



Direktoratet for arbeidstilsynet
Postboks 4720 Sluppen
7468 Trondheim

Teknologisk Institutt Sertifisering AS
Telefon: 469 75 432
E-post: mst@ti.no
Deres ref:
Vår ref: MAS

Oslo, 25.08.2015

Høringsuttalelse

Deres ref. 2014/98915 - kommentar til høringsbrev av 19. mai 2016.

Innledning

Sertifiseringsorganene vil i det følgende gi en felles kommentar til de forslag til endringer som gjelder Forskrift om administrative ordninger §§ 7-1 og 7-2.

Det som i særlig grad vil bli kommentert er det faktum at Arbeidstilsynet foreslår en omfattende endring i dagens regelverk uten at det gis noen begrunnelse.

Det vil også bli kommentert at Arbeidstilsynet beskriver gjeldende rett på en måte som er helt misvisende.

Avslutningsvis vil det bli sagt noe om konsekvenser dersom Arbeidstilsynet får departementet med på endringsforslaget.

Sertifiseringsordningen

Hensikten med sertifiseringsordningen er å bidra til å sikre at arbeidsutstyr er i forsvarlig stand (sertifisert sakkyndig kontroll) og at brukerne har nødvendig opplæring (sertifisert sikkerhetsopplæring) for å sikre mot at uhell skjer og skader inntreffer.

Ordningen har fungert svært godt i de ca 15 årene den har eksistert.

Det er for tiden 635 sertifiserte Sakkyndige virksomheter og 244 sertifiserte Opplærings virksomheter. Disse har ca 3000 ansatte og tilknyttede personer, som daglig arbeider for å bidra til sikre arbeidsplasser.

Det foretas årlig ca 1 million kontroller av arbeidsutstyr og ca 50.000 personer gjennomgår sertifisert sikkerhetsopplæring per år.

Trenden i antall arbeidsulykker har vært nedadgående i perioden som sertifiseringsordningen har eksistert, når man tar hensyn til veksten i sysselsetting i samme periode. Det finnes ingen data i statistikk over arbeidsulykker som påviser sammenheng med mulig dårlig utført sakkyndig kontroll eller dårlig utført sikkerhetsopplæring.

Ordningen må derfor sies å fungere svært bra slik den er organisert i dag, og den gir et godt bidrag til sikkerheten på arbeidsplassene.

Historikk

Sakkyndig kontroll av arbeidsutstyr ble frem til 01.01.2000 utført av sakkyndige personer som var godkjent av Direktoratet for arbeidstilsynet. Direktoratet var gitt uttrykkelig myndighet til dette i den forskriften som ble avløst av Forskrift om bruk av arbeidsutstyr av 26.juni 1998. Denne forskriften trådte i kraft 01.01.2000 og avløste bl.a. den forskriften (best nr. 291) som ga Direktoratet myndighet til å godkjenne sakkyndige personer.

Teknologisk Institutt Sertifisering as

Postadresse:
Pb 141 Økern
0509 Oslo

Hesokadresse:
Kabelgt 2, 0580 Oslo

Telefon: 22 86 50 00
Telefaks: 22 72 45 02

E-post: sertifisering@ti.no
Web: www.sertifisering.no

Org.nr 976 491 696

Stavanger: Forsboen 10, NO-4033 Stavanger
Trondheim: Havnegaten 9, 7010 Trondheim

I bruksforskriften var det sertifiseringsorganer som ble gitt myndighet til å godkjenne sakkyndige virksomheter og opplæringsvirksomheter.

De godkjenninger som er gitt av sertifiseringsorganene i de 15 år som er gått siden bruksforskriften trådte i kraft er basert på privatrettslige avtaler mellom sertifiseringsorgan og den sertifiserte virksomhet.

Denne ordningen er en fullstendig privatisert ordning og har intet innslag av utøvelse av offentlig myndighet.

Som vi skal komme nærmere inn på nedenfor har denne ordningen vært praktisert i 15 år uten noen som helst involvering fra Arbeidstilsynets side.

Fra sertifiseringsorganenes side har det vært et ønske at Arbeidstilsynet skulle være en positiv bidragsyter til ordningen. Dessverre har Arbeidstilsynet ikke hatt hverken vilje eller evne til å bidra. Når det gjelder manglende evne tenker en på at det aldri i Arbeidstilsynet Midt-Norge har vært noen ansatte med kompetanse innen sakkyndig kontroll og sertifisert sikkerhetsopplæring. Dette kan være i tråd med den opprinnelige tanken hos Arbeidstilsynet; nemlig å overlate ordningen til bransjen.

I den opprinnelige bruksforskriften var Arbeidstilsynet kun tildelt oppgaven med å motta dokumentasjon på kompetanse fra de sertifiseringsorgan som etablerte seg som sertifiseringsorgan.

Når det så ble gjort endringer i forskriften slik at sertifiseringsorganene skulle være utpekt av Arbeidstilsynet, så var dette kun for å begrense tilgangen på sertifiseringsorganer. For kuriositetens skyld nevnes at alle sertifiseringsorgan som driver i dag etablerte seg som sertifiseringsorgan før nyordningen med utpeking ble innført.

Gjeldende rett

Når Arbeidstilsynet skriver i høringsbrevet: «Arbeidstilsynet har hjemmel i forskrift om administrative ordninger §§ 7-1 og 7-2 til å delegerer myndighet til sertifiseringsorganene som skal sertifiserer opplæringsvirksomhet og sakkyndig virksomhet etter §§ 8-1 og 8-6», så er dette i beste fall en misforståelse.

Det er nemlig en forutsetning for å kunne delegerer myndighet at den som delegerer selv har den aktuelle myndighet. Arbeidstilsynet har i dag ingen myndighet til å godkjenne opplæringsvirksomheter og sakkyndig virksomheter og kan følgelig heller ikke delegerer slik myndighet til sertifiseringsorganene.

Manglende begrunnelse

Arbeidstilsynet forslår nå å bytte ut nåværende privat godkjennelsesordning med en offentlig godkjennelsesordning.

Med dette får vi en ordning som er lik den vi hadde frem til bruksforskriften trådte i kraft. Den eneste forskjellen blir at saksbehandleren som skal behandle søknader fra opplæringsvirksomheter og sakkyndige virksomheter sitter på kontoret til et sertifiseringsorgan.

Den gangen det ble foreslått å privatisere sertifiseringsordningen satt saksbehandlerne på kontor i Direktoratet for Arbeidstilsynet i Oslo.

På grunn av ressursmangel mistet en oversikt over ordningen med offentlig godkjenning av sakkyndige personer. Direktoratet hadde ingen ajourført oversikt over sakkyndige personer. En opererte med ca. 1600 navn, mens det reelle tallet var nærmere halvparten. Differensen skyldes avgang fra yrket, av forskjellige årsaker; også personer som var avgått ved døden figurerte på listen.

Direktoratet hadde også en ordning med kvalitetssikring av de sakkyndige, som interesseorganisasjonene til de sakkyndige måtte overta lenge før bruksforskriften så dagens lys. Det er på denne bakgrunn at ordningen ble privatisert.

De i bransjen som fikk forslag til bruksforskriften til høring var alle negative til at ordningen skulle bli privatisert. En fryktet at det ville bli enda dårligere oversikt over hvem som var godkjent.

Det som gjorde at de dystre spådommene ikke slo til var at interesseorganisasjonene til de sakkyndige viste ansvar, og grep fatt i problemet ved å opprette sertifiseringsorganer.

Norsk Organisasjon for Sikkerhetsopplæring, Kranteknisk forening og Løfeteknisk Forening etablerte hvert sitt sertifiseringsorgan slik at de som var godkjente som sakkyndige personer og opplæringsvirksomheter hadde steder å søke for å bli godkjente i henhold til den privatiserte ordningen.

Etter hvert ble det 8 sertifiseringsorganer; per dags dato 6, som sammen har etablert ordninger som fungerer helt utmerket.

I denne prosessen har Arbeidstilsynet i lange perioder vært mer eller mindre fraværende.

Arbeidstilsynet har, som utpekende myndighet, to ganger undersøkt hvordan den privatiserte ordningen fungerer, ved revisjon av sertifiseringsorganene. Begge gangene har en konkludert at den privatiserte sertifiseringsordningen fungerer utmerket.

Siste revisjon ble avsluttet i 2010 med et møte mellom sertifiseringsorganene og Arbeidstilsynet, representert ved direktøren for arbeidstilsynet, regiondirektør Midt-Norge, tilsynsleder Midt-Norge og de fra Arbeidstilsynet Midt-Norge som hadde utført revisjonen.

Arbeidstilsynets representanter uttrykte stor tilfredshet med hvor godt ordningen fungerte. Det ble en diskusjon om gammel offentlig ordning kontra ny privatisert ordning. I denne forbindelse ble det uttalt av direktør Ingrid Finboe Svendsen at det ikke var aktuelt å gå tilbake til den gamle ordningen. Det er på denne bakgrunn en nå tillater seg å etterlyse en begrunnelse for endring av ordningen.

Konsekvenser

Dersom Arbeidstilsynet får gjennomslag for sitt forslag om å gjennomføre en ordning med offentlig godkjenning av opplæringsvirksomheter og sakkyndige virksomheter, vil det få en rekke konsekvenser for de som i dag omfattes av ordningen; i verste fall vil ingen av sertifiseringsorganene drive under slike vilkår, jfr. nedenfor.

Størst blir konsekvensen for sertifiseringsorganene. Disse vil kunne forsvinne i sin nåværende form, og det vil også kunne skje en avskalling av sertifiseringsorganer.

Det vil også kunne bli en avskaling av sertifiseringsorganer på grunn av at det har vært et dårlig samarbeidsklima med Arbeidstilsynet.

For enkelte sertifiseringsorganers vedkommende, kan en fortsettelse av virksomheten som sertifiseringsorgan være i strid med habilitetsreglene i forvaltningsloven.

Dette gjelder for de sertifiseringsorganer som også leverer privatrettslige tjenester til virksomheter som vil bli sakkyndige virksomheter og opplæringsvirksomheter. En kan med andre ord ikke påregne at dagens sertifiseringsorganer vil kunne fungere slik de fungerer i dag i et offentligrettslig system.

Det foreslås at Arbeidstilsynet skal ha instruksjonsrett overfor sertifiseringsorganene.

Denne instruksjonsretten kommer i konflikt med sertifiseringsorganenes integritet. I henhold til anerkjente internasjonale og nasjonale standarder som beskriver hvordan sertifiseringsorganer skal arbeide, så er sertifiseringsorganets mandat å utføre sertifiseringsprosessen strengt i henhold til eiers normative dokumenter. Eier av ordningen er forpliktet til å akseptere (...shall commit to accept..) sertifiseringsorganets avgjørelser.

Eiers rolle må være i samsvar med retningslinjene for sertifiseringsordninger; som beskrevet i anerkjente internasjonale og nasjonale standarder.

Instruksjonsretten som Arbeidstilsynet forbeholder seg overfor sertifiseringsorganene medfører derfor at en ikke lenger har en sertifiseringsordning ei heller sertifiseringsorganer i begrepets rette betydning.

Resultatet blir ei heller sertifiserte sakkyndige virksomheter eller sertifiserte opplæringsvirksomheter.

Ordningen blir bare delegert arbeid.

Med instruksjonsrett følger også at Arbeidstilsynet påtar seg rettslig ansvar for feil som gjøres av de som er godkjente.

Mange i bransjen vil oppfatte forslaget fra Arbeidstilsynet som en tilraning av dagens velfungerende ordning. Dette kun for at Arbeidstilsynet skal kunne sitte i førersetet.

En må ta innover seg at ordningen er utviklet av ildsjeler i bransjen, som har nedlagt tusenvis av timer i frivillig arbeid for å utvikle ordningen, til det beste for sikkerheten på arbeidsplassene, som vil forsvinne.

Nyordningen vil også få betydning for Arbeidstilsynet. Dersom Arbeidstilsynet skal være klagebehandler og kunne utøve en kompetent instruksjonsrett, m.v. må Arbeidstilsynet tilføres en fagkompetanse som ikke er der i dag. Det må forutsettes at det må sitte den samme/høyere kompetanse i Arbeidstilsynet som det i dag sitter i sertifiseringsorganene; jfr. krav til kompetanse i sertifiseringsorganene, og for fagleder og kompetansepersoner i sakkyndige virksomheter og opplæringsvirksomheter.

Det pålagte samarbeidet mellom sertifiseringsorganene for å sikre lik rettsanvendelsespraksis vil ikke kunne fortsette, da Arbeidstilsynet vil overta Samarbeidsgruppen av sertifiseringsorganer (SGS) sin rolle.

Konklusjon

Den foreslåtte endringen er å legge ned en vel fungerende sertifiseringsordning, og gå tilbake til en offentligrettslig delegert ordning, som medfører en helt ny situasjon for alle involverte, og dette uten at det foreligger en eneste materiell begrunnelse. Med involverte menes sertifiseringsorganer, sakkyndige virksomheter, sertifiserte opplæringsvirksomheter og Arbeidstilsynet,

En må ikke undervurdere de negative konsekvensene en eventuell endring kan påføre norske arbeidstakere, som skal kunne bruke sikre maskiner (sakkyndig kontroll) på en trygg måte (sertifisert sikkerhetsopplæring).

En endring til en offentligrettslig ordning, vil som påpekt tidligere, kunne medføre en omveltning og avskalling i dagens sertifiseringsorganer. Resultatet vil over natten kunne bli mange tusen virksomheter og arbeidstakere som ikke vil bli fulgt opp.

Instruksjonsretten innebærer at Arbeidstilsynet som sertifiseringsordningseier kan instruere sertifiseringsorganene i enkeltsaker og i praksis generelt.

Det betyr at Arbeidstilsynet kan instruere sertifiseringsorganene om både rettsanvendelse, saksbehandling og faktiske handlinger.

En instruksjon fra Arbeidstilsynet vil medføre en rettslig plikt for sertifiseringsorganet til å følge denne.

Vi frykter at en slik instruksjonsrett kan medføre

1. konflikt med generelle prinsipper som gjelder for sertifisering og sertifiseringsordninger, herunder
 - sertifiseringsorganenes rett til å sertifisere i samsvar med kravene i sertifiseringsordningen
 - sertifiseringsordningseiers forpliktelse til å akseptere resultatene fra sertifiseringsorganene
2. tap av tillit til sertifiseringsordningen ved overstyring av ansvar og kompetanse og risiko for å skape uklarhet hos berørte parter i ordningen, inklusive de sertifiserte virksomhetene
3. tvister om ansvar i forbindelse med ødeleggelse på tredjeparts eiendom og person som kan føres tilbake til beslutninger fattet av sertifiseringsorganet etter instruksjon fra Arbeidstilsynet

Basert på det ovenstående mener vi at man bør være konstruktiv og få til en løsning hvor Arbeidstilsynet defineres som eier av ordningen med ansvar for å utvikle de normative dokumentene osv., og har gjennom dette en generell instruksjonsrett.

Vi presiserer nettopp dette med generell instruksjonsrett, fordi dersom Arbeidstilsynet skal være klageorgan, kan det ikke samtidig være slik at de kan instruere i detalj det enkelte sertifiseringsorgan i deres utøvelse av sertifisering, osv.
Forskriftsendringen må fange opp dette aspektet, enten i selve teksten eller i veiledninger til forskriftene.

Vårt forslag

- Arbeidstilsynet defineres som eier av sertifiseringsordningen for sertifiserte sakkyndige virksomheter og sertifiserte opplæringsvirksomheter.
- Arbeidstilsynet blir eier av, og har ansvar for å utvikle de normative dokumentene; som tilleggskriterier, normer for kontrollomfang og læreplaner, og må tilføres kapasitet og kompetanse for dette.
- Arbeidstilsynets oppgave er å peke ut sertifiseringsorganene, som nå, og forskriftsendringen vedrørende delegering gjennomføres ikke.
- Sertifiseringsorganenes oppgave er å foreta sertifisering av sakkyndige virksomheter og opplæringsvirksomheter i henhold til de vedtatte normative dokumentene.
- Sertifiseringsorganene pålegges å samarbeide for å sikre lik forståelse for, og praktisering av kravene i de normative dokumentene. Arbeidstilsynet har observatørstatus i dette samarbeidet.
- Subsidiært, dersom forskriftsendringen vedrørende delegering gjennomføres, må instruksjonsmyndigheten i tilfelle omhandles i veiledningen, slik at sertifiseringsorganenes uavhengighet sikres.

Med vennlig hilsen

Ole Morten Weng
Nemko AS



Ewa Raade Gravdal
ASAS Sertifisering AS



Erling Wiig
Sertifiseringsorganet for sakkyndig virksomhet AS



Egil Stemarud
Norges miljø-og biovitenskapelige Universitet



Frode Ervik Pettersen
Norsk Sertifisering AS



Marit Anne Stenberg
Teknologisk Institutt Sertifisering AS

