

Riippumattomuuden arviointi – FINASin periaatteet

FINAS-akkreditointipalvelu

Helsinki 2016

Alkusanat

Tämän FINAS-akkreditointipalvelun arviointiperiaatteen on laatinut VANK-P:n (Vaativustenmukaisuuden arviointiasian neuvottelukunta, pätevyden toteamistoimen jaosto) nimeämä työryhmä. Uusi versio A8/2016 korvaa aikaisemman version A8/2013. Uudessa versiossa on otettu huomioon vertailumittausjärjestäjien toiminta.

Arviointiperiaatteiden tarkoituksena on selventää akkreditointivaatimusten soveltamista käytännössä. Ne on laadittu ottaen huomioon kansainvälisissä akkreditointielinten yhteistyöjärjestöissä sovitut periaatteet (European co-operation for Accreditation (EA), International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC) ja International Accreditation Forum, Inc (IAF).)

FINAS-tiedotteessa 10 "Akkreditointitoiminnan vaatimukset, arviointiperiaatteet ja oppaat" on esitetty kulloinkin voimassa olevat arviointiperiaatteet.

Lisätietoja osoitteesta: www.finas.fi

Sisällysluettelo

Alkusanat	2
1 Johdanto	4
2 Riippumattomuuden arviointi, käsitteet ja sanasto	4
2.1 Riippumattomuuden arvioinnin näkökulmia	4
2.2 Riippumattomuuden ilmenemisen muotoja	5
3 Riippumattomuuden merkitys arviointitoiminnassa	7
4 Riippumattomuuden keskeiset elementit	8
5 Arviointiperiaatteiden soveltaminen, esimerkkejä	10
6 Yhteenveto ja johtopäätökset	15
7 Viitteet	16

1 Johdanto

Akkreditointitoiminnassa noudatettavat riippumattomuusvaatimukset perustuvat aina akkreditoinnin perustana olevissa kansainvälisissä vaatimusstandardeissa ja arvioitavaan toimintaan liittyvässä lainsäädännössä esitettyihin vaatimuksiin.

Tässä arviointiperiaatteessa käsitellään riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen liittyvien riskien tunnistamista, analysointia ja eliminointia. Erilaisten esimerkkien avulla pyritään tuomaan esille riippumattomuuden erilaisia ilmenemismuotoja.

Työryhmä käsitteli sellaisia toimintatapojen ja –ympäristön muutoksia, jotka on tunnistettu VANK:n aikaisemman raportin ilmestymisen jälkeen (Arviointilaitosten riippumattomuus, 2002).

2 Riippumattomuuden arviointi, käsitteet ja sanasto

Tässä kappaleessa selvitetään vaatimustenmukaisuuden arvioinnin toimijoita ja heidän tehtäväkenttäänsä. Lisäksi pyritään avaamaan ja selventämään riippumattomuuteen liittyvää sanastoa. Lainsäädännössä ja asetuksissa on riippumattomuudesta sekä siihen liitettävistä määreistä usein käytössä toisistaan poikkeavaa termistöä, jolla kuitenkin tarkoitetaan samaa asiaa.

2.1 Riippumattomuuden arvioinnin näkökulmia

Riippumattomuuden turvaaminen edellyttää erilaisia toimenpiteitä eri alojen arviointilaitoksissa. Myös arviointilaitoksen tehtävä tai sen asema on otettava huomioon.

Tarkastuslaitoksissa toimintaympäristö määrittää menettelyt riippumattomuuden varmistamiselle. Riippumattomuusvaatimusten suhteen tarkastuslaitokset on jaettu kolmeen eri tyyppiin.

- Tyypin A tarkastuslaitos on riippumaton toiminnassa mukana olevista osa-puolista eli ns. ”kolmas osapuoli”.
- Tyypin B tarkastuslaitos tekee tarkastuksia emo-organisaatiolle ja on erillinen osa organisaatiota.
- Tyypin C tarkastuslaitos voi tehdä tarkastuksia sekä emo-organisaatiolle että ulkopuolisille osapuolille. Tarkastuslaitoksen tulee varmistaa tarkastustoiminnan vastuiden riittävä erottaminen muista toiminnoista.

Tarkastuslaitokset voivat toimia vapaaehtoisella sektorilla tai tehdä lakisääteisiä tehtäviä, jolloin niiden asema määräytyy a.o. säädöksen mukaan. Tarkastuslaitokset tekevät kohteen vaatimustenmukaisuuden arviointia vaatimusdokumentaatiota vastaan.

Sertifiointilaitokset ovat lähtökohtaisesti riippumattomia kolmannen osapuolen toimijoita ja toimivat pääsääntöisesti vapaaehtoisella sektorilla, mutta voivat toimia säädellyllä sektorilla esim. ilmoitettuna laitoksena. Sertifiointiorganisaatiot tekevät tuotteiden tai järjestelmien arviointia yleensä peilaten kohdetta standardien antamaa mallia vasten. Sertifiointiorganisaatioiden rakenteen tulee mahdollistaa sidosryhmien osallistumisen (riippumattomuutta/puolueettomuutta valvova toimikunta). Sidosryhmä varmistaa sertifiointitoiminnan riippumattomuuden vaikuttamalla periaatteiden ja menettelyiden määrittelyyn.

Todentajaorganisaatiot rinnastetaan kolmannen osapuolen toimijoihin riippumattomuusvaatimusten osalta. Riippumattomuuden varmistamiseksi ja eturistiriitojen tunnistamiseksi todentajaorganisaatiolla tulee olla mekanismi, joka voi olla komitea kuten sertifiointilaitoksilla tai muu järjestely.

Testaus- ja kalibrointitoiminnassa riippumattomuuden varmistaminen tähtää ensisijaisesti tulosten koskemattomuuden varmistamiseen. Joissain tapauksissa testauslaitoksiltakin edellytetään kuitenkin kolmannen osapuolen asemaa esimerkiksi sen toimiessa ilmoitettuna laitoksena.

Vertailumittausjärjestäjät tuottavat ulkoisia vertailumittauksia laboratorioille ja tarkastuslaitoksille. Toiminnassa asiakkaiden tuloksia käsitellään puolueettomasti ja riippumattomasti. Toiminnan erityispiirteenä on ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö erilaisissa tehtävissä vertailumittauskierröksillä. Näiden asiantuntijoiden riippumattomuuden varmistaminen on tärkeää.

Edellä mainittujen lisäksi on tunnistettavissa vaatimustenmukaisuuden arvioinnin toimijoita, joilta edellytetään riippumattomuutta, mutta joihin akkreditointi ja pätevyyden arviointi eivät kuitenkaan kohdistu. Tällaisia ovat esimerkiksi päteväksi todetut henkilöt (valtuutettu henkilö, hyväksytty asiantuntija), konsultit ja konsultointi.

2.2 Riippumattomuuden ilmenemisen muotoja

- Puolueettomuus
 - Arviointeihin liittyen puolueettomuus ensisijaisesti tarkoittaa asiakkaiden tasapuolista ja oikeudenmukaista kohtelua.
- Riippumattomuus
 - Taloudellinen riippumattomuus

- Arviointilaitoksen toiminnasta saatavilla tuotoilla katetaan arviointitoiminnan kustannukset. Arviointitoiminta ei ole riippuvainen tai saa tukea organisaation muista toiminnoista. Uudessa toiminnassa saatetaan tarvita rahoitusta toiminnan aloittamiseksi. Arviointilaitoksella tulee olla kuitenkin suunnitelma taloudellisen riippumattomuuden saavuttamiseksi.
- Toiminnallinen riippumattomuus
 - Arviointitehtäviä ei kytketä organisaation muiden tehtävien tai palvelujen kanssa esim. yhteisellä hinnoittelulla, markkinoinnilla, myynnillä tai toimituksella.
- Organisatorinen riippumattomuus
 - Arviointilaitoksen tulee olla itsenäinen arviointitehtäviin liittyvässä päätöksenteossa. Arviointilaitosta ei saa sijoittaa organisaatiossa riippumattoman toiminnan kannalta ristiriitaiseen asemaan tai komentoketjuun. Tapaus voi koskea esimerkiksi B-tyyppin tarkastuslaitosta.
- Objektiiivinen riippumattomuus
 - Arviointilaitoksen toimintaan ei kohdistu oikeutettuja epäilyjä, oman tietämyksen ja kokemuksen lisäksi toiminnan on näytettävä myös ulkopuoliselle riippumattomalta.
- Subjektiiivinen riippumattomuus
 - Arviointilaitoksen oman näkemyksen mukaan toiminta on riippumattonta.
- Sisäinen riippumattomuus
 - Käsittää organisaation sisällä olevat eri toiminnot ja miten ne on eriytetty jotta ne eivät vaaranna tarkastustoiminnan riippumattomuutta (testaus, sertifiointi, muut palvelut)
- Ulkoinen riippumattomuus
 - Käsittää muut, organisaation ulkopuolella olevat (kielletyt) tehtävät (suunnittelu ja siihen verrattava konsultointi, valmistus, toimittaminen, asennus, käyttö, huolto, kohteiden omistus)
- Oman intressin uhka, oman työn tarkastamisen uhka
 - Liittyy taloudelliseen tai muuhun intressiristiriitaan esim. suoraan tai epäsuoraan intressiin asiakkaassa, liiallinen riippuvuus asiakkaan maksamista palkkioista, pelko asiakkaan menettämisestä, palkkojen ja toimeksiantojen määrän tai lopputulosten sidonnaisuus.
- Läheisyyden (tai luottamuksen menettämisen) uhka
 - Pitkään jatkunut tai läheinen suhde asiakkaaseen voi aiheuttaa liian myönteisen suhtautumisen tai liiallisen luottamuksen asiakkaan antamiin tietoihin ja objektiivisuuden puuttumisen.
- Painostuksen uhka

- Vaikutusvaltainen asiakas painostaa tai uhkailee.

Tämän lisäksi on useita sanoja ja termejä, jotka liitetään riippumattomuuteen, mutta joita ei tässä ole lähdetty tarkemmin määrittelemään esim. jääviys, esteellisyys (hallintolaki 28 §¹), objektiivisuus, ammatillinen rehellisyys, itsenäisyys, suvereenisuus, täysivaltaisuus, päätöksenteon vapaus, avoimuus.

3 Riippumattomuuden merkitys arviointitoiminnassa

Riippumattomuus on yksi tärkeimmistä keinoista luottamuksen lisäämisessä. Lähtökohtana tulosten oikeellisuudelle on pätevä toiminta. Riippumatonta osapuolta käytetään, kun halutaan varmistaa tai osoittaa toiminnan tulosten oikeellisuus ja luotettavuus. Esimerkkejä tästä ovat ulkopuolisen testauslaitoksen käyttö tuotteen vaatimusten täyttymisen osoittamisessa, ilmoitettujen laitosten osuus vaatimustenmukaisuuden osoittamisessa tai sertifiointiorganisaation varmennus yrityksen laatu järjestelmän standardinmukaisuudesta.

Vaatimustenmukaisuuden arviointia tehdään, jotta kaikenlaisen toiminnan eri osapuolet (palveluntuottaja, asiakas, tulosten käyttäjä, muut ulkopuoliset tahot) voivat luottaa toisiinsa. Vaatimustenmukaisuuden arvioijien halutaan siksi olevan riippumattomia arvioinnin kohteista ja muista toimintaan osallistuvista. Riippumattomuus on tästä syystä aivan keskeinen tekijä. Sellaista vaatimustenmukaisuuden arviointia, jolle ei aseteta riippumattomuusvaadetta, ei käsitellä tässä dokumentissa.

Riippumattomuus ei ole yksiselitteinen käsite, vaan riippumattomuutta on eritasoisia. Riippumattomuuden taso voi vaihdella arviointilaitoksen tuottaman palvelun mukaan tai se voi liittyä myös tuotteen elinkaareen, kuten ilmoitettujen laitosten käyttö, kun tuote tulee markkinoille, ja tarkastuslaitosten käyttö, kun tuotteet ovat markkinoilla (turvallisuuden ylläpito).

Perinteisesti riippumattoman osapuolen toiminta on yhdistynyt turvallisuuteen tai ympäristöön liittyvien vaatimusten täyttämiseen, esimerkiksi elintarvikkeiden testaus, uimavesien puhtaus tai hissien tarkastus. Uutena osa-alueena riippumatonta osapuolta käytetään varmentamaan tietojen oikeellisuutta (todentajat), esimerkiksi kasvihuonekaasujen päästötietoja tai uusiutuvan energian osuutta sähköntuotannossa.

Yksinkertaisimmillaan riippumattomuus tulee esiin tuotantolaitoksessa, jossa testaus tehdään erillään tuotannosta. Tällöin testaus tuotannosta riippumatto-

¹ Hallintolaki 6.6.2003/434

mana toimintana varmistaa omien vaatimusten täyttymisen. Toisessa ääripäässä on täysin riippumattoman kolmannen osapuolen toimenpide, jota edellytetään lainsäädännössä tai halutaan käyttää vapaaehtoisesti. Esimerkkeinä tästä ovat säädellyllä sektorilla ilmoitettujen laitosten toiminta ja vapaaehtoisella sektorilla sertifiointitoiminta.

Viranomaistehtäviä on enenevässä määrin tietyiltä osin siirretty kaupallisille toimijoille tai muutoin viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Tällaiset toimijat hoitavat julkista hallintotehtävää ja ne rinnastetaan osittain viranomaisiin mm. heitä koskevien vaatimusten osalta. Toimijalta edellytetään paitsi riittävää pätevyyttä myös riippumattomuuden tarkastelua ja osoittamista. Esimerkkeinä tällaisista toimijoista ovat tarkastuslaitokset, kuten nostolaite- ja sammutuslaitteistojen tarkastuslaitokset, sekä ajoneuvopuolen hyväksytyt asiantuntijat, päästökauppatodentajat ja ilmoitetut laitokset.

Kun organisaatiot tekevät lakisääteisiä tehtäviä, niiden toimintaan kohdistuu osin samat vaatimukset kuin viranomaisen toimintaan. Tällöin lainsäädännön määrittelemät tehtävät ja muut siihen liittyvät toiminnot on toteutettava noudattaen julkisen hallintotehtävän suorittamiseen liittyviä vaatimuksia (esim. hallintolaki, laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, arkistolaki, kielilaki, laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, rikoslain virkarikoksia koskeva 40 luku).(VANK-V muistio nro 11, 2007)

Lainsäädännön kautta tulevien uusien tehtävien lisäksi arviointilaitosten toimintaympäristössä tapahtuu muita muutoksia. Toiminta on monilla aloilla voimakkaasti kansainvälistymässä, mikä aiheuttaa uudentyyppisiä myös riippumattomuuteen vaikuttavia seikkoja. Riippumattomuuden arviointiin tämä tuo myös uudenlaisia haasteita.

Osa arviointilaitoksista on suuria, kansainvälisesti toimivia toimijoita, joiden monimuotoiset kaupalliset ja muut sidokset on huomioitava riippumattomuuden arvioinnissa. Toisaalta syntyy pieniä arviointilaitoksia, joissa riippumattomuuden tarkastelu kohdistuu pääosin henkilötasoiisiin suhteisiin.

4 Riippumattomuuden keskeiset elementit

Arvioinneissa esille tulleita tai potentiaalisia riippumattomuuden riskejä on esitetty alla.

- Laboratoriot:
 - henkilöstön muut tehtävät esimerkiksi kaksoisrooli vastuuhenkilöllä (hyväksyvä viranomaisena ja laboratorion vastuuhenkilönä),

- tuotannon tai muun toiminnon aiheuttamat paineet
- asiakkuuteen kytkeytyviä paineita
- kytketyt alihankinnat
- teollisuuslaboratorion asema virallisessa valvonnassa
- Tarkastuslaitokset:
 - organisaation ja henkilöstön muut tehtävät (suunnittelu, konsultointi, kunnossapito)
 - omistajuus (esim. erillinen yhtiö, mutta tuotteen valmistajan omistuksessa)
 - sopimukset (yhteistyö esim. huoltofirman kanssa)
 - alihankinnan järjestelyt (epäselvät vastuunjaot)
 - ulkopuolisten resurssien käyttö (työsuhteet, fyysiset etäisyydet)
- Sertifiointiorganisaatiot:
 - koulutustoiminta (asiakaskohtaisesti räätälöity koulutus)
 - merkittävä ulkopuolisten resurssien käyttö ja näiden henkilöiden sidokset
 - konsultointi (asiakkaan etua palvelevaa toimintaa – voi olla ristiriidassa riippumattoman toiminnan kanssa)
 - palkkion maksaminen uusista asiakkaista
 - sisäisten auditointien tekeminen asiakkaiden puolesta
- Todentajaorganisaatiot
 - organisaation tai henkilöstön muut tehtävät kuten suunnittelu- tai asiantuntijatehtävät
 - taloudelliset tai muut paineet (toiminnalla suuri taloudellinen merkitys ja asiakkaat ovat isoja yhtiöitä)
 - konsultointi (asiakkaan etua palvelevaa toimintaa – voi olla ristiriidassa riippumattoman toiminnan kanssa)
 - asiakkuuteen liittyvät riskit (asiakkuuden tärkeys muussa toiminnassa)
- Vertailumittausjärjestäjät
 - organisaation tai henkilöstön muut tehtävät
 - merkittävä ulkopuolisten resurssien käyttö ja näiden henkilöiden sidokset
 - aikataulujen aiheuttamat paineet
 - alihankinnan järjestelyt

Arviointi kohdistetaan riippumattomuuden toteutumiseen organisaation tasolla (organisatorinen erillisuus, yhteinen johto ”komentoketju”, organisaatorakenne esim. matriisiorganisaatio), henkilötasolla (muut tehtävät, sidokset ym.) ja toiminnallisella tasolla (muiden tehtävien suhde riippumattomuutta edellyttävään toimintaan).

Riippumattomuuteen liittyy läheisesti myös asiakkaiden tasapuolinen kohtelu.

Tietyillä sektoreilla (esim. sertifiointitoiminnassa) edellytetään, että arvioinnissa varmistetaan myös sidosryhmien osallistuminen riippumattomuuden varmistamiseen.

5 Arviointiperiaatteiden soveltaminen, esimerkkejä

Keskeisenä arviointiperiaatteena voidaan pitää organisaation itse tekemää riskin arviointia. Riskin arvioinnissa organisaatio osoittaa tunnistaneensa toimintansa riippumattomuuteen liittyvät olennaiset riskit. Sen jälkeen arvioidaan, onko riippumattomuuteen liittyvä riski hyväksyttävissä vai onko ryhdyttävä varotoimiin riskin pienentämiseksi tai poistamiseksi. Tämän jälkeen päätetään sovellettavista varotoimista riskien pienentämiseksi hyväksyttävälle tasolle. Päätetyt varotoimet toteutetaan. Kaikki tehdyt arviot, selvitykset ja päätökset sekä päätösten toimeenpano tulee dokumentoida. Varotoimien noudattamisen seuranta ja valvonta on hyvin tärkeä osa, joka voidaan tehdä joko sisäisesti tai hyvin pienissä organisaatioissa voi olla tarpeen käyttää ulkopuolista asiantuntijaa. Riippumattomuuden hallinnan tulee kattaa akkreditointivaatimukset ja toiminnalle asetetut rajoitukset. Organisaatioilla tulee olla mekanismit, joilla ne jatkuvasti varmistavat, ettei sisäisten ja ulkopuolisten resurssien tai alihankkijoiden sidoksiin liity riippumattomuusriskiä.

Seuraavassa on esitetty eri sektoreita ja erityyppisiä organisaatioita koskevia esimerkkejä riippumattomuusriskeistä.

Teollisuuslaitoksen laboratorion toiminta terveysturvallisuudessa

- Estettä teollisuuslaitoksen omistuksessa olevan akkreditoidun laboratorion hyväksymiselle viranomaislaboratorioksi ei lainsäädännössä ole
- Akkreditointistandardi vaatii laboratoriolta riippumattomuutta SFS-EN ISO/IEC 17025, 4.1.4
- Akkreditoinnista huolimatta tilanteet, joissa laboratorio tutkisi viranomaisen ko. laitoksesta tai sen tuotteista ottamia näytteitä tai kilpailijan vastaavia näytteitä, voivat kuitenkin herättää ainakin ulkopuolisissa suurissa epäilyjä puolueettomuuden suhteen. Siksi viranomainen suosittaa, että kunnat eivät tutkituttaisi tuotantolaitosten laboratorioissa saman laitoksen tiloista tai sen tuotteista otettuja viranomaisnäytteitä eikä myöskään kilpailijan vastaavia näytteitä.

- Lopullinen päätös siitä, mihin laboratorioon kunnan terveysvalvonta tukeutuu, on kuitenkin kunnan tehtävä. Kunta on myös vastuussa päätöksen mahdollisista seurauksista.
- Omavalvontanäytteiden tutkimuspalveluita voi myydä muille laitoksille
- Yksittäisissä tilanteissa, joissa laboratorio on tutkinut myös viranomaisen ottamia näytteitä, on todettu, että toisaalta on hyvä, ettei estettä laitoksen laboratorion käytölle viranomaisvalvonnassa ole, jos on kyse esim. kiireellisestä tapauksesta ja muut laboratoriot sijaitsevat kaukana.
- Kuntaliitosten myötä ympäristölaboratorioita ollaan yhdistämässä vesilaitosten kanssa. Siellä pohditaan myös, tuleeko siitä ongelmia, että viranomaisnäytteet tutkitaan vesilaitoksen laboratorioissa.

Laboratorion henkilökunnan riippumattomuus henkilöiden toimiessa eri rooleissa

- Pienessä Suomessa on useita tilanteita, joissa laboratorion henkilökunta toimii samalla myös kunnan terveysvalvonnan tehtävissä. Esim. laborantti toimii terveystarkastajana, laboratorion kemisti toimii myös terveysvalvonnassa, laboratorion johtaja on samanaikaisesti myös kuntayhtymän johtava hygieenikko (=terveysvalvonnan johtaja). Välillä kaksoisroolissa olevat henkilöt tekevät myös päätöksiä molemmissa rooleissaan (esim. valvojana ja tutkimuksista vastaavana henkilönä).
- Esteellisyys ei yleensä ole asemaan liittyvää vaan tilannekohtaista. Vaikeutena on se, että sama henkilö toimii kahdessa eri tehtävässä ja tämän kaltaisissa tilanteissa henkilön tulee tunnistaa hallintolain 28 §:n mukainen esteellisyys ja tarvittaessa jäädä itsensä.

Tarkastuksen riippumattomuus huoltoon nähden ja miten ratkaistaan huollon ja tarkastuksen kytkökset

Esimerkkinä hissien ja nosto-ovien määräaikaistarkastus

- Tapaus 1: Asiakas kilpailutti hissihuollon huoltoyritysten kautta. Kilpailutuksen voitti Huoltoyritys A, jonka tarjous kilpailuehtojen mukaisesti sisälsi myös määräaikaistarkastukset. Mallissa Huoltoyritys A huolehtii tarkastuksista valitsemansa laitoksen kanssa ja tarkastuslaskut menevät Huoltoyritys A:lle, joka valitsee tarkastukset tekevän tarkastuslaitoksen. Asiakas on alueellisesti suurimpia asiakkaita ja paikallisesti merkittävä.

- Tapaus 2: Nosto-ovien huoltoyritys B tarjoaa asiakkaalle kiinteähintaisen kokonaispaketin, jossa vastuu ovista siirretään niiden huoltajalle. Paketti sisältää lakisääteiset määräaikaistarkastukset jotka huoltoyritys B tilaa valitsemaltaan tarkastuslaitokselta.

Kummassakin tapauksessa huoltaja toimii työn tilaajana ja käyttää päätäntävaltaa tarkastuslaitosta valittaessa ja tarkastuksia ajoitettaessa. Tarkastuksen tulos (pöytäkirjat) sekä laskut osoitetaan huoltajalle.

- Esimerkkien tarkastuslaitoksiin sovelletaan SFS-EN ISO 17020 laitostyyppi A:n vaatimuksia ja siellä on esitetty vaatimukset riippumattomuudelle (liite A).
- Huolto toimialalla on hyvin keskittynyttä ja yksittäisten huoltajien vaikutus voidaan kokea suureksi. Tarkastus koetaan yleisesti riippumattomaksi. Toimiminen huoltajan alihankkijana voi heikentää luottamusta tarkastuslaitoksen riippumattomuuteen eikä täytä A-tyyppin tarkastuslaitoksen riippumattomuusvaatimusta.
- Määräaikaistarkastukset tehdään Sähköturvallisuuslain perusteella annetun KTMp 663/96 mukaisesti. Määräaikaistarkastuksessa tulee varmistua mm. siitä, että hissien käyttö on turvallista ja hissien huolto-ohjelmaa on noudatettu.
- Tarkastuksessa arvioidaan hissien haltijalle myös huoltajan toimintaa huolto-ohjelman noudattamisen suhteen. Tarkastajan päätöksellä voi olla vaikutusta huoltajan liiketoimintaan. Tilanteessa voisi olla riski tarkastajan tekemän tarkastuksen tulokseen vaikuttamisesta (esimerkkinä huomautus hissiä ei ollut huollettu huolto-ohjelman mukaisesti aiheuttaa ongelmia huoltajalle).
- Tarkastuksessa eri toimijoiden roolit ovat riippumattomuuden suhteen (haltija, huoltoliike, tarkastuslaitos) hyvin selkeät säädösten vaatimusten perusteella. Rooleja ja tehtäviä selkeyttää eri toimijoiden väliset sopimukset (esim. huoltosopimus huoltoliikkeen ja hissien haltijan välillä, tarkastussopimus hissien haltijan ja tarkastuslaitoksen välillä).
- Huoltajalla on lainsäädännössä määritetty rooli, jota tarkastuslaitos on säädösten määrittelemässä laajuudessa valvomassa. Huoltajaa ei myöskään voi katsoa kaupallisessa mielessä asiakkaan edustajaksi tarkastuslaitokseen päin. Pöytäkirja toimitetaan aina haltijalle tai hänen edustajalleen ja kopio siitä huoltajalle. Lisäksi lasku toimitetaan hissien haltijalle eikä sitä hoideta huoltajan kautta.

Hissi ja nosto-ovien esimerkki ”yhden luukun periaatteesta” on laajentunut myös muille aloille kuten polttoainemittareiden varmentamiseen. Käytäntöä esiintyy myös muilla sektoreilla ja se tulee todennäköisesti jatkossa lisääntymään, kun huoltoa ja kunnossapitoa ulkoistetaan. Tästä syntyviä ongelmia ovat mm. avoimuuden puute, tarkastuksien hinnoittelun huono näkyminen ja tilanne, jossa tarkastuslaitoksen kytkös suoraan huoltoon voi vaarantaa riippumattomuuden (liian tiukka tarkastus, jolloin huolto saa lisää töitä tai huoltoyhtiö odottaa, että tarkastuslaitos hyväksyy huoltotyön koska ei halua kiinteähintaisen huoltosopimuksen puitteissa tehdä lisätöitä).

Usean riippumattomuutta edellyttävän toiminnan tai palvelun sijoittaminen samaan organisaatioon

Organisaatiot ovat vuosien saatossa kasvaneet, ja samalla on syntynyt myös kokonaan uusia organisaatioita. Suurempia organisaatioita on syntynyt mm. liittämillä yhteen aiemmin toisilleen vieraita organisaatioita liiketoimintakauppojen myötä tai kokoamalla jonkin olemassa olevan organisaation sisältä samankaltaisia tehtäviä tekeviä osia yhteen.

- Synergia on monesti nähty tärkeänä motiivina, joten syntyneissä uusissa isoissa organisaatioissa tehdään lähtökohtaisesti samantapaisia asioita.
- Tehtävät saattavat olla sertifiointia, ilmoitettuna laitoksena tehtävää vaatimustenmukaisuuden arviointia, tyyppitarkastuksia, käytön aikaista tarkastusta tai jotain näitä tehtäviä tukevaa toimintaa (testausta tai analyysien tekoa).
- Jossain tapauksissa organisaatiossa olevat eri toiminnat, jotka itsessään edellyttävät riippumattomuuden varmistamista, muodostavat riippumattomuusuhan toisilleen. Usein toistuva esimerkki voisi olla tuotesertifiointin, järjestelmäsertifiointin ja tarkastustoiminnan olemassaolo samassa organisaatiossa ja toteutettuna osin samoilla resursseilla.
- Usein näitä ongelmia on ratkottu tekemällä tiukkoja organisaatorajoja osastojaoilla tai jopa yhtiörajoilla.

Pätevyyden ja riippumattomuuden yhteensovittamisen ongelmat

Organisaation henkilöt toimivat ristiin: konsultoivat/huoltavat/suunnittelevat ja arvioivat. A-tyypin tarkastuslaitosten osalta tämä ei täytä riippumattomuusvaatimuksia.

- Saman organisaation sisällä henkilö A konsultoi tai huoltaa ja henkilö B arvioi tai tarkastaa yritystä X, seuraavalla kerralla yrityksen Y kohdalla

henkilöiden A ja B osat vaihtuvat. Tehtäviä hoidetaan ristiin jolloin arvioidaan kollegoiden työtä. Riippumattomuutta tulee tarkastella henkilöta-soa laajemmin, kun kolmannen osapuolen riippumattomuus tulee taata.

- Yritys kertoo henkilöstönsä oleva pätevä tarkastamaan tiettyjä tuotteita, koska itsekin suunnittelee niitä. Riippumattomuuden he omasta mielestään takaavat sillä, että eivät tarkasta itse suunnittelemaan tuotteita. Käytännössä tarkastukset kohdistuvat kilpailijoiden suunnittelemiin tuotteisiin (ongelma: ei hyväksytä kilpailijan ratkaisuja tai pyritään tarkastajan roolissa saamaan kilpailijan tekemistä ratkaisuksista tietoa, jota ei muutoin saataisi).

Ulkopuolisten resurssien käyttö organisaatiossa

- Henkilöiden muut työtehtävät ja kytkökset voivat olla hankala todentaa ja arvioida.
- Henkilöiden esiintyminen organisaation edustajana oikeassa roolissa ei aina ole selvää.
- Henkilöiden työnantajien (jos muita kuin ko. tarkastuslaitos) sidoksista voi olla vaikea saada tietoja.

Kaikkien ulkopuolisten resurssien käytöstä tulee olla selkeät sopimukset, joissa tuodaan esille henkilöiden/organisaatioiden oikeudet, velvollisuudet ja mahdolliset toiminnan rajoitukset. Molempien sopijapuolten tulee tiedotustoiminnassaan ottaa huomioon, etteivät ne välitä harhaanjohtavaa tietoa.

Matriisiorganisaatiot

- Henkilöllä eri tehtävien osalta eri esimiehet, jolloin resurssien (ajan) jakaminen voi olla ongelmallista.
- Arvioinnin kohteena olevan toiminnan merkitys on liiketoiminnassa vähäinen ja tällöin erityispiirteiden huomioonottaminen voi olla heikkoa.

Näissä tilanteissa arvioinnilla selvitetään, kuka päättää henkilöresursseista, ja että henkilöresurssit sekä raportointisuhteet ovat selvät. Organisaation tulee olla riittävän korkealla tasolla sitoutunut vaatimuksiin, joita toiminta edellyttää.

Virtuaaliorganisaatiot

- Resursseja ei tiedetä tai henkilöitä ei ole määritelty ennalta vaan ajatellaan, että tarvittava asiantuntemus kootaan tarpeen tullessa.

Pätevyyden arvioiminen on mahdotonta ilman nimettyjä henkilöitä, komento-
ketjun määrittäminen tulisi olla myös selvä. Henkilöiden joukko, josta toimintaan
osallistuvat valitaan, tulee olla yksikäsitteisesti määritetty, jotta riippumatto-
muusriskit voidaan analysoida.

Vaatimustenmukaisuudenarviointiin osallistuvien henkilöihin kohdistuva painostus tai muu riski

- Henkilöillä tulee olla riittävästi aikaa suorittaa tehtävä tarvittavalla huol-
lellisuudella.
- Useiden asiakkaiden käsittely tasapuolisesti, vaikka joku asiakas olisi
aktiivisempi/vaativampi kuin muut.
- Toiminnan urakaluonteisuus ei saa houkutella minimoimaan työhön
käytettävää aikaa.

Organisaation tulee tunnistaa tämän tyyppiset riskit ja määritellä keinot niiden
eliminoimiseksi.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Eri sektoreilla akkreditointivaatimuksina käytettävissä standardeissa on erita-
soisia riippumattomuusvaatimuksia. Tähän on vaikuttanut toisaalta toiminnan
erilaisuus ja toisaalta sen ajan henki, jolloin vaatimuksena toimiva standardi on
tehty. On kuitenkin nähtävissä, että vaatimukset ovat siirtymässä pragmaatti-
sempaan suuntaan.

Uudenlaisia vaatimustenmukaisuuden arvioinnin toimijoita on tullut markkinoille
lainsäädännön muuttumisen kautta. Julkisia hallintotehtäviä annetaan yksityi-
sille ja kaupallisille toimijoille, jolloin arviointitehtäviä hoitavat organisaatiot,
joilla ei ole aiempaa kokemusta vaatimustenmukaisuuden arviointipalveluista.
Toisaalta välillisen valtionhallinnon vaatimukset ja niiden soveltaminen arvioin-
tilaitoksiin on selkeytynyt vuosien kuluessa, kun säädöksiin on kirjoitettu selke-
ästi ne lainsäädännöt joita arviointilaitosten tulee noudattaa erityislainsäädän-
nön lisäksi.

Kansainvälistyminen ja verkostoituminen ovat tuoneet uusia elementtejä riip-
pumattomuuden arviointiin. Myös prosessien ulkoistaminen ja alihankinnan li-
sääntyminen tuovat haasteen toimitusketjujen pitenemisen myötä.

Näiden muutosten keskellä riippumattomuus on noussut tärkeäksi vaatimukseksi, jotta erilaiset yhteiskunnassa toimivat osapuolet voivat luottaa toisiinsa.

Julkaisussa on tarkasteltu riippumattomuuden käsitteitä ja arviointiperiaatteita arviointilaitoksen tuottaman palvelun tyyppin mukaan, sekä sen mukaan onko kyse lakisääteisestä vai vapaaehtoisesta toiminnasta. Vaatimuksia ja mahdollisia esiin tulevia riskejä riippumattomuutta arvioitaessa on tarkasteltu sekä kansainvälisten standardien valossa että muutamilla käytännön esimerkeillä.

Tarkasteluissa ei ole tullut ilmi puutteita standardeissa tai kansallisissa ohjeissa. Silti käytännön kokemukset osoittavat, että riippumattomuuden varmistamisessa törmätään aika-ajoin ongelmallisiin tilanteisiin.

Yleisesti esiin tuleva ja kenties kaikkein keskeisin riippumattomuutta vaarantava tekijä on arviointilaitoksen, sen emo- tai tytärganisaation tai muiden, siihen kiinteässä sopimussuhteessa olevien tahojen tuottamat, varsinaiseen arviointitoimintaan kuulumattomat palvelut. Näiden toimintojen aiheuttama riski nousee useissa esimerkeissäkin esille.

Keskeisenä johtopäätöksenä voidaan kannustaa vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksia suunnittelemaan ja soveltamaan itselleen sopivia tapoja riippumattomuutta vaarantavien riskien eliminointiin. Esiin nostetut esimerkit antavat suuntaviivoja konkreettisista riskeistä ja niiden eliminoimisesta. Toteutettavat keinot vaihtelevat arviointilaitoksen tyyppin ja toimialan mukaan.

7 Viitteet

Arviointilaitosten riippumattomuus, VANK työryhmän loppuraportti, KTM työryhmä- ja toimikuntaraportti N:o 14/2002

Vaatimustenmukaisuuden arviointiasiain neuvottelukunta (VANK-V), Muistio 11: "Tarkastuslaitokset ja julkisia hallintotehtäviä koskeva lainsäädäntö" (14.3.2007)