

Félagsmálaráðuneyti

b.t. nefndarsviðs Alþingis

Alþingishúsinu

Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010, með síðari breytingum (flokkun mannvirkja og eftirlit með mannvirkjagerð).

Alþingi hefur til meðferðar drög að frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010. Að meginstofni fjalla frumvarpsdrögin um þrjú þættar breytingar á lögum nr. 160/2010, þ.e. um flokkun mannvirkja, heimildir til rafrænna skila á gögnum og rafrænna undirskrifta og niðurfellingu á faggildingarkröfu fyrir byggingarfulltrúaembætti sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Ekki er tilefni til þess að fjalla sérstaklega um ákvæði er fjalla um flokkun mannvirkja sérstaklega enda styrkir flokkunin forsendur eftirlitsaðila við gerð áhættumats almennt og sértækt. Ekki er heldur ástæða til þess að fjalla sérstakleg um rafrænar skráningar enda eru þær sjálfsgöðar nú á tímum. Hér á eftir verður farið yfir hlutverk og mikilvægi faggildingar almennt og sértækt tengt mannvirkjalögum og gerðar eru athugasemdir við framlögð drög.

Inngangur

Almennt um faggildingingu

Faggilding er aðferðafræði sem er ætlað að tryggja að skoðanir, prófanir og vottanir séu framkvæmdar á réttan og traustan hátt þannig að treysta megi niðurstöðum, þ.m.t. túlkun laga þegar þannig háttar til. Á EES-svæðinu byggir faggildingarstarfsemi á reglugerð ESB nr. EC 765/2008 en þar er gerð krafa um að löndin innan EES svæðisins skuli koma upp faggildingarstarfsemi sem uppfyllir kröfur alþjóða- og Evrópustaðla um faggildingar, auk ýmissa ákvæða er tengjast í raun stefnumótun um nýtingu faggildingar á EES svæðinu. Reglugerðin er skuldbindandi að þjóðarétti.

Á mörgum sviðum hefur verið talið nauðsynlegt að nýta faggildingingu til að tryggja hæfi og hæfni þeirra sem hafa með höndum framkvæmd laga og reglugerða sem lúta að öryggi fólks, eigna og umhverfis. Hérlandis hefur faggilding nýst í eftirlitsstarfsemi á vegum ríkis og sveitarfélaga, t.d. í bifreiða- og skipaefirliti, með góðum árangri. Almennt má segja að gert sé ráð fyrir að faggildingingu verði beitt á sem flestum sviðum þar sem skoðanir, prófanir eða vottanir koma við sögu, m.a. við túlkun laga. Á það við um eftirlit almennt sem flokkast í umrædda þætti. Aðferðafræði hvers flokks er ætlað að sýna fram á samræmi við settar reglur, hvort heldur lagareglur eða staðla, og hún er mismunandi. Við beint eftirlit með framkvæmd laga eru skoðanir langoftast nýttar. Skoðun er aðferðafræði þar sem stuðst er við skilgreindar kröfur og ferla og faglegt mat skoðunarmanns sem metur ástand þess sem skoðað er byggt á eigin þekkingu og reynslu. Við slíkt eftirlit er mikilvægt að skoðunarmenn vinni samkvæmt fyrirfram ákveðnum reglum og aðferðum þar sem hægt er að sannreyna túlkanir á gagnsæjan hátt svo jafnræðis sé gætt. Eftirlit með mannvirkjagerð á sér aðallega stað með skoðun.

Alþjóðastaðlastofnunin (ISO) hefur staðið fyrir gerð staðlafjölskyldu (ISO 17 000 staðlar) þar sem fjallað er um framkvæmd eftirlits, þ.e. á hvern hátt prófunarstofur, vottunarstofur og skoðunarstofur skulu starfa þannig að þær geti sannað hæfni og hæfi sína. Þannig hefur orðið til umfangsmikið kerfi sem leitt hefur af sér annað kerfi sem er Alþjóðasamtök faggildingaraðila (ILAC og IAF). Það eru

samtök allra faggildingarstofnana í heiminum en í dag er staðan sú að í nánast öllum löndum heimsins starfa faggildingarstofnanir. Þetta er nauðsynlegt þar sem bæði stjórnvöld og ekki síður frjálsi markaðurinn krefjast þess að fyrir liggja sannanir um að eftirlit sem er framkvæmt sé einsleitt, tæknilega hæft og að farið sé að öllum stjórnsýslulegum kröfum. Faggilding er þess vegna lykilatriði þegar kemur að uppbyggingu tryggrar neytendaverndar, framkvæmd laga og til tryggingar á að alþjóðaviðskipti geti gengið vel fyrir sig. Faggildinga stuðlar einnig að aukinni skilvirkni og gegnsæi og tryggir færri mistök og því endurupptöku mála með tilheyrandi töfum og kostnaði. Faggilding er þess vegna einnig ætlað að auka hagkvæmni og lækka kostnað við framkvæmd eftirlits. Þar sem um er að ræða alþjóðlega viðurkennt kerfi verða þeir sem vilja komast undan kröfum um faggildinguna ávallt grunaðir um að hafa takmarkaðan áhuga á að viðhafa vönduð vinnubrögð.

Faggilding vottunarstofa, prófunarstofa og skoðunarstofa fer þannig fram að farið er yfir alla starfsemi þeirra í smáatriðum með það fyrir augum tryggt sé að allt fari rétt fram, í samræmi við alþjóðastaðla og kröfur stjórnvalda. Litið er til innri gæðakerfa, hæfni starfsmanna, símenntunar starfsmanna og öll innri kerfi og aðferðir skoðaðar, allur tækjabúnaður skoðaður og ráðist í úttektir með starfsmönnum þar sem fylgst er með að rétt sé staðið að verkum. Þá er farið yfir að öllum kröfum stjórnvalda sé fylgt. Frumúttekt er gerið við fyrstu faggildinguna en síðan fara fram endurúttektir hið minnsta einu sinni á ári í fjögur ár en þá fer fram ný frumúttekt. Auk þessa hefur sá sem hlotið hefur faggildinguna upplýsingaskyldu verði einhverjar breytingar á högum faggilta aðilans. Faggildingarstofnunin getur hvenær sem er gert nýja úttekt vakni grunur um að ekki sé allt með felldu.

Mikið er lagt upp úr því að allir faggildingaraðilar heimsins vinni á sama hátt þannig að ekki skipti máli hver framkvæmir faggildinguna. Heiminum er þess vegna skipt í svæði og er Evrópa t.d. eitt slíkt svæði. Þar starfa samtök faggildingaraðila í Evrópu, EA. Hlutverk samtakanna er að tryggja samræmi í störfum faggildingaraðilanna. Þetta er get með því að fram fer úttekt á starfi einstakra faggildingaraðila á þriggja ára fresti. Þessar úttektir byggja á alþjóðastöðlum og skýringarskjölum sem sett eru fram af ILAC og IAF. Þessar úttektir eru umfangsmiklar en í gegnum úttektirnar öðlast faggildingaraðilar alþjóðaviðurkenningu sem aftur hefur í för með sér að þeir sem faggiltir hafa verið hljóta líka alþjóðaviðurkenningu. Á þennan hátt fá vörur einnig viðurkenningu á alþjóðamörkuðum hafi þær verið teknar út af faggildum aðila.

Í Evrópu hafa dómstólar viðurkennt vægi faggildingar sem birtist m.a. í mati á sönnunargögnum sem byggja á prófunum, vottunum og skoðunum. Séu þau útbúin án þess að aðferðarfræði faggildingar hafi veið breitt er jafnan ekki tekið tillit til niðurstaðna við sönnunarmat. Faggilding er eina alþjóðakerfið sem þekkt er í dag sem hefur þann tilgang að tryggja gæði og áreiðanleika skoðana, prófana og vottana og er þessi aðferðarfræði nýtt um allan heim. Tilgangurinn er að samræma skoðunaraðferðir, prófanir og vottunaraðferðir um allan heim og að þannig einfalda skilning á innviðum ríkja í millum, m.a. í því skyni að einfalda viðskipti. Faggilding gegnir mikilvægu hlutverki í nánast öllum löndum heimsins, þ.m.t. í þróunarlöndum enda hefur verið lögð mikil áhersla á að aðstoða þau við að koma á fót faggildingarstarfsemi.

Eins og áður er sagt byggja kröfur hérlendis til faggildingar í eftirlitsstarfsemi að meginstefnu til á samræmdum reglum innri markaðsins og innleiðingu Íslands á viðeigandi EES-gerðum. Krafa mannvirkjalaga um faggildinguna felur þó ekki í sér slíka innleiðingu nema hvað varðar eftirlit með byggingavörum. Byggingareftirliti er háttað með mismunandi hætti í löndum Evrópu en til að mynda er ekki enn gerð sambærileg krafa um faggildinguna mannvirkjaeftirlits á byggingarstað á hinum Norðurlöndunum og hér á landi. Faggildinguna er hins vegar beitt við eftirlit á framleiðslu byggingarvöru auk þess sem ýmsir sérhæfðir starfsmenn innan byggingargeirans þurfa að hljóta vottun frá faggiltri vottunarstofu á Norðurlöndunum. Tekið skal fram að umhverfi

byggingariðnaðarins í viðmiðunarlöndunum er að mörgu leyti frábrugðin því sem hér gerist, t.d. hvað varðar ábyrgðarvið og tryggingar, sem auðvitað hefur bein áhrif á hvernig opinberu eftirliti er fyrir komið. Þá skal einnig bent á að smæð Íslands og rík tengsl milli aðila á byggingarmarkaði krefjast þess að vel sé staðið að opinberu eftirliti og þess gætt að það sé framkvæmt á samræmdan, gegnsæjan, hlutlausan og hæfan hátt.

Faggilding í mannvirkjalögum

Lög um mannvirki hafa m.a. það markmið að auka öryggi og gæði mannvirkja og styrkja umhverfi þeirra sem vinna að mannvirkjagerð. Lögin voru samin í samvinnu við starfshóp sem skipaður var af umhverfisráðuneytinu en í honum áttu sæti fulltrúar hagsmunaaðila, s.s. fulltrúi byggingarfulltrúa fyrir hönd sveitarfélaga og Samtökum iðnaðarins. Vinnuhópurinn komst að sameiginlegri niðurstöðu um öll atriði í drögum að lögnum, þ.m.t. öll atriði er lúta að framkvæmd eftirlits og beitingu faggildingar. Gert var vandað mat á áhrifum laganna í samræmi við lög um opinberar eftirlitsreglur (nr. 27/1999) og reglugerð um eftirlitsreglur hins opinbera (nr. 812/1999). Í matinu, sem framkvæmt var árið 2007, var m.a. fjallað um ábata og kostnað af ákvæðum laganna um mannvirki, þar með talið faggildingunni, auk áhrifa þeirra á ólíka hópa.

Ákvæði um faggildingunni komu inn sem nýmæli með núgildandi mannvirkjalögum og er þá eftirlitsaðilum, Húsnæðis og mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúum, gert að hafa faggildingunni til að fara yfir hönnunargögn og annast öryggis- og lokaúttektir, sbr. 19. gr. laganna eða fela ella skoðunarstofu að annast yfirferð hönnunargagna og framkvæmd áfanga-, öryggis- og lokaúttekta. Slík skoðunarstofa skal hafa starfsleyfi Húsnæðis og mannvirkjastofnunar. Er þannig gert ráð fyrir því í lögnum að allt byggingaeftirlit verði framkvæmt af faggiltum aðilum, sbr. þó 6. mgr. 29. gr. laganna.

Framkvæmdir við mannvirki eru jafnan stærsta fjárfestingin sem almenningur ræðst í á ævinni. Hér er því um beina neytendavernd að ræða. Þess vegna er nauðsynlegt að lögin skilgreini hið lagalega og framkvæmdarlega umhverfi sem mannvirki falla undir. Við samningu laganna var lögð áhersla á að eigandi mannvirkis beri fulla ábyrgð á framkvæmdinni gagnvart stjórnvöldum og beri því að taka upplýstar ákvarðanir um allt er viðkemur mannvirkinu. Til þess að svo geti orðið var talið nauðsynlegt að skilgreint yrði traust, gegnsætt og vel útfært umhverfi eigenda mannvirkisins þannig að eigandi geti tekið á sig þessa lagaskyldu á ábyrgan hátt. Hér er t.d. átt við að lögin gera ráð fyrir að byggingarstjórar aðstoði eiganda við allar helstu ákvarðanir er varða framkvæmdina, gerðar eru kröfur til hæfni iðnaðarmanna og að hönnuðir hafi ákveðna reynslu og þekkingu. Þá gera lögin ráð fyrir að eftirfylgni með lögnum verði í höndum Húsnæðis og mannvirkjastofnunar og byggingarfulltrúa og að Húsnæðis og mannvirkjastofnun hafi samræmingarhlutverk og geti gripið inn í starfsemi byggingarfulltrúa telji stofnunin það nauðsynlegt.

Við gerð mannvirkjalaga var til þess litið að mikils ósamræmis hefur gætt í af hálfu eftirlitsaðila, einkum hvað varðar lagatúlkun og lagaframkvæmd er lúta að mannvirkjagerð hér á landi. Til þess að efla samræmi var ákveðið að nýta hugmyndafræði faggildingar sem m.a. krefst þess að lagakröfur séu skilgreindar nánar af hálfu viðkomandi stjórnvalds og einnig forsendur túlkunar. Í þessu sambandi er rétt að benda á að Húsnæðis og mannvirkjastofnunar hefur unnið að gerð skoðunarhandbóka, sem er skilgreindur hluti innleiðingar faggildingar. Í þeim er fjallað um ýmsa þætti mannvirkjagerðar og hafa þær þann tilgang að undirbyggja grunn fyrir sameiginlega túlkun eftirlitsaðila. Þá hefur stofnun tekið í gagnið tölvakerfi sem samræmir vinnuna enn betur og eykur gegnsæi. Ákvæði laganna um faggildingunni koma þessu til viðbótar og eiga þau að tryggja þessa samræmdu túlkun og gæta að því að hið opinbera hafi aðföng, þekkingu og sameiginlegar aðferðir til þess að framkvæma eftirlitið á gagnsæjan og traustan hátt. Stjórnvöld verða að tryggja að umhverfi sem ætlað er að aðstoða eigendur mannvirkja við túlkanir laga í tengslum við framkvæmdir sé virkt, samræmt, hæft, hlutlaust

og gagnsætt þannig að eigendur geti treyst því að markmiðum laganna verði náð og að hægt verði að fá innsýn í framkvæmdina löngu eftir að mannvirknið var byggt til þess að tryggja að allt hafi verið innan marka, t.d. við kaup á eldra mannvirki.

Þrátt fyrir að langt sé liðið frá setningu mannvirkjalaga hafa ákvæði um faggildinguna ekki enn tekið gildi en aðrir þættir laganna, þ.e. gerð skoðunarhandbóka, hafa aukið á samræmi í túlkun og þannig bætt byggingareftirlitið. Mannvirkjagáttin mun enn fremur fyrirsjáanlega auka gæði eftirlitsins. Faggilding hefur auk framangreinds það markmið að tryggja að eftirlit sé framkvæmt af hæfum og hlutlausum aðilum en engin trygging er fyrir slíku í núverandi framkvæmd. Að mati Faggildingarráðs er faggilding til þess fallin að ná markmiðum laganna um samræmda túlkun og gagnsærra eftirlit. Hún er enn fremur forsenda þess að sjálfstætt starfandi skoðunarstofur geti framkvæmt eftirlit í umboði stjórnvalda og að á þann hátt verði hægt að ná fram hagræðingu eins og orðið þegar hefur náðst fram á öðrum sviðum (t.d. bifreiðaeftirlit, rafmagnseftirlit)

Framkvæmd mannvirkjalaga má skipta í tvennt, annarsvegar tæknilegt eftirlit og hinsvegar það sem kalla má stjórnábylgju eftirlit. Tæknilega eftirlitið er í raun kjarni framkvæmdar laganna enda er þar um að ræða beint eftirlit með því að öryggi og gæði mannvirkja séu í samræmi við lög og hönnunargögn. Grunnleggjandi vandinn við framkvæmd tæknilegs eftirlits við mannvirkjagerð er að stærstur hluti eftirlitsins nær til þátta sem þarf að skoða á meðan á framkvæmdum stendur enda verða þessir þættir ekki yfirfarnir erfir á. Hér er t.d. átt við járnbindingar, ýmsar festingar og lagnir af ýmsu tagi. Í lögunum var gert ráð fyrir að faggiltir aðilar önnuðust þetta eftirlit enda talið afar mikilvægt að lögin væru rétt túlkuð og fyllsta samræmis gætt til þess að tryggja öryggi og gæði mannvirkja enda er hér um að ræða stærsta iðnað landsins. Eftirlitinu var einnig ætlað að tryggja að byggingastjórar uppfylltu skyldur sínar gagnvart eiganda mannvirkisins. Eftirlitið var þess vegna mikilvægt hluti neytendaverndar sem er einn af hornsteinum mannvirkjalaga.

Við setningu mannvirkjalaga var Mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúum veittur frestur til 1. janúar 2018 til þess að afla faggildingar. Sá frestur var framlengdur til 1. janúar 2019 og 1. janúar 2020 með lögum nr. 91/2017. Að nýju var faggildingarskyldunni frestað til 1. janúar 2021 með 17. gr. laga nr. 64/2018 með vísan til markmiða um að lækka byggingarkostnað og einfalda stjórnábylgju við mannvirkjagerð sem í sjálfu sér er algerlega óskiljanleg rök með vísan til þess sem að framan er sagt.

Fram hefur komið að hlutverk byggingastjóra var skv. lögunum er að vera eigenda mannvirkja til halds og trausts við framkvæmdirnar. Þessu hlutverki hefur verið verulega breytt og er nú gert ráð að byggingastjórar geti gert allar áfangúttektir. Hér er verulega vegið að hlutverki faggildingar og þýðingu hennar og þess vegna gæðum, hlutleysi, gegnsæi og öryggi úttektanna.

Áfangúttektirnar ná til þeirra þátta tæknilegs eftirlits sem skoða þarf á meðan á framkvæmdum stendur og eru þess vegna í raun megintryggingin fyrir að farið sé að hönnunargögnum og að mannvirknið uppfylli öryggis- og gæðakröfur. Með þessu fyrirkomulagi er því í raun verið að fela eigenda mannvirkisins að hafa eftirlit með sjálfum sér þar sem byggingastjórinn er lögbundinn fulltrúi eigandans sem ber fyrst og fremst skyldur gagnvart eigandanum en ekki stjórnvöldum. Tilgangi og eðli eftirlitsins er því algerlega breytt.

Hvergi er að finna ákvæði í lögunum sem skilgreina þetta nýja hlutverk byggingastjóra sem opinber eftirlitsaðili og þá hvernig hann/hún skuli túlka lögin fyrir hönd stjórnvalda. Þessi staðreynd mun valda ýmsum ófyrirséðum vandamálum við framkvæmd laganna enda þótt gert sé ráð fyrir að Húsnæðis og mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúar framkvæmi einstakar úttektir til eftirfylgni. Tölvukerfi og skoðunarhandbækur eru aðeins til smurnings. Hagsmunaárekstrar byggingastjóra gera þetta fyrirkomulag óásættanlegt enda er öllu sem kallast getur góðir starfshættir við framkvæmd laga ásamt allri neytendavernd kastað fyrir róða.

Með breytingum sem gerðar voru var byggingastjórum falið framkvæmdarvald við eftirlit með gerð mannvirkja. Niðurstöður skoðana þeirra eru endanlegar enda heimila þeir áframhald framkvæmda að lokinni úttekt. (t.d. heimila steypuframkvæmdir eftir úttekt og samþykkt). Hér er því um að ræða að einkaréttarlegum aðila er falin stjórnsluvald yfir öðrum einkaréttarlegum aðila. Við gerð annarra eftirlitskerfa hér á landi þar sem einkaréttarlegir aðilar koma að máli hefur þetta ekki verið talið standast lög enda er erfitt að sjá hvernig ákvæðum stjórnslulaga verður beitt eða réttarræðum mannvirkjalaga.

Kerfissetningin eins og hún er sett fram setur byggingarstjóra í stöðu þar sem honum er ætlað að gæta hagsmuna margra aðila í senn, sem að framkvæmdum koma. Þessir hagsmunir geta oft verið gagnstæðir. Nefna má hagsmuni eiganda, stjórnvalda, iðnmeistara, vinnuveitanda, væntanlegra kaupenda eða síðari eigenda o.s.frv. auk eigin hagsmuna byggingastjóra. Hér er því veruleg hættu á að byggingastjórar upplifi alvarlega hagsmunaárekstra sem gera það að verkum að þeir geta í raun ekki gegnt hlutverki sínu. Til frekari skýringa er rétt að taka dæmi:

- Byggingastjóri er starfsmaður verktaka sem byggir íbúðablokkir til sölu. Verktakinn vill einfalda framkvæmd og víkja frá fyrirmælum í hönnunargögnum t.d. til þess að lækka kostnað. Breytingin verður aðeins sjáanleg við áfangaúttekt. Hér stangast á ímyndaðir hagsmunir verktakans, stjórnvaldsins, væntanlegra kaupenda og eiginhagsmunir byggingastjórans vegna ráðningarsambands við verktakann auk þess sem iðnmeistarar geta átt hagsmuna að gæta. Niðurstaða úttektarinnar byggist því ekki eingöngu á forsendum löggjafans og stjórnvaldsins um öryggi og gæði eins og lögin gera ráð fyrir heldur öðrum þáttum sem eiga alls ekki að koma til álita við túlkun laga.
- Eigandi mannvirkis vill víkja frá fyrirmælum í hönnunargögnum. Byggingastjórinn er ráðinn af eigandanum til verksins. Vilji byggingastjórinn verða við óskum eigenda verður hann að gefa iðnmeisturum fyrirmæli um frávikin með upplýsingum um að hann muni samþykkja breytinguna við úttekt og þar með víkja frá lögum. Vilji byggingastjóri ekki verða við óskum eigenda á hann á hættu að verða rekinn og annar sem samþykkir breytingarnar ráðinn. Staða stjórnvalda er óljós og túlkun laganna háð atvikum sem ekki eiga að hafa áhrif.

Þegar lög um mannvirki voru samin var misræmi í túlkun byggingalaga eitt af meginvandamálunum sem taka þurfti tillit til. Hönnuðir og byggingaraðilar þurftu að aðlagja sig að duttlungum byggingafulltrúa á hverjum stað sem gat haft ærinn kostnað og aukið flækjustig í för með sér. Ástæða þessa var að ekki hafði tekist að samræma túlkun laganna meðal byggingarfulltrúanna sem þó voru aðeins um sextíu talsins. Með breytingunum var eftirlitsaðilum fjölgað verulega og má reikna með að hundruð manna og kvenna muni starfa sem byggingastjórar. Samræming á túlkun laganna verður því enn erfiðari og í raun algerlega ómöguleg enda hefur eru engar kröfur um faggildingu á starfsemi byggingastjóra engar kröfur settar fram um að byggingastjóri hafi sérstaka hæfni eða hæfi til þess að framkvæma úttektir/eftirlit fyrir hönd stjórnvalda. Rétt er að leggja áherslu á að við gerð áfangaúttekta er byggingastjórinn að túlka lög og reglugerðir fyrir hönd stjórnvalda. Krafan um menntun og reynslu og innleiðingu gæðastjórnunarkerfis nær aðeins til þess að hann/hún geri ákveðna hluti á ákveðnum tíma en ekki hvernig það skuli gert og á hverju ákvarðanir eru byggðar. Reynslan sýnir líka að einstaka námskeið ná ekki fram neinni samræmingu sem talandi er um enda geta námskeið aldrei náð til allra smáatriða sem fara þarf yfir og samræma í svo mikilvægum og vandasömum lagabálki. Engar hæfniskröfur eru gerðar til þess að hann geti túlkað lögin á þann hátt sem krafist er af stjórnvöldum og sem nauðsynlegt er til þess að samræmis sé gætt milli túlkana einstakra byggingastjóra þannig að jafnræðisreglan sé virt. Kröfur til byggingastjóra eins og þær er í

lögnum byggja alfarið á því hlutverki sem þeim var ætlað sem fulltrúar eigenda en ekki sem opinberir eftirlitsmenn.

Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010

Meginatriði breytinga sem gert er ráð fyrir í drögunum ná til þess að fella niður faggildingakröfur fyrir byggingarfulltrúaembætti sveitarfélaga og Húsnæðis og mannvirkjastofnunar. Fyrir því eru færð margvísleg rök sem mörg hver ganga gegn grunnástæðum þess að faggilding er yfirleitt til. Hér að framan hefur verið leitast við að fara yfir meginatriði er tengjast beitingu faggildingar almennt og sértækt í mannvirkjalögum og þá sérstaklega hvernig hlutverk faggildingar hefur vefið minnkað frá því að lögin vor sett árið 2010.

Við skoðun draganna virðist sem nokkurs misskilnings gæti um hvert hlutverk gæðastjórnunarkerfa er við rekstur eftirlits, þ.e. við framkvæmd skoðana, vottana og prófana. Í 3. gr. Er mælt fyrir um að „Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur eftirlit með störfum löggiltra hönnuða, löggiltra iðnmeistara og byggingarstjóra með úttektum á gæðastjórnunarkerfum þeirra“. Ekki er skilgreint hverskonar gæðastjórnunarkerfi er um að ræða eða á hvaða stöðlum þau skulu byggð. Þetta er óvenjulegt og gerir alla framkvæmd við úttektir á þessum kerfum ómarkvissa með þeirri afleiðingu að það verður í raun í höndum vottunar- og skoðunarstofa að ákveða hvaða kerfissetning er fullnægjandi. Vottunar- og skoðunarstofur eru þar með orðnar í raun bæði stjórnvald og úttektaraðilar. Því er lagt til að í lögnum verði að ráðherra heimilað að vísa til ákveðinna gæðastjórnunarstaðla sem viðmið, t.d. ISO 9001.

Hlutverk gæðastjórnunarkerfa er að tryggja einsleitni við framkvæmdir af öllum gerðum þar sem eigendur kerfanna setja sér gæðamarkmið en þau ná ekki til þess að tryggja hæfi og hæfni þeirra sem framkvæma vottanir, skoðanir og prófanir. Það er hinsvegar hlutverk faggildingarstaðla og faggildingarkerfa að tryggja að þeir sem framkvæmda prófanir, vottanir og skoðanir hafi til þess nauðsynlega hæfni og hæfi eins og nefnt hefur verið hér að framan.

Hlutverki byggingastjóra hefur verið breytt eins og lýst er hér að framan þannig að þeir framkvæma nú opinbert eftirlit fyrir hönd stjórnvalda. Úttekt á gæðastjórnunarkerfi þeirra nær á angan hátt til þess að sannreyna að þeir framkvæmi skyldubundnar úttektir yfirhöfuð eða hvernig þeir túlka lögin og hvaða skoðunaraðferðum er beitt. Engar sértækar kröfur eru gerðar til faglegrar þekkingar sem beint tengist opinbera eftirlitshlutverkinu en núverandi kröfur til byggingastjórnanna ná aðeins til hlutverks þeirra sem fulltrúar eigenda mannvirkja. Þá eru engar kröfur gerða til tækjabúnaðar eða annarra aðfanga sem þörf er á við framkvæmda eftirlitskings. Þetta fyrirkomulag eftirlits með starfsemi byggingastjóra er þess vegna algerlega ófullnægjandi. Nauðsynlegt er að þeir uppfylli kröfur staðalsins ISO 17 020 sem fjallar um starfsemi skoðunarstofa auk þess sem koma þarf upp sérstakri aðferðafræði til þess að samræma túlkun á lögum og samræma eftirlitsaðferðir. Skoðunarhandbækur og rafgátt eru alls ekki fullnægjandi en góður grunnur.

Í drögunum er lagt til að byggingarfulltrúar skuli hafa virk gæðakerfi og skulu þeir afla og leggja fram úttektarskýrslu um gerð eða virkni gæðastjórnunarkerfis frá faggiltri skoðunarstofu. Það er til bóta að byggingarfulltrúar nýti sér tækni gæðastjórnunarkerfa við almenn störf sín, en þegar kemur að úttektum á mannvirkjum er nauðsynlegt að gerðar verði frekari kröfur af sömu ástæðum og nefnt er um byggingastjóra.

Í umsögn um frumvarpið er fjallað um ástæður þess að nauðsynlegt er talið að falla frá kröfum um faggildingun þeirra sem að eftirliti koma. Helstu rök virðast vera að kostnaður við að hljóta faggildingun sé svo hár að hann hafi bein áhrif á byggingarkostnað. Hin meginrökin eru að byggingarfulltrúar hafi ekki farið að lögum og aðlagð sig að kröfunni og að þess vegna sé best að sleppa henni.

Það er áhugavert að skoða hver eru helstu rökin fyrir að innleiða faggildingar við framkvæmdir skoðana, vottana og prófana. Á heimasíðu samtaka faggildingaraðila í Evrópu (EA) eru eftirfarandi rök fær fram:

„The EA MLA provides a framework to realize the objective ‘Accredited once, accepted everywhere’.

For national governments and regulators

- **Supporting implementation of European and national legislations** by confirming compliance with standards and applicable requirements;
- **Enhancing trade and economic growth** by giving governments confidence in accreditation and competent suppliers of goods and services;
- **Limiting costs and resources** by eliminating a number of administrative obligations. The EA MLA reduces the need to employ specialized assessment personnel for regulatory controls and avoids duplication of audits.

For industry and the business community

- **Boosting competitiveness:** with the EA MLA, businesses can differentiate their services by providing objective evidence of technical competence, impartiality and compliance with international requirements and avoid the costs of re-testing;
- **Reducing controls and increasing quality:** importing goods and services with an EA MLA accredited report or certificate can be both less risky and cheaper as businesses do not need to provide additional evidence;
- **Supporting export:** as the EA MLA is recognized internationally, it opens new opportunities on the global market by eliminating barriers to trade.

For Consumers

- **Creating trust:** consumers’ confidence in the market is enhanced when they know that the products and services they choose are controlled by an independent and competent body which is itself regularly assessed by an impartial body;
- **Operating in the public interest:** all along the supply chain, consumers’ interest is safeguarded by the EA MLA Signatories who act as “checkers of checkers”.

Hér er um að ræða grunnástæður fyrir beitingu faggildingar og meginástæður þess að faggilding er nýtt í nánast öllum löndum heims. Þessi rök byggja á reynslu þeirra sem nýta sér faggildinguna um allan heim og engin ástæða er til að halda að önnur lögmál gildi hér á land enda sýnir reynslan okkar það svo ekki verður um villst.

Beiting faggildingar hefur í för með sér skilgreindari túlkun lag og reglna, öguð vinnubrögð til samræmingar og gegnsæis auk hæfni- og hæfiskrafna þeirra sem framkvæmda eftirlitið. Venjulega eru þannig vinnubrögð talin leiða til hagræðingar og vandaðri vinnubragða sem leiða til færri mistaka og frávíka og þar með lækkun kostnaðar þegar á heildina er litið.

Niðurstöður

Að teknu tilliti til þess sem fram hefur komið er lagt til að hætt verði við áform um niðurfellingu faggildingar og unnin verði ný kerfissetning á eftirliti með framkvæmd mannvirkjalaga sem byggir á upphaflegum markmiðum um framkvæmd laganna. Í skýringum kemur fram að fyrirhugað er að fram fari heildarendurskoðun á framkvæmd og skipulagi eftirlits með mannvirkjagerð að höfðu víðtæku samráði við hagaðila. Reiknað er með að þeirri endurskoðun ljúki í desember nk. Því er erfitt að sjá hvers vegna nauðsynlegt er að gera þær breytingar sem lagðar eru til nú sem fela í sér niðurfellingu faggildingar.

Reykjavík 031120

Ágúst Jónsson

Formaður Faggildingarráðs