Eduskunnan
ympäristövaliokunta

Rakennus-, LVI- ja kiinteistöalan
henkilöpätevyydet FISE Oy

Rakennus-, LVI- ja kiinteistöalan henkilöpätevyydet FISE Oy on 19 rakennusalan järjestön omistama organisaatio, joka on todennut sitten perustamisensa 2003 yli 25 000 rakennusalan toimihenkilöpätevyyttä. FISE Oy:llä on 84 eri pätevyysnimikettä ja voimassa olevia pätevyyksiä rekisterissä on noin 9 500. FISE:n toiminta perustuu eurooppalaisen henkilösertifiointia koskevaan standardin SFS-EN ISO/IEC 17024.

FISE:n tavoitteena on rakentamisen laadun parantaminen, rakennusalalla olevien henkilöiden kehittymisen edistäminen ja henkilöpätevyyksiin liittyvän yhdenmukaisen informaation tuottaminen toimialalle. FISE noudattaa toiminnassaan ehdotonta puolueettomuutta, oikeudenmukaisuutta ja luottamuksellisuutta. FISE Oy:n osakassopimuksen mukaisesti se ei jaa osinkoa osakkailleen eikä yrityksen tarkoituksena ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille.

FISE Oy:n asiantuntijalausunto esitykseksi laiksi rakentamisen suunnittelu- ja työnjohtotehtävissä toimivien pätevyyden osoittamisesta:

1 § Soveltamisala

Jotta Ympäristöministeriön valtuuttama toimielin pystyy myöntämään laissa määriteltyjä pätevyystodistuksia, tulee suunnittelu-, työnjohto- ja erityisalojen kelpoisuusvaatimukset määritellä tarkasti vähintään asetustasolla. Nykyiset suunnittelu-, työnjohto ja erityisalojen kelpoisuusvaatimukset on määritelty yksityiskohtaisesti ympäristöministeriön ohjeissa YM2/601/2015 ja YM4/601/2015.

2 § Valtuutettu toimielin

FISE:n kaltaisessa organisaatiossa valtuutetun toimielimen tunnistaminen on ratkaisevan tärkeää, koska se määrittelee myös vastuulliset tahot (virka- ja vahingonkorvausvastuu).

Sihteerijärjestöt (FISE:n osakkaat) vastaavat pätevyyslautakuntien työstä FISE Oy:n kanssa tehtyjen sihteerisopimusten perusteella ja suorittavat toimintamalliin kirjattuja hakemusten käsittelyyn ja pätevyyden vahvistamiseen liittyviä toimia sekä kirjaavat myönnetyt pätevyydet FISE Oy:n julkiseen pätevyysrekisteriin.

FISE Oy:n toiminta on organisoitu siten, että hallituksessa kullakin omistajataholla on edustus. Hallituksen vahvistaman toimintamallin (12.10.2022) mukaisesti hallitus nimittää pätevyyslautakunnat ja niiden jäsenet, hyväksyy pätevyysnimikkeet, päättää pätevyysvaatimuksiin liittyvistä yleisistä linjauksista ja hyväksyy pätevyyskohtaiset pätevyysvaatimukset.

Vastuukysymysten osalta on olennaista havaita se oikea taho, joka pätevyyshakemuksia käsiteltäessä ja päätöksiä tehtäessä käyttää julkista valtaa. Käytännössä sitä käyttävät sihteerijärjestöt ja pätevyyslautakunnat FISE Oy:n lukuun ja sen päätösten pohjalta.

Miten tarkasti tätä henkilökunnan alakohtaista koulutus- ja kokemusvaatimusta on syytä rajata, koska pätevyyksien myöntämiseen liittyvä asiantuntemus on pätevyyslautakuntien sihteereillä ja pätevyyslautakuntien jäsenillä.

Pätevyyslautakuntien osaaminen ja ammattitaito valmistetaan siten, että lautakuntien jäseniksi saadaan parhaat alalla toimivat asiantuntijat. Pätevyyslautakuntien jäsenten käsittäminen kuuluvaksi toimielimeen esitetyillä riippumattomuusrajauksilla estää alan parhaiden asiantuntijoiden saamisen FISE:n pätevyyslautakuntiin. Mikäli Ympäristöministeriö valtuuttaa FISE:n pätevyyksiä toteavaksi kumppanikseen, tulisi FISE:n toimintamallissa toimielimeksi katsoa korkeintaan FISE Oy:n henkilöstä ja pätevyyslautakuntien sihteerit, pätevyyslautakuntien jäsenten toimiessa niin parhaaksi katsottaessa pätevyyshakemusten arvioijina ja päätösesityksiä antavina asiantuntijoina.

Hakemusten käsittelyssä FISE soveltaa toimintamallinsa mukaisesti hallintolain 27 § määritettyä esteellisyyttä (Hallintolaki 6.6.2003/434). Asian käsittelystä itsensä jäävääävä henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä.

3 §. Hakemus toimielimeksi

FISE:n henkilöstön asiantuntemusta arvioitaessa, on syytä erottaa nykyisessä toimintamallissa päätöksiä toimeenpanevan FISE:n henkilöstön asiantuntemus ja pätevyyshakemuksia käsittelevien ja päätöksiä tekevien pätevyyslautakuntien jäsenten asiantuntemus. FISE:n pätevyyslautakuntiin esitettyjen henkilöiden riittävä koulutus ja kokemus tarkistetaan pätevyyslautakuntien toimesta. FISE:n hallitus hyväksyy kaikki pätevyyslautakuntien esittämät lautakuntien jäsenet. Pätevyyslautakuntien jäsenyydet lautakunnasta riippuen ovat joko toistaiseksi voimassa olevia tai määräaikaisia, joten hakemushetkellä esitettyjen lautakuntien jäsenten koulutus- ja kokemustiedot edustavat sen hetken tilannetta.

FISE:n nykyisessä toimintamallissa henkilötietoja käsittelevät FISE:n henkilöstö, pätevyyslautakuntien sihteerit sekä päätöksiä tekevät pätevyyslautakuntien jäsenet. Mahdollisen kumppanuuden johdosta voidaan selvittää, voitaisiinko henkilötietojen käsittelyä rajata FISE Oy:n henkilöstöön ja pätevyyslautakuntien sihteereihin. Pätevyyslautakunnat voisivat arvioida anonyymeja hakemuksia, mutta ongelmaksi muodostuvat hakemusten liitteet, jotka sisältävät henkilötietoja. Todettakoon, että FISE:n pätevyyspalvelu perustuu vahvaan tunnistautumiseen, joten esim. henkilötunnuksia FISE ei käsittele.

FISE:n henkilöpätevyyksien hakuprosessi ja myöntäminen perustuu täysin sähköiseen järjestelmään. FISE:n pätevyyspalvelu ei mahdollista paperisten tai sähköpostitse lähetettyjen hakemusten käsittelyä. Toivottavasti lainsäädäntö mahdollistaa täysin sähköisen palvelun.

5 § Rakentamisen ulkomaisten tutkintojen vastaavuuden toteaminen

Opetushallitus tekee nykyisin arvion rakennusalan tutkintojen rinnastettavuudesta (koulutustaso) eikä ota kantaa tutkintojen sisällölliseen vastaavuuteen suhteessa suomalaisiin tutkintoihin. Lakiesityksessä onkin syytä tarkasti erottaa tutkinnon tason rinnastaminen suhteessa kotimaisiin tutkintoihin ja tutkintoon sisältyneiden opintosuoritusten vastaavuuden arviointi suhteessa kunkin pätevyyden vaatimuksiin. Hakijoiden opintosuoritusten vastaavuusarviointi tehdään ja on jatkossakin tarkoituksenmukaisinta tehdä pätevyyslautakunnissa.

Opetushallitus edustaa parasta asiantuntijuutta arvioimaan ulkomaisten tutkintojen vastaavuutta. Sen vuosittain myöntämistä noin 1400 ulkomaisten tutkintojen vastaavuustodistuksesta ainoastaan satakunta kohdistuu rakentamisalalle. Tutkinnon rinnastettavuuden arvioinnin siirto Ympäristöministeriön valtuuttamalle toimijalle johtaisi rinnakkaisen järjestelmän rakentamiseen ja todennäköisesti pidentäisi käsittelyaikoja.

Opetushallitus toimii lisäksi ammattipätevyysdirektiivin kansallisena tukikeskuksena ja on siten velvollinen antamaan tietoa toimivaltaisille viranomaisille ja muiden maiden tukikeskuksille. Todennäköisesti epäselvissä tapauksissa ympäristöministeriö tai sen valtuuttama toimija joutuisi pyytämään lausuntoa opetushallitukselta, joka johtaisi kaksinkertaisten resurssien käyttöön.

Lakiesityksessä tulisikin käydä selvästi ilmi säilyykö opetus- ja kulttuuriministeriöllä lain https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151384 pykälässä 27 § viranomaistoiminnan yhteensovittaminen ja kansalaisten neuvonta säädetyt tehtävät (tukikeskus) vai siirtyvätkö ne rakentamisen tutkintojen osalta Ympäristöministeriölle yhdessä ulkomaalaisten tutkintojen vastaavuuden arvioinnin kanssa.

Edellä esitetyn perusteella ulkomaisten tutkintojen vastaavuustodistusten myöntäminen esitetään jatkossakin pidettävän Opetushallituksen vastuulla.

6 § Virkavastuu

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Lakiesityksessä olisi syytä tarkentaa tarkoitetaanko asiantuntijoilla tässä ainoastaan valtuutetun toimielimen henkilökuntaa vai koskeeko virkavastuu esim. FISE:n toimintamallissa myös rakennusalan asiantuntijoista koostuvia pätevyyslautakuntien jäseniä.

Olennaista on kyetä selkeästi laista tunnistamaan, mikä ja ketkä ovat niitä, joilla ko. vastuu olisi. Säännöstekstin mukaan ”*Valtuutetun toimielimen toimihenkilöön sovelletaan rikosoikeudellista...jne.*”. Myös esityksen perustelutekstistä 6 § 3. kpl ”*toimielimen toimihenkilöön sovelletaan...*”. Kuka tai mikä on toimihenkilö FISE:n toimintamallia ajatellen?

Toimihenkilöstatusta ei ole määritelty vastuupykälässä eikä em. perustelussa. Perusteluissa 6§ 1. kpl kuvataan toiminta julkisen vallan käyttämiseksi ja ” *Toimielin ja toimielimen henkilöstö käyttäisivät julkista valtaa suorittaessaan tämän lain mukaisia julkisen vallan tehtäviä.*”

Mikäli esityksessä tarkoitetaan ulottaa virkamiesvastuu koskemaan henkilöstöä ei sen käyttämiin asiantuntijoihin, olisi asia selkeyden vuoksi kirjattava samalla tavalla säännöstekstiin, jossa nyt todetaan ”*6§: Valtuutetun toimielimen henkilöstöön ja asiantuntijaelimen jäseniin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.*”

FISE mahdollisesti hakiessa ja tulessa hyväksytyksi valtuutetuksi toimielimeksi tämä vastuutahomäärittely koskisi FISE:n toimihenkilöitä ja kaikkia pätevyyslautakuntien jäseniä kunkin hoitaessa ko. laissa säädettyä tehtävää.

Vastuun sisältö:

Toiminta olisi julkisen vallan käyttämistä ja vastuun ulottuvuus sen vuoksi laaja. Se sisältäisi vastuun kenelle tahansa, jonka vahinko olisi seurausta huolimattomasta menettelystä. Korvausvastuu edellyttää aina, että voidaan osoittaa syy-seuraussuhde huolimattomuuden ja syntyneen vahingon välille. Rakennustyömaalla aiheutunut vahinko tuskin on riittävän läheisessä syy-seuraussuhteessa väärin perustein myönnettyyn pätevyyteen. Virkatyö perustuu lähes aina päätöksentekoon, joka sisältää harkintaa. Päätös, joka myöhemmin osoittautuu vääräksi, ei ole osoitus huolimattomuudesta.

Yksittäisen henkilön vastuu on ns. isännänvastuun piirissä ja rajoittuu siihen, mikä ”*harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsijän tarve sekä muut olosuhteet. Jos viaksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta ole tuomittava*”. Korvauksesta vastaisi ensisijaisesti aina se, jonka lukuun tehtävää on suoritettu (isännänvastuu) ja vasta sitten yksityishenkilöltä, jos korvausta ei siltä saada perittyä. FISE:n pitäisi olla tuo taho.

”Julkisyhteisö” vastaa vahingosta vain, jos toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Tämän pitäisi olla FISE, joka siis vastaisi pätevyyslautakunnan ja/tai sihteerijärjestön laiminlyönneistä/huolimattomuuksista.

Vahingonkorvauslaissa on (3. luku 4§) säännös koskien valtiota ja kuntaa: jos niiden päätöksen seurauksena vahinkoa kärsinyt on ilman pätevää syytä jättänyt hakematta päätökseen muutosta, ei ole oikeutta hakea korvausta vahingosta, jolta muutosta hakemalla olisi voinut välttyä.

Vastaava säännös tulisi lisätä koskien valtuutettua toimielintä esim. lisäyksenä 6 §:n: ” *Valtuutetun toimielimen henkilöstöön ja asiantuntijaelimen jäseniin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Valtuutettuun toimielimeen sovelletaan myös mitä vahingonkorvauslain 3:4§:ssä on valtion ja kunnan ratkaisujen osalta säädetty*”.

FISE:n toimintamallia ajatellen, olisi tärkeää tietää keihin virkavastuu ulottuu, toimielimen henkilöstöön, pätevyyslautakuntien sihteereihin vai myös pätevyyslautakuntin jäseniin? FISE:n pätevyyslautakuntien jäsenet toimivat asiantuntijoina vapaaehtoisuusperiaatteella.

8 § Valtuutuksen peruuttaminen

Lakiin olisi kirjattava myös menettelytapa, mikäli toimija itse haluaa luopua pätevyyksien myöntämisestä.

10 § Rekisteri myönnetyistä todistuksista

FISE kannustaa KIRA-alan ammattilaisia elinikäiseen oppimiseen esim. mahdollisuudella luoda FISE:n pätevyyspalveluun henkilökohtaisen tilin, johon henkilö voi tallentaa tutkintotodistukset ja referenssit työuransa aikana, jolloin tieto on käytettävissä pätevyyttä haettaessa. Henkilölle syntyy myös ajan tasalla oleva CV, jota hän voi hyödyntää mm. työmarkkinoilla. Henkilön luoma tili tietoineen säilyy henkilön käytettävissä, vaikka voimassa olevia pätevyyksiä rekisterissä ei olisikaan. Henkilö voi halutessaan lopettaa tilin.

FISE:n julkisessa pätevyysrekisterissä pätevyyden omaava henkilö päättää itse pätevyytensä julkisesta näkymisestä, mutta pätevyystieto poistuu pätevyysrekisteristä viimeistään pätevyyden vanhetessa. Pätevyyskäsittelyn kannalta olisi hyvä, että pätevyysrekisterin historiatieto säilyy rekisterinpitäjällä määrätyn ajan (tällä hetkellä FISE säilyttää tietoja 10 vuotta), vaikka pätevyyden julkinen näkyminen lakkaakin, sillä vanhentunutta pätevyystietoa tarvitaan usein uutta pätevyyttä myönnettäessä.

Lausunnoissa on rekisteristä toivottu myös kanavaa hankkeisiin ryhtyville löytää osaajia hankkeisiinsa. Käytäntö on osoittanut, että vain hyvin pieni osa pätevyyden omaavista rajoittaa tietojensa julkista näkyvyyttä rekisterissä.

Koska tässä vaiheessa ei ole rakentumassa esityksessä mainittua rakennetun ympäristön tietojärjestelmää (RYTJ), joka mahdollistaisi ”platform of trust” tyyppisen tiedon vaihdon eri rekisterien välillä, on FISE testaamassa ”point to point” -menetelmää, jossa pätevyystieto hakijan toimesta siirtyisi sähköisesti FISE:n pätevyysrekisteristä rakennusvalvontaviranomaisen järjestelmiin. Mahdollista on myös, että hakija käy lataamassa pätevyysrekisteristä pdf-muotoisen pätevyystodistuksen, jonka hän toimittaa sähköpostitse rakennusvalvontaviranomaisille. Käsityksemme mukaan rakennusvalvontaviranomaisten käyttämät sähköiset järjestelmät edellyttävät pdf-muotoisen todistuksen liittämistä hakemukseen. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että pätevyyksien myöntäminen perustuu pätevyyslautakuntatyöhön ja niiden kokousaikatauluihin, joten hakemuksen täyttämisestä pätevyyden myöntämiseen pitää varautua nykyisessä toimintamallissa noin 2 kk käsittelyaikaan.

Lakiin olisi kirjattava toimintatapa rakennusvalvontaviranomaisten tekemien rajoitusten kirjaamisessa, velvoitetaanko rakennusvalvontaviranomainen tietojen kirjaamiseen pätevyysrekisteriin?

11 § Todistuksen voimassaolon päättyminen

FISE:n toimintamallissa hakemusten dokumenttien oikeellisuus perustuu hakijan vastuuseen vastata hakemukseensa liittämiensä dokumenttien oikeellisuudesta. Pätevyyden myöntäjällä ei ole mahdollisuuksia todentaa toimitettujen dokumenttien oikeellisuutta. Hakemukseen voidaan toki vaatia liitettäväksi oppilaitoksen oikeaksi todistama kopio todistuksesta tai ehkä tulevaisuudessa rakentaa RYTJ:n avulla tietoalusta, jossa tutkintotodistus siirtyy hakemukseen suoraan oppilaitoksen tietokannasta. FISE:n nykyisessä pätevyysjärjestelmässä pätevyys voidaan perua, mikäli jälkikäteen havaitaan, että myönnetty pätevyys perustuu virheellisiin tietoihin.

Lakiin tulisi kirjata mahdollisuus peruuttaa pätevyys, jos henkilö todettaisiin julkisen vallan toimesta epäpäteväksi tai muutoin toimisi todennetusti epäammattimaisesti. Esimerkkinä tuomion saaneet kuntotarkastajat, joilta on tuomioiden jälkeen nykyisin poistettu pätevyys. Todistus tulisikin voida peruuttaa todistuksen myöntäjän toimesta, jos pätevyyden haltija todetaan kiistattomasti toimivan voimassa olevien lakien ja asetusten vastaisesti.

12 § Maksut

Myönnettävän pätevyyden pituudesta huolimatta, pätevyyden myöntämiseen kuluu sama työmäärä ja kustannus, joten pätevyysaikaa lyhentämällä ei pätevyyden hintaa saada laskettua. Sitä vastoin tavanomaisessa luokassa, jossa pätevyyden edellytyksenä on vain tutkintotodistus, työmäärä on vähäisempi, jolloin myös pätevyyden hinta voisi olla hieman alhaisempi.

FISE:n pätevyysjärjestelmä perustuu sähköiseen pätevyyspalveluun, jossa hakija luo itselleen tilin, johon hän tallettaa opintosuorituksensa ja referenssinsä elinikäisellä oppimisen polulta ja minkä kautta pätevyyden hakeminen sähköisesti tapahtuu. Henkilö voi hyödyntää tiliään muutoinkin työelämässään. Tilin luominen on ehdoton edellytys pätevyyden hakemiselle, mutta lisäpalveluksi sitä ei voi tulkita, koska siitä ei peritä erillistä maksua.

14 § Voimassaolo

FISE on kiinnostunut toimimaan YM:n pätevyyksiä myöntävänä kumppanina, mutta siirryttäessä vapaaehtoisuuteen perustuvasta pätevyysjärjestelmästä lakisääteiseen viranomaistoimintaan edellyttää se muutoksia mm. FISE:n toimintamalliin, sähköiseen pätevyyspalveluun, pätevyysrekisteriin ja pätevyystodistuksiin myös laatujärjestelmävaatimus vaatii työtä.

Lisäksi on huomioitava, että laki/asetustason suunnittelu-, työnjohto- ja erityisalojen kelpoisuusvaatimukset tulee määritellä hyvissä ajoin ennen rakennuslain ja tämän lain voimaan tuloa, jotta pätevyysvaatimukset ehditään saamaan myös pätevyyksien hakujärjestelmiin. Nykyiset suunnittelu-, työnjohto ja erityisalojen kelpoisuusvaatimukset on määritelty yksityiskohtaisesti ympäristöministeriön ohjeissa YM2/601/2015 ja YM4/601/2015.

Jotta ulkoiset toimijat ehtivät valmistautua YM:n kumppanuuteen, tulisi lain voimaantulo siirtää alkamaan 1.1.2025.

Helsingissä 9.1.2023
Rakennus-, LVI- ja kiinteistöalan henkilöpätevyydet FISE Oy

Timo Korhonen

Timo Korhonen
Toimitusjohtaja