

## Remissvar Ordning och reda – en förstärkt och tillförlitlig byggkontroll (SOU 2023:70)

RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE) är ett oberoende statligt forskningsinstitut med uppdraget att stärka Sveriges konkurrenskraft och bidra till hållbar tillväxt. RISE utför behovsmotiverad tillämpad forskning och innovation på uppdrag av och i samverkan med näringsliv och offentlig sektor. RISE erbjuder också testning, certifiering och kalibrering, tjänster som levereras på kommersiella villkor. Det övergripande målet för RISE är att vara internationellt konkurrenskraftigt och verka för hållbar tillväxt i Sverige. Detta ska ske genom att stärka näringslivets konkurrenskraft och förnyelse, samt främja offentlig sektors förnyelse och förmåga att bidra till lösningar på samhällets utmaningar tillsammans med näringslivet.

Forskning och utveckling kan vara en inkörsport till samarbeten som leder såväl till investeringar som till exportmöjligheter. Särskilt gäller det områden där utvecklingsinsatsen är stor och där tekniken ännu inte är fullt ut mogen. Att få sina produkter och tjänster testade, verifierade och certifierade är en förutsättning för att svenska företag ska kunna ta steget ut på en internationell marknad. Av särskilt vikt för detta remissvar är RISE långa erfarenhet inom certifiering och ackrediterad verksamhet, där RISE kan bistå med expertkompetens kring hur certifieringssystem under ackreditering kan etableras, både inom lagstiftade och frivilliga områden.

### Sammanfattande kommentar

RISE vill framföra följande synpunkter på utredningen Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll (SOU 2023:70).

- 1) RISE ser positivt på förslagen om förändringar av den sakkunniges och den kontrollansvariges roll (s. 33-34).
- 2) RISE ser positivt på förslaget om förstärkt sakkunnigkontroll (s.39). Utredningen konstaterar att en förutsättning för den förstärkta kontrollen är att nya yrkesgrupper certifieras. Enligt RISE förutsätter det i sin tur att det finns tillräckligt många personer i dessa yrkesgrupper för att certifieringsorgan ska välja att ackreditera sig för uppgiften.
- 3) RISE instämmer inte i bedömningen att den verksamhet som enligt plan- och bygglagen utförs av ackrediterade certifieringsorgan i fråga om certifiering av byggprojekteringsföretag, funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga ska utgöra ett överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild som innefattar

### RISE Research Institutes of Sweden AB

Postadress  
Box 857  
501 15 BORÅSBesöksadress  
Brinellgatan 4  
504 62 BoråsTelefon / Telefax  
010-516 50 00  
033-13 55 02Konfidentialitetsnivå  
K1 - ÖppenE-post / Internet  
info@ri.se  
www.ri.seOrg.nummer  
556464-6874

myndighetsutövning.

RISE instämmer därmed heller inte i att offentlighetsprincipen ska gälla i certifieringsorgans verksamhet, utan menar att den tillsyn och de krav som redan idag ställs på verksamheten är fullt ut tillräcklig.

En ordning där certifieringsorganens bedömning av överensstämmelse innebär myndighetsutövning skulle resultera i stora konsekvenser för sådana certifieringsorgan i form av bl.a. registratur, diarieföring, utlämning av handlingar, tillsyn från Riksarkivet. Alla sådana aktiviteter skulle driva administrativ tid och därmed kostnader. Detta är kostnader som behöver föras vidare till de certifierade kunderna och de personer eller företag som står inför en certifiering. Vi skulle alltså se en fördyring för de personer/företag som bedriver verksamhet som kontrollansvariga, sakkunniga etc. Med ökade administrativa kostnader föreligger även risk för högre trösklar för aktörer som söker sig till marknaden för certifiering. RISE anser också att det saknas tydlig motivering till en sådan ordning, utöver att det är möjligt.

- 4) RISE instämmer inte i förslaget att beslut om certifiering ska få överklagas till Boverket. RISE vill påpeka att beslut om certifiering redan idag kan överklagas. Överklagande kan dels göras till det aktuella certifieringsorganet, enligt deras interna riktlinjer och förfaranden. Beslut kan dessutom överklagas till allmän domstol eller genom skiljeförfarande, om det följer av de avtal som upprättas mellan certifieringsorganet och personen.

## Specifika kommentarer på utredningen

### Om överklagande

Utredningen menar att de förslag som lämnas rörande certifiering innebär bland annat att den som inte blir certifierad kommer att kunna överklaga beslutet och få det rättsligt prövat. Den som inte blir certifierad kan dock redan idag klaga på beslutet på ett sätt som är fullt tillräckligt och når de högt ställda krav på oberoende och rättssäkerhet som kan förväntas. Överklagande kan dels göras till det aktuella certifieringsorganet, enligt fastställda processer och enligt deras respektive riktlinjer. Den som inte blir certifierad kan dessutom överklaga beslutet och få det rättsligt prövat i allmän domstol eller i skiljeförfarande, vilket följer av de avtal som upprättas mellan certifieringsorganet och personen. Det ställs alltså redan idag höga krav på de certifierade organens ordning för klagomål. RISE menar att de krav som framgår av ackrediteringsstandarderna är tydliga och det finns, tvärtom vad utredningen uttrycker, en fungerande ordning där den enskilde har möjlighet att få sin sak prövad av antingen allmän domstol eller i skiljeförfarande.

Utredningen föreslår att ett ackrediterat certifieringsorgans beslut i fråga om certifiering ska få överklagas till Boverket, samt att Boverkets beslut i ärenden om certifiering ska få överklagas till mark- och miljödomstol. RISE instämmer inte i det förslaget. Enligt RISE mening kan inte Boverket fatta beslut om certifiering, eftersom beslut om certifiering endast får fattas av ackrediterade certifieringsorgan. Certifieringsorganen kan inte uppfylla ackrediteringskraven från Swedac om en part utanför certifieringsorganet kan fatta beslut om certifieringsorganets certifieringar.

Det internationella ackrediterings- och certifieringssystemet bygger på förtroende, vilket säkerställs genom ömsesidighet och oberoende. Det är således viktigt att värna om certifieringsorganens oberoende så att förtroendet för certifieringsinstitutet inte eroderas. Därtill kan det uppstå en situation där det inte finns något ackrediterat certifieringsorgan inom en viss bransch, vilket innebär enligt gällande ordning att de funktioner som ska genomföras av sakkunnig och kontrollansvariga inte kommer kunna genomföras. Där bör således införas en "ventil" där enskilda kan vända sig direkt till sektorsmyndigheten (Boverket i detta fall) för att ansöka om relevant behörighet och där få sina rättigheter prövade. På så sätt undantas certifieringsorganen från rätten till överklagande i särskild ordning. Tvister i anledning av certifieringsuppdraget avgörs såsom regleras i avtalet (allmän domstol eller skiljeförfarande).

RISE ställer sig frågandes till förslaget om att certifieringsbeslut ska kunna överklagas till mark- och miljödomstolen. Det ligger närmare till hands att dessa frågor snarare hanteras av allmän förvaltningsdomstol. Givet att certifiering är ett område som synes växa, så kan man även fundera på om det ska inrättas en specialinstans som består av både jurister men även sakkunniga certifieringsingenjörer (jmf. skatterättsnämnden, aktiemarknadsnämnden, arbetsdomstolen m.m.). Om frågan ska prövas av domstol, så kommer denna typ av frågor att spridas ut på flertalet förvaltningsrätter/mark- och miljödomstolar där tillämpningen spretar och skiljer sig åt. Med en specialinstans så samlas alla ärenden och större rättssäkerhet uppnås.

### Om myndighetsutövning

Myndighetsutövning innebär att någon har statens uppdrag att bestämma över enskilda medborgare. De ackrediterade certifieringsorgan som är aktuella i betänkandet beslutar inte om rättigheter eller skyldigheter för en kontrollansvarig eller sakkunnig, de gör endast en bedömning av överensstämmelse, dvs en bedömning av kompetensen utifrån de krav som ställs. Utfärdade certifikat är intyg över godkänd kompetens. Vad de certifikaten används till råder inte certifieringsorganen över.

Karaktäristiskt för myndighetsutövning är att den enskilde befinner sig i en beroendeställning i förhållande till det allmänna och att detta inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Det är dock frivilligt att ansöka om att bli certifierad. Den som ansöker om certifiering ingår ett civilrättsligt avtal med certifieringsorganet. Personen kan när som helst välja att ansöka om certifiering hos ett annat certifieringsorgan.

Certifieringsorganen utför en bedömning av överensstämmelse och utfärdar därefter ett certifikat. Det är riksdagen som har beslutat att ett sådant certifikat behövs för att få verka som kontrollansvarig, sakkunnig etc. Certifieringsorganen har inte mandat att ta beslut om vem som får verka som kontrollansvarig, sakkunnig etc., endast att bedöma kompetensen hos dessa enligt de krav som gäller. Certifikaten används sen som styrkande underlag för att visa att man som kontrollansvarig etc. uppfyller kravet enligt PBL.

Utredningen nämner "*[f]ör att vara tydlig bör det framhållas att det är certifieringsorganens rätt att bestämma vilka företag som ska få de särskilda förmånerna som anses utgöra myndighetsutövning, inte företagets utövande av sin verksamhet.*" (se sid. 302). RISE delar

inte utredningens uppfattning att det är certifieringsorganen som har rätt att bestämma vilka företag som ska få de särskilda förmånerna. Som beskrivits ovan så utför certifieringsorganen en bedömning av överensstämmelse och utfärdar därefter ett certifikat. Rätten att bestämma vilka företag som ska få de särskilda förmånerna ligger hos riksdagen, som har beslutat att ett certifikat behövs för att få förmånerna som byggprojekteringsföretag, kontrollansvarig eller sakkunnig.

Utredningen föreslår också att certifieringsorganen ska omfattas av offentlighetsprincipen, vilket innebär att det kan bli fråga om att hantera begäran om utlämnande av handlingar, och överklaganden av sådana. Utredningen konstaterar att det blir en tillkommande arbetsuppgift för organen som kan innebära en ökning av organens administrativa kostnader. Uppgiften kan även kräva vissa utbildningsinsatser. Förslaget kommer att få kostnadsmässiga konsekvenser för organen. Utredningen bedömer dock att de ökade kostnaderna kan föras vidare till nästa led.

RISE menar att utredningen underskattar konsekvenserna av att certifieringsorganen skulle omfattas av offentlighetsprincipen. Att föra kostnader vidare till nästa led innebär konkret att certifieringen blir dyrare för kontrollansvariga, sakkunniga etc. Det är ofta småföretag som därmed skulle få en dyrare certifiering. Införandet av handlingsoffentlighet för samtliga privaträttsliga certifieringsorgan innebär stora krav på organisationen. En registratur behöver inrättas, diarieföringssystem, arkiveringsrutiner- och system, kompetens inom tryckfrihetsförordningen och OSL, samt en juridisk funktion som kan stötta i alla dessa frågor och driva prövningar i domstol. Intresset av att ta del av allmänna handlingar hos privata certifieringsorgan överväger inte de ekonomiska och administrativa nackdelarna som införandet av utredningens förslag innebär. RISE är frågande till hur det kan vara samhällsekonomiskt motiverat att alla certifieringsorgan ska inrätta vad som beskrivits ovan. Förutom att införa sådana rutiner och arbetsätt, genomföra utbildning etc, så skulle certifieringsorganen behöva omarbete dagens civilrättsliga avtalsförhållanden till förvaltningsrättsliga.

RISE anser att det saknas en tydlig motivering i utredningen kring varför certifieringsorganen ska omfattas av principen om handlingsoffentlighet och utredningens överväganden i denna del framstår som slentrianmässiga. Utöver att utredningen inte ser några ”principiella hinder mot att låta certifieringsorganen träffas av den rätt att ta del av allmänna handlingar” (sid. 317) finns det inte någon analys av frågan eller förklaring till behovet av en sådan ordning. Det avviker också från lagstiftarens huvudlinje där man regelmässigt har avstått från att införa offentlighetsrättsliga krav på privata rättssubjekt (se t.ex. prop. 2016/17:180 s. 27). Utredningen konstaterar i samma avsnitt att det i tillämpliga standarder redan finns regler kring sekretess som certifieringsorganen måste iaktta.

Införs förslaget, där certifieringsorganets verksamhet jämföras med myndighetsutövning samt lyder under offentlighetsprincipen, ser RISE att konsekvenserna utöver högre priser för den enskilde även riskerar att resultera i att det blir färre aktörer som väljer att vara verksamma på den marknaden, då det kan antas att certifieringsorgan kommer lämna marknaden pga. dessa högre kostnader för administration

De handlingar som kan bli aktuella att lämna ut enligt offentlighetsprincipen utgörs i huvudsak av de certifierade personernas personliga uppgifter, såsom utbildningsintyg,

tjänstgöringsintyg, kunskapsprov. Det är uppgifter som med hänsyn till personernas integritet borde skyddas, såsom redan är möjligt att göra i nuvarande civilrättsliga avtalsförhållande.

RISE menar att det är en felaktig bedömning att certifieringsorganen utför förvaltningsuppgifter och myndighetsutövning vid certifiering av kontrollansvariga och sakkunniga. Det är en vedertagen uppfattning, som har bekräftats över tid, att certifiering är en teknisk kontroll (bedömning av överensstämmelse) utan inslag av myndighetsutövning. Detta eftersom certifiering är ett förfarande som utarbetats internationellt och formaliserats i olika standarder som syftar till att skapa enhetliga resultat oavsett var certifieringen har ägt rum. Tekniskt beskrivs detta som att godtagbar reproducerbarhet ska uppnås. En certifiering är således en tjänst bestående av ett standardiserat bedömningsförfarande, som för de som vill bli certifierade kan köpas från olika leverantörer på marknaden. Certifieringsorganen tillhandahåller en tjänst i konkurrens med andra aktörer på marknaden och ska i sammanhanget ses som rent privaträttsliga organ. Frågor som rör certifiering ska således prövas av allmän domstol, som har att pröva obligationsrättsliga frågor i allmänhet. Certifieringsorganen har varken tillsynsansvar eller monopolställning. Detta innebär att certifieringsorganen varken har befogenhet att utöva den offentliga makten gentemot enskilda eller att enskilda är i beroendeställning i förhållande till ett certifieringsorgan för att kunna certifieras som kontrollansvarig eller sakkunnig (etc.). Det är istället Swedac, som genom sin ackreditering av certifieringsorganen, tillser att de krav som uppställs på certifieringsorganet i olika standarder uppfylls.

För att ackrediteras av Swedac måste ett bolag som vill certifiera kontrollansvariga eller sakkunniga visa att organet följer den relevanta standarden som tagits fram. Certifiering som utförs av ackrediterade certifieringsorgan är således ett förfarande som styrs av internationella standarder. Certifieringsförfarandet är inte reglerat av offentlighetsrättsliga föreskrifter. Boverkets föreskrifter på området avser endast normen som bedömningen sker mot. Personcertifiering kan således varken anses utgöra en offentlighetsrättslig uppgift eller en form av myndighetsutövning.

I regeringens proposition 1991/92:170 om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet konstaterade regeringen 1992 att i EG:s policy förordas att de nationella systemen ska vara öppna för alla kompetenta organ, både offentliga och enskilda. Härigenom uppnår man en konkurrens såväl inom ett land som internationellt vilket förutses kunna leda till ökad effektivitet. En övergång till ett system där även enskilda organ kan medverka underlättas av att bedömning av överensstämmelse inom det obligatoriska området betraktas som ett rent tekniskt förfarande utan inslag av myndighetsutövning. "Godkännanden" på statens vägnar eller för statens räkning ska undvikas.

Utredningen tycks även göra gällande att certifiering är en form av tillstånd för rätten att få verka som t ex kontrollansvarig eller sakkunnig, jämförbart med tillstånd, auktorisation eller myndighetsgodkännande. Tillstånd, auktorisation eller annat myndighetsgodkännande kännetecknas av att det allmänna intar en monopolställning som innebär att den enskilde inte kan utverka motsvarande på annat håll (se Bertil Bengtsson, Offentliga tjänster i civilrättsligt perspektiv, Nordstedts juridisk, 2013, s. 24 f.). Certifieringsorganen innehar emellertid inte ett monopol, utan den sökande kan utverka en certifiering på annat håll, vilket ytterligare stärker uppfattningen att certifiering inte är en offentlighetsrättslig uppgift eller myndighetsutövning. Att certifieringen kan få rättsverkningar utanför rättsförhållandet

mellan certifieringsorganet och den certifierade innebär inte att certifiering som kontrollansvarig eller sakkunnig ska anses få en offentligrättslig prägel (se prop. 1999/00:117 s. 45). Certifiering av olika yrkesgrupper behöver kunna genomföras av flera olika aktörer. En konsekvens av öppna system med konkurrerande certifieringsorgan är att högre krav ställs på de föreskrifter som enskilda ska prövas mot. Dessa föreskrifter behöver vara så entydiga att olika organ bedömer dem på samma sätt. Att föreskrifter om kompetenskrav, som certifieringsorganen ska certifiera sina kunder mot, är otydliga innebär inte att certifieringen förtas sin karaktär som ett tekniskt förfarande. Detta eftersom själva förfarandet som sådant är oberoende av vilka krav som uppställs i författning. Emellertid kan vaga eller otydliga föreskrifter leda till att de olika certifieringsorganen kan komma att tillämpa olika nivåer för huruvida kraven är uppfyllda.

Även om certifiering av personer prövas mot krav som uppställs i myndighetsföreskrifter, innebär det inte att rättsförhållandet mellan den enskilde och certifieringsorganet ska anses falla inom den offentligrättsliga sfären. Det förekommer frekvent inom obligationsrättens område att avtalsparter inkluderar offentligrättsliga föreskrifter i avtal, t.ex. inom entreprenadrätten att beställare och entreprenörer avtalar om att olika författningskrav på byggnader ska uppfyllas. Detta innebär emellertid inte att avtalsvillkoren ska anses utgöra en offentligrättslig uppgift.

Akrediterings- och certifieringssystemet bygger på EU-rätt, vilket innebär att det bör finnas motsvarande lagar i andra EU-länder. En internationell utblick, för att säkerställa harmonisering, bör därför genomföras innan de föreslagna reglerna implementeras.

### **Avslutande kommentar**

Avslutningsvis önskar RISE understryka vikten av att upprätthålla en konkurrensutsatt och rättssäker marknad för certifieringsorgan. Att, som utredningen föreslår, inrätta en ordning där certifieringsorgans verksamhet, felaktigt, ska anses utgöra myndighetsutövning riskerar att i slutändan begränsa möjligheten för personer att certifiera sig på grund av de ökade kostnaderna i alla led och därigenom även hämma omställning och innovation. RISE ser en risk att de betungande konsekvenser som följer av en sådan ordning riskerar att antalet aktörer minskar.

En skärpt och tillförlitlig kontroll kan uppnås även utan att verksamheten ska anses utgöra myndighetsutövning.

### **RISE Research Institutes of Sweden AB**

Malin Frenning  
CEO