



Borgarstjórnin í Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 135/2048
komudagur 8.4.2008

Reykjavík, 4. apríl 2008

R08020154

175

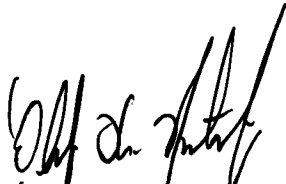
ÓKH/jb

Alþingi - Umhverfisnefnd
Unnur Kristín Sveinbjarnardóttir
Pórshamri
150 REYKJAVÍK

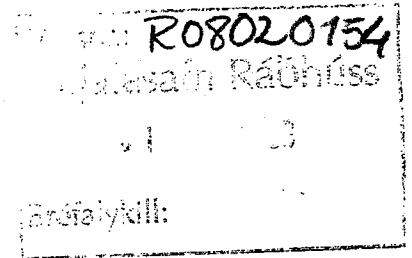
Frumvarp til laga um breytingar á lögum um brunavarnir - umsögn

Á fundi borgarráðs 3. þ.m. var lögð fram umsögn slökkviliðsstjóra um frumvarp til laga um breytingar á lögum um brunavarnir nr. 75/2000, með síðari breytingum, dags. 31. f.m.

Borgarráð samþykkti umsögnina, sem fylgir í ljósriti.



Ólafur Kr. Hjörleifsson
e.u.



10

31. mars 2008

Til borgarráðs

Undirritaður hefur að beiðni borgarlögmanns skoðað og gert umsögn um 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.

Í meðfylgjandi greinargerð er gerð grein fyrir þeim breytingum sem undirritaður leggur til að verði gerðar við frumvarpið. Megininnihald þeirra er að skýra og skerpa ábyrgð, úrræði og viðurlög.

Virðingarfyllst,

Jón Viðar Matthíasson,
slökkviliðsstjóri.

Greinargerð

Frumvarp til laga
um breytingu á lögum um brunavarnir, nr. 75/2000,
með síðari breytingum.
(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008, þskj. 618 – 376. mál)

Um 2. gr. frumvarpsins

Það hefur verið nokkuð vinsælt að breyta skipum í veitingastað, skemmtistað, íbúð og/eða aðrar vistarverur. Slík skip geta verið uppi á landi og/eða fastbundin við bryggju. Skipin hafa oft lent á milli eftirlitsaðila og ekki þurft að uppfylla öryggisreglur né önnur fyrirmæli hvað varðar brunavarnir.

Að þessu athuguðu er lagt til að orðin „*með haffærisskírteini*“ komi á eftir orðinu „skipum“ í 2. másl. 1. mgr. 2. gr.

Málsgreinin verður þá í heild sinni á eftirfarandi máta.

„Lögin gilda um eldvarnir og slökkvistörf vegna eldsvoða og viðbúnað við mengunaróhöppum á landi. Lögin taka ekki til eldvarna í skipum *með haffærisskírteini*, loftförum, almennum vinnuvélum, bifreiðum eða öðrum vélknúnum ökutækjum.“

Björgun á fastklemmdu fólki úr mannvirkjum og farartækjum með sérhæfðum björgunarbúnaði er mjög veigamikill þáttur í lífbjörgun og því á að vera sjálfsagður hlutur að kveðið sé á um það í lögum í hvers verkahring hún er. Þessari breytingu í frumvarpinu ber því sérstaklega að fagna. Mikil þekking, kunnátta og uppbygging tækjabúnaðar hefur átt sér stað nú þegar innan slökkviliðanna hvað þennan þátt snertir. Einnig hentar verkefnið starfsemi slökkviliða einstaklega vel, enda er því þannig fyrirkomið hjá nágrannalöndum okkar að klippuvinna er í höndum slökkviliða þar. Þetta er gamalt mál sem ítrekað hefur verið reynt að leysa og ánægjulegt að búið sé að finna lausn á því og er rétt að benda á það að málið var komið á það stig að stjórn Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins hafði rætt um hvert áframhald þessarar þjónustu myndi verða ef hún yrði ekki færð til slökkviliða með lögum og það hafa einnig fleiri gert á sveitarstjórnarstiginu.

Um 7. gr. frumvarpsins

Kennsla í Brunamálaskólanum er mjög sérhæfð og einnig þarf til þess tækjabúnað sem er ekki til nema hjá slökkviliðunum. Reynsla og þekking á þörfum og starfsemi slökkviliðanna vegur einnig þungt er horft er til skipulags og uppbyggingar á náminu. Faglegt eftirlit þarf þó ávallt að vera til staðar hjá Byggingarstofnun. Í ljósi þessa og einnig rökstuðnings sem kemur fram hér fyrir neðan vegna breytingar á 2. mgr. 9. gr. laganna er lagt til að orðin „*eða slökkviliði*“ komi á eftir orðinu „menntastofnun“ í 3. másl. 1. mgr. 9. gr..

Málsliðurinn verður þá í heild sinni á eftirfarandi máta.

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

Í 2. mgr. 9. gr. laganna er fjallað um fagráð Brunamálaskólans og eiga þar sæti, auk formanns sem ráðherra skipar, fulltrúar Landssambands slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna og fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ef tekið er tillit til 16. gr. núverandi laga, en þar segir að slökkviliðsstjóra beri að sjá um fræðslu slökkviliðsmanna og þjálfun þeirra í brunavörnum og viðbrögðum við mengunaróhöppum og að haldnar séu reglubundnar æfingar slökkviliðs, má færa fyrir því haldbær rök að fulltrúi Félags slökkviliðsstjóra ætti einnig að eiga sæti í fagráði en hann átti áður sæti í brunamálaráði sem nú er lagt niður.

Að þessu athuguðu er lagt til að orðin „*Félag slökkviliðsstjóra*“ komi á eftir orðunum „Samband íslenskra sveitarfélaga“ í 2. másl. 2. mgr. 9. gr. og einnig í sama másl. falli burt orðin „tilnefni hvort“ en í staðinn komi orðin „*tilnefni hvort*“.

Málsliðurinn verður þá í heild sinni á eftirfarandi máta.

„Samband íslenskra sveitarfélaga, *Félag slökkviliðsstjóra* og Landssamband slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna og *tilnefni hvort* sinn fulltrúa í skólaráð og skipar ráðherra formann.“

Um 9. gr. frumvarpsins

Í 2. málslið c-liðar í því sem nú er 1. mgr. 12. gr. laganna er fjallað um skyldu slökkviliðsstjóra til að kæra ólögsmæta búsetu í atvinnuhúsnæði til lögreglustjóra ef hætta þykir stafa af. Ákvæði þetta var sett inn með lagabreytingu nr. 67/2007 þegar umræða um óleyfisbúðir fór hátt. Velta má því fyrir sér hvort eðlilegt sé að taka eina tegund af brotum á lögunum og draga sérstaklega fram fyrir almenn ákvæði þeirra um refsiramma sem kveðið er á um í 34. gr. Hér er ekki gætt að fullu samræmis, en t.d. getur aðili sem teppir flóttaleiðir í fjölmennri verslun eða á samkomustað hæglega stofnað lífi fjölda fólks í hættu og skapað umtalsverða hópáhættu sem er meiri en einstaklingsáhætta sem skapast í óleyfisbúðum. Ef einhver brot á lögunum eru dregin sérstaklega fram á þennan hátt er eðlilegt að gera það á grundvelli alvarleika þeirra.

Lagt er til að í lok e.-liðar. 1. mgr. 12. gr. bætist við eftirfarandi „*Ef ljóst þykir að hætta geti skapast af ástandi brunavarna og sinni eigandi eða forráðamaður húsnæðisins ekki tilmælum slökkviliðsstjóra um úrbætur án ástæðulauss dráttar, eða ef um ítrekuð brot viðkomandi eiganda eða forráðamanna er að ræða, skal kæra viðkomandi aðila til lögreglu,*“ á eftir „Brunamálastofnun gefur út.“

E-liður 1. mgr. 12. gr. verður þá í heild sinni á eftirfarandi máta.

„hafa eftirlit með því að eigendur og forráðamenn atvinnuhúsnæðis sinni skyldum sínum um brunavarnir samkvæmt lögum og reglugerðum í samræmi við leiðbeiningar sem Brunamálastofnun gefur út. *Ef ljóst þykir að hætta geti skapast af ástandi brunavarna og sinni eigandi eða forráðamaður húsnæðisins ekki tilmælum slökkviliðsstjóra um úrbætur án ástæðulauss dráttar, eða ef um ítrekuð brot viðkomandi eiganda eða forráðamanna er að ræða, skal kæra viðkomandi aðila til lögreglu,*“

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 nú liggur Alþingi á 135. löggjafarþingi. Eðlilegt er að

samræmis gæti á milli aðila og að slökkviliðsstjóra sé einnig heimilt að taka gjald fyrir sínar úttektir. Hér er augljóslega skýr vilji löggjafans að þetta komist í betra horf og er það m.a. gert með nýjung sem er öryggisúttektir, sjá 34. gr. í frumvarpi til laga um mannvirki. En 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 gjaldtöku vegna útgáfu starfsleyfa, vottorða og fyrir aðkomu að öryggis- og lokaúttektum. Slíkt ákvæði gæti hljóðað með eftirfarandi hætti:

„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 hærrí en nemur kostnaði við framkvæmdina. Gjöldum þessum fylgir lögveð í viðkomandi fasteign eða lóð og má innheimta gjaldfallin gjöld með fjárnámi.“

Um 13. gr. frumvarpsins

Lögð er til breyting á 18. gr. laganna á ákvæðum um slysatryggingu slökkviliðsmanna. Þessi breyting felur í sér góða samræmingu þessara mála og er til bóta. Vert er að benda á að þessi lagabreyting kveður jafnvel á um kostnaðarsamari lausn en þá sem nú er kveðið á um. Huga þarf að þessum kostnaðarauka.

Um 17. gr. frumvarpsins

Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði við 28. gr. laganna ákvæði um að Byggingarstofnun geti krafist sveitarfélögin um hvers konar upplýsingar um stöðu brunavarna, búnað og starfsemi slökkviliða í sveitarfélaginu. Hér verður að gera kröfu til þess að slíkar fyrirspurnir séu málefnalegar en þó ekki verði settar skorður á upplýsingaöflun Byggingarstofnunar. Gagnaöflun getur verið tímafrek og nauðsynlegt að fyrirspurnir séu markvissar og lúti að gögnum sem í raun skipta máli m.t.t. þess sem verið er að kanna.

Lagt til að orðin „hvers konar upplýsingar um“ í nýrri málsgrein við 28. gr. falli brott, en lagt til að í stað þeirra komi orðin „nauðsynlegar upplýsingar til að meta“.

Málgreinin verður þá í heild sinni á eftirfarandi máta.

„Byggingarstofnun getur kafið sveitarfélög um *nauðsynlegar upplýsingar til að meta* stöðu brunavarna, búnað og starfsemi slökkviliða í sveitarfélaginu.“

Um 15. gr. núgildandi laga

Í frumvarpinu er ekki gerð tillaga um breytingar á 15 gr. núgildandi 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 stjórnslu og skerpa á ábyrgð og má til rökstuðnings nefna m.a. nýlegan dóm Héraðsdóms Reykjaness nr. E-1075/2007. Lagt er til að orðin „og varaslökkviliðsstjóra“ í 1. mgr. 15. gr. falli brott.

Málgreinin verður þá í heild sinni á eftirfarandi máta.

„Sveitarstjórn ræður slökkviliðsstjóra. Slökkviliðsstjóri er yfirmaður slökkviliðs en í forföllum hans varaslökkviliðsstjóri.“

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 sérstaklega í ljósi þess að slökkviliðsstjóra er skylt að kæra málið til lögreglu. Þar sem heimildir heilbrigðiseftirlits í þessum efnum eru ótvíræðar hefur í nokkrum tilvikum verið leitað aðstoðar þeirra við að taka myndir á vettvangi. Til að slíkir milliliðir verði ónauðsynlegir er lagt til að heimild slökkviliðs til myndatöku verði lögfest og þar með hafin yfir allan vafa. 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. nógildandi laga

Í frumvarpinu er ekki gerð tillaga um breytingar á 29. gr. laganna. Í 2. mgr. 29. gr. laganna er eftirfarandi upptalning 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. Því eru lagðar fram eftirfarandi breytingar á 2. mgr. 29. gr.

Lagt er til að orðin „í notkun“ 1. másl. 2. mgr. 29. gr. falli brott og að í lok 1. másl. 2. mgr. 29. gr. komi orðin „*eða ef brotin eru ákvæði samkvæmt lögum og reglugerðum um brunavarnir*“ til samræmis við 9. gr. frumvarpsins sem fjallar um breytingar á 12. gr. laganna og einnig að upptalningin setji ekki skorður á framkvæmd laganna. Einnig er lagt til að orðin „*úrbætur eða*“ komi á eftir orðinu „*fyrirskipa*“ í 2. tl. 2. mgr. 29. gr. því slökkviliðsstjóra ber ávallt í samræmi við góða stjórnsýsluhætti að gæta meðalhófs við ákvörðunartöku, en í því felst nánar tiltekið, að ekki skal nota harkalegri úrræði en efni standa til sem á við hvað varðar úrræðið öryggisvakt í ákveðnum tilvikum samanborið við úrbætur.

Málgreinin verður 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 *úrbætur 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.