

# HEILSUVERND STARFSMANNA

Skýrsla unnin af nefnd á vegum  
Vinnueftirlits ríkisins

Reykjavík  
Júní 1999

# EFNISYFIRLIT

<b>1. INNGANGUR</b> .....	<b>4</b>
<b>2. LÖG OG REGLUR</b> .....	<b>5</b>
2.1 LÖG UM AÐBÚNAÐ, HOLLUSTUHÆTTI OG ÖRYGGI Á VINNUSTÖÐUM NR. 46/1980 .....	5
2.1.1 <i>Skyldur og ábyrgð atvinnurekenda og starfsmanna</i> .....	6
2.1.2 <i>Fyrirliggjandi tillögur um breytingu á vinnuverndarlögunum</i> .....	7
2.2 RAMMATILSKIPUN ESB NR. 89/391 UM LÖGLEIÐINGU RÁÐSTAFANA ER STUÐLA AÐ BÆTTU ÖRYGGI OG HEILSU STARFSMANNA Á VINNUSTÖÐUM .....	7
2.3 REGLUR UM HEILSUEFTIRLIT .....	8
2.4 LÖG UM HEILBRIGÐISÞJÓNUSTU NR. 97/1990 .....	9
2.5 NORÐURLÖND .....	9
2.6 ALÞJÓÐAVINNUMÁLASTOFNUNIN (ILO) .....	10
<b>3. STAÐA HEILSUVERNDAR STARFSMANNA HÉR Á LANDI</b> .....	<b>11</b>
3.1 FORVARNIR - SKILGREINING .....	12
3.2 HEILSUEFLING Á VINNUSTAÐ .....	12
3.3 HEILSUGÆSLUSTÖÐVAR .....	13
3.4 TRÚNAÐARLÆKNAR .....	13
3.5 EINKAREKIN ÞJÓNUSTUFYRIRTÆKI .....	13
3.6 RÁÐGJAFAR .....	14
3.7 VINNUEFTIRLIT RÍKISINS .....	14
<b>4. HEILSUVERND STARFSMANNA – MARKMIÐ OG LEIÐIR</b> .....	<b>15</b>
4.1 TILGANGUR .....	15
4.2 MARKMIÐ .....	15
4.3 LEIÐIR AÐ MARKMIÐUM .....	15
4.3.1 <i>Greining og áhættumat á vinnuumhverfi og ráðgjöf um forvarnir</i> .....	15
4.3.2 <i>Fræðsla og ráðgjöf</i> .....	16
4.3.3 <i>Heilsueftirlit</i> .....	17
4.4 ÁBYRGÐ OG SKYLDUR VEGNA HEILSUVERNDAR STARFSMANNA Á VINNUSTAÐ .....	18
4.5 VERKASKIPTING HEILSUVERNDAR STARFSMANNA, VINNUEFTIRLITS OG HINS ALMENNA HEILBRIGÐISKERFIS .....	18
4.6 STARFSFÓLK HEILSUVERNDAR STARFSMANNA .....	19
4.6.1 <i>Menntun</i> .....	19
4.7 KOSTNAÐUR .....	20
4.7.1 <i>Kostnaður atvinnurekenda</i> .....	20
<i>Kostnaður opinberra aðila</i> .....	21
<b>5. ÁRANGURSMAT</b> .....	<b>22</b>
5.1 KOSTNAÐAR - ÁVINNINGUR (COST BENEFIT) .....	22
5.2 KOSTNAÐAR – ÁRANGURSGREINING .....	22
5.3 KOSTNAÐAR - LÁGMÖRKUN (COST-MINIMIZATION) .....	22
5.4 KOSTNAÐAR – NYTJAGREINING (COST UTILITY) .....	23
<b>6. REKSTRARFORM HEILSUVERNDAR STARFSMANNA</b> .....	<b>24</b>
<b>7. SKIPURIT</b> .....	<b>26</b>
<b>8. FRAMKVÆMDAÁÆTLUN</b> .....	<b>29</b>
8.1 FLOKKUN ATVINNUGREINA .....	30
8.1.1 <i>Atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands</i> .....	30
8.1.2 <i>Atvinnugreinaflokkun Vinnueftirlits ríkisins</i> .....	31
8.2 TILLÖGUR UM ÁFANGASKIPTINGU OG LOKAFREST TIL AÐ GERA SAMNINGA UM HEILSUVERND STARFSMANNA .....	31
8.2.1 <i>Atvinnugreinar í 1. áfanga:</i> .....	31
8.2.2 <i>Atvinnugreinar í 2. áfanga:</i> .....	32

8.2.3	<i>Atvinnugreinar í 3. áfanga:</i>	32
8.2.4	<i>Atvinnugreinar í 4. áfanga:</i>	32
<b>9.</b>	<b>SAMANTEKT OG TILLÖGUR</b>	<b>34</b>
9.1	TILLÖGUR NEFNDARINNAR	34
<b>10.</b>	<b>VIÐAUKI I</b>	<b>36</b>
10.1	HEILSUVERND STARFSMANNA Á NORÐURLÖNDUM	37
10.1.1	<i>Danmörk</i>	37
10.1.2	<i>Finnland</i>	39
10.1.3	<i>Noregur</i>	41
10.1.4	<i>Svíþjóð</i>	43
<b>11.</b>	<b>VIÐAUKI II</b>	<b>46</b>
11.1	SAMÞYKKTIR ILO	47

## 1. Inngangur

Í lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum er kveðið á um að fyrirtæki skuli koma á fót heilsuvernd starfsmanna og semja við heilsugæslustöð eða sjúkrahús sem næst liggur um framkvæmdina. Ekki var raunhæft að slík framkvæmd gæti komist á í upphafi vegna þess hversu skammt uppbygging heilsugæslustöðva var þá komin og af ýmsum orsökum hefur þetta fyrirkomulag ekki komist til framkvæmdar. Stjórn Vinnueftirlits ríkisins hefur haft til athugunar hvernig úr þessu mætti bæta og eru tillögur hennar settar fram í þessari greinargerð.

Með heilsuvernd starfsmanna er átt við forvarnarstarf innan fyrirtækjanna sem miðar að því að koma í veg fyrir heilsutjón vegna aðstæðna á vinnustað. Forvarnarstarfið er unnið af til þess bæru fagfólki í umboði atvinnurekenda, í samstarfi við þá og starfsmenn. Í grófum dráttum felst starfið í því að greina áhættu og skipuleggja forvarnir. Ennfremur að forgangsraða framkvæmdum sem byggja á þeirri greiningu. Heilsuskoðanir geta fallið undir starfseminu, en þær eru þó ekki kjarni hennar.

Heilsuvernd starfsmanna er mikilvægur þáttur vinnuverndar í nágrannalöndunum, en mjög er þó mismunandi til hversu stórs hluta launafólksa hún nær. Starfsemin er hvergi bundin við almenna heilsugæslu og víðast hvar er framkvæmd hennar í höndum sjálfstæðra þjónustuaðila eða fyrirtækjanna sjálfra þegar stærri fyrirtæki eiga í hlut.

Ekki er gert ráð fyrir því í vinnuverndarlögunum að sérstakar reglur skuli settar um heilsuvernd starfsmanna. Stjórn Vinnueftirlitsins er hins vegar falið að setja reglur um framkvæmd læknisskoðana þar sem þær eiga við og hefur það verið gert á nokkrum sviðum.

Skiptar skoðanir hafa verið um það hvort breyta þurfi lagaákvæðunum til þess að raunhæft verði að skipuleg heilsuvernd starfsmanna komist á laggirnar. Það sjónarmið varð ofan á í nefndinni að rétt sé að opna lögin og þar með gefa fleiri aðilum en heilsugæslustöðvum möguleika á að taka að sér þjónustu á sviði heilsuverndar starfsmanna.

Skýrsla sú sem hér liggur fyrir, var samin af undirnefnd stjórnarinnar sem í átta sæti þau Eyjólfur Sæmundsson forstjóri, sem var formaður, Óskar Maríusson frá VSÍ, Jón Rúnar Pálsson frá VMS, Helgi Andrésson frá BSRB og Grétar Þorleifsson og síðar Guðrún Kr. Óladóttir frá ASÍ. Hulda Ólafsdóttir sjúkrajálfari hjá Vinnueftirlitinu var ritari nefndarinnar.

Í skýrslunni er hlutverk og markmið heilsuverndar starfsmanna skilgreint og reifað hvernig nefndin metur að standa beri að framkvæmd hennar. Tilgangur skýrslunnar er að fá fram umræðu um það hvernig rétt sé að standa að framkvæmd heilsuverndar starfsmanna hér á landi þannig að stjórnvöld geti tekið ákvörðun um það.

## 2. Lög og reglur

Í þessum kafla verður í stuttu máli gerð grein fyrir lögum og reglum sem á einhvern hátt fjalla um heilsuvernd starfsmanna og tengd mál. Í nokkrum reglum er kveðið á um heilsueftirlit starfsmanna og verður farið í stuttu máli yfir helstu atriði þeirra reglna í kafla 2.3.

### 2.1 Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980

Vinnuverndarlögin, eins og lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum eru kölluð í daglegu tali, voru sett árið 1980.

Í II. kafla laganna er fjallað um *öryggis- og heilbrigðisstarfsemi innan fyrirtækja. Samskipti atvinnurekenda og starfsmanna*. Í þessum kafla er kveðið á um fyrirkomulag við val öryggistrúnaðarmanna og öryggisvarða, tengt fjölda starfsmanna. Einnig er tekið fram hver ber ábyrgð á að þessu fyrirkomulagi sé komið á. Þar stendur:

4. gr.

Í fyrirtækjum, þar sem eru 1 til 9 starfsmenn, skal atvinnurekandi og/eða verkstjóri hans stuðla að góðum aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustað, í nánu samstarfi við starfsmenn fyrirtækisins og félagslegan trúnaðarmann þeirra, sbr. þó 2. mgr. þessarar greinar.

Forstjóri Vinnueftirlits ríkisins getur þó ákveðið, ef þurfa þykir, að fyrirkomulag það, sem getið er um í 5. gr., gildi einnig fyrir starfshópa, sem getið er í þessari grein, þegar sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, sbr. til dæmis 40. og 44. gr. laga þessara.

5. gr.

Í fyrirtækjum, þar sem eru 10 starfsmenn eða fleiri, skal atvinnurekandi tilnefna einn aðila af sinni hálfu öryggisvörð og starfsmenn skulu tilnefna annan úr sínum hópi öryggistrúnaðarmann. Þeir skulu í samvinnu fylgjast með því, að aðbúnaður, hollustuhættir og öryggi á vinnustað séu í samræmi við lög þessi.

6. gr.

Í fyrirtækjum, þar sem eru 50 starfsmenn eða fleiri, skal stofna öryggisnefnd. Starfsmenn kjósa úr sínum hópi tvo fulltrúa og atvinnurekandi tilnefnir tvo fulltrúa. Þessi nefnd skal skipuleggja aðgerðir varðandi aðbúnað, hollustuhætti og öryggi innan fyrirtækisins, annast fræðslu starfsmanna um þessi efni og hafa eftirlit á vinnustöðum með því, að ráðstafanir er varða aðbúnað, hollustuhætti og öryggi komi að tilætluðum notum.

XI. kafli laganna fjallar um *heilsuvernd, læknisskoðanir og aðrar rannsóknir* en þar er heilsuvernd starfsmanna skilgreind í gr. 65:

Heilsuvernd starfsmanna merkir í lögum þessum þjónustu, sem komið er á fót, til þess að

- stuðla að því, að starfsmenn séu verndaðir gegn hvers konar heilsuvá eða heilsutjóni, sem stafa kann af vinnu þeirra eða vinnuskilyrðum,
- stuðla að því, að vinnu sé hagað þannig, að starfsmenn fái verkefni við hæfi og stuðla að andlegri og líkamlegri aðlögun þeirra að starfsumhverfi,
- stuðla að andlegri og líkamlegri velliðan starfsmanna.

Lögin taka einnig til þess hver á að annast heilsuvernd starfsmanna en 66. grein laganna hljóðar svo:

*Heilsuvernd starfsmanna skal falin þeirri heilsugæslustöð eða sjúkrahúsi sem næst liggur og/eða auðveldast er að ná til, sbr. 19. gr. laga nr. 57/1978"(nú laga nr. 97/1990).*

*"Hvert fyrirtæki skal gera skriflegan samning við stjórn viðkomandi heilbrigðisstofnunar (stofnana) um fyrirkomulag og framkvæmd þeirrar þjónustu sem veita skal. Vinnueftirlit ríkisins skal sjá um að slíkir samningar séu gerðir og hlutast til um að skorið sé úr ágreiningi sem upp kann að koma milli heilsugæslustöðvar, sjúkrahúss og atvinnurekanda.*

Á þeim tíma sem lögin voru sett var uppbygging heilsugæslustöðva stutt á veg komin og því fyrirséð að þetta ákvæði laganna gæti ekki tekið gildi fyrst um sinn. Einnig liggur fyrir að heilsugæslustöðvar hafa margar hverjar tæplega aðstöðu til að taka þetta starf að sér. Engin bein ákvæði eru í lögnum um setningu reglna eða reglugerða með frekari ákvæðum um heilsuvernd starfsmanna. Í 67. gr. laga nr. 46/1980 er kveðið á um læknisskoðanir starfsmanna og er stjórn Vinnueftirlitsins falið að setja reglur um þær í samráði við heilbrigðisyfirvöld.

### 2.1.1 Skyldur og ábyrgð atvinnurekenda og starfsmanna

Í IV. kafla vinnuverndarlaganna er kveðið á um almennar skyldur og til að skýra það sem best hefur Vinnueftirlit ríkisins gefið út **Leiðbeiningar um vinnuvernd nr. 3 1992** um skyldur og ábyrgð samkvæmt lögum og reglum um vinnuvernd, en þar segir m.a.:

*Almennar skyldur atvinnurekenda samkvæmt vinnuverndarlögnum eru þessar:*

*Að tryggja að gætt sé fyllsta öryggis og góðs aðbúnaðar og hollustuhátta á vinnustað þannig að þar sé framfylgt lögum og settum reglum um vinnuvernd.*

*Að gera starfsmönnum sínum ljósa slysa- og sjúkdómshættu sem kann að vera bundin við starf þeirra og sjá um að þeir fái nauðsynlega kennslu og þjálfun í að framkvæma störf sín á þann hátt að ekki stafi hættu af.*

*Að fara að ákvæðum laga og reglna um að veita öryggistrúnaðarmönnum og Vinnueftirliti upplýsingar, taka þátt í samstarfi um öryggismál og láta fyrirtæki sitt gegna þeirri upplýsinga- og tilkynningaskyldu sem þar eru ákvæði um.*

...

*Atvinnurekendur er nauðsynlegt að fylgjast með því hvernig þeir, sem falið er ábyrgðarhlutverk, gegna því.*

Það er því atvinnurekandinn sem ber ábyrgð á að vinnuaðstæður séu fullnægjandi. Engu að síður bera starfsmenn einnig ábyrgð á eigin vinnuumhverfi. Um skyldur starfsmanna segir:

*Starfsmenn skulu stuðla að því, að starfsskilyrði innan verksviðs þeirra séu fullnægjandi að því er varðar aðbúnað, hollustuhætti og öryggi og einnig að því að þeim ráðstöfunum sem gerðar eru til þess að auka öryggi og bæta aðbúnað og hollustuhætti samkvæmt lögum þessum sé framfylgt.*

*Starfsmaður sem verður var við ágalla eða vanbúnað sem leitt gæti til skerts öryggis eða lakari aðbúnaðar eða hollustuhátta, sem hann getur ekki sjálfur bætt úr, skal umsvifalaust tilkynna það öryggisverði, öryggistrúnaðarmanni, verkstjóra eða atvinnurekenda....*

*Skyldur starfsmanna eru afmarkaðar við þrengri svið en skyldur stjórnenda og varða einkum eigin vinnu og vinnubrögð. Þeim telst skylt að fylgja öryggisreglum hvort sem þær eru settar af fyrirtækinu eða opinberum eftirlitsstofnunum eða ráðuneytum.*

## 2.1.2 Fyrirliggjandi tillögur um breytingu á vinnuverndarlögunum

Stjórnvöld hafa lagt fram hugmyndir um nokkrar breytingar á vinnuverndarlögunum frá 1980. Ekki náðist að leggja frumvarpið fyrir vorþingið 1999 en vænta má þess að frumvarp verði lagt fyrir næsta þing.

Tvær af þessum breytingatillögum snúa að því að gera lögin skýrari og tengjast ákvæðum svonefndar rammatilskipunarinnar ESB um vinnuvernd nr. 89/391. Ein tillagan fjallar hins vegar um gerð áhættumats og hljóðar svo:

*Við 13. gr. bætist fimm nýjar málsgreinar, svohljóðandi:*

*Atvinnurekandi skal gera skriflegt áhættumat sem greinir áhættu sem öryggi og heilsu starfsmanna er búin vegna starfa í þágu fyrirtækis hans og gera áætlun um forvarnir í samráði við fulltrúa starfsmanna, sbr. II. kafla laga þessara.*

*Í áhættumati skal taka afstöðu til allra þátta í vinnuumhverfinu sem skapa áhættu fyrir öryggi og heilsu starfsmanna og meta hvernig henni verði mætt svo sem með forgangsröðun verkefna, aðgerðaráætlun, verklagsreglum, fræðslu, þjálfun og forvörnum. Einnig skal meta þá áhættu sem tekin er hvað varðar öryggi og heilsu starfsmanna, meðal annars með vali á tækjum, efnum eða efnablöndum og innréttingum á vinnustað.*

*Áhættumat skal vera til reiðu í fyrirtækinu fyrir stjórn fyrirtækisins, starfsmenn og Vinnueftirlit ríkisins.*

*Endurskoða skal áhættumat þegar breytingar verða á vinnuáðstæðum, vinnutilhögun, framleiðsluáferðum o.fl.*

*Stjórn Vinnueftirlits ríkisins setur nánari reglur um gerð áhættumats, forvarnaráætlunar og innra eftirlit atvinnurekenda.*

## 2.2 Rammatilskipun ESB nr. 89/391 um lögleiðingu ráðstafana er stuðla að bættu öryggi og heilsu starfsmanna á vinnustaðum

Búast má við að fyrir árslok 1999 verði rammatilskipun ESB nr. 89/391 tekin upp í reglur á Íslandi, þ.e. þau ákvæði hennar sem ekki eru þegar í gildandi lögum og reglum. Í tilskipuninni er áhersla lögð á verndar- og forvarnarstarf og heilsuvernd sem fellur meira og minna vel að ákvæðunum um heilsuvernd starfsmanna í XI. kafla vinnuverndarlaganna. Í rammatilskipuninni segir eftirfarandi:

### 5. gr. Almenn ákvæði

1. Vinnuveitanda er skylt að tryggja öryggi og heilsu starfsmanna við allar aðstæður í vinnu.

2. Þótt vinnuveitandi fái til liðs við sig hæfa utanaðkomandi þjónustuaðila eða einstaklinga, skv. 3. mgr. 7. gr., leysir það hann ekki undan ábyrgð á þessu sviði....

### 7. gr Þjónusta á sviði verndar og forvarna

...

3. Ef ekki er unnt að gera slíkar ráðstafanir til verndar eða forvarnar, vegna þess að hæft starfsfólk er ekki að finna í fyrirtækinu og/eða stofnuninni, skal vinnuveitandi fá til liðs við sig hæfa utanaðkomandi þjónustuaðila eða einstaklinga.

...

5. Undir öllum kringumstæðum skulu:

- þeir starfsmenn sem eru tilnefndir hafa nauðsynlega færni og aðstöðu,

- þeir utanaðkomandi þjónustuaðilar eða einstaklingar sem leitað er ráða hjá, hafa nauðsynlega hæfni og einstaklingsbundin og fagleg ráð,

og

- starfsmenn sem eru tilnefndir og utanaðkomandi þjónustuaðilar eða ráðgjafar vera nægilega margir til að fást við skipulagningu verndar- og forvarnarráðstafana,...

### **9. gr. Ýmsar skyldur vinnuveitenda**

#### **1. Vinnuveitandi skal:**

a) hafa undir höndum mat á áhættu er varðar öryggi og hollustu á vinnustað, að meðtalinni þeirri áhættu sem sérstökum hópum starfsmanna er biðin;

### **11. gr. Samráð við starfsmenn og þátttaka þeirra**

1. Vinnuveitendur skulu hafa samráð við starfsmenn og/eða fulltrúa þeirra og heimila þeim að taka þátt í umræðum um öll mál er tengjast öryggi og hollustu á vinnustöðum.

Þetta felur í sér:

- að haft er samráð við starfsmenn,
- að starfsmenn og /eða fulltrúar þeirra hafa tillögurét,
- eðlilega þátttöku í samræmi við landslög og /eða venjur

...

Rammatilskipunin er mjög skýr hvað varðar skyldur atvinnurekenda og hefur nefndin tekið mið af tilskipuninni í tillögum sínum varðandi markmið og fyrirkomulag heilsuverndar starfsmanna á Íslandi.

## **2.3 Reglur um heilsueftirlit**

Vinnueftirlit ríkisins setur ýmsar reglur um vinnuvernd sem síðar eru staðfestar og birtar af félagsmálaráðuneytinu. Í eftirfarandi reglum er fjallað um heilsufarsskoðanir starfsmanna:

- Reglur um asbest nr.379/1996 (1. gr. Heilsueftirlit . Þarf að liggja fyrir mat á heilsufari áður en vinna við asbest hefst)
- Reglur um hávaðavarnir á vinnustöðum og heyrnareftirlit starfsmanna nr. 500/1994 (9. gr. Eftir því sem við verður komið skal árlega mæla heyrn hjá þeim starfsmönnum sem ætla má að verði fyrir hávaða yfir 85 dB(A)og er starfsmönnum skylt að gangast undir mælingu.)
- Reglur um skjávinnu nr. 498/1994 (9. gr. Augn- og sjónvernd starfsmanna. Starfsmenn eiga rétt á augnskoðun áður en skjávinna hefst og með jöfnu millibili eftir það.)
- Reglur um vinnu með blý og blýsölt nr. 698/1995 (6. gr. Heilsueftirlit og mælingar á blýi í blóði. Starfsmaður skal fara í heilsueftirlit áður en starfið hefst og þriðja hvert ár eftir það meðan blýmengun varir.)
- Reglur um verndun starfsmanna gegn hættu á heilsutjóni af völdum líffræðilegra skaðvalda á vinnustöðum nr. 554/1996 (13. gr. Heilsueftirlit. Skipuleggja skal viðeigandi heilsueftirlit fyrir þá starfsmenn sem metið er að búi við hættu fyrir heilsu eða öryggi.)
- Reglur um vinnu með krabbameinsvaldandi efni nr. 621/1995 (14. gr. Heilsueftirlit. Skipuleggja skal viðeigandi heilsueftirlit fyrir þá starfsmenn sem metnir eru í hættu.)
- Reglur um vinnu við vínýlklóríðeinliðu nr. 699/1995 (8. gr. Heilsueftirlit. Tryggja verður að starfsmaður gangist undir lækni- og skoðun við ráðningu eða áður en hann hefur störf og síðar. Viðkomandi læknir ákveður hve oft og hvers eðlis skoðunin er.)

Auk þessa skal bent á neðangreind ákvæði tilskipana ESB sem koma eiga til framkvæmdar hér á landi:

- Tilskipun Evrópusambandsins nr. 93/104/EB frá 23. nóvember 1993 um ákveðna þætti er varða skipulag vinnutíma (9. gr. Heilbrigðiseftirlit og tilfærsla næturvinnustarfsmanna yfir í dagvinnu. Næturvinnustarfsmenn eiga rétt á heilbrigðiseftirliti áður en ráðning fer fram og reglulega eftir það. Einnig skal bent á 10. gr. tilskipunarinnar um vernd vegna næturvinnu og 12. gr. um öryggis- og heilsuvernd.)



- Rammatilskipun ESB nr. 89/391 um lögleiðingu ráðstafana er stuðla að bættu öryggi og heilsu starfsmanna á vinnustöðum fjallar í 14. gr um heilsuverndareftirlit en þar segir:
  1. Til að tryggja að litið sé eftir heilsu starfsmanna í samræmi við áhættuna sem starf þeirra felur í sér gagnvart öryggi þeirra og heilsu, skal gera ráðstafanir í samræmi við landslög og/eða venjur.
  2. Ráðstafanirnar sem um getur í 1. tölul. skulu vera á þá leið að sérhverjum starfsmanni sé heimilt að gangast undir heilsuverndareftirlit með reglulegu millibili ef hann kys það. (Fram kom í nefndinni mismunandi skilningur á þýðingu og túlkun á þessum lið en enski textinn er svohljóðandi: "The measures referred to in paragraph 1 shall be such that each worker, if he so wishes, may receive health surveillance at regular intervals.")
  3. Heimilt er að heilsuverndareftirlitið fari fram á vegum heilbrigðiskerfis landsins.

Í ofangreindum reglum er ýmist um að ræða rétt starfsmanna til heilsufarsskoðana (reglur um skjávinnu, vinnutímatilskipunin) eða skyldur atvinnurekenda til að skipuleggja heilsueftirlit. Yfirleitt er talað um heilsueftirlit en í einu tilfelli er tilgreint að um læknisskoðun sé að ræða (reglur um vinnu við vínýklóríðeinliðu). Í reglum um hávaðavarnir á vinnustöðum og heyrnareftirlit starfsmanna er tekið fram að heyrnarmæling skuli framkvæmd af Heyrnar- og talmeinstöð Íslands eða heilsugæslustöð. Í öðrum tilfellum er ekki tekið fram hver á að framkvæma heilsueftirlit.

Yfirleitt er tekið fram að halda skuli skýrslur um heilsufar einstaklinga í samræmi við lög og reglur og upplýsa viðkomandi einstakling um niðurstöðurnar. Í mörgum tilfellum ber að tilkynna Vinnueftirliti ríkisins um niðurstöðurnar og kynna þær fyrir öryggistrúnaðarmönnum og öryggisvörðum. Ákvæði um hversu lengi skuli geyma skýrslur um heilsufar starfsmanna er að finna í sumum reglnanna. Í mörgum reglnanna er tekið fram að starfsmaður skuli fá nauðsynlegan búnað til úrbóta eða til að draga úr hættu sér að kostnaðarlausu. Einnig er í nokkrum reglnanna tekið fram að þeim sem bera ábyrgð á heilsueftirliti, beri að gera tillögur um hvaða verndar- eða forvarnarráðstafanir skuli gera með tilliti til einstakra starfsmanna.

Í rammatilskipuninni eru skyldur atvinnurekenda mjög skýrar hvað varðar áhættumat á vinnustað (5. og 9. gr.), vernd og forvarnir og það að leita þekkingar (7. gr.) á sviði heilsuverndar starfsmanna.

#### **2.4 Lög um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990**

Í lögum um heilbrigðisþjónustu er í 19. grein fjallað um hvaða þjónustu skuli veita á heilsugæslustöðvum. En þar er talað um að veita skuli heilsuvernd og eru atvinnusjúkdómar taldir upp sem ein af aðalgreinum hennar og er þar vitnað til vinnuverndarlaganna (lög nr. 46/1980). Það er því ljóst að heilsugæslustöðvum er ætlað að annast atvinnusjúkdómavarnir þótt ekki sé nánar kveðið á um í hverju þær felast.

#### **2.5 Norðurlönd**

Heilsuvernd starfsmanna hefur verið starfrækt formlega á Norðurlöndum í mörg ár og jafnframt verið í sífelldri endurskoðun. Í Noregi, Danmörku og Finnlandi eru í gildi lagaákvæði um heilsuvernd starfsmanna en ekki í Svíþjóð, þar er heilsuvernd

starfsmanna samningsatriði aðila vinnumarkaðarins. Einungis í Finnlandi er heilsuvernd starfsmanna rekin í sérstökum miðstöðvum á vegum hins opinbera. Á hinum Norðurlöndunum er annað fyrirkomulag utan opinbera heilbrigðiskerfisins. Fyrir Íslendinga er mikilvægt að læra af reynslu nágrannaþjóðanna. Í viðauka I er fjallað um stöðu heilsuverndar starfsmanna í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð.

## **2.6 Alþjóðavinnuálastofnunin (ILO)**

Eitt af hlutverkum Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (International Labour Organization, ILO) er að *vernda launafólk fyrir veikindum, sjúkdómum og slysum af völdum starfs þess*. ILO hefur oft fjallað um og gert tillögur og samþykktir sem tengjast þessu hlutverki stofnunarinnar.

Í viðauka II er að finna yfirlit yfir tillögur og samþykktir ILO um heilsuvernd starfsmanna frá árinu 1953 til dagsins í dag.

### 3. Staða heilsuverndar starfsmanna hér á landi

Lagaákvæðin í XI. kafla vinnuverndarlaganna nr. 46/1980, um heilsuvernd starfsmanna, læknisskoðanir og aðrar rannsóknir, voru nýmæli þegar þau voru sett og fólu í sér viðamikla og kostnaðarsama framkvæmd sem takmörkuð hefð var fyrir hér á landi. Í lögunum var valið að staðsetja heilsuvernd starfsmanna alfarið á heilsugæslustöðvum ólíkt því sem gerist á hinum Norðurlöndunum. Þar er heilsuvernd starfsmanna sérstök starfsemi utan við hið almenna heilbrigðiskerfi. Þó er í Finnlandi gert ráð fyrir að heilsuvernd starfsmanna geti verið á heilsugæslustöðvum en annað fyrirkomulag er heimilt.

Ljóst var að framkvæmd þessa kafla laganna var ekki möguleg fyrstu árin eftir gildistöku vegna þess að mikið vantaði upp á að heilsugæslustöðvar væru komnar um land allt. Fáar heilsugæslustöðvar voru þá t.d. starfræktar á höfuðborgarsvæðinu. Ennfremur var ljóst að heilsugæslustöðvar og sjúkrahús voru ekki undir það búin að taka þetta verkefni að sér.

Í upphafi var Vinnueftirlitið illa í stakk búið til að fylgja þessum ákvæðum eftir og var meiri áhersla lögð á aðra þætti vinnuverndarlaganna. Viðræður fóru fram við fulltrúa heilbrigðisyfirvalda á árinu 1982 um mögulegan þátt þeirra í framkvæmdinni, en niðurstaðan varð sú að þau myndu ekki koma að málinu.

Í þessari stöðu var af hálfu Vinnueftirlitsins talið skynsamlegt að hefja framkvæmd skipulegrar heilsuverndar starfsmanna með fremur afmörkuðu verkefni og þótti tilvalið að koma á skipulegri heyrnarvernd sem fyrsta skrefi hennar. Samkomulag varð um þetta og voru reglur um hávaðavarnir og heyrnareftirlit staðfestar í desember 1985 og tóku gildi 1. maí 1986. Þá var strax hafist handa við að koma heyrnarverndinni í framkvæmd og var sett á laggirnar sérstök nefnd til þess að vinna að þeim undirbúningi í samráði við heilbrigðisráðuneytið. Erfiðlega hefur gengið að koma þessum afmarkaða þætti heilsuverndar starfsmanna á laggirnar þrátt fyrir að ítrekað hafi verið leitað atbeina bæði heilbrigðismálaráðuneytis og félagsmálaráðuneytis. Nú hillir loks undir að skipuleg heyrnarvernd komist til almennrar framkvæmdar.

Þrátt fyrir að lagaákvæðin um heilsuvernd starfsmanna hafi ekki komið til almennrar framkvæmdar hafa ýmis fyrirtæki og stofnanir keypt þjónustu sem felur í sér heilsuvernd starfsmanna í einhverju formi. Ýmsir aðilar hafa veitt þessa þjónustu, heilsugæslustöðvar, sjúkrahús og sjálfstætt starfandi einstaklingar. Sem dæmi má nefna að fyrirtæki sem kennd eru við „stóriðju“, Álverið í Straumsvík, Járblendiverksmiðjan á Grundartanga, Kísiliðjan við Mývatn, Steinullarverksmiðjan á Sauðárkróki og Áburðarverksmiðjan hafa öll haft heilsuvernd starfsmanna í einhverju formi, sum hver frá því áður en vinnuverndarlögin tóku gildi.

Samhliða þessu hefur verið unnið á vegum Vinnueftirlitsins að gerð tillagna um það hvernig koma mætti á almennri framkvæmd lagaákvæðanna um heilsuvernd starfsmanna og læknisskoðanir.

### 3.1 Forvarnir - skilgreining

Þegar unnið er að forvörnum er æskilegt að gera sér grein fyrir mismunandi stigum forvarna. Þannig geta t.d. fyrirtæki markað sér stefnu um það hvar áhersla skuli lögð í forvarnarstarfinu. Því er gjarnan skipt niður í þrjú stig. **Forvarnir á fyrsta stigi** snúast um að fjarlægja hættu í vinnuumhverfi áður en hún veldur kvilla eða sjúkdómseinkennum, þ.e. áhættugreining, úttekt á vinnustað, tæknilegar og skipulagslegar úrbætur, ráðgjöf og fræðsla. **Annars stigs forvörn** felur í sér aðgerðir sem eiga að koma í veg fyrir að kvillar eða einkenni sem komin eru fram, taki sig upp eða ágerist, þ.e. ráðgjöf, fræðsla, úttekt á vinnustað, heilsufarsskoðun og meðferð. **Með þriðja stigs** forvörn er leitast við að koma í veg fyrir að sjúkdómar fái að þróast áfram og leiði til örorku eða dauða. Forvörn á þriðja stigi er fyrst og fremst á verksviði heilbrigðisþjónustunnar.

Starfsvettvangur heilsuverndar starfsmanna er aðallega við 1. stigs forvörn og að hluta til 2. stigs forvörn. Það sem snýr að meðferð sjúkdóma og einkenna á heima í hinu almenna heilbrigðiskerfi landsins.

### 3.2 Heilsuefling á vinnustað

Evrópskt samstarfsnet um heilsueflingu á vinnustað var stofnað árið 1996. Eitt af fyrstu verkefnum samstarfsnetsins var að skilgreina hvað felst í hugtakinu heilsuefling á vinnustað. Um árangur þeirrar vinnu má lesa í hinni svokölluðu Lúxemborgaryfirlýsingu en þar segir:

*„Heilsuefling á vinnustað er sameiginlegt átak vinnuveitenda, starfsmanna og þjófélagsins sem miðar að því að bæta heilsu og líðan vinnandi fólks.*

*Þessu markmiði verður náð með því að:*

- *bæta vinnuskipulag og vinnuumhverfi*
- *hvetja til virkari þátttöku*
- *yta undir þroska einstaklingsins“*

Vaxandi áhersla á heilsueflingu á vinnustað byggir annars vegar á rammatilskipun ESB nr. 89/391 sem er lögfest hér á landi (sjá kafla 2.2) og hins vegar á aukinni áherslu á vinnustaðinn sem ákjósanlegan vettvang heilsubótar.

Í Lúxemborgaryfirlýsingunni er heilsuefling á vinnustað skilgreind sem nútímaleg stjórnunaraðferð sem miðar að því að koma í veg fyrir heilsutjón í vinnu og efla heilbrigði og vellíðan starfsmanna.

Heilsueflingarstarfið getur snúið bæði að umhverfinu og einstaklingnum. Markmið heilsueflingar á vinnustað er ekki einungis að koma í veg fyrir heilsutjón heldur einnig að bæta heilsu og líðan vinnandi fólks og gengur þannig lengra en lagaramminn sem heilsuvernd starfsmanna byggir á.

Við skipulagningu heilsuverndar starfsmanna á Íslandi er full ástæða til að líta til þess sem evrópska samstarfsnetið um heilsueflingu á vinnustað er að gera því að það fellur á margan hátt vel að heilsuvernd starfsmanna.

### 3.3 Heilsugæslustöðvar

Eftir því sem best er vitað hafa fáar heilsugæslustöðvar á landinu séð sér fært að sinna heilsuvernd starfsmanna formlega. Þó er vitað um undantekningar hjá nokkrum stöðvum sem hafa sinnt heilsuvernd starfsmanna í fyrirtækjum.

Á heilsugæslustöðvum eru fáar heilbrigðisstéttir aðrar en lækna og hjúkrunarfræðingar. Það er því ljóst að stöðvar sem taka að sér heilsuvernd starfsmanna í fyrirtækjum þurfa að ráða til sín eða gera samning við ráðgjafa á tækni- og efnasviði og sérfræðinga í hreyfi- og stoðkerfi (sjá nánar í kafla 6).

### 3.4 Trúnaðarlækna

Ekki er til tæmandi yfirlit yfir fjölda fyrirtækja sem hafa trúnaðarlækna í sinni þjónustu. Samningar milli lækna og fyrirtækja geta verið margvíslegir. Árið 1991 birtust að nýju í Fréttabréfi Læknablaðsins upplýsingar um trúnaðarlæknastörf. Þar segir m.a. um réttindi og skyldur trúnaðarlækna:

- 1.01. *Trúnaðarlæknir veitir forráðarmönnum fyrirtækja og stofnana ráðgjöf varðandi læknisfræðileg málefni í viðkomandi rekstri.*
- 1.02. *Trúnaðarlæknir veitir ráðgjöf vegna fjarvista starfsmanna í veikinda- og slysatilfellum, meðal annars varðandi læknisvottorð.*
- 1.03. *Trúnaðarlæknir fyrirtækis gefur ekki út læknisvottorð starfsmanna til fyrirtækis. ...*
- ...
- 1.05. *Ef aðilar eru sammála um slíkt, getur trúnaðarlæknir annast reglubundið heilsufarseftirlit meðal starfsfólks, enda verði um það samið sérstaklega.*
- ...
- 1.07. *Trúnaðarlæknir býður upp á fastan viðverutíma í húsnæði fyrirtækis eða stofnunar með 100 starfsmenn eða fleiri.*
- 1.08. *Trúnaðarlækni er skylt að gæta hagsmuna starfsmanna varðandi allt sem gæti spillt heilsu þeirra í starfi. Samráð skal haft við Vinnueftirlit ríkisins, þegar ástæða þykir til.*
- 1.09. *Trúnaðarlæknir gegnir ekki hlutverki heimilislæknis fyrir starfsfólk. Honum ber ekki skylda til að sinna veikindum eða slysatilfellum, sem upp koma, nema í neyðartilvikum, enda hafi viðkomandi aðgang að heimilislækni eða slysavarðsstofu. Æskilegt er, að trúnaðarlæknir sé ekki jafnframt heimilislæknir starfsmanna fyrirtækisins.*
- 1.10. *Í starfi sínu fer trúnaðarlæknir ávallt eftir ákvæðum siðareglna lækna og læknalaga.*

Starfssvið trúnaðarlækna hefur verið mjög breytilegt eftir fyrirtækjum og virðast ofanefndar upplýsingar um réttindi og skyldur trúnaðarlækna vera fremur óljósar. Í sumum tilvikum hefur trúnaðarlæknir fasta viðveru og annast þá flest tilfallandi heilsufarsvandamál starfsmanna, svipað og heimilislæknir. Ekki er algengt að trúnaðarlæknar vinni að fyrsta stigs forvörn á vinnustöðum, þ.e. úttekt og áhættumati á vinnuumhverfi.

### 3.5 Einkarekin þjónustufyrirtæki

Að minnsta kosti eitt einkarekið fyrirtæki á Íslandi hefur gert samning við nokkur fyrirtæki um þjónustu á sviði heilsuverndar starfsmanna. Auk þess eru fyrirtæki og

sjálfstætt starfandi einstaklingar sem veita ráðgjöf um öryggismál og aðra afmarkaða þætti heilsuverndar svo sem næringarráðgjöf, mannleg samskipti, líkamsbeitingu við vinnu o.fl.

### **3.6 Ráðgjafar**

Töluvert er um það að fyrirtæki leiti til ráðgjafa með ýmis vandamál sem kunna að tengjast heilsuvernd starfsmanna. Þetta geta verið tæknimenn sem eru til kallaðir vegna mengunar, innilofts, öryggismála o.fl. Einnig eru sjúkraþjálfarar og iðjuþjálfar oft tilkallaðir vegna aðbúnaðar og öryggis á vinnustöðum. Ekki er til yfirlit yfir þessa starfsemi í landinu. Þó hefur innan Vinnueftirlits ríkisins verið útbúinn listi yfir ráðgjafa sem gera úttekt á vinnustað með tilliti til álags á hreyfi- og stoðkerfið og er hann sendur til aðila sem leita eftir upplýsingum um slíka ráðgjöf.

### **3.7 Vinnueftirlit ríkisins**

Í reynd hefur Vinnueftirlitið veitt ýmiss konar þjónustu sem fellur undir hugtakið heilsuvernd starfsmanna.

Eftirlitsmenn stofnunarinnar veita atvinnurekendum leiðbeiningar um margvíslega áhættu og leiðir til að framkvæma úrbætur samhliða eftirliti. Ábendingar eru í sumum tilfellum munnlegar en stundum eru þær settar fram í eftirlitsskýrslum. Ekki er æskilegt að blanda saman eftirliti og ráðleggingum með þessum hætti, skilja ber þarna á milli eins og kostur er.

Ýmsar smærri mælingar og athuganir á vinnuumhverfi eru framkvæmdar af eftirlitsmönnum stofnunarinnar. Má þar nefna hávaðamælingar, birtumælingar, mælingar á sprengifimum gasblöndum, súrefnismælingar, einfaldar inniloftsmælingar, staðbundnar mengunarmælingar o.fl. Samkvæmt vinnuskýrslum eftirlitsmanna framkvæmdu þeir 738 verk af þessu tagi á árinu 1998. Mælingar þessar eru oft nauðsynlegur þáttur í eftirlitinu sem þó nýtist vinnuveitanda um leið til að meta áhættu. Stundum eru mælingar gerðar eingöngu að beiðni atvinnurekenda, t.d. mælingar og skráning á hita- og rakastigi yfir tiltekið tímabil. Eðlilegt er að sá hluti slíkra mælinga sem ekki er þáttur í eftirliti færist til heilsuverndar starfsmanna.

Stofnunin hefur veitt sérhæfða mæliþjónustu sem krefst umfangsmikils mælibúnaðar og sérhæfðrar þekkingar. Þessi starfsemi er óháð eftirlitsstarfinu og er greidd af atvinnurekendum að hluta. Algengustu verkefni eru kortlagning á hávaðaálagi á starfsmenn í fyrirtæki eða deild innan þess, kortlagning á innilofti og mælingar á mengunarálagi á starfsmenn. Skýrslu um hvert verk er skilað til vinnuveitanda. Þessi þjónusta felur þannig í sér áhættumat á tilteknu sviði, en einnig eru veittar almennar leiðbeiningar um úrbætur, en vísað á ráðgjafa til úrlausnar sérhæfðra vandamála.

## 4. Heilsuvernd starfsmanna – markmið og leiðir

### 4.1 Tilgangur

Heilsuvernd starfsmanna á að stuðla að því að starfsmenn séu verndaðir gegn hvers konar heilsuvá eða heilsutjóni sem stafa kann af vinnu þeirra eða vinnuskilyrðum. Heilsuvernd starfsmanna á einnig að stuðla að því að starfsmenn fái verkefni við hæfi og að þeim líði vel andlega og líkamlega.

### 4.2 Markmið

Markmið heilsuverndar starfsmanna er:

1. Að fyrirbyggja óþægindi, sjúkdóma og slys sem rekja má til atvinnu fólks.
2. Að auka þekkingu atvinnurekenda og launafólks á áhættuþáttum í vinnuumhverfi.
3. Að draga úr fjarvistum vegna veikinda og slysa með því að auka öryggi og viðhalda heilsu starfsmanna og stuðla að aðlögun starfa að starfsmönnum.

### 4.3 Leiðir að markmiðum

Skýrsluhöfundar telja að ná megi settum markmiðum með eftirtöldum þremur leiðum sem hér er ráðað niður eftir áherslu og forgangsrið:

1. Greining og áhættumat á vinnuumhverfi og ráðgjöf um forvarnir
2. Fræðsla og ráðgjöf
3. Heilsufarsskoðanir

Forvarnarstarf á sviði heilsuverndar starfsmanna þarf að vera markvisst á 1. stigi forvarna sem snýr að því að fjarlægja áhættuþætti í vinnuumhverfi. Þannig eru vinnuaðstæður metnar, orsakir atvinnutengdra óþæginda, sjúkdóma og slysa greindar og gerðar raunhæfar tillögur um úrbætur. Leitast þarf við að leggja mælanlegt mat á hvort starfið miði að settum markmiðum.

Mikilvægt er að skilgreina starfsemi heilsuverndar starfsmanna og kynna hana fyrir aðilum vinnumarkaðarins, starfsmönnum í heilbrigðiskerfinu og öðrum þeim hópum er málið varðar. Stjórnendur, almennir starfsmenn og starfsfólk heilsuverndar starfsmanna þurfa að vinna sameiginlega að markmiðssetningu í hverju fyrirtæki út frá þeim markmiðum sem sett eru.

Verður hér lýst í stuttu máli hvað felst í hverjum lið fyrir sig.

#### 4.3.1 Greining og áhættumat á vinnuumhverfi og ráðgjöf um forvarnir

Í mörgum tilfellum eru til aðgengileg matskerfi til að meta áhættuþætti sem flestir fagaðilar í heilsuvernd starfsmanna geta notað. Í öðrum tilfellum er um sérhæfðara mat og mælingar að ræða og er þá mikilvægt að fá til starfsins aðila með sérhæfða þekkingu og viðeigandi tækjabúnað.

Vinnuumhverfið þarf að meta og greina út frá mismunandi áhættuþáttum meðal annars með tilliti til:

- líkamlegs og andlegs álags
- hávaða og lýsingar
- innanhússlofts
- öryggismála
- meðferðar hættulegra efna
- mengunar, geislunar o.fl.
- aðstæðna fyrir ákveðna starfshópa svo sem ungmenni, eldri starfsmenn og barnshafandi konur
- áhættuþátta sem tengjast samskipta- og stjórnunarmálum innan fyrirtækis

Eftir greiningu eru niðurstöður metnar, kynntar fyrir forráðamönnum fyrirtækjanna, öryggistrúnaðarmönnum eða fulltrúum starfsmanna og gerð áætlun um forgangsriðun úrbóta. Nauðsynlegt er að líta á vinnuumhverfið í heild sinni því oft getur lausn á einu vandamáli skapað annað.

#### **4.3.2 Fræðsla og ráðgjöf**

Starfsmenn heilsuverndar starfsmanna þurfa að fá ráðrúm til að kynna sér starfshætti fyrirtækisins, venjur og siði. Innsýn í sem flesta þætti starfsins bætir forsendur þeirra sem vinna að heilsuvernd starfsmanna til að veita viðeigandi og markvissa ráðgjöf og fræðslu.

Það þarf að tryggja starfsmönnum heilsuverndar starfsmanna aðgang að upplýsingum sem fyrirtækið hefur t.d. um fjölda starfsmanna, aldur og kyn ásamt nýráðningum, tíðni veikindaforfalla og orsakir þeirra. Einnig þarf að afla upplýsinga um öll vinnuslys og “hérumbil slys” í fyrirtækinu.

#### **Ráðgjöf**

Heilsuvernd starfsmanna hefur mikilvægu hlutverki að gegna hvað varðar ýmiss konar ráðgjöf. Sérþekking sem starfsmenn heilsuverndar starfsmanna búa yfir getur nýst stjórnendum fyrirtækja við t.d.:

- skipulag og framkvæmd innra starfs í fyrirtækjum
- aðgerðir/úrbætur í framhaldi af greiningu og mati á vinnuumhverfi og vinnuskipulagi
- ráðgjöf um vinnuskipulag og vinnuumhverfi o.fl. á hönnunarstigi
- leiðir til að virkja þátttöku starfsmanna í vinnuverndarmálum

Starfsmenn heilsuverndar geta veitt ráðgjöf við mótun og skipulagningu nýrra vinnustaða og/eða leiðbeint um endurbætur á vinnuskipulagi/vinnustað. Það er mikilvægt að samstarf milli hönnuða og heilsuverndar starfsmanna komist á mjög snemma í undirbúningsferlinu.

Viðamiklar breytingar á vinnustað skapa oft óánægju og óöryggi meðal starfsmanna. Með góðri ráðgjöf og samráði við starfsmenn má oft draga verulega úr óöryggi þeirra.



Reynsla og þekking starfsmanna er auðlind sem mikilvægt að nýta við breytingar á vinnuumhverfi og þannig má halda hættu á „hönnunarslysum“ í lágmarki.

Ráðgjöf og fræðsla getur verið veitt munnlega svo sem á formlegum fundum eða með fræðsluerindum en einnig með óformlegum fundum eða spjalli. Æskilegt er þó að beinar ráðleggingar séu settar fram skriflega og samskipti fyrirtækis og starfsmannaheilsuverndar séu skráð og unnt að rekja það sem fram hefur farið. Ráðgjöf þarf að ná til sem allra flestra í fyrirtækinu og gæti verið eitthvað breytileg eftir því hvaða hópar eiga í hlut hverju sinni. Mikilvægt er að ná til eftirfarandi hópa:

- öryggisnefnda eða öryggistrúnaðarmanna og öryggisvarða
- starfsmanna
- stjórnenda og millistjórnenda

### **Fræðsla**

Tilgangur fræðslunnar er að auka þekkingu starfsmanna og atvinnurekenda á tengslum milli hættu í vinnuumhverfinu og heilsufars. Í samráði við heilsuvernd starfsmanna, öryggisnefnd eða öryggistrúnaðarmann og öryggisvörð metur atvinnurekandi þörf fyrir kennslu eða námskeið sem geta m.a. fjallað um:

- mannleg samskipti
- streitustjórnun
- álagssjúkdómavarnir
- mengunarvarnir
- meðferð hættulegra efna
- hávaðavarnir, lýsingu og inniloft
- slysavarnir
- skyndihjálpar út frá aðstæðum á vinnustað

Eftir því sem hægt er ættu starfsmenn heilsuverndar starfsmanna að hvetja starfsmenn fyrirtækja til heilbrigðra lífshátta. Til dæmis að stunda líkamsrækt, borða fjölbreyttan og hollan mat, reykja ekki, fá nægilegan svefn o.s.frv. Það er ekki skilgreint sem verksemi heilsuverndar starfsmanna að standa fyrir líkamsrækt eða námskeiðum um almenna heilsuefningu. Hins vegar getur atvinnurekandi óskað eftir slíkri þjónustu fyrir starfsmenn fyrirtækisins og kemur það þá fram í samningum milli heilsuverndar starfsmanna og viðkomandi fyrirtækis.

### **4.3.3 Heilsueftirlit**

Heilbrigðisstarfsmenn heilsuverndar starfsmanna framkvæma heilsueftirlit sem bundið er í reglum eða lögum (sjá kafla 2.3). Þeir annast ekki almenna heilsugæslu starfsmanna en sjá um sérstakar skoðanir samkvæmt því sem kveðið er á um í umræddum reglum og tengjast áhættuþáttum í vinnuumhverfinu.

Gott vinnuumhverfi eykur líkur á góðri heilsu starfsmanna og dregur úr fjarvistum vegna veikinda. Innan heilsuverndar starfsmanna á að vinna markvisst að lausn vandamála er tengjast veikindaförföllum, sérstaklega langtíma fjarvistum og síendurteknum skammtíma veikindafjarvistum. Leita skal orsaka og lausna á þeim.

Starfsmenn með atvinnutengda sjúkdóma t.d. eksem, heyrnarskerðingu og álagseinkenni eiga að geta leitað til heilsuverndar starfsmanna með vandamál sín. Sama gildir um starfsmenn með skerta starfsorku eða skert þol gegn álagi sem fylgir störfum þeirra. Starfsmenn heilsuverndar leita leiða til þess að viðkomandi fái nauðsynlega aðstoð, t.d. með tillögum um úrbætur sem draga úr álagi/áreiti sem veldur kvillum eða vanlíðan, með tilfærslu í starfi eða með tilvísun til sérfræðinga. Gæta ber fyllsta trúnaðar gagnvart skjólstæðingum.

#### ***4.4 Ábyrgð og skyldur vegna heilsuverndar starfsmanna á vinnustað***

Það er nauðsynlegt að fyrir liggi áætlun með skýrum markmiðum og að öllum aðilum sé ljóst ábyrgðarsvið sitt. Heilsuvernd á vinnustað krefst ávallt náins samstarfs atvinnurekenda, starfsmanna og fulltrúa heilsuverndar starfsmanna. Það er skýrt kveðið á um það í vinnuverndarlögunum (nr. 46/1980) að það sé skylda atvinnurekenda að hafa samstarf við starfsmenn um allt sem varðar öryggismál, aðbúnað og hollustuhætti.

Heilsuvernd starfsmanna breytir ekki ábyrgð atvinnurekandans á að tryggja að gætt sé fyllsta öryggis og góðs aðbúnaðar og hollustuhátta á vinnustað. Eftir að starfsmenn heilsuverndar starfsmanna hafa metið vinnuumhverfið í samráði við öryggistrúnaðarmann eða fulltrúa starfsmanna og stjórnenda gefa þeir stjórnendum upplýsingar um niðurstöður og ráð um úrbætur með tillögum um forgangsröðun verkefna. Það er á ábyrgð atvinnurekandans að tryggja að nauðsynlegar úrbætur séu framkvæmdar. Á öllum stigum málsins þarf að vera samvinna milli stjórnenda á vinnustað og starfsmanna heilsuverndar starfsmanna.

Það er mjög brýnt að allir fagaðilar í heilsuvernd starfsmanna sýni hlutleysi varðandi samskipti atvinnurekenda og launafólks þannig að þeir geti náð trausti allra.

#### ***4.5 Verkaskipting heilsuverndar starfsmanna, Vinnueftirlits og hins almenna heilbrigðiskerfis***

Það hefur reynst ýmsum erfitt að átta sig á verkaskiptingu milli annars vegar Vinnueftirlits ríkisins og heilsuverndar starfsmanna og hins vegar milli heilsuverndar starfsmanna og almennrar heilsugæslu. Einnig verður vart nokkuð mismunandi skoðana á tengslum innra eftirlits í fyrirtækjum og heilsuverndar starfsmanna. Hér á eftir verður leitast við að skýra verkaskiptinguna í grófum dráttum.

Heilsuvernd starfsmanna á ekki að sinna almennri heilsugæslu starfsmanna vegna tilfallandi sjúkdóma eða óþæginda. Starfsmenn leita eftir sem áður til þeirrar heilsugæslustöðvar sem þeir tilheyra eða til heimilislæknis með almenna heilbrigðisþjónustu. Það er ekki verið að færa hluta af almennri heilsugæslu inn á vinnustaðina.

Vinnueftirlit ríkisins (VER) hefur eftirlit með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustað. Eftirlitsmenn VER veita ráð og gefa fyrirmæli um úrbætur á vinnustöðum sem byggja á settum lögum, reglum og ákvörðunum stjórnar VER. Það er ekki í verkahring þeirra að leita lausna á tilteknum málum sem þarfnast úrbóta. Það er á ábyrgð atvinnurekenda og eðlilegt að þeir hafi samráð við starfsmenn heilsuverndar

starfsmanna eins og lýst var hér að framan. Eftirlitsmenn Vinnueftirlits ríkisins skulu hafa eftirlit með því að fyrirtækin geri samninga um heilsuvernd starfsmanna og að samningar uppfylli lágmarkskröfur um þjónustu. Unnt verður að vísa ágreiningsmálum til VER.

Innra eftirlit í fyrirtækjum er ákveðin aðferð við vinnuverndarstarf innan fyrirtækja. Atvinnurekendur stjórna starfinu og bera ábyrgð á því. Það er yfirlýst stefna stjórnar VER að stuðla að því að innra eftirlit verði tekið upp í fyrirtækjum í vaxandi mæli. Ljóst er að tilkoma heilsuverndar starfsmanna mun auðvelda fyrirtækjunum að koma á slíkri starfsemi. Innra eftirlit byggir fyrst og fremst á því að innan fyrirtækjanna sjálfra fari fram kortlagning af vinnuumhverfinu og í framhaldi af því forgangsröðun nauðsynlegra úrbóta. Við innra eftirlit í fyrirtækjum er samstarf við starfsmenn heilsuverndar starfsmanna mjög mikilvægt, ekki síst á byrjunarstigi þar sem verið er að móta vinnuna og gera áhættumat. Það er síðan í verkahring Vinnueftirlitsins að meta hvort það kerfi sem innra eftirlit fyrirtækjanna byggir á sé fullnægjandi og hvort úrbætur séu í samræmi við settar reglur.

## **4.6 Starfsfólk heilsuverndar starfsmanna**

### **4.6.1 Menntun**

Þótt heilsuvernd starfsmanna hafi ekki verið komið á formlega á Íslandi er þegar nokkur þekking á sviðinu meðal heilbrigðisstarfsmanna og tæknimanna. Annars vegar þekking sem hefur skapast vegna reynslu af starfi innan fyrirtækja og hins vegar vegna námskeiða o.fl. sem aðilar hafa sótt.

*Endurmenntunarstofnun Háskóla Íslands* hefur á síðastliðnum árum haldið allmörg námskeið sem tengjast vinnuumhverfi, heilsuvernd starfsmanna og úttekt og greiningu á vinnustað. Oft eru þessi námskeið í samstarfi við fagfélög eða aðra sem hafa hagsmuna að gæta.

Í mörg ár hefur verið norrænt samstarf um námskeið á sviði vinnuverndar sem kallast *NIVA (Nordisk arbeidsmiljøutdanning)*. Þessi námskeið hafa staðið Íslendingum til boða og hafa starfsmenn Vinnueftirlitsins og fleiri sem vinna að vinnuverndarmálum nýtt sér þau. Á NIVA námskeiðum hefur verið lögð áhersla á fræðslu um áhættumat á vinnustöðum út frá heilbrigðis-, öryggis- og tækniþjónarmiðum. Einnig hafa verið haldin námskeið um rannsóknir á ýmsum sviðum vinnuverndar. Nokkur námskeiðanna hafa verið haldin á Íslandi.

Auk námskeiða hafa margir fagaðilar sótt ráðstefnur innanlands og utan um vinnuverndarmál. Einnig eru mörg fagfélög með virka vinnuverndarhópa sem hafa lagt línur í vinnuverndarstarfi viðkomandi stéttar.

*Vinnuvistfræðifélag Íslands (VINNÍS)* var stofnað í apríl 1997 og eru markmið félagsins: 1. að efla og kynna vinnuvistfræði á Íslandi og 2. að nýta vinnuvistfræðilega þekkingu við nýhönnun og endurhönnun húsnæðis og aðstöðu, við skipulag vinnu og vinnuferla, við hönnun búnaðar, tækja og ýmissa framleiðsluvara. Allir sem hafa áhuga á vinnuvistfræði geta orðið félagsmenn í VINNÍS.

Aðgengilegt fræðsluefni um vinnuvernd er töluvert. Má þar nefna bækurnar *Vinnuvistfræði* eftir Eyjólf Sæmundsson, *Vinnutækni við umönnun* eftir Þórunni Sveinsdóttur og Ágústu Guðmarsdóttur og *Bakskólann* eftir Magnús H. Ólafsson, auk fjölmargra bæklinga og myndbanda sem Vinnueftirlitið hefur gefið út.

Möguleikar á markvissri þekkingaröflun um heilsuvernd starfsmanna hafa verið nokkrir. Margir einstaklingar hafa þegar nýtt sér þetta. Til þess að fræðsla fyrir væntanlega starfsmenn heilsuverndar starfsmanna verði markviss þarf hún að vera á einni hendi sem skipuleggur fræðslu og tryggir gæði hennar. Sú skipulagning á vel heima innan Vinnueftirlits ríkisins.

Það er mat nefndarinnar að starfsmenn heilsuverndar starfsmanna þurfi að hafa sérþekkingu á vinnuverndarstarfi umfram grunnám fagaðila. Viðbótarþekkingu geta þeir aflað sér með námskeiðum eða framhaldsmenntun. Þeim sem ekki hafi lokið slíku námi verði gefinn kostur á námskeiðum.

#### **4.7 Kostnaður**

Í starfi heilsuverndar starfsmanna er það einkum þrennt sem þarf að kostnaðarmeta:

1. Mat á hættu í vinnuumhverfinu
2. Úrvinnsla mats og úrbætur á vinnustað
3. Heilsueftirlit

Það er mat nefndarinnar að kostnaðarskipting geti verið eftirfarandi:

1. Atvinnurekendur greiði þann kostnað sem til fellur vegna áhættumats á vinnustað og úrvinnslu mats.
2. Kostnaður sem tengist úrbótum og öðrum aðgerðum á vinnustað séu alfarið á kostnað atvinnurekenda.
3. Kostnaður vegna heilsueftirlits verði greiddur að hluta af sjúkratryggingum.

Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvort sjúkrasjóðir stéttarfélaganna gætu tekið þátt í einhverjum kostnaði í upphafi t.d. við heilsueftirlit félagsmanna. Bent er á að ekki er greitt í sjúkrasjóði fyrir opinbera starfsmenn.

##### **4.7.1 Kostnaður atvinnurekenda**

Mörg fyrirtæki hafa haft töluverðan kostnað af heilsuvernd starfsmanna m.a. vegna trúnaðarlækna og annarrar aðkeyptrar vinnu heilbrigðisstétta og tæknifólks. Einnig hafa margir atvinnurekendur tekið þátt í kostnaði vegna líkamsræktar og annarrar heilsuefningar starfsmanna. Ekki er til heildaryfirlit yfir þessar greiðslur.

Með tilkomu reglna um heilsuvernd starfsmanna ættu að vera allar forsendur til þess að skilgreina betur hlutverk þjónustuaðila. Það þarf að liggja fyrir hvaða þjónustubættir verði settir sem lágmarksskilyrði og eðlilegt er að þjónustuaðilar heilsuverndar starfsmanna verðleggja hvern verkþátt fyrir sig þannig að ljóst sé hvað

verið er að greiða fyrir. Í einhverjum tilvikum verður um viðbótarkostnað að ræða fyrir fyrirtækin.

Við mat á kostnaði þarf einnig að taka með ávinning vegna heilsuverndar starfsmanna sem oft er ekki eins sýnilegur (sjá kafla 5. Árangursmat). Átt er við ávinning sem felst í:

- færri veikindadögum starfsmanna
- minni útgjöldum vegna veikinda
- ánægðara og stöðugra vinnuafla sem skilar fyrirtækinu aukinni framleiðni
- betri þjónustu
- auknum gæðum
- lækkun iðgjalda slysatrygginga launafólks

Allt þetta dregur einnig úr stjórnunarkostnaði, t.d. vegna stöðugri mannafla.

#### **4.7.2 Kostnaður opinberra aðila**

Með tilkomu heilsuverndar starfsmanna er stuðlað að lækkun kostnaðar annars staðar í heilbrigðiskerfinu, þótt síðar verði. Það er ljóst að kostnaður vegna heilsuverndar starfsmanna verður umtalsverður og mestur fyrstu árin meðan verið er að koma starfseminni á. Nefndin telur eðlilegt að leitað verði til opinberra aðila um þátttöku í kostnaði við heilsuvernd starfsmanna vegna heilsueftirlits. Einnig mætti hugsa sér að fyrirtæki sem hafa gert skriflegan samning um heilsuvernd starfsmanna fái fjárhagslega hvatningu í formi lækkunar á launatengdum gjöldum þar sem lækkun yrði á sjúkra- og slysatryggingagjalds hlutanum.

Samkvæmt samningum við lækna greiðir Tryggingastofnun ríkisins (TR) ekki fyrir heilsuvernd, forvarnarstarf eða hópskoðanir. Engu að síður er ljóst að kostnaður TR er nokkur vegna heilsuverndar starfsmanna. Hann felst í því að vegna skorts á skipulagðri heilsuvernd starfsmanna leita starfsmenn með vinnutengd vandamál til heilsugæslu eða heimilislækna. TR tekur þátt í þeim kostnaði. Þessir starfsmenn munu leita til heilsuverndar starfsmanna þegar þar að kemur og væntanlega munu einkenni/sjúkdómar þeirra uppgötvast fyrir vegna heilsueftirlits m.t.t. áhættuþátta í vinnuumhverfi.

Heilsuvernd starfsmanna hefur í för með sér umtalsverðan kostnað við undirbúningsvinnu og stjórnun að hálfu Vinnueftirlitsins. Nefndin leggur áherslu á að Vinnueftirlitið getur einungis mætt þessum aukna kostnaði með því að hlutur stofnunarinnar í tryggingagjaldi verði óbreyttur frá 1998, þ.e. 0,06%.

## 5. Árangursmat

Það er eðlilegt og sjálfsagt að leggja mat á árangur heilsuverndar starfsmanna með þeim aðferðum sem tiltækar eru. Oft er erfitt að leggja mælistiku á árangurinn af slíku starfi, hann sést sjaldnast við fyrstu sýn.

Fáar innlendar rannsóknir hafa verið gerðar á ávinningi forvarna. En það eru til nokkrar aðferðir til að meta forvarnir eða áhrif mismunandi meðferðarforma í heilbrigðiskerfinu. Forvarnir og heilsuefling skila sér oft löngu eftir að fjármunir voru lagðir fram jafnvel áratugum síðar.

Árangursmat er hægt að gera með aðferðum heilsuhagfræðinnar en val á aðferð ræðst af því hversu margir þættir eru teknir með inn í matið. Það eru þá einkum notaðar eftirfarandi fjórar aðferðir.<sup>1,2</sup>

### 5.1 *Kostnaðar - ávinningur (cost benefit)*

- Mat á því hvort það sé þess virði að bjóða upp á tiltekna þjónustu
- Eingöngu tekið tillit til beins kostnaðar og ávinnings, reiknað í krónum
- Leitar svars við þeirri spurningu hvort veita eigi viðkomandi þjónustu eða ekki

Með kostnaðar-ávinningsgreiningu er verið að leggja peningalegt mat á árangur t.d. með því að meta fjölda veikindadaga fyrir og eftir úrbætur og önnur útgjöld vegna veikinda. Allir kostnaðarþættir eru metnir svo sem vegna veikinda, afleysinga, nýráðninga, atvinnuslysa og atvinnusjúkdóma. Einnig grunnþættir í vinnuverndarstarfi, t.d. fundir, námskeið, leiðsögn, átak til forvarna. Laun vega oftast þyngst í kostnaði við rekstur fyrirtækja og er því veigamesta atriðið að draga úr kostnaði vegna veikinda með átaki í forvörnum.

### 5.2 *Kostnaðar – árangursgreining*

- notuð til að bera saman kostnað þegar árangur er sá sami en misvaranlegur
- táknuð í náttúrulegum einingum, svo sem unnin lífár, verkjalausir dagar o.s.frv.

Kostnaðar-árangursgreining er notuð þegar um tvær eða fleiri leiðir er að velja að fyrirfram ákveðnu markmiði. Leitast er við að svara spurningunni um hvernig er best að ná tilteknu markmiði með lágstum tilkostnaði miðað við hámarksárangur. Niðurstaða árangurs er ekki mæld í peningum heldur t.d. fjölda veikindadaga, fjölda slysa o.s.frv.

### 5.3 *Kostnaðar - lágörkun (cost-minimization)*

- notuð til að finna ódýrasta valkostinn
- notuð þegar árangur mismunandi valkosta er sá sami og jafnmikill
- samanstandur af greiningu kostnaðar og samanburði á kostnaði

---

<sup>1</sup> Mooney G. 1992. Economics, Medicine and Health Care. Harvester Wheatsheaf, UK.

<sup>2</sup> Ingibjörg Þórhallsdóttir. 1997. Inngangur að heilsuhagfræði (drög)

Kostnaðar-lágmörkunargreiningu er beitt ef verið er að bera saman tvær aðferðir sem skila sama árangri. Skoðuð er hagkvæmni hvorrar aðferðar fyrir sig og valin sú aðferð sem kostar minna.

#### 5.4 *Kostnaðar – nytjagreining (cost utility)*

- nytjagildi metið út frá öðru en peningum og lífárum
- vísar til gildis sem einstaklingurinn eða samfélagið leggur í tiltekið heilbrigðisástand
- mælieiningar eins og QALY (quality adjusted life years), DALY (disability adj. life years) og HYE (healthy years equivalents) notaðar

Þessi aðferð er tiltölulega ný en miklar vonir eru bundnar við hana. Mikil umræða hefur verið um aðferðina, m.a. um hver getur metið lífsgæði og þegar fjármagn er takmarkað hvort bæta eigi lífsgæði margra með ódýrum aðferðum eða fárra einstaklinga með dýrum aðgerðum.

Kostnaðar-nytjagreining metur árangur út frá öðrum gildum en peningum t.d. lífsgæðum og líðan starfsmanna. En það er vitað að ánægðara og stöðugra vinnuafli skilar fyrirtækinu aukinni framleiðni, betri þjónustu og auknum gæðum.

Heilsuvernd starfsmanna er lík öðru forvarnarstarfi að því leyti að það er oft erfitt að meta ávinning m.a. vegna þess að það er ekki alltaf hægt að meta hann til fjár. Víða erlendis er þó farið að leggja mat á ávinning af heilsuvernd starfsmanna. Dæmi um það er frá hjúkrunarheimili í Maine í Bandaríkjunum. Þar reyndist unnt að fækka fjarvistum vegna bakvandamála úr 38 tilfellum í 4 á tveggja ára tímabili. Þetta var gert með því að fá ný hjálpartæki og gefin var tilskipun um að hver einstaklingur mætti ekki lyfta meiru en 25 kg í einu. Annað dæmi einnig frá Bandaríkjunum sýnir að hægt var að fækka lyftum frá gólfi um 80% í lyfjafyrirtæki. Fjarvistum fækkaði um helming og bætur minnkuðu í 1/10 af því sem áður hafði verið.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Silverstein B. Overwiew. Draft Proposal for an Ergonomics Standard for Prevention and work-related Muskuloskeletal Disorders. Erindi dreift á 44. norræna vinnuverndarþinginu 27.-29. ágúst 1995. Nadendal, Finnland.

## 6. Rekstrarform heilsuverndar starfsmanna

Í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980 er í XI. kafla fjallað um *heilsuvernd, læknisskoðanir og aðrar rannsóknir*. Samkvæmt 66. grein laganna er einungis heilsugæslustöðvum og sjúkrahúsum heimilt að gera samninga við fyrirtæki um heilsuvernd starfsmanna

Nokkur umræða hefur verið meðal aðila vinnumarkaðarins, innan Vinnueftirlitsins og meðal heilbrigðisstarfsmanna um hvort æskilegt sé að binda heilsuvernd starfsmanna alfarið við sjúkrahús og heilsugæslustöðvar. Skiptar skoðanir eru um þetta en það sjónarmið varð ofan á í nefndinni að rétt sé að opna lögin og þar með gefa fleiri aðilum en heilsugæslustöðvum möguleika á að taka að sér heilsuvernd starfsmanna í fyrirtækjum. Nefndin telur að mikilvægast sé að tryggja fagmennsku og gæði þjónustunnar. Tryggja þarf að þjónustan sem er í boði standist ýtrustu kröfur um gæði og sérþekkingu. Nefndin styður því að lögum verði breytt þannig að fleiri aðilar en heilsugæslustöðvar geti annast heilsuvernd starfsmanna í fyrirtækjum.

Fagsviðum í heilsuvernd starfsmanna er gjarnan skipt niður í nokkur svið; það sem snýr að áþreifanlegum vinnuskilyrðum (t.d. hávaði, titringur, lýsing), álagi á hreyfi- og stoðkerfi (t.d. líkamlegt erfiði, vinnustellingar, einhæfni), félagslegum aðbúnaði (t.d. vinnutími, einvera við vinnu, tilbreytingarleysi, vinnuskipulag), efni og efnaáhrifum (t.d. meðferð efna, áhrif efna), sálrænum aðbúnaði (t.d. streita, mannleg samskipti, áreiti) og öryggismálum (t.d. vélar, handverkfæri, hjálpertæki, hlífar, slysavarnir). Það er mat nefndarinnar að sá sem annast heilsuvernd starfsmanna þurfi að hafa á sínum vegum aðila sem hafa þekkingu á öllum þessum sviðum, annað hvort með þekkingu fastráðinna starfsmanna eða með tengslum við verktaka á þeim fagsviðum sem upp á vantar. Með þessu móti gæti myndast einhvers konar fagnet aðila sem ynnu sem verktakar á sérsviði, jafnvel fyrir marga aðila.

Fyrirtæki í landinu hafa ólíkar þarfir fyrir heilsuvernd starfsmanna háð atvinnugreinum, stærð fyrirtækis, umfangi og viðfangsefnum. Til þess að mæta þörfum atvinnulífsins mætti sjá fyrir sér mismunandi rekstrarform heilsuverndar starfsmanna. Með því að breyta lögum er kominn ákveðinn valkostur fyrir atvinnulífið um hvort samið er við heilsugæslustöð eða aðra þjónustuaðila.

Í þeim tilvikum sem heilsugæslustöð annast heilsuvernd starfsmanna í fyrirtækjum þarf viðkomandi stöð annaðhvort að bæta við fagfólki innan stöðvanna eða gera verktakasamning við þá faghópa sem vantar. Þessi útvíkkaða starfsemi heilsugæslustöðva gæti þýtt að stöðvarnar þurfi að aðskilja rekstur heilsuverndar starfsmanna annars vegar og aðra starfsemi heilsugæslustöðvarinnar hins vegar. Hér gæti samt verið um ákveðna samnýtingu húsnæðis og fagfólks að ræða.

Með breyttum lögum getur heilsuvernd starfsmanna verið rekin af einka- eða sameignarfyrirtækjum. Ekki er raunhæft að reikna með því að slík fyrirtæki hafi „innanborðs“ þekkingu á öllum fagsviðum heilsuverndar starfsmanna. Þau gætu hins vegar eins og heilsugæslustöðvarnar haft ákveðið fagnet þannig að stjórnendur þjónustunnar tryggi að öll fagsviðin séu til staðar þegar á þarf að halda.



Heilsuvernd starfsmanna má skipuleggja á mismunandi vegu:

1. Stór fyrirtæki geta haft eigin heilsuvernd starfsmanna. Í þeim tilvikum ræður fyrirtækið til sín fagfólk sem tekur að sér að annast heilsuvernd starfsmanna.
2. Fyrirtæki í sömu atvinnugrein geta staðið saman að því að gera samning við sama þjónustuaðila (heilsugæslustöð eða aðra þjónustuaðila). Slíkt rekstrarform mundi stuðla að ákveðinni sérhæfingu heilsuverndar starfsmanna í atvinnugreininni.
3. Ákveðin landssvæði geta staðið saman að heilsuvernd starfsmanna. Slíkt fyrirkomulag ætti ekki síst að henta á landsbyggðinni.

Í öllum tilfellum þarf heilsuvernd starfsmanna að vera sérstök óháð starfsemi og gera þarf skriflegan samning milli aðila sem uppfyllir skilyrði sem sett verða. Eftirlitsmenn Vinnueftirlitsins hafa eftirlit með því að samningar uppfylli skilyrðin. Eitt af grundvallaratriðum heilsuverndar starfsmanna er faglegt sjálfstæði og að launafólk og atvinnurekendur geti treyst hlutleysi fagfólksins.

## 7. Skipurit

Eins og fyrr segir þá skal samkvæmt gildandi lögum fela heilsugæslustöð eða sjúkrahúsi að annast heilsuvernd starfsmanna og skal hvert fyrirtæki gera skriflegan samning við stjórn viðkomandi heilbrigðisstofnunar. Vinnueftirlit ríkisins skal hafa eftirlit með því að slíkir samningar séu gerðir.

Yfirstjórn heilsugæslu er í heilbrigðisráðuneyti en yfirstjórn Vinnueftirlits er í félagsmálaráðuneyti þannig að verksvið þessara ráðuneyta skarast í heilsuvernd starfsmanna. Heilbrigðisyfirvöld hafa yfirumsjón með faglegu starfi heilsugæslustöðva.

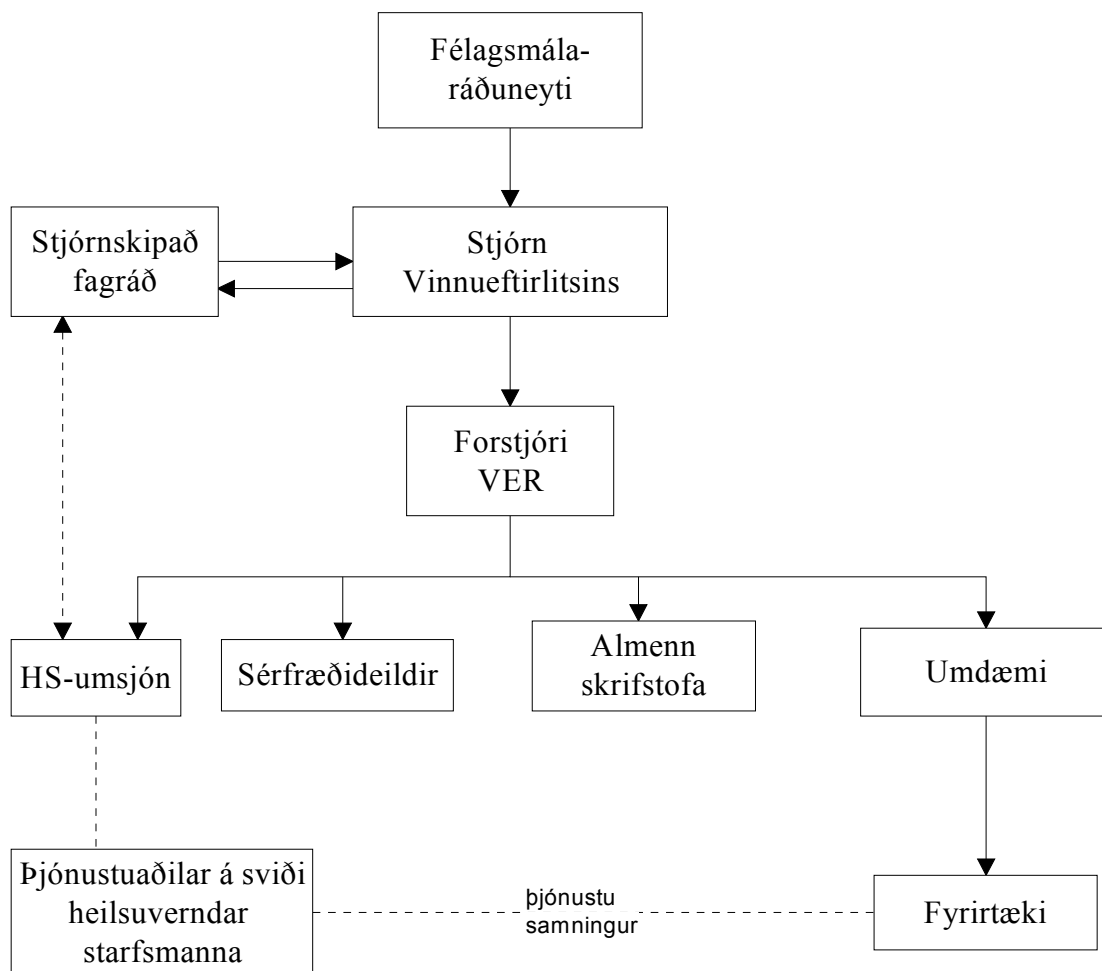
Vinnueftirlit ríkisins hefur með höndum eftirlit á vinnustöðum og á að sjá til þess að samningar um heilsuvernd starfsmanna séu gerðir milli heilsugæslustöðva og fyrirtækja. Í samráði við heilbrigðisyfirvöld á Vinnueftirlitið að setja reglur um læknisskoðun o.fl.

Í 4. kafla setur nefndin fram sínar hugmyndir um hvað eru forgangsatríði í heilsuvernd starfsmanna. Þar eru þrjár þættir dregnir fram í eftirfarandi áhersluröð: greining og áhættumat vinnuumhverfis, fræðsla og ráðgjöf og heilsufarsskoðanir út frá áhættuþáttum í vinnuumhverfi. Auk heilbrigðisstarfsmanna er nauðsynlegt að tæknifólk, efnafræðingar, hollustuháttafræðingar og fleiri komi að áhættumati á vinnustað auk fræðslu og ráðgjafar. Heilsufarsskoðanir eru alfarið í höndum heilbrigðisstarfsmanna og skal skoðunin taka mið af áhættuþáttum í vinnuumhverfi og framkvæmd samkvæmt þeim reglum sem gilda um heilsufarsskoðanir (sbr. kafla 2.3).

Með því að fela eingöngu heilsugæslunni að annast heilsuvernd starfsmanna er fyrst og fremst gengið út frá heilsugæsluþættinum í starfi heilsuverndar starfsmanna sem er nokkuð takmarkandi miðað við þær hugmyndir sem hér eru kynntar um verksviðið.

Vegna eðlis og umfangs heilsuverndar starfsmanna er það mat nefndarinnar að best fari að starfsemin heyri undir félagsmálaráðuneytið og að Vinnueftirliti ríkisins verði falið að hafa umsjón með heilsuvernd starfsmanna. Þannig er hægt að nýta tengsl við atvinnulífið og þekkingu á vinnuverndarþáttum sem eru fyrir hendi innan Vinnueftirlitsins. Heilsuvernd starfsmanna leysir ekki á nokkurn hátt eftirlitsmenn Vinnueftirlitsins af hólmi hvað varðar eftirlit á vinnustöðum. Eftirlitsmenn munu auk hefðbundins eftirlits hafa eftirlit með því að fyrirtæki hafi gert samning við viðurkennda þjónustuaðila.

Eftirfarandi skipurit sýnir tillögu nefndarinnar að stjórnsýslu heilsuverndar starfsmanna. Þar er gert ráð fyrir stjórnskipuðu fagráði sem á að vera stjórn Vinnueftirlits ríkisins til ráðuneytis um fagleg málefni heilsuverndar starfsmanna. Einnig er gert ráð fyrir að innan Vinnueftirlitsins verði sérstökum aðila/deild falin umsjón með heilsuvernd starfsmanna (HS-umsjón) sem á að hafa faglegt eftirlit með þjónustuaðilum á sviði heilsuverndar starfsmanna og hafa yfirumsjón með fræðslu fyrir þá.



**Mynd 1: Tillaga að stjórnarsýslu-skipuriti heilsuverndar starfsmanna. Þar sem lína er heil er um stjórnunarleg tengsl að ræða en brotin lína sýnir fagleg tengsl.**

Nefndin leggur til að heilsuvernd starfsmanna falli inn í annars óbreytt skipurit VER og að auki verði skipað sérstakt fagrád sem heyrir beint undir stjórn Vinnueftirlitsins.

### **Skipan og starfssvið fagraðs**

Stjórn Vinnueftirlitsins skipar fimm fulltrúa í fagrád þar af einn sem formann. Stjórnin leitast við að fá til starfa í fagrád fólk sem hefur faglega sérþekkingu á sviðinu. Fagrád er ekki framkvæmdaraðili. Framkvæmdin er í höndum HS-umsjónar innan Vinnueftirlits ríkisins.

Fagrád er ráðgefandi fyrir stjórn Vinnueftirlitsins um málefni heilsuverndar starfsmanna en starfssvið ráðsins er:

1. Stefnumótunarvinna.
2. Ráðgjöf við samningu reglna um heilsuvernd starfsmanna.
3. Ráðgjöf við gerð verklagsreglna varðandi framkvæmd heilsuverndar starfsmanna sem staðfestar verða af stjórn VER.
4. Mótun tillagna um málefni heilsuverndar starfsmanna.
5. Vinna að gerð upplýsinganets til að afla tölfraðilegra upplýsinga um starfsemi heilsuverndar starfsmanna og skili stjórn VER skýrslu reglulega.

6. Gerð tillagna um hvaða skilyrði þjónustuaðilar á sviði heilsuverndar starfsmanna skulu uppfylla til að fá starfsleyfi.

### **Starfssvið HS-umsjónar**

Til þess að tryggja nána samvinnu milli fagráðsins og umsjónaraðila heilsuverndar starfsmanna er eðlilegt að stjórnandi HS-umsjónar verði jafnframt starfsmaður fagráðsins. Það er mikilvægt að umsjónaraðili heilsuverndar starfsmanna starfi sjálfstætt og sé ekki í beinum tengslum eða „hagsmunaárekstrum“ við eftirlitsstarf Vinnueftirlitsins þótt samstarf og samvinna sé mikilvæg milli aðila.

Verksvið HS-umsjónar verði auk þess eftirfarandi:

1. Yfirumsjón með fræðslu til starfsmanna í heilsuvernd starfsmanna og til eftirlitsaðila.
2. Veitir upplýsingar og annast kynningarátak til fjölmiðla og annarra.
3. Hefur umsjón með gerð og framkvæmd verklagsreglna.
4. Metur og gefur út starfsleyfi til þjónustuaðila.
5. Veitir upplýsingar um leyfishafa til fyrirtækja og annarra neytenda þjónustunnar.

Umsjón með heilsuvernd starfsmanna (HS-umsjón) getur hvort heldur sem er verið í sjálfstæðri deild innan Vinnueftirlitsins eða hluti af annarri deild, t.d. atvinnusjúkdómadeild.

### **Þjónustuaðilar á sviði heilsuverndar starfsmanna**

Nefndin telur rétt að þjónustuaðilar geti auk heilsugæslunnar og sjúkrahúsa verið einstaklingar og fyrirtæki sem uppfylla ákveðin fagleg og rekstrarleg skilyrði (sjá nánar í kafla 6).

Nefndin telur að gera eigi kröfu um að þjónustuaðilar á sviði heilsuverndar starfsmanna fái formlegt starfsleyfi áður en þeir gera samninga við fyrirtækin. Í upphafi gæti skort á að þjónustuaðilar á sviði heilsuverndar starfsmanna uppfylli sett skilyrði en hafi viðkomandi hafið nám/námskeið í því sem upp á vantar, mætti veita starfsleyfi til bráðabirgða.

## 8. Framkvæmdaáætlun

Heilsuvernd starfsmanna er umfangsmikil starfsemi og hefur ekki verið í föstum skorðum á Íslandi fram til þessa. Fæstir vita hvert hlutverk heilsuverndar starfsmanna er og því er það mjög mikilvægt að hefja undirbúning framkvæmda með öflugri fræðslu og upplýsingum til allra þeirra er málið varðar. Undirbúningur þarf að taka mið af því að allir þættir starfsins náist með frá upphafi. Forsendur þess að vel takist til eru þekking, vilji og jákvætt viðhorf.

Atvinnurekendur bera ábyrgð á að heilsuvernd starfsmanna komist á í fyrirtækjum þeirra (sjá nánar í kafla 2 um lög og reglur). Þeir verða að hafa þekkingu á því hvaða þjónustu heilsuvernd starfsmanna veitir og hvaða þáttur starfseminnar er mikilvæg-astur í viðkomandi fyrirtæki.

Starfsmenn fyrirtækja þurfa einnig að hafa þekkingu á heilsuvernd starfsmanna, réttindum sínum og eigin ábyrgð á vinnuumhverfi og heilsu. Samráð við starfsmenn skal tryggt við gerð samninga milli þjónustuaðila heilsuverndar starfsmanna og fyrirtækja. Þar sem við á, skal samráðið vera við öryggistrúnaðarmenn en ella við félagslega trúnaðarmenn.

Samtök atvinnurekenda og launafólks ásamt heilbrigðisyfirvöldum og Vinnueftirliti ríkisins þurfa hver um sig og/eða saman að standa að viðtæku upplýsinga- og fræðslu-átaki meðal aðila vinnumarkaðarins og almennings um verksvið, tilgang og markmið heilsuverndar starfsmanna.

Þekking er ekki síður mikilvæg meðal þeirra sem ætla að veita þjónustuna. Mikilvægt er að skipuleggja námskeið til þess að tryggja sérhæfða þekkingu meðal heilbrigðisstarfsmanna og tæknifólks sem mun starfa við heilsuvernd starfsmanna í framtíðinni.

Nefnd um heilsuvernd starfsmanna telur að þar sem nokkur dráttur hefur verið á því að koma heilsuvernd starfsmanna formlega á fót á Íslandi, sé brýnt að starfsemin komist á eins hratt og kostur er. Engu að síður þarf að hafa í huga að uppbyggingin tekur tíma og því telur nefndin rétt að atvinnugreinum verði gefinn mislangur aðlögunartími til að gera skriflegan samning við þjónustuaðila um heilsuvernd starfsmanna. Lagt er til að áfangarnir verði fjórir. Ástæðan fyrir því að gefinn er mismunandi frestur eftir atvinnugreinum, er fyrst og fremst sá að það er nauðsynlegt að gefa þjónustuaðilum tíma til að byggja sig upp og afla nauðsynlegrar þekkingar. Heilsuvernd starfsmanna eins og hún er lögð fram og skilgreind í þessari skýrslu er mjög umfangsmikil starfsemi og krefst viðtækrar undirbúningsvinnu.

Mikilvægt er að allar atvinnugreinar verði strax í upphafi hvattar til þess að gera samning við þjónustuaðila og koma á fót heilsuvernd starfsmanna. Rökin fyrir slíkri hvatningu eru þau að það er ávinningur bæði fyrir atvinnurekendur og starfsfólk að koma heilsuvernd starfsmanna á í fyrirtækjum sem fyrst og að í langflestum tilfellum er um að ræða starfsemi sem kveðið er á um í lögum og reglum sem þegar hafa tekið gildi.

Í allri starfsemi sem fellur undir lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnu-  
stöðum nr. 46/1980 á að gera samning um heilsuvernd starfsmanna. Þótt allar  
atvinnugreinar verði hvattar til að gera samning um heilsuvernd starfsmanna sem  
fyrst, er lagt til að lokafrestur til að koma á fót og gera samning um heilsuvernd starfs-  
manna verði í fjórum áföngum eins og fyrr er getið. Í fyrsta áfanga skulu tilteknar at-  
vinnugreinar hafa gert skriflegan samning um heilsuvernd starfsmanna fyrir ákveðinn  
lokafrest. Áfangarnir koma síðan hver á eftir öðrum þar til fyrirtækjum í öllum  
atvinnugreinum hefur verið gert skylt að gera samning um heilsuvernd starfsmanna.

Til að fyrirbyggja misskilning er rétt að taka fram að þótt aðlögunartími til að ganga  
frá samningi um heilsuvernd starfsmanna nái allt til ársloka 2004 eiga allar  
atvinnugreinar og fyrirtæki að fara í einu og öllu eftir öllum ákvæðum reglna og laga  
sem lúta að vinnuverndarstarfi í fyrirtækjum. Það er ekki verið að gefa frest á að  
framfylgja gildandi lögum og reglum nema á því sem snýr að gerð formlegs samnings  
milli fyrirtækis og þjónustuaðila á sviði heilsuverndar starfsmanna. Í raun ætti að  
verða mikil hagræðing í því fyrir atvinnurekendur að gera samning við þjónustuaðila  
sem fyrst. Það mun auðvelda þeim að halda utan um alla þætti heilsuverndar  
starfsmanna.

## 8.1 Flokkun atvinnugreina

### 8.1.1 Atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands

Hagstofa Íslands gefur út skrá yfir atvinnugreinar og yfirflokkka þeirra og er hana að  
finna í bókinni *Landshögum* sem gefin er út ár hvert og nánari flokkun er að finna í  
riti Hagstofunnar *Íslensk atvinnugreinaflokkun*. Í *Landshögum* 1998 er eftirfarandi  
yfirlit yfir starfandi fólk eftir atvinnugreinum í töflu 3.10:

1997		
	Áætlaður fjöldi	hlutfall (%)
Landbúnaður	5.900	4,1
Fiskveiðar	6.300	4,4
Fiskiðnaður	7.900	5,6
Annar iðnaður	16.900	11,9
Veitustarfsemi	1.200	0,8
Mannvirkjagerð	10.100	7,1
Verslun og viðgerðþjónusta	20.100	14,2
Hótel- og veitingahúsarekstur	4.200	2,9
Samgöngur og flutningur	9.800	6,9
Fjármálaþjónusta	4.200	3,0
Fasteigna- og viðskiptaþjónusta	8.900	6,3
Opinber stjórnsýsla	6.000	4,2
Fræðslustarfsemi	9.000	6,4
Heilbrigðis- og félagsþjónusta	20.900	14,7
Önnur þjónusta og ótilgreint	10.300	7,3
<b>Starfandi alls:</b>	<b>142.000</b>	<b>100,0</b>

Tafla 1: Áætlaður fjöldi og hlutfall starfandi fólks eftir atvinnugreinum árið 1997 (Hagstofa Íslands)

### 8.1.2 Atvinnugreinaflokkun Vinnueftirlits ríkisins

Vinnueftirlit ríkisins hefur eftirlit með þeim fyrirtækjum sem falla undir vinnuverndarlögin. Eftirlitið er í sumum tilfellum reglubundið en í öðrum tilfellum tilfallandi og þá m.a. háð kvörtunum eða slysatilfellum. Áhættuflokkar atvinnugreina Vinnueftirlitsins eru fjórir og fer tíðni eftirlits í fyrirtækjum eftir því í hvaða flokk þau falla. Tíðnin getur verið allt frá því að vera einu sinni á ári eða oftar (1. flokkur) niður í það að skoðun sé ekki reglubundin (4. flokkur). Í flokki 2 er skoðun annað hvert ár en í flokki 3 er skoðun fjórða hvert ár. Við áhættuflokkun er einnig tekið tillit til starfsmannafjölda fyrirtækis.

Það sem fyrst og fremst ákvarðar röðun í áhættuflokkun Vinnueftirlitsins er slyshætta og efnanotkun innan atvinnugreinarinnar. En áhætta tengd sálrænum og félagslegum þáttum eða því sem snýr að hreyfi- og stoðkerfi hefur ekki verið tekin með inn í áhættuflokkunina nema að litlu leyti. Full ástæða er til að endurskoða flokkunina út frá breytingum á vinnumarkaðinum og nýrri þekkingu á áhættuþáttum í vinnuumhverfi.

### 8.2 Tillögur um áfangaskiptingu og lokafrest til að gera samninga um heilsuvernd starfsmanna.

Við tillögugerð um niðurröðun atvinnugreina í áfanga voru eftirfarandi atriði höfð til hliðsjónar: atvinnugreinaflokkun Hagstofunnar, fjöldi starfsmanna í hverri atvinnugrein, áhættuflokkun atvinnugreina hjá Vinnueftirliti ríkisins, þekking á áhættuþáttum innan atvinnugreinanna og reynsla af ýmsum þáttum heilsuverndar starfsmanna. Í atvinnugreinaflokkun Hagstofunnar eru fiskveiðar meðtaldar en áhafnir skipa og flugvéla falla ekki undir vinnuverndarlögin og eru því einnig undanþegnar þeirri heilsuvernd starfsmanna sem skýrsla þessi nær til.

Rétt er að taka fram að heilsuvernd starfsmanna á að ná til allra þátta innan atvinnugreinarinnar. Heilsuvernd starfsmanna í fiskiðnaði nær t.d. til allra þátta innan fiskvinnslu, t.d. skrifstofustarfa, ræstingastarfa og allrar framleiðslunnar.

#### 8.2.1 Atvinnugreinar í 1. áfanga:

• Fiskiðnaður	7.900	(5,6%)
• Annar iðnaður	16.900	(11,9%)
• Veitustarfsemi	1.200	(0,8%)
• <u>Hótel- og veitingahúsarekstur</u>	<u>4.200</u>	<u>(2,9%)</u>
<b>Samtals:</b>	<b>30.200</b>	<b>(21,2%)</b>

Flestar atvinnugreinar í iðnaði eru skoðaðir árlega af hálfu Vinnueftirlitsins. Innan fiskiðnaðarins eru áhættuþættir tengdir álagseinkennum viðamestir. Undir annan iðnað flokkast stóriðja, þunga- og málmíðnaður. Þar er víða fyrir hendi þekking á áhættuþáttum vinnuumhverfisins og töluverð reynsla af heilsuverndarstarfi, m.a. með trúnaðarlæknum, hjúkrunarfræðingum, sjúkrapjálfurum og sálfræðingum. Þessar atvinnugreinar ættu því að standa nokkuð vel að vígi við að koma á fót skipulagðri heilsuvernd starfsmanna með litlum fyrirvara.

Veitustarfsemi nær yfir rafmagnsveitur, gasveitur, hitaveitur og vatnsveitur og á þeim vettvangi er einnig töluverð reynsla og þekking á vinnuverndarstarfi innan fyrirtækja.

Hótel- og veitingahúsarekstur er vaxandi atvinnugrein með fjölbreytta starfsemi. Í mörgum geirum atvinnugreinarinnar eru tíð mannaskipti og oft erfitt að halda utan um og fylgja eftir vinnuverndarmálum af þeim sökum. Lagt er til að hótél- og veitingahúsarekstur verði í 1. áfanga. Lokafrestur fyrir atvinnugreinar í 1. áfanga til að gera skriflega samninga við þjónustuaðila heilsuverndar starfsmanna er 31. desember 2001.

### 8.2.2 Atvinnugreinar í 2. áfanga:

• Heilbrigðis- og félagsþjónusta	20.900	(14,7%)
• Mannvirkjagerð	10.100	(7,1%)
• <u>Opinber stjórnarsýsla</u>	<u>6.000</u>	<u>(4,2%)</u>
<b>Samtals:</b>	<b>37.000</b>	<b>(26,0%)</b>

Heilbrigðis- og félagsþjónusta er viðamikil atvinnugrein og eru helstu áhættuþættir þar líkamlegt og andlegt álag sem m.a. hefur í för með sér hættu á kulnun. Innan stóru sjúkrahúsanna er komin nokkur hefð á að sinna heilsuvernd starfsmanna en minna hefur verið gert á því sviði í minni einingunum.

Byggingaiðnaður flokkast undir mannvirkjagerð. Viða erlendis hefur reynst erfitt að koma á fót heilsuvernd starfsmanna í byggingaiðnaði aðallega vegna færanlegra vinnustaða, mjög breytilegra áhættuþátta og vinnuumhverfis. Hér er þrátt fyrir þetta gert ráð fyrir byggingaiðnaði í 2. áfanga vegna þess að í þeim iðnaði er töluverð áhætta hvað varðar öryggis- og heilbrigðismál.

Til opinberrar stjórnarsýslu telst starfsemi löggjafar-, dóms- og framkvæmdavalds sem og stjórnarsýsla sveitarfélaga.

Lokafrestur fyrir atvinnugreinar í 2. áfanga til að gera skriflega samninga við þjónustuaðila heilsuverndar starfsmanna er 31. desember 2002.

### 8.2.3 Atvinnugreinar í 3. áfanga:

• Fasteigna- og viðskiptaþjónusta	8.900	(6,3%)
• Fræðslustarfsemi	9.000	(6,4%)
• <u>Verslun og viðgerðarþjónusta</u>	<u>20.100</u>	<u>(14,2%)</u>
<b>Samtals:</b>	<b>38.000</b>	<b>(26,9%)</b>

Lokafrestur fyrir atvinnugreinar í 3. áfanga til að gera formlega samninga við þjónustuaðila heilsuverndar starfsmanna er 31. desember 2003.

### 8.2.4 Atvinnugreinar í 4. áfanga:

• Landbúnaður	5.900	(4,1%)
• Samgöngur og flutningar	9.800	(6,9%)
• Fjármálaþjónusta	4.200	(3,0%)
• <u>Önnur þjónusta og ótilgreint</u>	<u>10.300</u>	<u>(7,3%)</u>
<b>Samtals:</b>	<b>30.200</b>	<b>(21,3%)</b>



Í fjórða og síðasta áfanga koma að stærstum hluta atvinnugreinar sem eru með dreifða starfsemi þar sem lítil hefð er fyrir heilsuvernd starfsmanna. Þetta þýðir að atvinnugreinarnar þurfa e.t.v. nokkuð lengri aðlögun vegna eðlis og umfangs greinanna. Starfsemi sem er mjög dreifð landfræðilega er erfiðari fyrir þjónustuaðila og því æskilegt að þeir hafi öðlast nokkra reynslu áður en ráðist er í að gera formlega samninga. Fjármálastofnanir eru einnig settar í 4. áfanga. Innan atvinnugreinarinnar er töluverð þekking á áhættuþáttum og nokkur reynsla er þegar fyrir hendi af hálfu ýmissa þjónustuaðila á úttekt á vinnustöðum samkvæmt reglunum um skjávinnu sem tóku gildi árið 1994. Slík úttekt er liður í heilsuvernd starfsmanna og er líklegt að fjármálastofnanir þurfi ekki að nýta sér þennan langa frest.

Lokafrestur fyrir atvinnugreinar í 4. áfanga til að gera skriflega samninga við þjónustuaðila heilsuverndar starfsmanna er 31. desember 2004.

Það verður í höndum Vinnueftirlitsins, í samráði við fagráð, að gera verklagsreglur um það hvernig staðið verður að gerð samninga milli þjónustuaðila á sviði heilsuverndar starfsmanna og fyrirtækja eða atvinnugreina.

## 9. Samantekt og tillögur

Með skýrslu þessari hefur nefndin lokið starfi sínu. Lög og reglur, sem fjalla um heilsuvernd starfsmanna beint eða óbeint, hafa verið skoðuð og tekið mið af þeim í skýrslunni og við gerð tillagna. Nefndin hefur metið stöðu heilsuverndar starfsmanna á Íslandi og einnig kynnt sér sambærilega starfsemi á Norðurlöndum ásamt samþykktum Alþjóðavinnuumálastofnunin (ILO). Verksvið heilsuverndar starfsmanna er skilgreint í skýrslunni og reynt var að horfa til framtíðar.

### 9.1 Tillögur nefndarinnar

Nefndin leggur fram eftirfarandi tillögur:

1. Nefndin leggur til að verksvið heilsuverndar starfsmanna verði í eftirfarandi forgangs röð (sjá kafla 4):
  - Greining og áhættumat á vinnuumhverfi og ráðgjöf um forvarnir
  - Fræðsla og ráðgjöf
  - Heilsufarsskoðanir
2. Nefndin leggur til við félagsmálaráðherra að 66. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980 verði breytt (sjá kafla 6). Með lagabreytingunni verði öðrum en heilsugæslustöðvum gefinn kostur á að sinna heilsuvernd starfsmanna. Nefndin telur það hins vegar þjóna hagsmunum allra að fyrirtæki noti þjónustu í eða sem næst heimabyggð.

#### 66. gr.

*Hvert fyrirtæki skal gera skriflegan samning við heilsugæslustöð, sjúkrahús eða annan viðurkenndan þjónustuaðila um að annast heilsuvernd starfsmanna. Vinnueftirlit ríkisins hefur eftirlit með að slíkir samningar séu gerðir.*

*Þeir aðilar sem annast heilsuvernd starfsmanna skulu áður en starfsemi hefst sækja um starfsleyfi til Vinnueftirlits ríkisins. Stjórn Vinnueftirlits ríkisins skal í samráði við heilbrigðisfyrirvöld setja reglur um skilyrði starfsleyfisveitingar og nánari framkvæmd þessarar greinar, þ.á m. um málsmeðferð og úrskurðarvald í deilumálum.*

Jafnframt leggur nefndin til breytingar á 67. grein sömu laga þannig að hún hljóði svo:

#### 67. gr.

*Starfsmenn skulu eiga þess kost að gangast undir heilsueftirlit áður en þeir eru ráðnir til starfa, meðan þeir eru í starfi og þegar við á, eftir að þeir eru hættir störfum, enda starfsskilyrði slík að heilsutjón gæti hlotist af og ástæða til þess að ætla að á þann hátt megi koma í veg fyrir eða hefta atvinnusjúkdóma.*

*Í reglum sem stjórn Vinnueftirlits ríkisins setur skal nánar kveðið á um í hverju heilsueftirlit skuli fólgið, tíðni eftirlits og hvaða mælingar og aðrar rannsóknir skuli*

*framkvæma. Taka skal tillit til starfsumhverfis. Heimilt er að setja slíkar reglur fyrir einstakar starfsgreinar.*

*Reglur sem settar eru samkvæmt þessari grein skal senda landlækni til umsagnar.*

3. Nefndin leggur til að framkvæmd heilsuverndar starfsmanna verði komið á í áföngum sem ná yfir 5 ár (sjá kafla 8).  
Við skiptingu í áfanga var m.a. leitast við að leggja mat á fjölda starfsmanna í atvinnugreinunum þannig að hver áfangi næði til svipaðs fjölda starfsmanna.
4. Nefndin leggur til að skilyrði fyrir starfi innan heilsuverndar starfsmanna sé sérþekking á sviðinu. Skipulögð verði sérstök námskeið fyrir þá starfsmenn sem ekki uppfylla skilyrðin.
5. Nefndin leggur til að atvinnurekendur verði hvattir til að gera árangursmat á starfi heilsuverndar starfsmanna (sjá kafla 5) til að fylgjast með kostnaði og árangri starfsins. Æskilegt er að fagráð eða HS-umsjón Vinnueftirlitsins hafi forgöngu um að þróa aðferð sem gæti nýst sem flestum.
6. Nefndin leggur til að kostnaðarskipting vegna heilsuverndar starfsmanna verði sú að atvinnurekandi greiði kostnað sem tengist áhættumati og úrbótum á vinnustað. Nefndin hvetur til umræðu um að kostnaður sem hlýst af heilsueftirliti verði greiddur að hluta af sjúkratryggingum (sjá kafla 4.7). Nefndin hvetur til þess að kannaðir verði möguleikar á fjárhagslegri hvatningu til fyrirtækja sem gera samning um heilsuvernd starfsmanna.
7. Nefndin leggur til að heilsuvernd starfsmanna falli undir starfsemi Vinnueftirlits ríkisins. Forsendur fyrir slíkri viðbótarstarfsemi er að stofnuninni sé tryggt fjármagn af þeim mörkuðu tekjustofnum sem henni eru ætlaðir samkvæmt lögum. Það verður best gerð með því að hlutur Vinnueftirlitsins í tryggingagjaldi verði óbreyttur frá 1998 eða 0,06%, í samræmi við ályktun stjórnar stofnunarinnar.  
Tillaga að skipuriti er á bls. 27 (sjá kafla 7). Þar er lagt til að sett verði á laggirnar stjórnskipað fagráð.

## **10. Viðauki I**

## **10.1 Heilsuvernd starfsmanna á Norðurlöndum**

Heilsuvernd starfsmanna hefur verið starfrækt formlega á Norðurlöndum í mörg ár og jafnframt verið í sífelldri endurskoðun. Þar er komin dýrmæt reynsla sem við Íslendingar getum lært af. Hér verður fjallað um stöðu heilsuverndar starfsmanna á Norðurlöndum.

### **10.1.1 Danmörk**

#### *Heilsuvernd starfsmanna í Danmörku*

Heilsuvernd starfsmanna í Danmörku (Bedriftssundhedstjenesten, BST) byggir á dönsku vinnuverndarlögunum, 13. gr., þar sem kveðið er á um að settar verði reglur um heilsuvernd starfsmanna. Það var gert og tóku þær reglur gildi 1. júlí 1978. Það ár gaf Vinnuáráðuneytið (Arbejdsministeriet) fyrst út tilkynningu um skyldur atvinnurekenda um að hrinda heilsuvernd starfsmanna í framkvæmd.

Samkvæmt reglunum átti heilsuvernd starfsmanna að koma til framkvæmda í þrepum eftir atvinnugreinum þannig að atvinnugreinar sem metnar voru með meiri hættu á heilsutjóni skyldu fyrst koma á fót heilsuvernd starfsmanna. Þetta skyldi gert í sjö þrepum á 12 árum.

Árið 1993 voru settar nýjar nákvæmari reglur um heilsuvernd starfsmanna (Bekendtgørelse om bedriftssundhedstjeneste), fjallað er um uppbyggingu, verksvið, fjármögnun og viðurkenningar. Í viðauka með reglunum er skýrt frá hvaða atvinnugreinum er skylt að hafa heilsuvernd starfsmanna. Eftirfarandi reglur eru breyttar frá 1993:

- reglur nr. 649 frá 8. júlí 1994
- reglur nr. 37 frá 23. janúar 1996 (om de sentrale bedriftssundhedsudvalg)
- reglur nr. 112 frá 19. febrúar 1998 (godkendelse af BST)

Samkvæmt reglum um heilsuvernd starfsmanna er það atvinnurekandinn sem ber kostnað af stofnun og rekstri heilsuverndar starfsmanna. Að uppfylltum reglum getur atvinnurekandinn sótt um ríkisstyrk til að setja á fót heilsuvernd starfsmanna. Árið 1995 var kostnaður vegna þjónustu heilsuverndar starfsmanna frá 209-585 Dkr. á starfsmann á ári.

#### *Skipulag heilsuverndar starfsmanna (BST)*

Heilsuvernd starfsmanna er eðlilegur liður í vinnuverndarstarfi fyrirtækja. Samkvæmt vinnuverndarlögunum er yfirstjórn heilsuverndar starfsmanna hjá atvinnuáráðherra og Vinnueftirlitinu í samvinnu við aðila vinnumarkaðarins. Vinnuverndarráðið skipar ráðgjafarnefnd um heilsuvernd starfsmanna sem í eru fulltrúar atvinnulífsins og yfirvalda (frá vinnuverndarstofnunum og ráðuneytum). Þessi nefnd hefur aðsetur í Vinnueftirlitinu (Arbejdstilsynet).

Vinnueftirlitið hefur eftirlit með því að reglum um heilsuvernd starfsmanna sé fylgt eftir.

Það eru þrjú meginform á heilsuvernd starfsmanna í Danmörku:

- heilsuvernd innan fyrirtækis (Virksomheds-BST)
- heilsuvernd innan atvinnugreinar (Branche-BST)
- heilsuverndarmiðstöð (BST-center)

Tvö síðarnefndu formin eru alltaf skipulögð utan fyrirtækisins.

Árið 1995 voru 730.000 starfsmenn í þeim fyrirtækjum sem tengjast starfsmannaheilsuvernd (BST). Flestir eiga aðild að heilsuverndarmiðstöðvum (BST-centre) eða 61%, 13% starfsmanna tengjast heilsuvernd atvinnugreina (branche-BST) og 26% heilsuvernd starfsmanna innan fyrirtækisins (virksomheds-BST). Aukningin frá 1989 er mest hjá heilsuverndarmiðstöðvum en eigin heilsuvernd fyrirtækja (virksomheds-BST) hefur dregist saman. Í Kaupmannahöfn eru 5 stór BST-center (1995) en í hverju amti (sýslu) eru yfirleitt 2-3 stór BST-center.

#### *Hæfni starfsmanna*

Markmið heilsuverndar starfsmanna er að veita fyrirtækjunum nauðsynlegan faglegan stuðning þannig að þau geti sem best náð markmiðum vinnuverndarlaganna. Þessu skal ná með samstarfi milli heilsuverndar starfsmanna, fyrirtækis og öryggisnefndar.

Frá 1. janúar 1999 eiga starfsmenn heilsuverndar starfsmanna samkvæmt reglum nr. 112 að sækja um starfsleyfi (godkennelse). Starfsleyfið er gefið út af DANAK – Dansk Akkreditering.

Tilgangurinn með starfsleyfinu er tvíþættur:

- að tryggja gæði heilsuverndar starfsmanna
- að tryggja að ráðgjöfin taki sífelldum framförum

Í reglunum eru gerðar kröfur um gæði þeirrar ráðgjafar sem heilsuvernd starfsmanna veitir á vinnuverndarsviði. Í ráðgjöfinni á að leggja áherslu á forvarnir ásamt því að styðja við vinnuverndarstarf fyrirtækjanna.

#### *Verkefni heilsuverndar starfsmanna*

Meginverkefni heilsuverndar starfsmanna eru forvarnir. Heilsuvernd starfsmanna á að taka þátt í að fyrirbyggja atvinnutengda sjúkdóma og kvilla, vinnuslys og ótímabært slit á fólki með því að meta vinnuaðstæður sem geta valdið andlegum eða líkamlegum kvillum. Einnig ber að bæta öryggi starfsmanna og andlega og líkamlega heilsu þeirra.

Frá árinu 1993 er verksvið heilsuverndar starfsmanna háð starfsemi fyrirtækja og þeim vandamálum sem kunna að vera á hverjum stað. Verksviðið er þó einkum eftirfarandi:

1. kortleggja, greina og meta vinnuumhverfið
2. ráðgjöf vegna nýrrar eða breyttrar starfsemi
3. ráðgjöf eða framkvæmd mælinga vegna hollustuhátta á vinnustað
4. ráðgjöf við innkaup
5. þátttaka í vinnuvistfræðilegri skipulagningu með það markmið að aðlaga vinnuna að einstaklingnum

6. heilsufarseftirlit, sérstaklega meðal áhættuhópa
7. annað heilsufarseftirlit eftir nánari ákvörðunum
8. heilsufarseftirlit eftir langvarandi veikindi starfsmanns
9. heilsufarseftirlit, fræðsla og ráðgjöf um vinnuverndarmál við nýráðningar
10. taka þátt í fræðslu og ráðgjöf um heilsueflingu
11. taka saman tölfræðilegar upplýsingar um öryggis- og heilbrigðismál

#### *Fyrirliggjandi breytingar á heilsuvernd starfsmanna*

Til stendur að hefja frekari rannsóknir á heilsuvernd starfsmanna til að meta og þróa nýjar aðferðir fyrir starfseminna og tengsl við fyrirtækin. Ennfremur er þegar farið af stað viðtækt óháð mat á reynslu af núverandi kerfi heilsuverndar starfsmanna. Tilgangur matsins er að afla þekkingar og reynslu sem geta verið lagðar til grundvallar þróun heilsuverndar starfsmanna á nýjum og skyldum vettvangi. Áætlað var að niðurstaða matsins lægi fyrir haustið 1998.

### **10.1.2 Finnland**

#### *Heilsuvernd starfsmanna í Finnlandi*

Vinnuverndarlögin eru mikilvægustu lögin að því er varðar heilsuvernd á vinnustað. Aðalatriði laganna er að þau skylda atvinnurekandann til að leitast við að verja starfsmanninn gegn öllu sem gæti leitt til vinnuslysa og atvinnusjúkdóma. Lögin frá 1958 innihéldu mörg ákvæði um heilsuvernd starfsmanna. Endurskoðuðu lögin, sem tóku gildi 1988, taka á fleiri atriðum sem varða samstarf atvinnurekenda, heilsuverndar starfsmanna og öryggisnefndanna. Þar er m.a. getið um varnir gegn álagssjúkdómum, hættur á litninga- og fósturskaða, andlega vinnuvernd og skipulagningu vinnustaðanna og vinnunnar. Önnur lög og reglur sem fjalla um heilsuvernd starfsmanna eru eftirfarandi:

- Lög nr. 743 frá 29. sept. 1978 (lag om företagshälsövård)
- reglur nr. 950 frá 27. okt. 1994 (Statsrådets beslut)
- reglur nr. 1348 frá 12. des. 1994 (Social- och hälsovårdsministeriets beslut)

#### *Skipulag heilsuverndar starfsmanna*

Lögin um heilsuvernd starfsmanna í Finnlandi veita tiltekið frelsi um það hvernig atvinnurekendur kjósa að koma þessari þjónustu á:

1. Að fá þjónustuna á heilsugæslustöð sem heyrir undir sveitarfélag. Heilsugæslustöðvar sveitarfélaganna eru skyldugar til að veita lögbundna heilsuvernd starfsmanna ef atvinnurekandinn fer fram á það. Þeir sem nýta sér þessa þjónustu á heilsugæslustöðvum eru einkum lítil og meðalstór fyrirtæki.
2. Að útvega sér á eigin vegum eða í samvinnu við aðra atvinnurekendur þá þjónustu sem þörf er á. Flest stór eða meðalstór fyrirtæki/stofnanir hafa komið sér upp eigin HS. Atvinnurekandi getur tekið höndum saman við aðra atvinnurekendur og geta þeir sett á stofn heilsuverndarstöð starfsmanna.
3. Að fá þjónustu frá fyrirtæki eða einstaklingi sem hefur tilskilin réttindi til að sinna heilsuvernd starfsmanna. Litlir og meðalstórir vinnustaðir hafa stundum gert samninga um heilsuvernd starfsmanna við einkareknar læknastöðvar. Yfir helmingur þeirra sem nýtir sér þessa þjónustu eru innan viðskipta- og þjónustugeirans.

Svæðisbundin heilsuvernd starfsmanna er rekin fyrir ríkisstarfsmenn. Herinn hefur eigin heilsugæslu utan þessa.

Frá upphafi greiddu atvinnurekendur í Finnlandi kostnaðinn við heilsuvernd starfsmanna. Atvinnurekandinn hefur rétt til að fá endurgreitt 55% af kostnaði af fyrirbyggjandi starfi í heilsuvernd starfsmanna. Atvinnurekandinn fær þar á ofan sömu endurgreiðslu fyrir meðferð sjúklinga og aðra heilsugæslu en þessi þjónusta er ókeypis fyrir launafólk. Endurgreiðslan er ekki háð hvaða form á heilsuvernd starfsmanna hefur verið valin. Endurgreiðslur verða að vera skýlaust tengdar þeirri þjónustu sem er innan vébanda heilsuverndar starfsmanna. Endurgreiðslur eru t.d. inntar af hendi fyrir eftirfarandi:

- Launakostnaður starfsfólks heilsuverndar starfsmanna
- Endurmenntunarkostnaður fyrir starfsfólk heilsuverndar starfsmanna
- Leigu-, rafmagns- og hitakostnaður fyrir húsnæði heilsuverndar starfsmanna
- Rannsóknar- og meðferðartæki, búnaður fyrir hjálp í viðlögum og tæki til ýmiss konar umhverfismælinga á vinnustað (yrkeshygieniska mätningar).
- Fagblöð, fagbækur og kennslufni sem keypt er á bókasafn stöðvarinnar
- Kostnaður og laun vegna utanaðkomandi sérfræðinga (vinnuumhverfisfræðinga (yrkeshygieniker), vinnusálfræðinga o.fl.

Atvinnurekandinn sendir árlega umsókn til Tryggingastofnunarinnar með starfsáætlun fyrir heilsuvernd starfsmanna, ársskýrslu auk yfirlits yfir útlátinn kostnað og tekjur heilsuverndar starfsmanna. Atvinnurekandinn fær því aðeins endurgreiðslu að öryggisnefndin láti skoðun sína í ljósi í umsókninni. Ef umfjöllunin er neikvæð verður Tryggingastofnunin að láta Rannsóknarstofnunina í vinnuvernd veita umsögn. Umsagnarréttur nær til starfsáætlunar og ársskýrslu en ekki launagreiðslu til einstakra starfsmanna.

#### *Hæfni starfsmanna*

Lögin skylda atvinnurekandann til að leita til sérfróðra aðila á sviði heilsuverndar starfsmanna til að sinna starfinu. Þeir eiga að hafa aflað sér sérþekkingar einmitt á þessu sviði. Ekki er tiltekið hvernig teymið á að vera saman sett, en í reynd er oft um að ræða lækna, hjúkrunarfræðinga og sjúkraþjálfara. Þverfagleg kunnátta í heilsuvernd starfsmanna næst oft með því að í hópinn bætast vinnuumhverfisfræðingar (yrkeshygieniker) sem eru menntaðir sem efnafræðingar, eðlisfræðingar eða verkfræðingar. Litlir og meðalstórir vinnustaðir fá þá sérfræðiþjónustu sem þeir þurfa (umhverfisfræði, vinnusálarfræði og sjúkraþjálfun) á svæðisbundnum vinnuumhverfisstofnunum (instituten för arbetshygien). Á stóru vinnustöðunum er yfirleitt unnt að fá tæknilega sérfræðiþjónustu hjá verkfræðingum eða tæknifræðingum. Vinnueftirlitið á hverjum stað veitir einnig ókeypis tækniráðgjöf sérfræðinga.

#### *Verkefni heilsuverndar starfsmanna*

Megintilgangur heilsuverndar starfsmanna er að starfa sem óháður, sérfróður aðili að því að koma í veg fyrir heilsutjón vegna vinnunnar. Til þess að þessum tilgangi verði náð verður að vera góð samvinna og tjáskipti milli yfirstjórnarinnar, (linjeorganisationen), starfsmanna, heilsuverndar starfsmanna og öryggisnefndarinnar.



Eitt mikilvægasta verkefni öryggisnefndanna er að tryggja öryggi á vinnustað. Starfsmenn heilsuverndar starfsmanna taka þátt í starfi öryggisnefndanna sem óhlutdrægir sérfræðingar.

Heilsuvernd starfsmanna er rækt á hverjum stað í samræmi við aðstæður. Heilsuvernd starfsmanna sem bundin er í lögum tekur til:

- Úttektar á vinnustað, þegar vinnuferli og vinnuhúsnæði er skipulagt, þegar vinna er hafin og síðar eftir því sem þörf krefur.
- Fræðslu til starfsmanna um heilsuvá í vinnuumhverfinu og hvernig eigi að bregðast við henni.
- Heilsuskoðana sem taka mið af vinnunni og aðstæðum á vinnustað.
- Eftirlits með því hvernig fötluðum farnast í vinnunni þar sem fólki er vísað til endurhæfingar ef þarf.
- Þátttöku í að skipuleggja hjálp í viðlögum.

Auk þessa er unnt að koma á fót annarri heilsuvernd (fræðslu, bólusetningum o.s.frv.) og almennri heilsugæslu að vild.

### 10.1.3 Noregur

#### *Heilsuvernd starfsmanna í Noregi*

Í Noregi hefur heilsuvernd starfsmanna verið starfrækt með heimild í vinnuverndarlögunum frá árinu 1977 og lögum um heilbrigðisþjónustu í fyrirtækjum frá 1979. Lögin gáfu fyrirtækjum frelsi til að ákveða hvort þau tengdust heilsuvernd starfsmanna, þ.e. þeim hluta starfsins sem sneri að læknisfræðilegum atriðum. Þessum hluta heilsuverndar starfsmanna var stýrt af heilbrigðisyfirvöldum (Helsedirektoratet). Hins vegar var gert ráð fyrir í vinnuverndarlögunum að Vinnueftirlitið gæti gert kröfu um öryggis- og heilbrigðisstarf, þ.e. skyldað fyrirtækin til að kaupa þjónustu heilsuverndar starfsmanna.

Árið 1989 var verksvið heilsuverndar starfsmanna skoðað og metið og nýjar reglur komu þar sem m.a. var skilgreint hvaða atvinnugreinar skyldu hafa heilsuvernd starfsmanna. Þar var faglegu starfi skipt í þrennt:

1. Vinna að bættu vinnuumhverfi
2. Heilsufarseftirlit í tengslum við vinnuumhverfið
3. Endurhæfing (atfföring)

Atvinnurekendum ber að sjá til þess að vinnuumhverfi fyrirtækja sé í samræmi við vinnuverndarlög hvað varðar líkamlega-, andlega-, efnafræðilega-, líffræðilega- og vinnuvistfræðilega þætti. Í fyrirtækjum þar sem þörf er á sérstöku eftirliti með vinnuaðstæðum eða heilsu starfsfólks skal vera heilsuvernd starfsmanna. Reglurnar frá 1989 skilgreina 22 atvinnugreinar sem ber að hafa heilsuvernd starfsmanna innan sinna vébanda.

Vinnueftirlitið á að fylgja eftir að vinnuverndarlögunum sé framfylgt og á því að sjá um að þar, sem þess gerist þörf, sé skilyrðum um heilsuvernd starfsmanna uppfyllt.

Heilsuvernd starfsmanna er liður í forvarnar-, heilsu- og umhverfisstarfi fyrirtækja og á að sinna forvörnum fyrst og fremst. Heilsueftirlit og meðferð starfsmanna sem ekki

tengist atvinnu þeirra er ekki hlutverk heilsuverndar starfsmanna. Starfsmenn heilsuverndarinnar skulu aðstoða atvinnurekendur og launafólk, þeirra fulltrúa, öryggistrúnaðarmenn og öryggisverði við að skapa öruggar og heilsusamlegar vinnu- aðstæður. Þeirra hlutverk er einnig að fyrirbyggja heilsutjón meðal starfsmanna vegna lélegs eða ófullnægjandi vinnuumhverfis.

Heilsuvernd starfsmanna á að hafa fulltrúa í öryggisnefnd fyrirtækisins. Starfsmenn heilsuverndar starfsmanna eiga, óháðir öllum aðilum, að taka afstöðu til mála er varða heilsu, umhverfi og öryggi starfsmanna samkvæmt 30. gr vinnuverndarlaganna. Það er atvinnurekandans að sjá til þess að heilsuvernd starfsmanna sé sköpuð slík aðstaða.

Atvinnurekendur fá ekki opinberan stuðning vegna heilsuverndar starfsmanna og er kostnaður við hvern einstakling um 800–1000 Nkr (tölur frá 1992) sem er um 8–10 þúsund ísl. krónur á hvern starfsmann.

#### *Skipulag heilsuverndar starfsmanna (BHT)*

Það eru nokkur mismunandi form við skipulagningu heilsuverndar starfsmanna í fyrirtækjum í Noregi en í meginatriðum má skipta fyrirkomulaginu í þrennt.

1. Fyrirtæki rekur eigin heilsuvernd starfsmanna og ræður til sín starfsmenn í þeim tilgangi (egenordning). Það eru fyrst og fremst fyrirtæki með 300–400 starfsmenn sem hafa þetta fyrirkomulag.
2. Sameiginlegur rekstur fleiri fyrirtækja á heilsuvernd starfsmanna (fellesordning). Þetta fyrirkomulag getur verið þar sem ákveðnar atvinnugreinar eða landsvæði hafa sameiginlega heilsuvernd starfsmanna.
3. Fyrirtækin geta valið að skipuleggja heilsuverndarstarfið á annan hátt, t.d. með samvinnu við heilsugæslu á viðkomandi stað, með því að annast sjálf fræðslu starfsmanna o.s.frv. Í sumum tilfellum er þetta hentugasta leiðin sérstaklega þar sem skortur er á fagfólki.

#### *Hæfni starfsmanna*

Lögð er áhersla á að ráða bæði heilbrigðisstarfsmenn (t.d. lækna, hjúkrunarfræðinga og sjúkrabjálfa) og tæknimenntaða starfsmenn (t.d. efnafræðinga, tæknifræðinga og öryggisfræðinga). Starfsmenn heilsuverndar starfsmanna heyra beint undir stjórn fyrirtækisins en ekki undir starfsmannahald fyrirtækisins eins og aðrir starfsmenn. Með þessu er reynt að tryggja hlutleysi starfsmanna heilsuverndarinnar gagnvart stjórnendum annars vegar og starfsmönnum hins vegar. Í þeim tilvikum sem heilsuvernd starfsmanna getur ekki annast tiltekið fagsvið er möguleiki á að leita til verkataka á viðkomandi sviði. Norsk yfirvöld hafa ekki sett kröfur um að starfsmenn heilsuverndar starfsmanna þurfi sérstakt starfleyfi í þeim tilgangi að tryggja gæði þjónustu þeirra.

#### *Verkefni heilsuverndar starfsmanna*

Það er mjög skýrt að heilsuvernd starfsmanna á að vinna að forvörnum. Dæmi um starfseminna er að aðstoða við að mat á vinnuumhverfinu með tilliti til vinnuskipulags og andlegra og líkamlegra þátta.

Í reglum um öryggis- og heilbrigðisstarfsmenn frá 1994 er kveðið á um verksvið og hæfni starfsmanna heilsuverndar starfsmanna. Þar segir í 6. grein:

Atvinnurekandi skal sjá til að öryggis- og heilbrigðisstarfsmenn:

- a. Taki þátt í skipulagningu og framkvæmd sem tengist nýframkvæmdum (etablering), viðhaldi og endurnýjun vinnusvæða, húsnæði, búnaði og framleiðsluaðferðum. Einnig taki þeir þátt í stefnumörkun um notkun efna, véla og búnaðar.

- b. Taki þátt í að kortleggja vinnuumhverfið, skoða vinnustaðinn og meta hættur á heilsutjóni.
- c. Vinna tillögur um fyrirbyggjandi aðgerðir og vinna að því að fjarlægja hættur úr umhverfinu.
- d. Annast heilsufarseftirlit starfsmanna m.t.t. vinnuaðstæðna og fylgja niðurstöðum eftir.
- e. Taka þátt í að aðlaga störf að einstaklingnum.
- f. Veita upplýsingar og fræðslu um heilsusamlegt vinnuumhverfi, hollustuhætti, líkamsbeitingu og almennt um öryggis og umhverfismál.
- g. Upplýsi atvinnurekendur og launafólk um heilsu-, umhverfis- og öryggisáhættur.
- h. Taki þátt í starfsendurhæfingu innan fyrirtækisins.

Samkvæmt lögum og reglum skal heilsuvernd starfsmanna í samstarfi við aðra m.a. sjá um:

- Að móta gott vinnuumhverfi
- Varnir gegn efnamengun
- Endurhæfingu innan fyrirtækisins
- Skráningu slysa og atvinnusjúkdóma

#### *Viðamiklar breytingar á fyrirkomulagi heilsuverndar starfsmanna*

Að frumkvæði ráðuneytis sveitastjórnamála í Noregi var farið af stað með viðtæka könnun og mat á heilsuvernd starfsmanna. Í könnuninni átti að meta gæði heilsuverndar starfsmanna sem lið í vinnuverndarstarfi, hæfni starfsmanna og framkvæmd. Niðurstöðurnar birtust í viðamikilli skýrslu í janúar 1999.

### **10.1.4 Svíþjóð**

#### *Heilsuvernd starfsmanna í Svíþjóð*

Heilsuvernd starfsmanna í Svíþjóð á stoð í vinnuverndarlögunum, 3 gr. 2. kafla, þar sem segir að atvinnurekendum sé skylt að hafa heilsuvernd starfsmanna eins og nauðsyn ber til í samræmi við þörf á hverjum vinnustað. Þessi ákvæði hafa hingað til haft afarlítill áhrif. Vinnueftirlitið (Yrkesinspektionen) vísar sjaldan til þessarar lagagreinar og tilkynningar um vanrækslu berast ekki til Vinnuverndarstofnunarinnar (Arbetarskyddsstyrelsen). Sagt er að markmið lagagreinarinnar hafi verið að þrýsta á atvinnurekendur á þeim vinnustöðum þar sem starfsmennirnir þurfa nauðsynlega að hafa aðgang að heilsuvernd starfsmanna til að fyrirbyggja vanheilsu og slys, enda sé vinnuumhverfið sérstaklega hættulegt og störfin erfið. Lagagreinin hefur ekki verið túlkuð öðruvísi fyrir rétti.

Í leiðbeiningum fyrir Arbetarskyddsverket (SFS 1988:730, með breytingum SFS 1991:2003) stendur í 5. gr. 9. mgr. að Vinnuverndarstofnunin skuli sérstaklega vinna að því „í samvinnu við viðkomandi yfirvöld og samtök að fylgjast með og efla þróun heilsuverndar starfsmanna.“ Vinnueftirlitinu er gert skylt samkvæmt 36. gr. 7. mgr. að fylgjast með og efla heilsuvernd starfsmanna, og ennfremur vera samráðsaðili um þjónustu af þessu tagi úti í umdæmunum.

Vinnuverndarlögin skilgreina ekki hvað átt er við með „heilsuvernd starfsmanna.“ Áður voru leiðbeiningarnar sem tengdust styrkveitingu eins konar gæðamat á

heilsuvernd starfsmanna þar eð þjónustufyrirtækin urðu að uppfylla tilteknar kröfur til þess að fá ríkisstyrk til starfsemi sinnar. Eftir að styrkirirnir liðu undir lok frá og með 1.1.1993, er ekki til nein lýsing á heilsuvernd starfsmanna hvorki í lögum né leiðbeiningum. Samkvæmt samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar, ILO, um heilsuvernd starfsmanna frá árinu 1985, sem Svíar hafa staðfest, er heilsuvernd starfsmanna fyrst og fremst forvarnarstarf og ráðgjöf fyrir atvinnurekendur, starfsmenn og fulltrúa þeirra á vinnustað um mál sem lúta að vinnuumhverfi. Heilsuvernd starfsmanna á að vera þverfagleg og samtvinnast öðru starfi á vinnustaðnum. Þjónustan á að vera faglega sjálfstæð og hvorki háð atvinnurekendum né starfsmönnum eða fulltrúum þeirra.

Samkvæmt vinnuverndarlögunum er vinnuveitandi skyldugur að skipuleggja, stjórna og hafa kerfisbundið eftirlit með vinnuumhverfinu (innra eftirlit). Atvinnurekandi er skyldugur til að vaka stöðugt yfir áhættum í vinnuumhverfinu og grípa til nauðsynlegra aðgerða eins og þurfa þykir. Atvinnurekanda ber enn fremur að sjá til þess að starfsmenn njóti aðlögunar að starfi og endurhæfingar þegar þörf krefur. Heilsuvernd starfsmanna getur verið til aðstoðar fyrir atvinnurekandann við innra eftirlit og haukur í horni þegar um er að ræða aðlögun og endurhæfingu.

#### *Tryggingar og heilsuvernd starfsmanna*

Engin tengsl eru á milli heilsuverndar starfsmanna og einkarekinna tryggingafélaga. Í breytingartillögunum sem á eftir koma hefur verið lagt til að tryggingafélögin komi við sögu þegar um endurhæfingu er að ræða.

#### *Skipulag heilsuverndar starfsmanna*

Heilsuvernd starfsmanna hefur verið rekin með mismunandi móti bæði að því er varðar innihald og hvernig hún er veitt og kostuð. Eftir að ríkisstyrkurinn var lagður niður var farið að selja þjónustuna í pökkum eða prógrömmum. Oft var um að ræða grunnþjónustu sem hægt var að bæta sérþjónustu við gegn viðbótargjaldi. Þetta hefur þróast í þá átt að nú eru oft gerðir árlegir samningar sem bjóða upp á meiri sveigjanleika þannig að þjónustan er sniðin að þörfum viðskiptavinarins eða þeirri starfsgrein eða starfsemi sem um er að ræða.

Eftirspurn stjórnar mun meira en áður framboði á þjónustu heilsuverndar starfsmanna. Hættan við að eftirspurnin sé látin stjórna framboðinu felst í því að forvarnarstarf með langtímamarkmið víki fyrir skammtíma bráðahjálp eða aðstoð þegar skaði er skeður.

#### *Hæfni starfsmanna*

Heilsuvernd starfsmanna í Svíþjóð hefur haft það að leiðarljósi að fagfólk úr ólíkum áttum eigi að leggja hönd á plóg við starfið og að um þvervísindalegt samstarf eigi að vera að ræða. Starfsmenn koma af ólíkum fagsviðum en samnefnarinn er jafnan að litið er á manninn og umhverfið sem eina heild. Tengsl vinnu og heilsu eru lögð til grundvallar.

#### *Verkefni heilsuverndar starfsmanna*

Heilsuvernd starfsmanna á að starfa á faglegum grundvelli og vera óháð verkkaupendum og neytendum þjónustunnar. Lögmál markaðarins gerir heilsuvernd starfsmanna oft ókleift að starfa þannig.

Skipta má þjónustunni í nokkra aðalþætti: meðferðarstarf (heilsufarseftirlit og einstaklingsmeðferð), starf sem miðar að því að bæta vinnuumhverfið, endurhæfing fyrir vinnu og heilsuefning og forvarnarstarf.

#### *Umfangsmiklar breytingar á landsvísu*

Varðandi umfangsmiklar breytingar á landsvísu má nefna að vinnuhópur frá mismunandi ráðuneytum hafði það verkefni haustið og veturinn 1997-98 að kanna hvað gera þyrfti til þess að tengja heilsuvernd starfsmanna nánar vinnuverndarstarfinu, hvernig tryggja mætti sem best gæði þjónustunnar og hvernig mætti laga sænskar aðstæður betur að rammatilskipun Evrópubandalagsins og 7. grein hennar. Í greinargerðinni, sem hópurinn lét frá sér og send hefur verið til umsagnar, voru gerðar smávægilegar breytingar á lagatextanum til þess að tengja þjónustuna betur við almenna ábyrgð atvinnurekandans, eins og hún er túlkuð í leiðbeiningunum um innra eftirlit, og ennfremur er skilgreint hvað heilsuvernd starfsmanna er. Í tillögunum er einnig lagt til að heilsuvernd starfsmanna tengist nánar almannatryggingum þegar um er að ræða endurhæfingu og aðlögun starfsmanna, og að heilsuvernd starfsmanna sé virkjuð í því starfi að efla heilsu þjóðarinnar.

## 11. Viðauki II

## 11.1 Samþykktir ILO

Eitt af hlutverkum Alþjóðavinnuástandastofnunarinnar (International Labour Organization, ILO) er að *vernda launafólk fyrir veikindum, sjúkdómum og slysum af völdum starfs þess*. ILO hefur oft fjallað um og gert tillögur og samþykktir sem tengjast þessu hlutverki stofnunarinnar.

Árið 1953 Tillaga um heilsuvernd á vinnustöðum.

Árið 1959 Tillaga um heilsugæslu á vinnustöðum.

Árið 1971 Samþykkt um vernd og fyrirgreiðslu til handa trúnaðarmönnum verkamanna á vinnustað.

Árið 1981 Samþykkt og tillaga um öryggi og heilbrigði við vinnu og starfsumhverfi.

Árið 1985 Samþykkt um heilsugæslu á vinnustöðum.

Árið 1985 Tillaga um heilsugæslu á vinnustöðum.

Samþykktir ILO um heilsugæslu á vinnustöðum eru leiðbeinandi fyrir aðildarlöndin og ákveður hvert land fyrir sig hvort það staðfestir samþykktina eða ekki. Í samþykktinni eru dregnar fram áherslur um stefnu stjórnvalda, hlutverk heilsugæslu og skipulagningu. Hlutverk heilsugæslu á vinnustöðum er samkvæmt samþykktinni (5. gr.) fyrst og fremst að meta áhættuþætti, hafa eftirlit með þáttum í vinnuumhverfi sem kunna að hafa áhrif á heilsu starfsmanna, gefa ráð um áætlanir og skipulagningu, taka þátt í áætlanagerð, framkvæma heilsufarseftirlit m.t.t. áhættu á vinnustað og leggja sitt af mörkum við endurmenntun starfsfólks.

Nú þegar hafa Svíar og Finnar staðfest þessa samþykkt ILO um heilsugæslu á vinnustöðum en hin Norðurlöndin ekki. Hins vegar má segja að öll löndin vinni í samræmi við það sem fram kemur í samþykktinni við uppbyggingu heilsuverndar starfsmanna. Þar er lögð áhersla á að „heilsugæsla á vinnustöðum“ veiti þjónustu sem stuðli að því að *skapa og viðhalda öruggu og heilsusamlegu umhverfi og finna leiðir til að laga störf að hæfileikum starfsmanna*.

Samþykkt ILO um heilsugæslu á vinnustöðum var samþykkt þann 26. júní 1985 en þar segir í I. kafla

Stefna stjórnvalda

1. gr.

Í þessari samþykkt tekur

- a. hugtakið „heilsugæsla á vinnustöðum“ til þeirrar þjónustu sem einkum er ætlað að vera til forvarnar og til að veita atvinnurekenda, starfsmönnum og trúnaðarmönnum þeirra ráð um það:
  - i. hvað gera þarf til að skapa og viðhalda öruggu og heilsusamlegu umhverfi sem stuðli að sem bestri líkamlegri og andlegri heilsu við vinnu;
  - ii. hvernig laga má störf að hæfileikum starfsmanna þannig að þau miðist við líkamlega og andlega heilsu þeirra;
- b. hugtakið „trúnaðarmenn launafólks“ til þeirra manna sem hafa hlotið viðurkenningu sem slíkir samkvæmt lögum eða venjum landsins.

3.gr.

1. Sérhvert aðildarríki skuldbindur sig til að efla smám saman heilsugæslu fyrir allt launafólk, m.a. það sem starfar hjá hinu opinbera og framleiðslusamvinnufélögum, svo og í öllum greinum atvinnulífsins og öllum fyrirtækjum....
2. Ef ekki er unnt að koma við heilsugæslu án tafar í öllum fyrirtækjum skal aðildarríki gera áætlanir um að stofna til slíkrar þjónustu í samráði við hlutaðeigandi samtök atvinnurekenda og launafólks þar sem þau eru fyrir hendi....

## II. kafli fjallar um hlutverk heilsugæslu og þar segir í 5. gr.

...skal heilsugæslan gegna eftirtöldum hlutverkum eftir því sem er hæfilegt og viðeigandi miðað við þær hættur sem eru samfara hinu tiltekna starfssviði:

- a. að finna og meta þá þætti á vinnustað sem stofna heilsu starfsmanna í hættu;
- b. að hafa eftirlit með þeim þáttum á vinnustað og í vinnuháttum sem kunna að hafa áhrif á heilsu starfsmanna, svo sem hreinlætisaðstöðu, matstofum og húsnæði, þar sem atvinnurekandi leggur slíkt til;
- c. að gefa ráð um áætlanir og skipulagningu vinnu, þ.m.t. hönnun vinnustaða, val, viðhald og ástand véla og annarra tækja og efnis sem notað er við vinnuna;
- d. að taka þátt í áætlanagerð til endurbóta á vinnuháttum, svo og í prófum og mati á nýjum tækjum með tilliti til áhrifa þeirra á heilsu manna;
- e. að gefa ráð um heilsugæslu, öryggi og hreinlæti, svo og um vinnuvistfræði og einstaklingsbundinn og sameiginlegan varnarbúnað;
- f. að fylgjast með heilsu launafólks hvað við kemur störfum þess;
- g. að stuðla að því að starfið sé lagað að starfsmanninum;
- h. að leggja sitt af mörkum til endurmenntunar launafólks,
- i. að aðstoða við upplýsingaöflun, þjálfun og fræðslu um heilsugæslu, hreinlæti og vinnuvistfræði;
- j. að skipuleggja skyndihjálp og neyðarhjálp;
- k. að taka þátt í greiningu vinnuslysa og atvinnusjúkdóma.

## III. KAFLI Skipulagning

6.gr.

Ráðstafanir skal gera til að koma á fót heilsugæslu:

- a. með setningu laga eða reglugerða; eða
- b. með heildarsamkomulagi eða með þeim hætti öðrum sem hlutaðeigandi atvinnurekendur og launafólk samþykka; eða
- c. með hverjum þeim hætti öðrum sem hlutaðeigandi stjórnvöld hafa samþykkt að höfðu samráði við samtök atvinnurekenda og launafólks.

7. gr.

1. Heilsugæslu á vinnustöðum má skipuleggja sem þjónustu innan eins fyrirtækis eða sem sameiginlega þjónustu fyrir mörg fyrirtæki, eftir því sem henta þykir.
2. Eftirtaldir aðilar geta skipulagt heilsugæsluna og fer það eftir aðstæðum og venjum í hverju landi;
  - a. hlutaðeigandi fyrirtæki eða hópar fyrirtækja;
  - b. stjórnvöld eða opinberar þjónustustofnanir;
  - c. almannatryggingastofnanir;
  - d. hver sá annar aðili sem til þess hefur fengið heimild hlutaðeigandi stjórnvalds;
  - e. einhver hinna ofangreindu aðila í samvinnu.

Eins og fram kemur hér að framan hefur Ísland ekki staðfest samþykkt ILO um heilsu-gæslu á vinnustöðum. Á vegum félagsmálaráðherra starfar sérstök ráðgjafarnefnd sem fjallar um fullgildingu ILO samþykta.