

Reykjavík, 15. júní 2021

Félagsmálaráðuneyti
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík
frn@frn.is

Efni: Umsögn um drög að reglugerð um réttindi til að stjórna vinnuvélum

Hinn 21. maí síðastliðinn birti félagsmálaráðuneytið drög að reglugerð um réttindi til að stjórna vinnuvélum á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. Í umfjöllun um málefnið á samráðsgáttinni kemur m.a. fram að drögin endurspegli áform um heildarendurskoðun gildandi reglna nr. 198/1983, um réttindi til að stjórna vinnuvélum.

Reglugerðardrögin hafa verið tekin til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu og þykir ástæða til að koma eftirgreindu á framfæri.

Almennt

SVP hafa hvatt til endurskoðunar reglna nr. 198/1983 enda eru þær svo sannarlega komnar til ára sinna. Sú staðreynd hefur m.a. endurspeglast í því hve illa ákvæði þeirra hafa náð utan um nútímakröfur atvinnulífsins þegar að menntun vegna vinnuvélaréttinda kemur og hve óljós grundvöllur reglnanna hefur reynst í lagalegu samhengi. Það er því ástæða til að fagna því að ráðist sé í heildarendurskoðunina.

Segja má að nokkur sátt ríki innan SVP um efnislegt inntak ákvæða I., II og IV.–VI. kafla reglugerðardraganna þó e.t.v. mætti aðlaga réttindaflokka skv. 5. gr. betur að þörfum atvinnulífsins. Þegar að ákvæðum III. kafla kemur þykir hins vegar tilefni til að gera verulegar athugasemdir.

Hér í framhaldinu verður fyrst vikið að lagagrundvelli reglugerðarinnar og að því loknu settar fram athugasemdir við einstök atriði.

Lagagrundvöllur

Eins og tekið er fram í 27. gr. reglugerðardraganna mun setning reglugerðarinnar að meginstefnu sækja stoð í 38. gr., 40. gr., 3. mgr. 49. gr. og 3. mgr. 3. gr. laga nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Samhengis vegna er rétt að taka efni framangreindra lagagreina og málsgreina þeirra upp í umsögn þessa:

3. mgr. 3. gr.

Ráðherra getur í samráði við forstjóra Vinnueftirlits ríkisins mælt svo fyrir í reglugerð, að áhöld, vélar og mannvirki eða framkvæmdir, sem lög þessi ná ekki til, skuli vera háð því eftirliti, er lög þessi mæla fyrir um, enda séu viðkomandi atriði ekki háð öðrum lögum.

38. gr.

Ráðherra setur reglugerð, að fenginni umsögn stjórnar Vinnueftirlits ríkisins, um, hvaða kröfur skuli uppfylltar varðandi skipulag, tilhögun og framkvæmd vinnu, svo sem:

- a) um öryggis- og heilbrigðisráðstafanir, er varða störf, starfsaðferðir, vinnslu- og framleiðsluáðferðir, t.d. til þess að koma í veg fyrir hrun, fall, skrið, titring, hávaða, sprengi- og brunahættu eða heilsuvá vegna geislunar, eitraðra eða hættulegra efna, gastegunda, gufu, reyks eða annarrar loftmengunar, hita, kulda, óðauns, sýkingar af smitnæmum sjúkdómum eða heilsutjón vegna rangrar stöðu við vinnu, rangra hreyfinga eða of mikils álags eða hvernig dregið verði úr áhrifum andlega eða líkamlega einhæfra starfa og starfa sem unnin eru með fyrir fram ákveðnum hraða og um aðrar þær ráðstafanir, sem þýðingu kynnu að hafa í þessu sambandi,
- b) um bann gegn sérlega hættulegum störfum, framleiðslu-, starfs- og vinnsluáðferðum,
- c) um að settar skuli upp á vinnustað greinilegar aðvaranir og/eða vinnusvæði girt eða afmörkuð með öðrum hætti,
- d) um gerð og notkun hlífðarbúnaðar, svo sem um hentugan fatnað, öryggishjálma, hlífðarbúnað gegn hávaða og geislun, hlífðargleraugu, vinnuskó, rykgrímur, gasgrímur, annan búnað til þess að verjast loftmengun og annan búnað ótalin. Starfsmenn eru skyldir til þess að nota slíkan öryggisbúnað, þegar þeir, að mati Vinnueftirlits ríkisins, þarfnast hans við vinnu sína,
- e) um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum

40. gr.

Ráðherra setur reglur, að fenginni umsögn stjórnar Vinnueftirlits ríkisins, um:

- a) að störf, sem í kann að vera falin veruleg hættu á slysum, eitrunum eða sjúkdómum, verði aðeins framkvæmd af einstaklingum, sem fengið hafa tiltekna fræðslu, þjálfun, lokið hafa sérstöku prófi og/eða náð hafa ákveðnum aldri,
- b) ráðningu manna, sem er líkamlega eða andlega áfátt, til ákveðinna starfa, þegar bæklun þeirra, sjúkdómur eða aldur getur leitt til aukinnar slysa- eða sjúkdómshættu,
- c) takmarkanir á eða bann við, að starfsmenn vinni einir að tilteknum verkefnum eða störfum,
- d) vinnu- og hvíldartíma bifreiðastjóra, sem að staðaldri flytja fólk, og stjórnenda þeirra véla og tækja, sem mönnum getur stafað sérstök hættu af, sbr. 58. gr. laga þessara,
- e) önnur hliðstæð tilvik ótalin.

3. mgr. 49. gr.

Ráðherra setur reglur, að fenginni umsögn stjórnar Vinnueftirlits ríkisins, um **kennslu, þjálfun og próf**, er gefi til kynna næga hæfni og þekkingu þeirra aðila, sem óska eftir leyfi til að mega stjórna eða fara með tilteknar vélar, enda sé ekki kveðið á um slík leyfi í öðrum lögum.

(Undirstrikun og breiðletrun SVP)

Eins og áður segir eiga ákvæði reglugerðardraganna að sækja stoð í framangreind lagaákvæði. Í 1. gr. reglugerðardraganna er gildissviðið skilgreint þannig að það nái til réttinda

til að stjórna vinnuvél sbr. 3. mgr. 45. gr. laganna, þ.e. tæki, sem knúið er af aflvél og hægt er að vinna með nánar tiltekin störf. Í lokamálsgrein 45. gr. er kveðið á um að sá einn megi stjórna slíkum vélum *sem hefur öðlast fullgild réttindi til að stjórna þeirri vél sem um ræðir hverju sinni samkvæmt reglum sem settar hafa verið á grundvelli 3. mgr. 49. gr.* Af orðalaginu leiðir að til að mega stjórna vinnuvél þurfi viðkomandi að hafa fengið kennslu, þjálfun og próf í samræmi við reglur sem ráðherra hefur sett skv. 3. mgr. 49. gr. laganna.

Óhætt er að segja að þær lagagreinar sem veita eiga ákvæðum reglugerðardraganna stoð séu matskenndar. Fyllstu stoðina veitir 3. mgr. 49. gr. laga nr. 46/1980 sem veitir heimild til setningar reglna um *kennslu, þjálfun og próf*, er gefi til kynna næga hæfni og þekkingu þeirra aðila, sem óska eftir leyfi til að mega stjórna eða fara með *tiltekna vélar*. Segja má að í sama knérunn höggvi heimild a-liðar 40. gr. sem m.a. snýr að störfum sem í kann að vera falin veruleg hætta á slysum og gerir ráðherra fært að setja reglur um að þau verði aðeins framkvæmd af einstaklingum, sem fengið hafa *tiltekna fræðslu, þjálfun, lokið hafa sérstöku prófi og/eða náð hafa ákveðnum aldri*. Aðrar greinar sem vísað er til í 27. gr. reglugerðardraganna virðast hið minnsta veita drögunum afar veika stoð. Athygli vekur einnig að þrátt fyrir að kveðið sé á um ýmsa gjaldtöku í 23. gr. reglugerðardraganna er í 27. gr. þeirra ekki vísað til gjaldskrárheimildar 4. mgr. 74. gr. laga nr. 46/1980. Ætla verður að ástæðan sé sú að téð málsgrein rennir stoð undir setningu gjaldskrár en ekki setningu reglugerðar (sbr. Hrd. nr. 141/1984, minnihl.). Rétt er að taka efni málsgreinarinnar hér upp:

Vinnueftirlit ríkisins innheimtir gjöld fyrir þrýstiraunir, gas- og súrefnismælingar í lokuðum rýmum, mælingar á hávaða, titringi, mengun í andrúmslofti, lýsingu vinnurýmis og inniloftspáttum, skoðun á leiktækjum og verkpöllum, átaksprófanir, námskeið og próf, útgáfu skírteina og leyfa og útgáfu- og fræðsluefni samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra setur að fengnum tillögum forstjóra Vinnueftirlits ríkisins og umsögn stjórnar Vinnueftirlits ríkisins.

(Undirstrikun SVP)

Við túlkun heimilda til setningar stjórnvaldsfyrirmæla þarf að líta til ýmissa atriða. Þegar um matskenndar heimildir er að ræða verður að líta til þess að ráðherra hefur ekki ótakmarkað svigrúm til útfærslu. Hann er bæði bundinn af inntaki heimildarinnar og reglum stjórnskipunarréttar og stjórnsýsluréttar. Inntak þeirra heimilda ráðherra sem áður voru tíundaðar er bundið við tiltekin atriði, þ.e. *kennslu, þjálfun og próf og tiltekna fræðslu, þjálfun, lokið hafa sérstöku prófi og/eða náð hafa ákveðnum aldri*. Svigrúm löggjafans til að fela ráðherra að útfæra valdbæmireglur með stjórnvaldsfyrirmælum er almennt talið rýmra en þegar að setningu háternisreglna kemur, einkum þegar hinar síðarnefndu geta haft íþyngjandi áhrif á hagsmuni borgaranna.

Gjaldtaka

Af framkvæmd dómstóla og annarra opinberra úrskurðaraðila leiðir að gjaldtökuákvæði hafa verið talin íþyngjandi í ljósi þeirrar meginreglu að þjónustu hins opinbera skuli afhenda án endurgjalds. Í því ljósi er gerð krafa um að til grundvallar gjaldtöku liggja það sem kallar er einföld lagaheimild. Lagaheimildir til töku þjónustugjalda eru jafnan skýrðar með þröngum hætti og af því leiðir að einvörðungu er heimilt að leggja þjónustugjöld á að því leyti sem þau endurspegla þann kostnað sem liggur að baki veitingu þeirrar þjónustu sem kveðið er á um í þjónustugjaldaheimild. Af gjaldtökuheimild 4. mgr. 74. gr. laga nr. 46/1980, sbr. 3. mgr. 49. gr. laganna, leiðir því að sú gjaldtaka sem kveðið er á um í 23. gr. reglugerðardraganna hefur

aðeins lagastoð að því leyti sem hún snýr að þjónustu sem felst í námskeiðum, prófum og útgáfu skírteina sem undir lögin falla. Orðið *námskeið* er aðeins að finna í 4. mgr. 74. gr. laga nr. 46/1980 þar sem kveðið er á um gjaldskrárheimild ráðherra. Að öðru leyti gera ákvæði laganna ekki beinum orðum ráð fyrir námskeiðum en í 3. mgr. 45. gr. laganna er rætt um kennslu og þjálfun er gefi til kynna næga hæfni og þekkingu þeirra aðila sem óska eftir leyfi til að mega stjórna eða fara með vinnuvélar. Orðið *próf* kemur fram í a-lið 40. gr. og 3. mgr. 49. gr., og reyndar 4. mgr. 74. gr., laganna. Próf á þannig að vera skilyrði þess að einstaklingi sé heimilt að annast störf, sem í kann að vera falin veruleg hætta á slysum, eitrunum eða sjúkdómum og gefa til kynna næga hæfni og þekkingu þeirra aðila, sem óska eftir leyfi til að mega stjórna eða fara með vinnuvélar. Orðið *skírteini* kemur einvörðungu fram í gjaldtökuheimild 4. mgr. 74. gr. laga nr. 46/1980.

Gildandi ákvæði 4. mgr. 74. gr. laga nr. 46/1980 eiga rót sína að rekja til 32. gr. breytingalaga nr. 68/2003. Í sérstakri athugasemd við 32. gr. frumvarps til þeirra laga var vísað til skýringa við 15. gr. laganna þar sem eftirfarandi skýringu var m.a. að finna:

Í ljósi þess að þjónustugjöld eru í eðli sínu íþyngjandi fyrir gjaldandann verða þjónustugjöld almennt ekki innheimt nema fyrir þeim sé skýr lagaheimild. Á þetta sérstaklega við þegar um lögmælt þjónustustarfsemi er að ræða. Er þess vegna lagt til að skýrt verði kveðið á um fyrir hvaða þjónustu Vinnueftirlits ríkisins verði heimilt að innheimta gjöld samkvæmt gjaldskrá sem félagsmálaráðherra setur að fengnum tillögum forstjóra Vinnueftirlits ríkisins. Er enn fremur talið mikilvægt að ráðherra leiti umsagnar stjórnar Vinnueftirlits ríkisins áður en hann setur gjaldskrána. Er í þessari grein ásamt ákvæði 32. gr. frumvarpsins um að ræða tæmandi upptalningu á hvers konar þjónustustarfsemi heimilt er að taka gjald fyrir.

(Undirstrikun SVP)

Rétt er að geta þess að fyrir lagabreytinguna 2003 var gjaldskrárheimild ráðherra, m.a. vegna námskeiða og prófa, svo opin að ekki fæst séð að hún hafi staðist kröfur lögmætisreglu stjórnsýsluréttar. Lagabreytingunni virðist hafa verið ætlað að vinna á því bót.

Af drögum leiðir að þeirri stjórnsýslustofnun sem ætlað er að annast stjórnsýslu vinnuvélaréttinda er jafnframt ætlað víðtækt hlutverk þegar kemur að kennslu og prófun og fyrir þá starfsemi á hún að taka gjöld skv. 23. gr. reglugerðardraganna. Gjaldtökunni má skipta í eftirfarandi gjöld:

- a) Fyrir *þátttöku á námskeiðum* á vegum Vinnueftirlits ríkisins,
- b) fyrir *próf* til öflunar bóklegra réttinda
- c) fyrir verklegt *próf*,
- d) fyrir *útgáfu skírteina*,
- e) fyrir viðurkenningar á erlendum vinnuvélaréttindum,
- f) umsýslugjald fyrir umsýslu þess og eftirlit með þeim sem halda námskeið.

Í ljósi framangreindrar umfjöllunar verður að telja verulegan vafa uppi um hvort ráðherra sé í raun og veru stætt á að setja með reglugerð ákvæði um töku umsýslugjalds fyrir umsýslu og eftirliti með þeim sem halda námskeið. Er þá ekki aðeins horft til þess að ákvæði um gjaldtöku ber ráðherra að setja með gjaldskrá heldur einnig að e-liður hér að framan virðast ekki sækja lagastoð í ákvæði laga nr. 46/1980.

Fyrirkomulag námskeiða

Í III. kafla reglugerðardraganna er fjallað um námskeið, verklega þjálfun og próf til vinnuvélaréttinda. Uppbygging námsins verður með eftirfarandi hætti:

- 1) Vinnuverndarnámskeið,
- 2) vinnuvélanámskeið,
- 3) próf til öflunar bóklegra réttinda,
- 4) verkleg þjálfun,
- 5) verklegt próf.

Af framangreindum námsþáttum er Vinnueftirlitinu ætlað að annast:

- a) Vinnuverndarnámskeið,
- b) vinnuvélanámskeið (4. mgr. 6. gr. sbr. 8. gr.),
- c) próf til öflunar bóklegra réttinda,
- d) viðurkenningu leiðbeinanda við verklega þjálfun,
- e) verklegt próf.

Til viðbótar verður Vinnueftirlitinu heimilað skv. 4. mgr. 6. gr. draganna að fela stofnunum innan íslenska menntakerfisins að annast kennslu vinnuvélanámskeiða í samræmi við námskrá Vinnueftirlitsins þegar slíkar stofnanir óska eftir því og telst þá vinnuvélanámskeið þá hluti viðkomandi náms.

Af framangreindu leiðir að af þáttum námsins verður einkaaðilum heimilt að annast einn þátt, vinnuvélanámskeiðið, og þá að því leyti sem Vinnueftirlitið tekur námskeiðshaldið ekki til sín skv. 5. mgr. 6. gr., þ.e. þegar þegar framboð á slíku námskeiði er ekki fyrir hendi hjá öðrum eða á grundvelli samstarfssamninga við stofnanir innan íslenska menntakerfisins. Frá gildandi framkvæmd verður því sú mikla breyting að Vinnueftirlitið tekur alfarið yfir kennslu í vinnuvernd fyrir nemendur grunnnámskeiða og framhaldsnámskeiða skv. 3. gr. reglna nr. 198/1983, um réttindi til að stjórna vinnuvélum.

Í framangreindu samhengi er rétt að benda á að hér á landi starfa þegar ýmsir aðilar sem annast kennslu í vinnuvernd, til vinnuvélaréttinda, ökunám sem er undanfari margra réttinda er snúa að akstri hinna ýmsu ökutækja og endurmenntun atvinnubílstjóra. Til staðar eru því hjá starfandi fyrirtækjum hæfni, geta og reynsla til þess að taka að sér alla þætti náms til öflunar vinnuvélaréttinda þannig að Vinnueftirlitið geti einbeitt sér að því að annast stjórnsýsluhluta réttindaveitingar, t.d. eftirlit með námskrá, eftirlit með námskeiðahaldi og útgáfu skírteina til samræmis við áunnin réttindi og uppfyllt skilyrði.

Í þessu samhengi er rétt að benda á markmiðsákvæði 1. gr. og ákvæði c-liðar 8. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, en Samkeppniseftirlitinu er m.a. ætlað það hlutverk að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni. Á grundvelli þessa gaf Samkeppniseftirlitið m.a. út álit nr. 1/2014, um samkeppnishömlur við meðhöndlun úrgangs, þar sem m.a. voru gerðar verulegar athugasemdir við ákvarðanir nokkurra sveitarfélaga um að hefja sérstaka söfnun á pappír og pappa sem leiða mundi til takmörkunar á samkeppni, minni hvata til nýsköpunar og hugsanlega til umhverfistjóns vegna minni endurnotkunar og endurvinnslu. Fyrir lá að þegar voru einkaaðilar starfandi á markaðnum. Vísaði

Samkeppniseftirlitið einnig til álits þess nr. 2/2009, um samkeppnismat stjórnvalda, þar sem eftirfarandi er m.a. tekið fram:

Stjórnvöldum ber að meta áhrif fyrirhugaðra laga og stjórnvaldsfyrirmæla á samkeppni.

(Undirstrikun SVP)

Í málinu lágu til grundvallar lagaákvæði sem felldu sérstakar skyldur á herðar sveitarfélaganna. Það á hins vegar ekki við um Vinnueftirlitið þegar kemur að námi til vinnuvélaréttinda samkvæmt ákvæðum laga nr. 46/1980 heldur eru ákvæði þeirra um kennslu, þjálfun og próf á vinnuvélar þvert á móti mjög opin og matskennd þegar að slíku námi kemur. Er hvorki í ákvæðum um slíka þætti gert ráð fyrir að Vinnueftirlitið annist framkvæmdina né gert ráð fyrir slíkum verkefnum í verkefnaskilgreiningu stofnunarinnar, sbr. 75. gr. laga nr. 46/1980.

Prófun

Meðal þeirra verkefna sem ætlunin er að fela Vinnueftirlitinu skv. 9. og 13. gr. reglugerðardraganna er bókleg og verkleg prófun nemenda. Athyglivert er að bera það fyrirkomulag saman við prófun nemenda til ökuréttinda en þau próf annast einkaaðili á grundvelli samnings við Samgöngustofu. Ökukennsla er á vegum ökukennara og ökuskóla sem rekir eru á einkaréttarlegum grundvelli og hið sama á við um prófunina. Prófdómarar eru viðurkenndir til verklegra og bóklegra prófana og þeim gert að sækja reglulega endurmenntun. Samgöngustofa annast þannig stjórn-sýslumálaflokksins og annast eftirlit með námi og prófum.

Að mati SVP virðist ekkert því til fyrirstöðu að einkaaðilar annist þau próf sem lagt er upp með að Vinnueftirlitið annist.

Viðurkenndur leiðbeinandi

Í 11. gr. reglugerðardraganna er kveðið á um að þeim sem hefur lokið bóklegu prófi til vinnuvélaréttinda verði heimilt að hefja verklega þjálfun undir leiðsögn leiðbeinanda. Í 12. gr. er svo kveðið á um kröfur um viðurkenningu leiðbeinanda við verklega þjálfun. Kröfurnar eru þær að viðkomandi *hafi haft fullgild réttindi til að stjórna þeirri gerð vinnuvélar eða vinnuvéla í þeim réttindaflokki sem þjálfunin á að taka til í að lágmarki eitt ár og hafi starfað við slíkar vinnuvélar í jafnlangan tíma sem launamaður skv. vinnuveitandavottorði, í eigin fyrirtæki eða sem sjálfstætt starfandi einstaklingur skv. staðgreiðsluskrá.*

Rétt er að vekja athygli á að framangreindar kröfur eru afar takmarkaðar og t.d. ekki gert ráð fyrir að viðurkenndur leiðbeinandi hafi sótt námskeið til að öðlast réttindi. Reynslutími er takmarkaður. Séu kröfur til viðurkennds leiðbeinanda t.d. bornar saman við þær kröfur sem gerðar eru til leiðbeinanda við æfingaakstur virðast þær afar takmarkaðar.

Framsál til stofnana innan menntakerfisins

Eins og áður segir er ætlunin skv. 5. mgr. 6. gr. reglugerðardraganna að heimila Vinnueftirlitinu að gera sérstaka samstarfssamninga við stofnanir innan íslenska menntakerfisins um kennslu vinnuvélanámskeiða samræmi við námskrá Vinnueftirlitsins þegar slíkar stofnanir óska eftir því. Sérstaklega er tekið fram að þetta eigi við um nám þar sem líkur eru á að gerðar séu kröfur um vinnuvélaréttindi í þeim störfum sem viðkomandi nemendur koma til með að sinna að námi loknu, s.s. nám í jarðvirkjun, garðyrkju og búfræði. Leggja verður þann skilning í ákvæðið að

með orðunum „stofnanir íslenska menntakerfisins“ sé átt við skóla á framhalds- og háskólastigi sem falla undir málefna svið ráðherra menntamála.

Vilja SVP gjalda sérstakan varhug við því að ákvæði 5. mgr. 6. gr. reglugerðardraganna verði túlkuð með víðtækari hætti en leiðir af orðum þeirra. Í því samhengi er rétt að benda á að Vinnueftirlitið hefur átt í samstarfi við IÐUNA fræðslusetur sem býður upp á vinnuvélanámskeið. Samkvæmt upplýsingum samtakanna hefur IÐAN boðið ýmis námskeið á sérstökum vildarkjörum til aðildarfyrirtækja. Þannig hefur nám starfsmanna slíkra fyrirtækja verið niðurgreitt og það skekkir alvarlega samkeppnisstöðu annarra einkaaðila á markaði. Samkvæmt svari mennta- og menningarmálaráðuneytisins við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um samninga samkvæmt lögum um opinber fjármál (þskj, 922 í 195. máli á líðandi löggjafarþingi) er í gildi samningur um starfsmenntun milli hins opinbera og Iðunnar sem virðast tryggja henni 65 millj. kr. fjárframlög samkvæmt fjárlögum 2020 út árið 2023, að því er virðist vegna vinnustaðanáms og styrkja sem tengjast ýmsum iðngreinum.

Að lokum

Framangreinda umfjöllun má draga saman með eftirfarandi hætti:

1. Lagagrundvöllur reglugerðardraganna er í ýmsu tilliti veikur.
2. Gjaldtökuákvæði 23. gr. reglugerðardraganna hafa ekki fullnægjandi lagastoð.
3. Fyrirkomulag námskeiða, verklegrar þjálfunar og prófa er þannig háttáð að hlutur einkaaðila verður afar takmarkaður. Verulegar líkur eru á að þar með verði samkeppni raskað.
4. Óeðlilegt er að Vinnueftirlitinu verði alfarið falið að annast prófun nemenda til vinnuvélaréttinda.
5. Ákvæði um viðurkennda leiðbeinendur eru takmörkuð.
6. Varast ber að túlka heimild Vinnueftirlitsins til að fela menntastofnunum að annast vinnuvélanámskeið með rúmum hætti, m.a. í ljósi samkeppnissjónarmiða.

Á öllum stigum undirbúnings endurskoðunar reglna nr. 198/1983, um réttindi til að stjórna vinnuvélum, hefur verið bersýnilegt að ráðuneytinu hefur reynst verkefnið erfitt. Ákvæði fyrirbyggjandi reglugerðardraga eru í ýmsu tilliti góðra gjalda verð enda endurskoðunin afar þarft verkefni. Í ferlinu hafa SVP margsinnis talið sig verða vör við að sjónarmið um tekjuöflun Vinnueftirlitsins hafi að mörgu leyti staðið í vegi þess að endurskoðunin væri framkvæmd með eðlilegum hætti og tæki mið af bæði nútímanum og þörfum atvinnulífsins. Í gegnum ákvæði III. kafla reglugerðardraganna skín sú viðleitni að tryggja Vinnueftirlitinu nægilega fjármuni til að halda úti því sem næst óbreyttri starfsemi. Það er hvorki í samræmi við það sem tíðkast í samanburðarríkjum né þarfir markaðarins.

Verði fyrirkomulag reglugerðarinnar eins og útlit er fyrir er ljóst að farið verður gegn markmiðum samkeppnislaga og munu einkaaðilar sem þegar annast vinnuvélanám verða fyrir skaða. Þá mun samfélagið sömuleiðis verða af því hagræði sem annars hefði geta af endurskoðuninni hlotist. Á sama tíma og þarfir atvinnulífsins kalla á svigrúm, sveigjanleika og nýsköpun endurspeglar reglugerðardrögin áform um að gera eins litlar breytingar á fyrirkomulagi náms til vinnuvélaréttinda og unnt er. Ekki virðist nokkurt samkeppnismat hafa legið til grundvallar en gera má ráð fyrir að niðurstaða þess hefði ekki verið áformunum hliðholl. Reglugerðardrögin líða því fyrir skammsýni í stefnumótun.

Í framangreindu samhengi er rétt að rifja upp nokkur atriði úr umfjöllun í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á Vinnueftirliti ríkisins frá árinu 2007, sem var ítrekuð með skýrslum um ítrekaða eftirfylgni árin 2010 og 2013 og fylgt eftir með með skýrslu til Alþingis árið 2016:

Spyrja má hvaða rök mæli með því að stjórnsýslustofnun sem gefur út starfstengd réttindi annist sjálf kennslu og námskeiðahald. Telja má eðlilegt að hún bjóði fram kennslu sem mæti þeim kröfum sem gerðar eru til að öðlast starfsréttindi ef ófullnægjandi framboð er af slíkum námskeiðum á almennum markaði. Við eðlilegar aðstæður, þ.e. þegar framboð og samkeppni er á markaði eru nægjanleg, mælir hins vegar flest gegn því að stjórnsýslustofnunin sinni slíkri þjónustu enda hlýtur hún þá að lenda í samkeppni við einkaaðila. Slík starfsemi þarf þá að minnsta kosti að vera rekin sem sérstök eining með sjálfstæðu bókhaldi svo tryggt sé að opinberu fé sé ekki varið til að niðurgreiða samkeppnisrekstur. Til samanburðar má benda á að kennsla til réttinda atvinnubifreiðastjóra fer fram hjá einkaaðilum en stjórnsýsla málaflokksins heyrir undir Umferðarstofu sem úthýsir prófaframkvæmd til einkaaðila.

Ríkisendurskoðun álitur að Vinnueftirlitið eigi ávallt að greina hvaða námskeið er óhjákvæmilegt að það sjálft standi að og hvaða námskeið markaðurinn geti sinnt. Gefi markaðurinn ekki kost á námskeiðum verður stofnunin annað hvort að halda þau sjálf eða eftir atvikum ráða til þess hæfa aðila. Að öðru leyti ætti hún ekki að sinna námskeiðahaldi til starfstengdra réttinda.

Ríkisendurskoðun telur að stofnunin ætti að einbeita sér að tilteknum kjarnaþáttum, þ.e. stjórnsýslu og leiðandi verkefnum á sviði vinnuverndar, en láta öðrum sem mest eftir sérhæfða þjónustu og ráðgjöf um vinnuvernd. Slíkt væri ekki aðeins í samræmi við stefnu stjórnvalda um opinbera eftirlitsstarfsemi heldur einnig nær því fyrirkomulagi sem tíðkast í flestum nágrannalöndum okkar.

Í ljósi alls framangreinds fara SVP fram á að ákvæði III. kafla reglugerðardraganna verði tekin til gagn Gerrar endurskoðunar með það að leiðarljósi að endurskilgreina hlutverk Vinnueftirlitsins sem stjórnsýslustofnunar á vettvangi málaflokksins og rýmka hlutverk einkaaðila þegar kemur að námskeiðum, verklegri þjálfun og prófum til vinnuvélaréttinda. Eðlilega þurfa sjónarmið um virka samkeppni að liggja endurskoðuninni til grundvallar.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur