

Ský
Hol

Hvr-GRG-2002/002

**Saga stjórnkerfis Hollustuverndar og
heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og breytingar eftir
tilkomu EES**

Hollustuvernd ríkisins

**Hollustuvernd
ríkisins**

Ský
Hol

Efnisyfirlit

0. Formáli.....	3
1. Skipan heilbrigðiseftirlits í sögulegu ljósi.....	4
2. Söguleg þróun innra stjórkerfis Hvr.....	14
3. Verkaskipting Hollustuverndar og umhverfisráðuneytis vegna EES-mála.....	17

0. Formáli

Hollustuvernd ríkisins (Hvr) var komið á fót árið 1982 og heyrir undir umhverfisráðuneytið. Meginhlutverk hennar er að hafa yfirsýn yfir stöðu og þróun á sviði heilbrigðis-, matvæla-, eiturefna- og mengunarmála, vera stjórnvöldum til ráðgjafar á þessu sviði og samræma eftirlit sem fram fer á vegum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna (Hes).

Stofnunin er um margt sérstök. Í fyrsta lagi eru viðfangsefni hennar afar víðfeðm. Í annan stað er henni ætlað að samræma og hafa yfirumsjón með verkefnum sem eru á forræði sveitarfélaganna án þess að hafa boðvald gagnvart þeim. Í þriðja og síðasta lagi falla fjölmargir málaflokkar sem hún hefur umsjón með undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og lúta reglum og kröfum sem gilda í Evrópusambandinu. Þessar skuldbindingar eru margar hverjar ákaflega viðamiklar og kostnaðarsamar. Stofnuninni hefur verið ætlað að sinna krefjandi verkefnum án þess að hafa til þess næga fjármuni, að mati stjórnenda hennar. Misræmi milli þess sem ætlast hefur verið til að stofnunin sinnti og fjármögnunar hennar leiddi til viðvarandi hallareksturs sem dró verulega úr getu stofnunarinnar til að sinna þessum og öðrum lögboðnum verkefnum.

Umhverfisráðherra, Siv Friðleifsdóttir, stofnaði árið 2000 starfshóp með fulltrúum umhverfis- og fjármálaráðuneytis til að yfirfara málefni stofnunarinnar og gera tillögur til úrbóta. Eitt af fyrstu viðfangsefnum þessa hóps var að efna til stefnumótunarvinnu innan Hvr í samvinnu fulltrúa starfshópsins og starfsmanna Hollustuverndar. Skýrsla um hlutverk stofnunarinnar var samin af forstjóra og forstöðumönnum stofnunarinnar, fulltrúa starfshópsins og ráðgjafa hópsins. Skýrslunni var skilað til starfshópsins sem hefur byggt tillögur sínar til ráðuneyta á henni.

Einn kafli hlutverkaskýrslunnar fjallar um sögulega þróun lagasetningar, verkefna og stjórnkerfis Hollustuverndar. Mörgum þótti þessi kafli ákaflega athyglisverð lesning og þegar ákveðið var að gera ársskýrslu fyrir árin 2000 og 2002 kom til álita að setja hluta af þessari umfjöllun í ársskýrsluna. Hins vegar var horfið frá því á seinni stigum þar sem efnið fellur ekki inn í hefðbundið form ársskýrslu. Það þótti aftur á móti við hæfi að þessi samantekt kæmi fyrir augu fleiri aðila, einkallega þegar haft er í huga að stofnunin verður tvítug á þessu ári og því ástæða til að líta yfir farinn veg. Ennfremur komu fram þau sjónarmið að það væri gagnlegt að tengja söguna við þá umræðu sem nú er í gangi um breytt hlutverk stofnunarinnar og breytta framkvæmd eftirlits. Þessi sjónarmið gerðu það úr verkum ákveðið að gefa þessa samantekt út með það í huga að hugsanlega gæti hún verið innlegg í afmælisrit um Hollustuvernd tvítuga.

Kaflar 1 og 2 eru teknir sem næst óbreyttir úr Hlutverkaskýrslu Hollustuverndar og eru höfundar að þeim, í stafrófsröð: Davíð Egilson, Franklín Georgsson, Helgi Jenson, Leifur Eysteinnsson, Sigurbjörg Gísladóttir, Sjöfn Sigurgísladóttir og Tryggvi Sigurbjarnarson. Auk þess veitti Ingimar Sigurðsson veigamiklar upplýsingar um söguna og raunar má segja að Leifur og Ingimar hafi sett mest mark á þessa kafla. Kafli 3 er að mestu samin af undirruðum. Hann er að hluta til tekinn úr sömu skýrslu en að hluta til endursamin svo hann falli að viðfangsefninu.

15. mars 2002
Davíð Egilson

1. Skipan heilbrigðiseftirlits í sögulegu ljósi

Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga

Núverandi skipulag heilbrigðiseftirlits í landinu á sér sögulegar skýringar. Hér er hvorki tækifæri né ástæða til að fara nákvæmlega í sögu eftirlitsins heldur verður látið nægja að greina í stuttu máli frá þróun þeirra atriði sem varða Hvr mestu.

Heilbrigðiseftirlit í landinu hefur verið eitt af verkefnum sveitarfélaganna í áratugi. Hér á eftir verður rakin í stuttu máli hvernig lagaákvæði um stöðu og skipulag heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga hafa breyst í gegnum árin.

Í lögum um heilbrigðisnefndir og heilbrigðissamþykktir nr. 35/1940 var gert ráð fyrir að í hverjum kaupstað og kaптúni með yfir 500 íbúa væri heilbrigðisnefnd sem í sæti lögreglustjóri/hreppstjóri sem formaður, héraðslæknir og einn til þrjár kosnir af sveitarstjórn eftir stærð sveitarfélaga. Heilbrigðisnefndum var ætlað að beita sér fyrir því að sveitarstjórnir settu heilbrigðissamþykktir. Hverju sveitarfélagi var skylt að ráða heilbrigðisfulltrúa til að hafa með höndum eftirlit fyrir hönd nefndarinnar og var eftirlitið undir stjórn héraðslæknisins. Nefndunum var skylt að aðstoða lögreglustjóra við eftirlit með lögum nr. 24/1936 um eftirlit með matvælum og öðrum neyslu- og nauðsynjavörum. Kostnaður við eftirlit samkvæmt lögnum frá 1936 skyldi greiddur úr ríkissjóði en heimilt var að leggja eftirlitsgjald á vörur.

Fyrstu lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit voru nr. 12/1969 og tóku við af lögum nr. 35/1940 um heilbrigðisnefndir og heilbrigðissamþykktir. Í lögum nr. 12/1969 voru m.a. gerðar þær breytingar að sveitarstjórn var ætlað að kjósa alla fulltrúa heilbrigðisnefndar og gert ráð fyrir að héraðslæknir væri faglegur ráðgjafi nefndarinnar og hefði umsjón með störfum heilbrigðisfulltrúa. Héraðslæknar og síðar yfirlæknar heilsugæslustöðva hafa síðan verið ráðgjafar nefndanna með tillögurétt á fundum þeirra. Á tímabili gerðu lög ráð fyrir að ef heilbrigðisfulltrúi byggi í sveitarfélagi sem hefði heilsugæslustöð þá hefði hann aðstöðu á stöðinni. Að auki kváðu lög nr. 12/1969 á um stofnun Heilbrigðiseftirlits ríkisins, forvera Hvr, sem lyti forstöðu læknis- eða dýralæknis og hefði undir stjórn landlæknis yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti í landinu og væri til ráðuneytis yfirstjórn heilbrigðismála, heilbrigðisnefndum og öðrum sem um þessi mál fjölluðu. Ráðherra var gert að setja heilbrigðisreglugerð sem gildi fyrir öll sveitarfélög og tók til flestra eða allra þeirra atriða sem lög gerðu ráð fyrir að heilbrigðissamþykktir tækju á. Sveitarfélögum var þó áfram heimilt að setja sérstakar heilbrigðissamþykktir.

Með lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit nr. 50/1981 var heilbrigðisnefndum sveitarfélaga fækkað úr 227 í 47 og mynduðu nefndirnar 12 eftirlitssvæði með svæðisnefnd sem réð til sín heilbrigðisfulltrúa og framkvæmdastjóra. Þessi róttæka breyting mætti mótspyrnu sveitarstjórna, sérstaklega þeirra sem höfðu ekki sinnt heilbrigðiseftirliti að neinu marki og höfðu þar af leiðandi haft lítinn eða engan kostnað af eftirlitinu. Nefndunum var síðan fækkaði í 46 árið 1988 og svæðum fjölgað í 13 með lagabreytingu á árinu 1994. Með lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti var þeim fækkað í 10 með eina nefnd yfir hverju svæði. Stefna ríkisvaldsins hefur alla tíð verið að efla starfsemina með því m.a. að fækka nefndunum, stækka svæðin og gera kröfu um ákveðinn lágmarksfjölda sérhæfðra starfsmanna á hverju svæði. Öll svæðin eru rekin sem lögbundin samstarfsverkefni hlutaðeigandi sveitarfélaga, einkonar byggðasamlög, nema Reykjavíkursvæðið.

Heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna hafa mun meira sjálfstæði gagnvart sveitarstjórnunum en aðrar nefndir sveitarfélaganna. Þar ræður miklu að starfsemi sveitarfélaganna er undir eftirliti heilbrigðisnefnda. Reynslan sýnir að hagsmunir sveitarfélaganna fara ekki ætíð saman við tilgang þeirra laga sem nefndunum er ætlað að standa vörð um. Sjálfstæði nefndanna kemur í fyrsta lagi fram í því að þær þurfa ekki að fá samþykki fyrir faglegum ákvörðunum sínum hjá sveitarstjórn eins og aðrar nefndir, heldur eingöngu að kynna þær fyrir sveitarstjórn. Í öðru lagi úrskurðar ráðherra ef upp kemur ágreiningur milli heilbrigðisnefndar og sveitarstjórnar. Í þriðja lagi hafa heilbrigðisfulltrúar verið ráðnir af svæðisnefndunum frá árinu 1981, nú heilbrigðisnefndum, en ekki af sveitarfélögunum eins og var fyrir þann tíma. Í frumvarpi til hollustuháttalaga nr. 7/1998 var reyndar lagt til að ráðning heilbrigðisfulltrúa færdist til sveitarfélaga, en á það féllst löggjafarvaldið ekki. Í fjórða og síðasta lagi eru allar nefndirnar í samrekstri sveitarfélaganna nema heilbrigðisnefnd Reykjavíkur. Fyrir árið 1988 annaðist eitt sveitarfélagi á hverju svæði fjármál svæðisnefndarinnar en frá þeim tíma og til ársins 1998 gerðu lög ráð fyrir að sveitarfélögin á svæðinu legðu í sjóð sem svæðisnefndin notaði til þess að greiða kostnað við rekstur sinn. Með lögum nr. 7/1998 var fyrirkomulaginu breytt til fyrra horfs, þ.e. að umsjón fjármála heilbrigðisnefnda færdist aftur til sveitarstjórna.

Almennt er viðurkennt að þeir sem vinna við opinbert eftirlit megi ekki vera háðir þeim sem þeir eiga að hafa eftirlit með, t.d. að vera á launaskrá hjá þeim. Fyrir fáum árum þótti þetta ekki alltaf skipta miklu máli. Fulltrúar þeirra sem eru háðir opinberu eftirliti koma ekki að stjórnun eftirlitsins nema í undantekningartilvikum. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga er ein undantekningin. Fulltrúar sveitarfélaganna hafa stjórnað eftirlitinu þótt starfsemi sveitarfélaga falli undir eftirlitið og eins gera hollustuháttalög nr. 7/1998 ráð fyrir að atvinnurekendur á hverju svæði tilnefni einn fulltrúa í hverja heilbrigðisnefnd en fimm séu kosnir af hlutaðeigandi sveitarstjórnunum. Auk þess var náttúruverndarnefndum sveitarfélaga á svæðinu heimilað að tilnefna sameiginlegan fulltrúa í nefndina samkvæmt lögunum sem væri þó án atkvæðisréttar. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins voru rökkin fyrir tilnefningu fulltrúa atvinnurekenda þau að atvinnuvegirnir greiddu 70-80% af kostnaði við rekstur eftirlitsins. Ákvörðun löggjafarvaldsins um að taka þessi rök til greina orkar tvímælis. Það er skiljanlegt að þeir sem eru háðir opinberu eftirliti vilji hafa áhrif á framkvæmd eftirlitsins og eftirlitsgjöldin sem eru innheimt. En það þýðir ekki að þeir eigi að stjórna eftirlitinu, enda hægt að gefa þeim kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á ýmsan annan hátt. Samtök atvinnurekenda reka ekki að því vitað er þá stefnu að fulltrúar þeirra sitji í stjórn opinberra eftirlitsstofnana.

Sameining eftirlitsstofnana

Hvur var stofnuð 1. ágúst 1982 með lögum nr. 50/1981 með sameiningu Heilbrigðiseftirlits ríkisins, Matvælarannsóknar ríkisins og Geislavarna ríkisins. Tilgangurinn var að stuðla að betri samræmingu heilbrigðis-, matvæla- og mengunarvarnaeftirlits. Upphaflega snerist starfsemin fyrst og fremst um heilbrigðiseftirlit, gerlarannsóknir á matvælum og mengunarvarnir á landi og í lofti en síðan þróaðist út úr heilbrigðiseftirliti aukin áhersla á matvælamálefni og eiturefnaeftirlit. Málefni mengunarvarna sjávar færdust síðan til stofnunarinnar árið 1995. Fyrstu árin var mest áhersla lögð á uppbyggingu eftirlitskerfisins, samningu heilbrigðisreglugerðar ásamt fræðslu og aðstoð við heilbrigðisfulltrúa, í þeim tilgangi að samræma eftirlitið. Síðar bættust við mengunarvarnareglugerð og reglugerð um merkingar hættulegra efna sem breyttu miklu varðandi eftirlit með viðkomandi

málaflokkum. Eftir inngöngu í Evrópska efnahagssvæðið árið 1993 og frá því að málefni mengunarvarna sjávar færðust til stofnunarinnar hefur starfið að stórum hluta beinst að því aðstoða ráðuneytið við að innleiða Evrópugerðir og ráðleggja stjórnvöldum um þátttöku í alþjóðasamningum.

Ein helstu rökin fyrir stofnun Hvr, með sameiningu þriggja ríkisstofnana, voru að með því móti mætti koma í veg fyrir óeðlilega skörun og tvíverknað, auk þess sem sameiningin var talin hafa í för með sér fjárhagslegan sparnað ef rétt væri á málum haldið. Þessi rök eru í fullu gildi í dag jafnvel þótt lítið hafi miðað að sameina opinberar eftirlitsstofnanir. Þegar Hvr var stofnuð var gert ráð fyrir að fella mætti starfsemi eiturefnaneftndar, manneldisráðs og áfengisvarnaráðs undir stofnunina ef að því yrði unnið. Málið gekk svo langt að í bráðabirgðaákvæði hollustuháttalaga nr. 50/1981 var mörkuð stefna um að fella starfsemi eiturefnaneftndar og manneldisráðs undir starfsemi Hvr með breytingu á lögum þar um. Þessi stefna gekk ekki eftir, en í lögum nr. 81/1988 var ákvæði um að eiturefnaneftnd, manneldisráði og tóbaksvarnaneftnd skyldu sköpuð aðstaða innan stofnunarinnar og vinna í nánú samstarfi við hana en halda þó fullu sjálfstæði.

Þrátt fyrir sameiningu stofnana undir heiti Hvr á árinu 1982 gekk ekki þrautalaust að halda henni sem einni heild. Geislavarnir ríkisins voru klofnar út úr Hvr með lögum nr. 117/1985 og í framhaldi af stofnun umhverfisráðuneytisins á árinu 1990 var töluverð umræða um að skipta stofnuninni upp í matvælastofnun og mengunarvarnastofnun.

Mál þróuðust þannig að eftir að stofnað var sérstakt eiturefnasvið innan Hvr á árinu 1988 jókst samstarf Hvr við eiturefnaneftnd sem var til húsa hjá Hvr. Niðurstaðan var sú að Hvr voru falin verkefni nefndarinnar með lögum nr. 1/1992. Manneldisráð var til húsa hjá Hvr til ársins 1995 þegar það flutti burt vegna húsnæðisþrengsla. Hvr hafði um árabíl mikil tengsl við áfengisvarnaráð þar sem einn af forstöðumönnum hennar sat í nefnd ásamt fulltrúa ráðsins og fulltrúa Sambands veitinga- og gistihúsa til þess að meta hvort veitingastaðir uppfylltu skilyrði fyrir áfengisleyfi. Þetta verkefni fluttist síðan til heilbrigðisneftnda þegar sveitarstjórnir tóku við leyfisveitingunni samkvæmt áfengislögum nr. 75/1998. Tóbaksvarnaneftnd, sem Hes vinnur náið með vegna eftirlits með sölu á tóbaki, var aldrei búin aðstaða innan Hvr eins og gert var ráð fyrir.

Í greinargerð með frumvarpi til hollustuháttalaga nr. 50/1981 var gert ráð fyrir að um mitt ár 1985 lægi fyrir könnun á því hvort unnt væri að samræma eða sameina frekar starfsemi þeirra fjölmörgu aðila sem fóru með heilbrigðis-, matvæla- og mengunareftirlit til að koma í veg fyrir skörun eftirlitsins og eyða m.a. réttaróvissu sem slíku fylgir. Samkvæmt greinargerðinni átti þetta einkum við um tóbaksvarnir, lyfjaeftirlit, vinnueftirlit, fódureftirlit, eftirlit með framleiðslu sjávarafurða og eftirlit með heilbrigði húsdýra og kjötframleiðslu. Vangaveltur voru um hvort færa mætti til heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga eftirlitsverkefni frá ríkinu, t.d. hluta af eftirliti með framleiðslu sjávarafurða sem nú fer fram á vegum Fiskistofu, enda var slíkt talið geta styrkt eftirlitið. Úr þess varð þó ekki og í dag er verkaskipting eftirlitsstofnana að mestu með sama hætti og var fyrir tuttugu árum síðan.

Vettvangur til samræmingar eftirlits

Fyrst ekki var grundvöllur til að sameina eftirlitsstofnanir eins og áður kom fram var, á sínum tíma, vonast til að samhæfa mætti stjórnun og verkefni stofnana með því að búa til stjórnkerfi sem væri vettvangur fyrir eftirlitsaðila til að samræma eftirlit.

Við stofnun Hvr var samkvæmt lögum nr. 50/1981 sett upp sérstök *samstarfsnefnd um verkaskiptingu og eftirlitsreglur* skipuð forstjórum Hvr, Vinnueftirlits ríkisins, embættis yfirdýralæknis og Framleiðslueftirlits sjávarafurða (síðar Ríkismats sjávarafurða/Fiskistofu). Síðan bættist forstjóri Siglingamálastofnunar í hópinn. Hlutverk nefndarinnar var að fjalla um og reyna að leysa ágreining sem kæmi upp milli hlutaðeigandi stofnana, gæta þess að þær færu ekki inn á verksvið hverrar annarrar og að ekki væru gerðar mismunandi kröfur um sömu atriði. Samstarfsnefndin starfaði lítið og var lögð niður með lögum nr. 7/1998.

Í stað samstarfsnefndarinnar og stjórnar Hvr sem lögð var niður árið 1998 var stofnað *hollustuháttaráð* með lögum nr. 7/1998. Ráðinu er ætlað að vera ráðgefandi við umhverfisráðherra um mál sem falla undir lögin og varða atvinnustarfsemi, svo sem lagabreytingar og stefnumarkandi reglugerðir, samþykktir og gjaldskrár. Í ráðinu eiga sæti auk fulltrúa ráðherra, forstjóri Hvr og fulltrúi Samtaka atvinnulífsins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Hins íslenska náttúrufræðifélags, ASÍ, Félagi heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa og landlæknisembættinu. Lögbundin verkefni hollustuháttaráðs eru að hluta til hin sömu og verkefni Hvr þ.e. umfjöllun um samhæfingu á kröfum og um framkvæmd eftirlits ásamt ráðgjöf við umhverfisráðherra varðandi lagabreytingar og stefnumarkandi reglugerðir, sem gera má ráð fyrir að Hvr aðstoði umhverfisráðuneytið við að semja á grundvelli tilskipana Evrópusambandsins sem í raun markar þar með stefnuna. Ekki er augljós þörf á að forstjóri Hvr sitji í hollustuháttaráði með atkvæðisrétt til að fjalla um sömu mál og Hvr gerir tillögur um á hans ábyrgð til ráðherra.

Í lögum nr. 109/1984 var gert ráð fyrir að ágreiningi um framkvæmd hollustuháttalaga, reglugerða settra samkvæmt þeim, heilbrigðissamþykktu og ákvarðana heilbrigðisyrvalda mætti skjóta til úrskurðar Hvr. Ef ekki væri sátt um úrskurðinn mátti vísa málinu til sérstakrar þriggja manna *úrskurðarnefndar* sem ráðherra skipaði samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar, Sambands ísl. sveitarfélaga og landlæknis. Í framhaldi af gildistöku stjórnsýslulaga nr. 37/1993 fjölgaði mjög málum sem skotið var til úrskurðar. Hlutverk Hvr sem úrskurðaraðila var fellt niður með lögum nr. 7/1998 enda óþarfur milliúrskurðaraðili. Jafnframt var ákveðið þá að í úrskurðarnefndinni sætu aðeins lögfræðingar sem uppfylltu starfsgengiskilyrði héraðsdómara og að ráðherra tilnefndi einn nefndarmann í stað landlæknis áður.

Eins og fram kemur í umfjöllun um heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga hér að framan gera lög ekki ráð fyrir að heilbrigðisnefndir séu undir valdi sveitarstjórna í ákvörðunum sínum. Í þeim tilvikum sem upp kemur ágreiningur milli þessara aðila um lagaframkvæmt skal vísa honum til *úrskurðar ráðherra*. Hvr var fram til ársins 1998 ætlað að miðla málum áður en kæmi til úrskurðar. Jafnframt er kveðið á um í lögum nr. 7/1998 að ráðherra úrskurði vegna ágreinings Hvr og Hes.

Matvælaráð er samstarfsráð sem starfar samkvæmt lögum nr. 93/1995 um matvæli og er meginhlutverk þess að vinna að samræmingu reglna og fyrirmæla um matvæli og matvælaeftirlit og fjalla um framkvæmd matvælaeftirlits. Ráðið skipa fulltrúar Hvr, yfirdýralæknis og Fiskistofu. Talsverð skörun, en jafnframt samstarf, er á milli þessara þriggja ríkisstofnana, sérstaklega þó Hvr og yfirdýralæknis og er ráðið

mikilvægur vettvangur til að tryggja að virkt eftirlit sé með framleiðslu og dreifingu matvæla. Ráðið gerir tillögur um úrlausn ágreiningsmála sem varða framkvæmd matvælalaga og reglugerða settra á grundvelli þeirra og gefur umsagnir um tillögur að lögum og reglugerðum um matvæli og matvælaeftirlit.

Stjórnskipuð *samstarfsnefnd um matarsjúkdóma* starfar samkvæmt sóttvarnarlögum. Sóttvarnalæknir er formaður nefndarinnar en aðrir eru frá Hvr og yfirdýralæknisembættinu. Fiskistofa á hins vegar ekki fulltrúa. Nefndinni er ætlað að samræma aðgerðir þegar upp koma matarsýkingar eða annað sem getur haft alvarleg áhrif á almanniheill.

Matarsjúkdómanefnd er skipuð af umhverfisráðuneytinu og hefur það hlutverk að samræma aðgerðir til að sporna við matarsjúkdómum. Um er að ræða samráðsnefnd sem hefur ekki lögbundna stöðu. Hvr tilnefnir formann og varaformann nefndarinnar sem situr alla fundi, en aðrir eru tilnefndir af sóttvarnalækni, yfirdýralækni, Hes, héraðslækninum í Reykjavík og sýkladeild Landspítala-Háskólasjúkrahúss.

Umhverfisráðherra skipar *samstarfsnefnd samkvæmt eiturefnalögum* nr. 52/1988 til að fjalla um verkaskiptingu milli eftirlitsaðila í takmarkatilvikum og samræmingu aðgerða. Ráðherra skipar formann en aðrir fulltrúar eru frá Hvr, Lyfjastofnun og Vinnueftirliti ríkisins. Eftir að verkefni eiturefnanefndar færðust til Hvr lagðist starf nefndarinnar niður.

Heildarstefna um eftirlitsstarfsemi hins opinbera

Í árslok 1993 samþykkti ríkisstjórnin heildarstefnu um eftirlitsstarfsemi hins opinbera sem nú er bundin í lög um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999 og reglugerð um eftirlitsreglur hins opinbera nr. 818/1999. Stefnumörkun ríkisstjórnarinnar á rót sína að rekja til ákvarðana Evrópusambandsins um að koma á frjálsum flutningi vara milli ríkja sambandsins og byggja í því sambandi á að framleiðendur og seljendur vöru komi sér upp gæðakerfum sem fái vottun faggiltra aðila og dragi þannig úr þörf fyrir opinbert eftirlit. Með aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið þurfa íslensk stjórnvöld að sjá til þess að samskonar skipan verði tekin upp hér á landi, óháð því hversu vel það hentar fámennri þjóð í strjálbýlu landi.

Stefnumörkunin felur m.a. eftirtalið í sér:

- Halda skal opinberu eftirliti og kostnaði við það í lágmarki með því að leggja áherslu á eigið eftirlit fyrirtækja og einstaklinga en draga úr eftirliti hins opinbera.
- Þeir sem eftirlit beinist að eiga að geta valið milli mismunandi aðferða við að uppfylla settar reglur og geta valið á milli hæfra eftirlitsaðila.
- Samþætta skal opinbert eftirlit til að auka hagkvæmni og einfalda samskipti einstaklinga og fyrirtækja við stjórnvöld.
- Gæta skal þess að ekki séu árekstrar á milli þeirra hlutverka sem einstökum stjórnvöldum eru falin. Með þessu er átt við að sami aðili setji ekki reglur, fari með eftirlitið, meti niðurstöður, felli úrskurði og ákvarði viðurlög. Lögð er sérstök áhersla á að skilið sé á milli framkvæmdar eftirlits og annarra þátta. Einnig er mikilvægt að til séu skilgreindar áfrýjunarleiðir innan stjórnsýslunnar.

Mikið er óunnið við að endurskipuleggja eftirlit á starfssviði Hvr þannig að það samræmist framangreindri stefnumörkun.

Reynt hefur verið að bregðast við stefnumörkuninni innan Hvr með því að skerpa á verkaskiptingu milli starfsmanna, sem er reyndar töluvert vandasamt vegna þess hve starfssviðin eru fámenn.

Verkaskipting Hvr og Hes

Frá upphafi hefur verið gert ráð fyrir að Hes sinni beinu eftirliti með framkvæmd laga, reglugerða og heilbrigðissamþykta, mengunarvörnum og heilbrigðisvernd í héraði og annaðist fræðslu. Hvr var hins vegar ætlað fyrst og fremst að annast samræmingu, ráðgjöf og leiðbeiningar við nefndirnar. Einnig var gert ráð fyrir að Hvr gæti annast beint eftirlit, en þá aðeins í undantekningartilvikum þegar um væri að ræða meiriháttar eða sérhæft eftirlit. Margsinnis hefur verið reynt að herða á þessari stefnumörkun, samanber meðal annars eftirfarandi:

- Í skýrslu starfshóps um stefnumörkun fyrir mengunarmálasvið Hvr á árinu 1992 var lagt til að dregið yrði úr beinu eftirlitshlutverki stofnunarinnar varðandi mengunarmálanir einstakra fyrirtækja, sem flyttist að verulegu leyti til Hes. Hópurinn lagði til að meginhlutverk Hvr yrði að hafa almenna yfirsýn yfir stöðu mengunarmála í landinu, fylgjast með framkvæmd mengunarmála, annast gerð leiðbeininga og upplýsingagjöf um stöðu mengunarmála, veita ráðgjöf og aðra aðstoð við heilbrigðiseftirlitið og ráðuneyti, sjá um almenna umhverfissvöktun og veita almenna fræðslu.
- Í skýrslu Hagsýslu ríkisins um skipulag og verkefni Hvr frá árinu 1996 er því spáð að Hvr muni leggja áherslu á að draga sig út úr beinu eftirliti á næstu árum. Ástæðan væri sú að aðgreina þyrfti stjórnsýslustarfsemi frá eftirlits- eða þjónustustarfsemi til að minnka hættu á hagsmunaárekstrum, þar sem það samrýmdist ekki góðri stjórnsýslu að sami aðilinn sé allt í senn: stjórnvald, eftirlitsaðili, prófunaraðili og úrskurðaraðili.
- Í athugasemd með frumvarpi því sem varð að nógildandi hollustuháttalögum nr. 7/1998 kemur fram að nefndin sem samdi frumvarpið taldi að draga ætti úr beinu eftirliti á vegum Hvr en leggja á móti meiri áherslu á stjórnsýslu- og samræmingarhlutverkið. Tekið er fram í athugasemdum að eftirlitið sé í höndum sveitarfélaganna og að Hvr sé ekki ætlað að fara með eftirlit nema í undantekningartilvikum þegar um slíkt sé samið við sveitarfélögin þegar annað hvort um sé að ræða eftirlit á landsvísi eða of dýrt að byggja upp sérhæft eftirlit á fámennum eftirlitssvæðum. Rétt er að fram komi að löggjafinn féllst ekki á tillögu um að ábyrgð á útgáfu starfsleyfa fyrirtækja og þ.m.t. ábyrgð á framkvæmd eftirlits yrði flutt alfarið yfir til heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Í fylgiskjali með lögum 7/1998 er listi yfir fyrirtæki sem Hvr gefur út starfsleyfi fyrir og hefur heimild til að beita þvingunaráræðum og til að tryggja örugga framkvæmd.

Þrátt fyrir framangreinda stefnumörkun um verkaskiptingu milli Hvr og Hes hefur miðað hægt að koma sérhæfðum eftirlitsverkefnum frá Hvr til Hes og gætt ríkrar tilhneigingar til að fela Hvr ný eftirlitsverkefni. Hér skulu nefndar fjórar ástæður:

- *Það getur verið einfaldara í sniðum að byggja upp eftirlit á einum stað en mörgum.*
- *Betri samræming og yfirsýn að með því að hafa eftirlit á einni hendi.*
- *Sumt eftirlit krefst mjög sérhæfðrar þekkingar sem nýtist best sé hún byggð upp á einum stað.*

- *Sveitarfélögin geta verið of tengd hagsmunum starfseminnar sem þarf að hafa eftirlit með*

Hvr er enn ætlað að annast eftirlit með innflutningi matvæla, annarra en kjötvara, sem yfirdýralæknir annast. Það er svo skilgreiningaratriði skv. tollskrá hversu mikið kjöt þurfi að vera í vöru svo hún teljist vera kjötvara. Lagaákvæði hollustuháttalaga um innflutningseftirlit ætla Hvr að fara með það eftirlit til bráðabirgða. Sama á við um eftirlit með innflutningi og vöruskráningu nauðsynjavöru sem inniheldur eiturefni og hættuleg efni en þau ákvæði vöru sett í lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit árið 1995 en hafa aldrei komist til framkvæmda vegna fjárskorts. Hvr ber enn ábyrgð á sérhæfðu mengunarvarnaeftirliti, þótt framkvæmdin hafi að hluta til verið færð til Hes með samningum. Heilbrigðiseftirlitssvæðin hafa sóst eftir að taka að sér mengunareftirlitið, en þau eru misvel í stakk búin til að taka að sér sérhæft eftirlit. Ef til vill eru Reykjavíkur- og Hafnarfjarðarsvæðin þau einu sem gætu tæknilega séð annast öll þau eftirlitsverkefni sem Hvr hefur á viðkomandi svæðum. Ekki hafa verið settar reglur um eftirlitslutverk Hes vegna þeirra eftirlitsverkefna sem nú eru hjá Hes og hollustuháttalög gera ráð fyrir að verði færð. Á meðan svo er, verða eftirlitsverkefnin hjá Hvr.

Fjármögnun eftirlits

Allt fram til ársins 1984 gerðu lög ráð fyrir að sveitarsjóðir greiddu kostnað við heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga en ríkissjóður greiddi kostnað af verkefnum sem ríkið hafði með höndum. Ekki var gert ráð fyrir innheimtu gjalda. Sveitarfélög sem höfðu ekki komið á heilbrigðiseftirliti á þeim tíma báru meðal annars fyrir sig kostnaði. Á þessum árum var gerð gangskör að því að auka þátttöku notenda í kostnaði við opinbera þjónustu, meðal annars í þeim tilgangi að auka kostnaðarvitund. Í hollustuháttalögum nr. 109/1984 voru gjaldtökuheimildir auknar. Fengin var heimild fyrir sveitarstjórnir til að innheimta gjald af eftirlitsskyldri starfsemi samkvæmt heilbrigðisreglugerð í samráði við hlutaðeigandi svæðisnefndir. Skyldi gjaldið innheimt samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfesti og birt í B-deild Stjórnartíðinda. Sveitarfélögin fengu einnig sambærilega heimild til gjaldtöku vegna eftirlits með eigin heilbrigðissamþykktum. Ráðherra var jafnframt heimilað samkvæmt lögum að setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu rannsóknastofu og sérhæft eftirlit Hvr. Upphæð gjalda fyrir rannsóknir skyldi skv. lögum miðast við að standa undir helmingi áætlaðs kostnaðar við hverja rannsókn.

Gjaldtökuheimildin breytti viðhorfum sveitarstjórna og lýstu margir því yfir á þessum tíma að hún væri raunverulega forsenda þess að hægt væri að halda uppi viðunandi heilbrigðiseftirliti. Jafnframt því sem fjárhagur heilbrigðisnefnda styrktist nýtti ríkið lagaheimild til þess að taka gjald af nefndunum vegna rannsóknarkostnaðar Hvr.

Fyrir fimmtán árum síðan nam hlutdeild heilbrigðisnefnda um 25-30% af kostnaði við rannsókn á hverju sýni sem var mikil breyting frá þeim tíma sem ekki hafði verið tekið gjald fyrir þjónustuna. Þegar gjaldtökunni var komið á dró talsvert úr sýnafjölda frá heilbrigðiseftirlitinu og það sama hefur ætíð gerst við síðari gjaldskrárhækkanir rannsóknastofunnar. Gjaldtaka rannsóknastofunnar var síðan aukin aftur á árinu 1989. Á árinu 2000 greiddu heilbrigðisnefndir 65% af gjaldskrá rannsóknastofunnar en Hvr lagði fram 35% á móti. Sé hins vegar meðtalinn sá aukakostnaður sem fylgir því að veita Hes forgang að þjónustu rannsóknastofunnar og öryggisþjónustu vegna eftirlitsins er áætlað að heilbrigðisnefndirnar hafi greitt um eða innan við 50% af kostnaði við að veita þeim rannsóknastofuþjónustu.

Með hollustuháttalögum nr. 81/1988 var gerð sú breyting að sveitarfélögum var ætlað að greiða tekjur af eftirlitsgjöldum og framlag sitt til heilbrigðiseftirlits í sjóð sem svæðisnefnd hafði yfirumsjón með. Gert var ráð fyrir að eftirlitsgjöld gætu staðið undir 60-70% af útgjöldunum en sveitarfélögin greiddu það sem á vantaði í samræmi við íbúafjölda enda um samfélagsþjónustu að ræða. Jafnframt voru tekin af öll tvímæli um að sveitarstjórnir innheimtu ekki gjald af starfsemi sem Hvr væri falið eftirlit með. Þá var enn fremur rýmkað lagaákvæði sem heimilaði Hvr að taka að sér rannsóknarþjónustu og sérhæfð verkefni, m.a. fyrir aðra en heilbrigðiseftirlitið, og upphæð ekki lengur bundin við ákveðið hlutfall kostnaðar. Reynslan sýndi að Hvr varð að geta treyst meira á tekjur vegna gjaldtöku en verið hafði og talið nauðsynlegt að lög stæðu ekki beinlínis í vegi gegn því að hún gæti veitt öðrum en heilbrigðiseftirlitinu þjónustu.

Sveitarfélögin nýttu gjaldtökuheimildir sínar mjög mismunandi og kvörtuðu samtök atvinnurekenda yfir misræmi. Þannig var Reykjavíkurborg síðasta sveitarfélagið til að nýta sér gjaldtökuheimild og setti ekki gjaldskrá fyrr en árið 1995.

Í hollustuháttalögum lögum nr. 7/1998 var reynt, að tillögu samtaka atvinnurekenda, að draga úr misræmi og setja skorður við gjaldtöku Hes með því að kveða á um að ráðherra skyldi setja hámarksgjaldskrá vegna eftirlitsstarfanna. Þá var jafnframt skerpt á því að eftirlitsgjöld væru ekki skattur. Það var gert með því að kveða á um það í lögnum að rökstyðja þyrfti gjaldtökuna með rekstraráætlun og að gjaldið mætti ekki vera hærra en kostnaður við eftirlitið sem væri á áætlun. Samskonar lagaákvæði var sett vegna gjaldtöku Hvr vegna eftirlits- og stjórnsýsluverkefna.

Ákvæði um hámarksgjaldskrár var síðan fellt niður með breytingu á hollustuháttalögum nr. 59/1999 þar sem ákvæðið var talið ganga gegn sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga. Þess í stað var fest í lög að umhverfisráðherra gæfi út leiðbeinandi reglur um uppbyggingu á gjaldskrá, sem sveitarfélögin hefðu til hliðsjónar þegar þau ákveða gjaldtöku vegna eftirlits sem þau hafa með höndum. Samkvæmt því gildir nú að sveitarfélögin á hverju eftirlitssvæði skulu hafi eina gjaldskrá. Sveitarfélögum á svæðinu er ætlað að leita umsagnar hollustuháttaráðs og hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar áður en gjaldskrá er sett og fellur það í hlut heilbrigðisnefndarinnar að láta birta hana í B-deild Stjórnartíðinda. Eftir þessa breytingu hefur umhverfisráðherra ekki lengur með einstakar gjaldskrár að gera. Áfram er gert ráð fyrir lagaheimild sveitarfélaga til að setja hvert fyrir sig gjaldskrár vegna eftirlits og þjónustu vegna eigin samþykta sem ekki þurfa samkvæmt lögnum að vera samræmdar innan svæðis.

Fyrirkomulag fjármögnunar heilbrigðiseftirlits, sérstaklega gjaldtaka af eftirlitsþegum, hefur haft veruleg áhrif á eftirlitið, m.a. hvernig því er stjórnað, að hverju það beinist og hvernig verkaskiptingu er háttað milli Hes, Hvr og annarra sem sinna eftirliti. Ýmsir halda því fram að það væri til mikillar einföldunar ef kostnaðurinn yrði borinn af almennum sköttum á landsmenn, en það samræmist ekki þeirri stefnumörkun ríkisstjórnarinnar að þeir sem eru háðir eftirlitinu skuli bera mest allan kostnað við það. Skulu nú nefnd nokkur dæmi um áhrif fjármögnunar á fyrirkomulag eftirlitsins:

- Ein af aðal ástæðum þess að Hes sækist eftir því að taka við sérhæfðu mengunareftirliti og innflutningseftirliti með matvælum er að þá geta heilbrigðisnefndir fengið tekjur af eftirlitinu og fjölgað starfsmönnum.
- Fyrirtæki sem eru háð sérhæfðu mengunarvarnaeftirliti Hvr greiða eftirlitsgjöld til Hvr. Hes er þá óheimilt að innheimt gjald af sömu fyrirtækjum enda þótt þeim sé

ætlað að hafa eftirlit með almennum þáttum sem liggja utan starfsleyfisins og taka á móti kvörtunum sem berast frá íbúum.

- Ekki hefur verið sett gjaldskrá fyrir innflutningseftirlit Hvr vegna þess m.a. að þá kynnu sum fyrirtæki að vera bæði háð gjaldtöku Hvr og Hes, sem er nokkuð sem erfitt gæti verið að standa á gagnvart þeim.
- Fulltrúar atvinnurekenda eiga frá árinu 1998 sæti í heilbrigðisefndum með þeim rökum að fyrirtæki fjármagni stærsta hluta eftirlitskostnaðarins. Almennt er talið óæskilegt að fulltrúar eftirlitsþega taki beinlínis þátt í því að stjórna eftirliti sem þeir eru háðir, enda eiga stjórnarsýslulög að tryggja að tekið sé tillit til réttmætra sjónarmiða þeirra vegna eftirlitsins.
- Fulltrúar atvinnurekenda hafa gagnrýnt sveitarfélög fyrir að taka mismunandi gjald fyrir þjónustu og eftirlit heilbrigðisnefnda eftir því hvar á landinu fyrirtæki eru staðsett, enda þótt þau vilji fremur að hvert fyrirtæki greiði raunkostnað við eftirlitið sem það fær en að á fyrirtæki séu lagðir skattar til að fjármagna eftirlitskostnað. Á vefsíðu samtaka atvinnulífsins kemur fram að þau telja fyrir sannanlega þjónustu ásættanlegan kost sem hagrænt stjórnþæki í umhverfismálum þar sem slíkum gjöldum verður við komið til að ná settum markmiðum. Rekstur sumra heilbrigðisnefnda er fjármagnaður að það stórum hluta með eftirlitsgjöldum að þær hafa mjög takmarkað svigrúm til að sinna almennri fræðslu og eftirlitsverkefnum sem ekki beinast beinlínis að starfsleyfum einstakra fyrirtækja.
- Reglur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna heilbrigðiseftirlits eru það óskýrar að í sumum tilvikum er alls ekki ljóst hvern skuli bera kostnaðinn vegna sameiginlegra verkefna Hvr og Hes. Auk þess veldur það vanda að Hvr tekur gjald vegna sumrar en ekki allrar þeirrar þjónustu sem stofnunin veitir Hes. Þannig tekur Hvr gjald fyrir rannsóknir á sýnum en ekki ráðgjöf.

Það fyrirkomulag fjármögnunar heilbrigðiseftirlits sem hér hefur verið greint frá hefur ekki aðeins haft áhrif á starf við eftirlitið. Heilbrigðiseftirlit hefur ýmist snertifleti og skarast á við önnur opinber eftirlitskerfi og fjármögnun þessara kerfa er með ýmsum hætti. Reglur um fjármögnun eftirlits geta leitt til þess að:

- eftirlitsaðili vilji halda fyrirtæki undir eftirliti sínu í þeim tilgangi að fjármagna rekstur sinn,
- eftirlitsaðili velji fremur að nota eftirlitsaðferðir sem hægt er að taka gjald fyrir (t.d. leyfisveitingar) en aðferðir sem eru kostnaðarminni og er erfitt að taka gjald fyrir (þ.e. almennar reglur) og
- erfitt sé að færa eftirlitsverkefni á milli aðila eða efna til samstarfs þeirra á milli um eftirlit.

Fjármögnun opinbers eftirlits sem tengist heilbrigðiseftirliti er með ýmsum hætti, sbr. eftirfarandi:

- Innheimt er gjald skv. reglugerð af sláturleyfishöfum vegna hvers kíló kjöts til að standa straum af kostnaði við heilbrigðiseftirlit dýralækna með sláturafurðum.
- Eftirlit með innflutningi á fóðri, áburði og sáðvöru er fjármagnað með eftirlitsgjaldi samkvæmt reglugerð og er það innheimt við tollafgreiðslu vörunnar og samkvæmt söluskýrslum af innlendri framleiðslu.

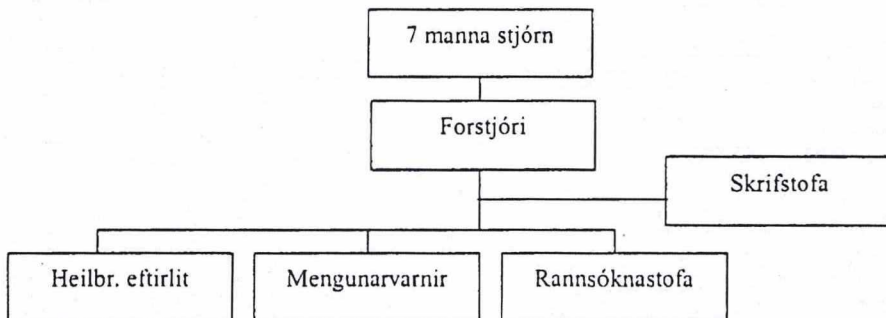
- Eftirlit með innflutningi plantna vegna sjúkdóma og meindýra, dreifingu þeirra innanlands og vegna útflutnings er einnig fjármagnað með gjaldi skv. reglugerð.
- Eftirlit með lyfjum, lyfjagerðum og lyfsölum er fjármagnað með leyfisgjöldum, árgjaldi vegna viðhalds á eftirlitsskrám, gjaldi fyrir undanþágur og árlegu eftirlitsgjaldi á eftirlitsskylda aðila í samræmi við andvirði lyfsölu.
- Eftirlit með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum er fjármagnað með iðgjaldi sem leggst ofan á launagreiðslur allra fyrirtækja í landinu auk þess sem tekið er gjald fyrir ýmsa aukajónustu, kannanir og rannsóknir.
- Eftirlit með röntgentækjum og öðrum tækum sem valda geislun eru innheimt samkvæmt gjaldskrá.
- Skyldurannsóknir vegna sjúkdóma í fiskeldi eru fjármagnaðar að tveimur þriðju hlutum samkvæmt gjaldskrá sem tekur mið af fjárhagsáætlun en ríkissjóður greiðir það sem á vantar ásamt kostnaði við rannsóknir eftir að komið er á sölu- og dreifingarbann vegna sjúkdóms.

2. Söguleg þróun innra stjórnkerfis Hvr

Stjórnkerfi Hvr hefur trúlega gengið í gegnum fleiri breytingar en stjórnkerfi annarra opinberra stofnana. Þótt breytingar geti vissulega verið af hinu góða þá hafa þær þann galla að valda óvissu sem sumum reynist erfitt að búa við.

Árin 1982-1988

Þær stofnanir sem mynduðu Hvr höfðu ekki sérstakar stjórnir, en í lögum nr. 50/1981 var ákveðið að Hvr skyldi sett sérstök stjórn til að fara með æðsta vald í málefnum hennar undir yfirstjórn heilbrigðismálaráðherra. Stjórnin var lengi sjö manna skipuð bæði hagsmuna- og fagaðilum. Ætlast var til að forstjóri hefði menntun og eða reynslu á sviði hollustuháttamála og að forstöðumenn sviða væru með sérþekkingu hver á sínu fagsviði. Deildir stofnunarinnar og verkefni þeirra voru í upphafi tilgreind í lögum: heilbrigðiseftirlit, rannsóknastofa, mengunarvarnir og geislavarnir. Geislavarnir féllu svo út á árinu 1985. Sviðin voru faglega sjálfstæð undir stjórn forstöðumanna sem ráðherra skipaði. Þetta hindraði samþættingu og að stofnunin starfaði sem ein heild.

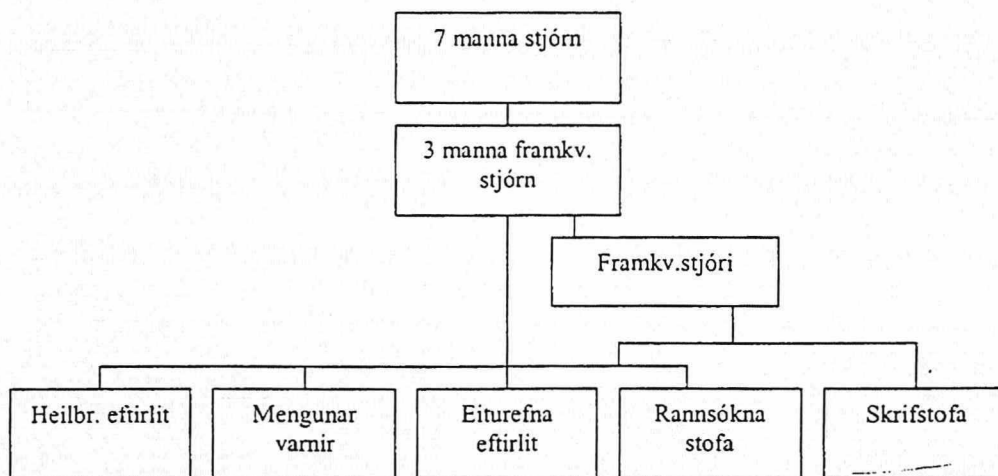


Þetta stjórnumarform þótti ekki gefa góða raun. Erfitt reyndist að fá virka þátttöku svo fjölmennrar stjórnar. Í athugasemdum með frumvarpi til breytinga á hollustuháttalögum nr. 109/1984 kemur fram að nefndin sem samdi lagafrumvarpið taldi að byggja ætti upp lækisfræðilega starfsemi á sviði hollustuháttamála innan embættis landlæknis en ekki innan Hvr.

Árin 1988-1994

Í hollustuháttalögum nr. 81/1988 var ákveðið að úr hópi sjö manna stjórnar, sem fengist fyrst og fremst við stefnumarkandi mál, skyldi valin þriggja manna rekstrarstjórn til að stjórna rekstri Hvr og framfylgja stefnumörkun stjórnarinnar. Jafnframt var ráðinn framkvæmdastjóri til að annast fjármálalega stjórnun og skrifstofuhald undir yfirstjórn rekstrarstjórnarinnar. Eiturefnasvið bættist við sem lögbundið svið árið 1988.

Flókið og viðamikið stjórnkerfi stofnunarinnar og mikil breidd í faglegu starfi hennar gerði stjórnun þunga í vöfum. Sú hefð hafði komist á að stjórn stofnunarinnar tók virkan þátt í stjórnun stofnunarinnar og fjallaði um mörg mál. Það skorti einnig samstöðu um hver skyldi vera verkaskipting stjórnar, framkvæmdastjórnar og einstakra stjórnenda.

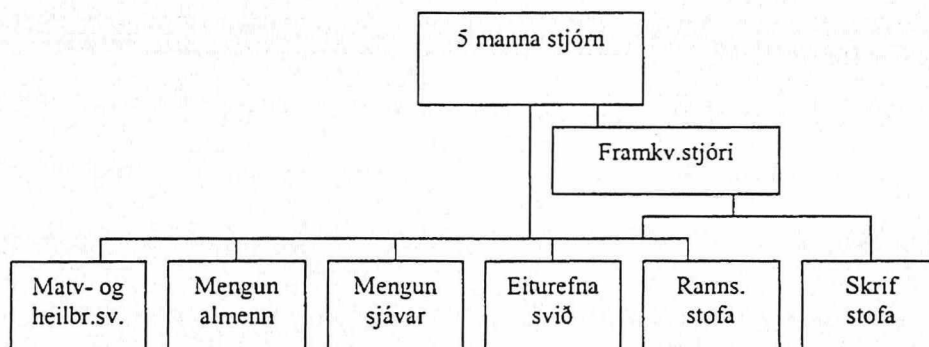


Fljótlega eftir stofnun umhverfisráðuneytisins árið 1990 var ákveðið að mengunarvarnasvið Hvr færðist faglega undir yfirstjórn þess ráðuneytis, en önnur svið og fjármál stofnunarinnar væru áfram undir heilbrigðisráðuneytinu. Þetta varð ekki til að einfalda stjórnun stofnunarinnar því sækja þurfti mál undir tvo ráðherra. Varð úr að hún færðist að fullu undir yfirstjórn umhverfisráðuneytisins með lögum nr. 54/1994.

Árin 1994-1998

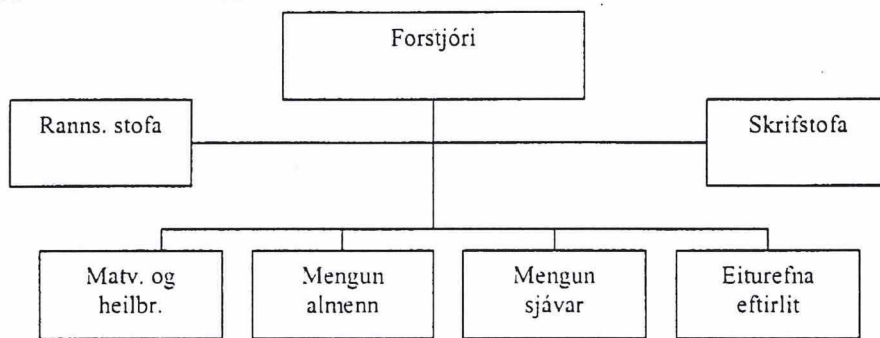
Í frumvarpi til laga nr. 54/1994 var lögð til frekari einföldun á stjórnkerfinu með því að Hvr hefði þriggja manna stjórn skipaða einum fulltrúa tilnefndum af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og tveimur af umhverfisráðherra. Niðurstaðan varð þó sú að Alþingi skyldi tilnefna tvo fulltrúa, Samband íslenskra sveitarfélaga einn og ráðuneytið tvo. Jafnframt voru ákvæði um fagsvið innan Hvr og verkaskiptingu milli þeirra felld úr lögum.

Á miðju árinu 1995 færðust verkefni vegna mengunarvarna sjávar frá Siglingastofnun til Hvr og voru gerð að sérstöku starfssviði.



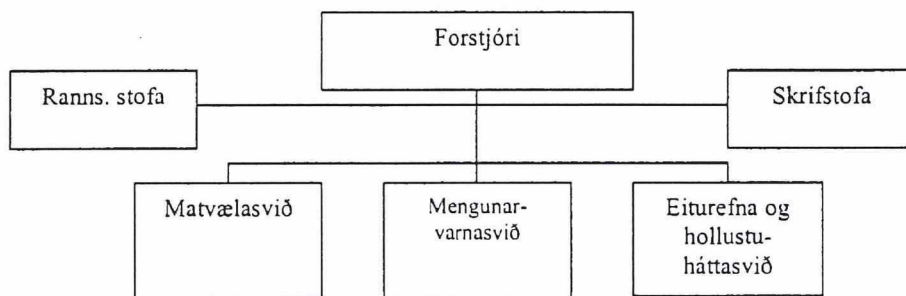
Árin 1998-1999

Árin 1995 og 1996 voru gerðar úttektir á starfsemi Hvr með tilliti til innra skipulags og rekstrarumfangs. Í skýrslu Tryggva Sigurbjarnarsonar, ráðgjafarverkfræðings, á árinu 1996 var lagt til að stjórn stofnunarinnar yrði lögð niður og forstjóri kæmi í stað framkvæmdastjóra og bæri hann ábyrgð á allri starfsemi Hvr undir yfirstjórn ráðherra. Tillagan var í samræmi við stefnumörkun í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og var síðan fylgt eftir í lögum um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997. Rök fyrir sérstakri stjórn yfir Hvr voru því orðin harla veik þegar ákvæði um hana voru felld úr lögum nr. 7/1998. Jafnframt var sviðaskipting felld niður úr lögum og rekstur rannsóknastofu aðgreindur frá öðrum rekstri til að uppfylla kröfur um samkeppnisrekstur og faggildingu.



Frá árinu 1999

Á árinu 1999 var ákveðið að slá mengunarvarnasviðunum saman og flytja málefni eftirlits með hollustuháttum frá matvæla- og heilbrigðissviði til eiturefnasviðs sem heitir síðan eiturefna- og hollustuháttasvið.

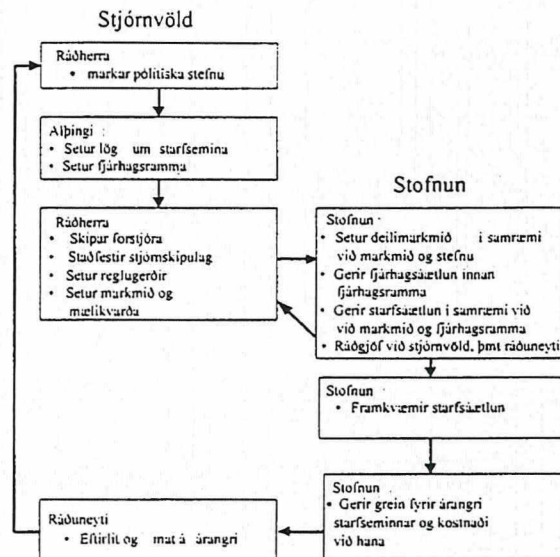


3. Verkaskipting Hollustuverndar og umhverfisráðuneytis vegna EES-mála

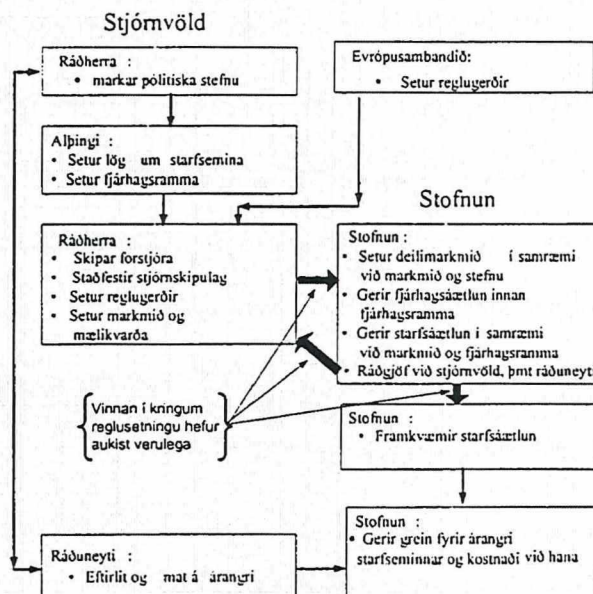
Verkaskipting milli Hollustuverndar og umhverfisráðuneytisins fyrir inngöngu í EES.

Hollustuvernd er ríkisstofnun og lýtur sem slík verkaskiptingu sem hefur mótast milli Alþingis og framkvæmdavalds varðandi stefnumótun, áætlanagerð og framkvæmd málaflokka sem slíkum stofnunum er falin

Myndin hér til hliðar sýnir á einfaldaðan hátt verkaskiptingu eins og hún var gagnvart Alþingi, umhverfisráðu-neyti og Hollustuvernd fram undir miðjan síðasta áratug: *Umhverfisráðherra* fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum sem fjalla um verkefni, skyldur og heimildir Hollustuverndar. Ráðherra markar pólitíska stefnu, leggur fram lagafrumvörp varðandi starfsemina og gerir tillögur um fjárhagsramma hennar við fjárlagagerð og setur gjaldskrár í samræmi við lagaheimildir. *Alþingi* setur lög og ákveður fjárhagsramma fyrir starfsemina. *Hollustuvernd* setur sér deilimarkmið, gerir starfs og fjárhagsáætlanir, framkvæmir starfsáætlun og gerir ráðherra grein fyrir afrakstrinum



Breyting á stöðu stofnunarinnar við inngöngu í EES.

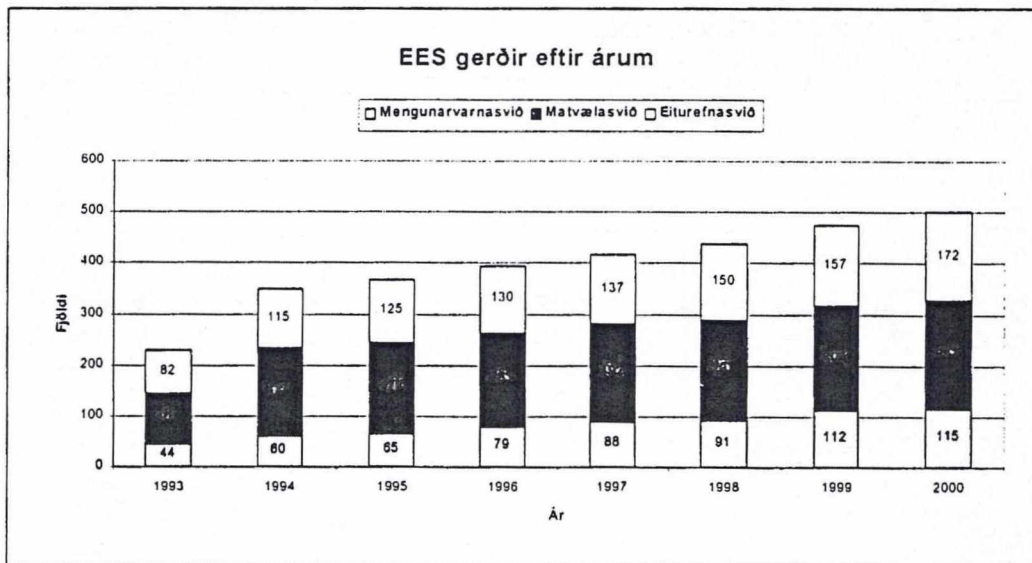


Sú mynd af verkaskiptingu sem dregin er upp hér að framan breyttist gagnvart Hollustuvernd í framhaldi af aðild Íslands að innri markaði Evrópusambandsins með samningnum um Evrópska efnahagsvæðið á árinu 1993.

Frá Evrópusambandinu koma tilskipanir sem umhverfisráðuneytið ber ábyrgð á að koma í framkvæmd. Ráðuneytið hlustar til um að Evrópugerðir séu innleiddar í íslenskt samfélag t.d. með löggjöf,

setningu regla, auglýsingu eða á annan þann hátt sem er mest viðeigandi fyrir hverja gerð. Oftast eru gerðirnar innleiddar með setningu reglugerða. Vanræksla á réttri innleiðingu getur leitt til þess að það verði dæmdar skaðabætur, auk þess sem Eftirlitsstofnun EFTA beiti stjórnvöld þvingunarúrræðum samkvæmt EES-samningnum. Áætlað er að Hollustuvernd þurfi að sinna um það bil 40% af öllum þeim Evrópu-gerðum sem stjórnvöldum er gert að innleiða í íslenskan rétt vegna EES samningsins, bæði með því að undirbúa innleiðingu þeirra og fylgja eftir framkvæmd reglna sem hafa tekið gildi. Undirbúningur fyrir innleiðingu Evrópu-gerða felst í fæstum tilvikum í því að þýða og prófarkalesa texta frá Brussel eins og sumir gætu haldið, heldur að finna skilvirkar leiðir til að uppfylla kröfur sem mótaðar eru innan Evrópubanda-lagsins, og ná markmiðum umhverfis- og neytendaverndar án þess að íþyngja íslensku samfélagi meira en brýna nauðsyn ber til.

Við gildistöku EES samningsins var ráðgjafarhlutverk Hollustuverndar gagnvart umhverfisráðuneytinu túlkað vítt hvað varðar Evrópumálin. Stofnuninni var ætlað að leggja mun meira af mörkum við að undirbúa innleiðingu Evrópu-gerða í íslenska lög-gjöf en hún var fær um að sinna þar sem nauðsynlegar fjárveitingar fylgdu ekki með verkefnum. Þetta hefur leitt til þess að aðrar skyldur hafa óhjákvæmilega setið á hakanum.

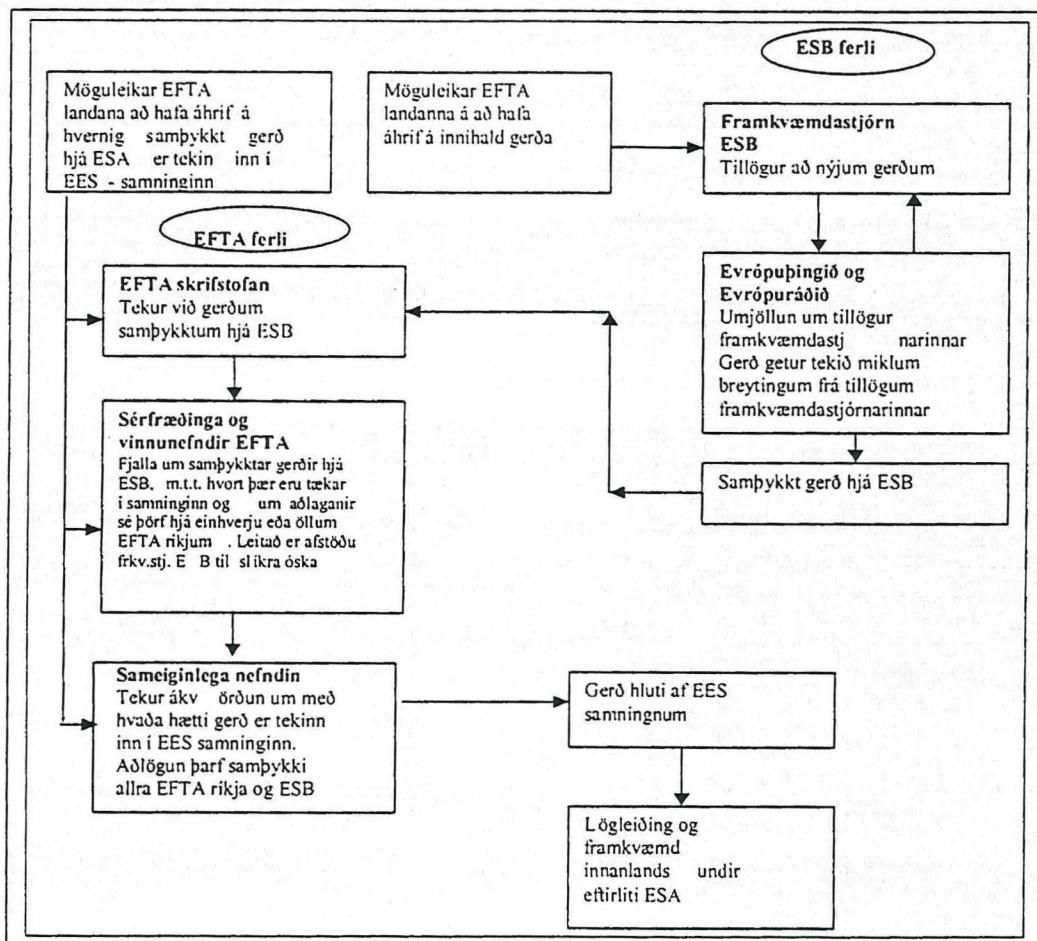


Myndin hér að ofan sýnir hvernig fjöldi Evrópu-gerða sem stofnunin kemur að þróast árin 1993-2000. Þrátt fyrir að þessar fjöldatölur séu ekki einhlýtur mælikvarði á vinnuframlag starfsmanna Hollustuverndar gefa þær samt sem áður sterka vísbendingu um hvernig mál hafa þróast. Hið sama er uppi á teningnum þegar litið er til fjölda reglugerða sem hafa verið gefnar út frá 1992 og eru að mestu settar í tengslum við EES samninginn.

1. Vöktun: þ.e. fylgjast með því hvaða reglur eru að koma,
2. Áhrif á mótun: þ.e. hafa áhrif á hvað reglurnar innihalda reglana, og
3. Þekkingu á innihaldi og svigrúmi við innleiðingu.

Í fyrsta lagi gefur auga leið að þegar stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að taka upp reglur sem samdar eru erlendis að miklu eða öllu leyti verður mikilvægt að fylgjast með og vara íslensk stjórnvöld við ef líklegt er talið að reglurnar skaði hagsmuni Íslendinga. Á sama hátt verður að benda stjórnvöldum á nauðsynlegar kröfur út frá sjónarmiði umhverfis- og neytendaverndar og hvetja til að aðgerðir til að uppfylla þær komi til framkvæmda hér á landi.

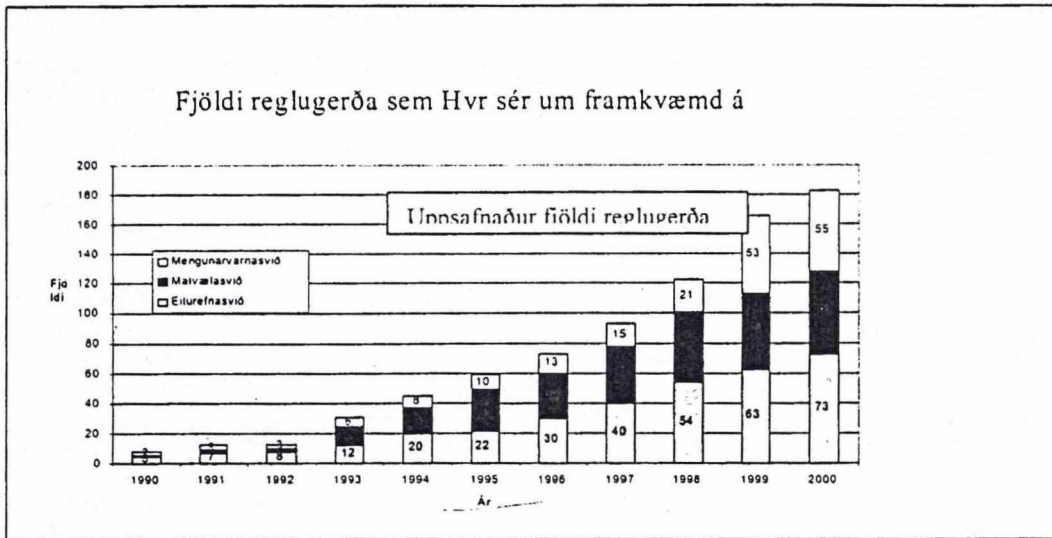
Í öðru lagi þarf að taka þátt í vinnunni ef ætlunin er að hafa *áhrif á innihald reglnanna*



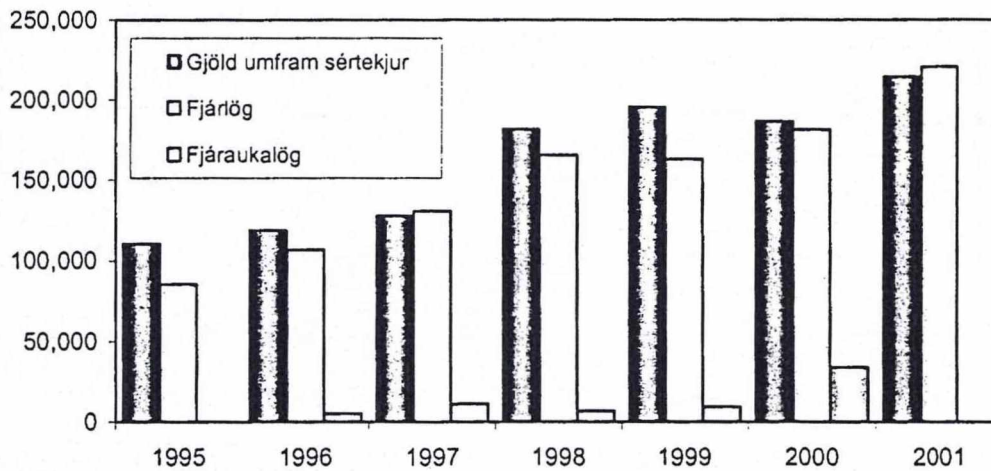
með því að fá tekið tillit til íslenskra sérhagsmuna. Reynslan hefur raunar sýnt að Evrópuþingurinn falla ekki allar vel að íslenskum aðstæðum og á stundum er unnt að ná sama marki með leiðum sem betur eru sniðnar að okkar aðstæðum.

Í þriðja lagi er mikilvægt að fylgjast með mótun reglnanna svo *íslensk stjórnvöld þekki þær í þaula*, og séu upplýst hvornig önnur ríki innleiða þær í sína löggjöf og átta sig á því svigrúmi sem gefst til að túlka skuldbindingarnar þegar þær eru innleiddar í löggjöf hér á landi.

Raunhæfasta leiðin til að gæta hagsmuna Íslendinga er að koma að málunum eins snemma í vinnsluferli Evrópuþingar og hægt er. Myndin hér að ofan sýnir hvenær í ákvörðunarferlinu EES þjóðirnar hafa einhvern kost á að hafa áhrif.



Samanburður á rekstrargjöldum og fjárlögum kemur vel á mynd inni hér að neðan. Þar sést að á árunum 1995 – 2000 var rekstarkostnaður nánast alltaf umfram fjárlög og flest árin fékk stofnunin fjármagn í gegnum aukafjárlög til að bæta rekstrarafkomu sína, sem dugði þó ekki til. Nánar er fjallað um tengsl fjárskuldbindinga og verkefna í ársskýrslu Hollustuvevndar 2000 – 2001.



Samanburður rekstrargjalda og fjárlaga 1995-2001.

Hvers vegna þarf að leggja svo mikla áherslu á Evrópustarfið ?

Eitt af grundvallarmarkmiðum EES samningsins er að jafna samkeppnisstöðu fyrirtækja og tryggja rétt almennings. Því er gengið eftir því að fyrirtæki lúti sömu eða sambærilegum reglum varðandi umhverfis- og neytendavernd og er annarsstaðar á innri markaði Evrópusambandsins. Í ljósi þessa verður að hafa í huga þrjá grunnþætti sem skipta sköpum varðandi það hvernig áhrif samningsins verða hér á landi:

Undanfarin tvö ár hafa teymi starfsmanna Hollustuverndar og umhverfisráðuneytisins unnið að því að fara yfir komandi gerðir átta sig á efni þeirra og áhrifum og innleiða inn í íslenskan rétt. Þetta hefur bætt verklag til muna varðandi skuldbindingar sem eru ekki komnar inn í samninginn, en þó er ljóst að talsvert er í að eldri gerðir hafi verið fjármagnaðar í samræmi við þau verkefni sem þær fela í sér.