



Skýrsla vinnuhóps um eftirlitsstofnanir

1. hluti

Október 2014



FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Forsætisráðuneyti: Skýrsla vinnuhóps um eftirlitsstofnanir – 1. hluti
Október 2014

Útgefandi: Forsætisráðuneyti
Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu
101 Reykjavík
Sími: 545 8400
Bréfasími: 562 4014
Netfang: postur@for.is
Veffang: forsaetisraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Forsætisráðuneyti

© 2014 Forsætisráðuneyti

ISBN 978-9935-9144-8-4

Efnisyfirlit

Inngangur.....	6
Helstu tillögur	8
1 Stjórnsýsla eftirlitsstofnana	10
1.1 Skýrleiki hlutverks	10
1.2 Óæskileg áhrif og traust	12
1.3 Ákvarðanataka og stjórnsýsla sjálfstæðra eftirlitsstofnana	14
1.4 Ábyrgð og gagnsæi	15
Ráðherra og löggjafarvaldið.....	16
Eftirlitsskyldir aðilar	16
Almenningur	17
1.5 Tengsl við eftirlitsskylda aðila	18
1.6 Fjármögnun eftirlits.....	19
1.7 Frammistöðumat	20
2 Reglugæsla og eftirlit.....	23
2.1 Eftirlit byggt á greiningu	23
2.2 Valkvæmni eftirlits	25
2.3 Áhættugreining og meðalhóf.....	27
2.4 Aðlögun eftirlitsaðgerða	29
2.5 Langtímasýn.....	30
2.6 Samræming og sameining	31
2.7 Gagnsæ og fagleg stjórnsýsla	32
2.8 Sambætting upplýsinga	34
2.9 Skýrt og sanngjarnt ferli	35
2.10 Hvati til reglufylgni	37
3 Almenn lög um starfshætti eftirlitsstofnana	39
3.1 Efni almennra laga um starfshætti eftirlitsstofnana.....	39
3.2 Efnahagsleg áhrif eftirlits.....	40
3.3 Áhættumat.....	40
3.4 Leiðbeiningar og ráðgjöf	41
3.5 Eftirlitsaðgerðir og aðrar heimsóknir til fyrirtækja.....	42
3.6 Upplýsingaöflun.....	42
3.7 Eftirlits- og rannsóknaráætlanir	42
3.8 Gagnsæi.....	44
3.9 Ábyrgð eftirlitsstofnana	44
4 Samræmd sérlöggjöf um hverja sjálfstæða eftirlitsstofnun	45
4.1 Stjórnkerfið starfi sem ein heild.....	45
4.2 Stjórnskipan sjálfstæðra eftirlitsstofnana	46
4.3 Eftirlitsþröskuldur.....	47
5 Gæðastjórnun og bótakerfi.....	48
5.1 Gæðastjórnun	48
5.2 Bótakerfi	49

Lokaorð.....	50
Heimildaskrá.....	51

Inngangur

Forsætisráðherra skipaði þann 27. júní 2014 vinnuhóp sem falið var það verkefni m.a. að fara yfir lög, reglur og stjórnýslu mikilvægra eftirlitsstofnana og meta hvernig viðmið um vandað regluverk og stjórnýslu eru uppfyllt, með einföldun, samræmi og skilvirkni að markmiði. Jafnframt var hópnum falið að móta sýn á bestu framkvæmd varðandi starfshætti eftirlitsstofnana.

Verkefni vinnuhópsins var skipt upp í þrjá hluta og er skýrsla þessi afrakstur fyrsta hluta verkefnisins. Í fyrsta hluta er sett fram sýn vinnuhópsins með hvaða hætti standa eigi að meðferð mála í stjórnýslu og starfi eftirlitsstofnana, með það að markmiði að ná fram einföldun, skýrleika, fyrirsjáanleika, skilvirkni, hagkvæmni, samræmi og meðalhófi við meðferð mála.

Á vettvangi OECD, Alþjóðabankans og fjölmargra þjóðríkja hefur á undanförunum árum og áratugum verið unnið mikið starf til að stuðla að betri og skilvirkari starfsháttum eftirlitsstofnana. Þau sjónarmið sem sett eru fram í skýrslu þessari byggja að stórum hluta á afrakstri af vinnu framangreindra aðila og þeirri reynslu sem fengist hefur af umbótum á grundvelli hennar. Leitast hefur verið við að aðlaga þau alþjóðlegu viðmið að íslenskum aðstæðum eins og kostur er.

Til grundvallar vinnu hópsins hafa verið lögð ýmis gögn og skýrslur sem unnin hafa verið á vegum fyrrgreindra aðila, auk innlendra gagna. Þau rit sem einkum voru höfð til hliðsjónar eru tvö rit sem OECD hefur gefið út undir ritröð sinni The OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Þar er annars vegar um að ræða ritið The Governance of Regulators og hins vegar ritið Regulatory Enforcement and Inspections. Fyrsti og annar kafli skýrslunnar eru að mestu byggðir á framangreindum ritum.

Tilgangurinn með því að byggja vinnu hópsins á starfi OECD og aðildarríkja þess er að beinast liggur við að leita í þekkingu og reynslu annarra þjóða, sem tekin hefur verið saman á vegum OECD, um með hvaða hætti stjórnýslu og starfsháttum eftirlitsstofnana sé best farið og freista þess að innleiða þá bestu framkvæmd hér á landi. Tekið skal fram að skýrsla þessi er engan veginn tæmandi um þær aðferðir og sjónarmið sem fram koma í ritum OECD og öðrum heimildum sem byggt hefur verið á. Lesendur eru því hvattir til að kynna sér þær heimildir sem liggja að baki skýrslunni til að fá fyllri mynd af þeirri hugmyndafræði og aðferðum sem um ræðir.

Af hálfu vinnuhópsins hefur jafnframt verið framkvæmd yfirlitsskoðun á lögum, reglum og stjórnýslu eftirlitsstofnana út frá þeim viðmiðum sem vinnuhópurinn hefur stuðst við. Þess ber þó að geta að engin einstök eftirlitsstofnun hefur verið tekin til skoðunar í vinnu fyrsta hluta verkefnisins og ber því ekki að túlka niðurstöður þessarar skýrslu sem gagnrýni á einstaka eftirlitsstofnanir heldur er um almenna sýn að ræða um hvernig stjórnýslu og starfsháttum eftirlitsstofnana verði best háttað til framtíðar.

Þá hefur vinnuhópurinn leitað álits 20 innlendra eftirlitsstofnana og jafnframt fundað með Samkeppniseftirlitinu, Fjármálaeftirlitinu, Ríkisskattstjóra og Matvælastofnun. Vinnuhópurinn þakkar framlag eftirlitsstofnana til verkefnisins og telur að mikið gagn hafi verið af að fá sjónarmið þeirra og sýn á viðfangsefnið.

Markmið með vinnu hópsins er að leitast við að bæta starfshætti eftirlitsstofnana þannig að nauðsynlegum varnarmarkmiðum með opinberu eftirliti megi ná á sem einfaldastan máta og með sem minnstum tilkostnaði fyrir íslenska ríkið, sveitarfélög og atvinnulífið.

Helstu tillögur

- Almenn lög verði sett um starfshætti eftirlitsstofnana og annarra aðila sem hafa opinbert eftirlit með höndum. Í þeim lögum verði settar niður grundvallarreglur um framkvæmd eftirlits, m.a. mælt fyrir um að eftirlitsaðgerðir skuli byggjast á skriflegum eftirlits- og rannsóknaráætlunum til að stuðla að því að skjalfest sé hver ferill mála er frá upphafi til enda og málsmeðferð í eftirlits- og rannsóknarmálum að öðru leyti gerð formfastari en nú er.
- Heildarendurskoðun verði gerð á eftirlitsstofnunum þar sem verkefni þeirra verða greind og að því búnu verði verkefni sameinuð og samþætt. Það kann að leiða til tilfærslu verkefna og/eða sameininga stofnana, eftir því sem við á hverju sinni. Huga þarf að stærðarhagkvæmni eftirlitsstofnana í því sambandi.
- Sett verði sérlög um hverja eftirlitsstofnun fyrir sig sem afmarka stjórnskipulag, valdheimildir og starfsemi viðkomandi eftirlitsstofnana. Lagaleg aðgreining verði þar með milli eftirlitsstofnana annars vegar og hins vegar þeirra laga sem liggja til grundvallar eftirliti þeirra. Megintilgangur með slíkri aðgreiningu er að skýra hlutverk eftirlitsstofnunar, leggja áherslu á sjálfstæðan tilgang og markmið með starfsemi hennar.
- Sérlög um hverja eftirlitsstofnun verði svo sem unnt er stöðluð hvað varðar stjórnskipulag eftirlitsstofnana og uppbyggingu sérlaganna að öðru leyti í þeim tilgangi m.a. að auðvelda verkefnaflutning milli einstaka eftirlitsstofnana. Lagt er til að stjórnir verði settar yfir stærri eftirlitsstofnanir og komið á fagráðum með fulltrúum viðkomandi eftirlitsstofnunar og hagsmunaaðilum í þeim tilgangi að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á fagsviðum eftirlitsstofnunarinnar. Þá verði settar niður reglur um samskipti eftirlitsstofnunar og viðkomandi fagráðuneytis sem m.a. tryggi fullnægjandi og áreiðanleg upplýsingaskipti á milli þeirra aðila.
- Hlutverk eftirlitsstofnana verði skilgreint í lögum út frá tilgangi og markmiðum þeirra laga sem viðkomandi eftirlitsstofnunum er ætlað að hafa umsjón með. Samhliða því þarf að skerpa á skilgreiningum á tilgangi og markmiðum hlutaðeigandi lagabálka og þá sér í lagi þeirra lagaákvæða sem lúta eiga sérstöku eftirliti eftirlitsstofnana.
- Settar verði reglur sem tryggja að eftirlitsstofnunum sé gert að greina áhættur, beina eftirliti sínu að því að draga úr þeirri áhættu sem skilgreind hefur verið og svo meta árangur af þeim eftirlitsaðgerðum.
- Fjárveitingar til eftirlitsstofnana verði grundvallaðar á áhættugreiningu og árangursmati. Jafnframt verði eftirlitsstofnunum gert að leggja fram áætlun um þann kostnað sem fyrirhugaðar eftirlitsaðgerðir eru taldar valda eftirlitsskyldum aðilum, þ.e.a.s. þá reglubyrði sem eftirlitið hefur í för með sér. Lagt er til að fjármögnun á starfsemi eftirlitsstofnana verði sem mest fastsett í fjárlögum hverju sinni, en að sértekjur eftirlitsstofnana renni óskiptar í ríkissjóð til að fyrirbyggja óæskilegan hvata fyrir eftirlitsstofnanir til að beina aðgerðum sérstaklega að atriðum sem skapa slíkar tekjur.

- Settar verði reglur um frammistöðumat og gæðastjórnun eftirlitsstofnana til að tryggja gæði í starfsemi þeirra. Hlutverk gæðaeftirlits væri jafnframt að greina þau tilfelli þar sem lög og reglur hafa verið innleiddar með óþarflega íþyngjandi hætti.
- Leitast verði við að samræma kæruleiðir og úrskurðarnefndir til að einfalda það kerfi frá því sem nú er og staðla það eins og kostur er.
- Tryggja þarf með einföldum hætti skaðleysi þeirra sem sæta ólögætum aðgerðum eftirlitsstofnana, s.s. með því að viðhlítandi málskostnaður sé ákvarðaður fyrir úrskurðar- og kærunefndum. Þá er lagt til að settar verði reglur sem tryggi að unnt sé með einföldum, skjóttum og skilvirkum hætti að bæta tjón eftirlitsskyldra aðila sem orðið hefur vegna ólögættra aðgerða eftirlitsstofnana.
- Tekið verði upp þinglegt eftirlit þar sem þingnefnd verði falið það verkefni að hafa eftirlit með starfsemi eftirlitsstofnana. Er eftirlitinu sérstaklega ætlað að fylgjast með beitingu eftirlitsstofnana á valdheimildum sínum og að reglubyrði sú sem lögð er á eftirlitsskylda aðila sé í réttu hlutfalli við þá áhættu sem starfsemi þeirra fylgir fyrir samfélagið.
- Unnið verði markvisst að því að efla aðhald markaða við reglufylgni, sem er til þess fallið að daga úr þörf fyrir sérstakt eftirlit. Lítið verði á slíkt almennt aðhald markaða sem meginaðhald við reglufylgni í samfélaginu. Aðeins ef slíkt almennt aðhald telst ekki vera fullnægjandi og réttlætanlegt er út frá ábata og kostnaði að setja á fót sérstakt eftirlit, komi til álita að viðhalda eða setja á fót sérstakar eftirlitsstofnanir.

1 Stjórnsýsla eftirlitsstofnana

Gott regluumhverfi og eftirlit er nauðsynlegt fyrir nútímasamfélög til að ná fram góðum lífsskjörum og almennt séð gera umhverfið þannig úr garði að það sé góður staður til að lifa, starfa og eiga viðskipti í. Skilvirkar og vandaðar eftirlitsstofnanir spila þar lykilhlutverk, en þeim er á sama tíma ætlað að stuðla að framþróun, nýsköpun, aukinni framleiðni og hagvexti.

Á síðastliðnum áratug hafa ríki OECD mótað og innleitt með skipulegum hætti nýja stjórnunarhætti eftirlitsstofnana. Hefur í auknu mæli verið leitast við að leggja mat á þörfina fyrir reglum og hvaða aðrir möguleikar geta verið fyrir hendi til að ná markmiðum um bætt lífsskjör. Flest ríki OECD hafa í dag markað sér skýra og skilgreinda stefnu um með hvaða hætti bæta má regluverkið, þar sem lagt er mat á heildaráhrif reglna og hliðsjón höfð af sjónarmiðum allra hagsmunaaðila. Mörg ríki hafa jafnframt sett á fót miðlægt eftirlit með regluverkinu, sérstaklega þegar um ræðir nýjar reglur sem verið er að innleiða. Samhliða því að leitast er við að bæta skilvirkni nýrra reglna hafa OECD-ríkin unnið markvisst að því að leita leiða til að létta óþarfa reglubyrði af atvinnulífinu og einstaklingum.

Til að auðvelda aðildarríkjum innleiðingu umbóta á þessu sviði hefur OECD gefið út undir ritröð sinni The OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy ritið The Governance of Regulators. Í ritinu er tekin saman sú reynsla og þekking sem byggst hefur upp í umbótavinnu aðildarríkjanna.

Vinnuhópurinn hefur metið það svo að þýðingarmikið sé að nýta þá reynslu og þekkingu svo sem frekast er kostur við mótun á viðmiðum um starfsemi og stjórnskipulag eftirlitsstofnana, enda þótt þau hljóti ávallt að einhverju marki að verða sniðin að íslenskum aðstæðum. Umfjöllun í köflunum hér á eftir er því að meginstefnu til byggð á fyrrgreindu riti sem og öðrum heimildum sem liggja því til grundvallar.

1.1 Skýrleiki hlutverks

Það eru mikilvægar forsendur fyrir skilvirkni eftirlitsstofnunar að hún hafi skýrt hlutverk og tilgang, ásamt því að vera í góðum tengslum við aðrar eftirlitsstofnanir.

Skýrt hlutverk eftirlitsaðila er nauðsynlegt svo eftirlitsstofnun geti skilið hlutverk sitt og unnið að þeim markmiðum sem henni er falið að vinna að með markvissum og skilvirkum hætti. Skilgreina þarf hlutverk eftirlitsstofnana út frá skýrum markmiðum, tengslum við aðrar eftirlitsstofnanir og starfsemi hlutaðeigandi eftirlitsskyldra aðila.

Telja verður óheppilegt að hlutverk eftirlitsstofnana sé skilgreint með almennum hætti þannig að þær eigi að hafa eftirlit með að almennt sé farið að lögum sem þeim er falið að framfylgja. Skapar það hættu á að verkefni eftirlitsstofnana skarist.

Fremur ætti að skilgreina hlutverk eftirlitsstofnunar út frá tilgangi og markmiðum þeirra laga sem falla undir svið viðkomandi eftirlitsstofnunar. Hlutverk eftirlitsstofnunar ætti því að vera skilgreint þannig að það sé að stuðla að markmiðum og tilgangi laganna sé náð. Lögin sem falla undir starfsvið viðkomandi eftirlitsstofnunar væru þá fyrst og fremst verkfæri í höndum eftirlitsstofnunarinnar til að ná markmiðum og tilgangi laganna. Lög eru sett til að ná tilteknum markmiðum og í ákveðnum tilgangi. Það liggur svo í hlutarins eðli að fara á eftir þeim lögum sem gilda í landinu á hverjum tíma. Eftirlitsstofnun getur jafnframt beitt öðrum úrræðum til að ná markmiðum og tilgangi starfseminnar svo sem með upplýsingagjöf, fræðslu og samstarfi við eftirlitsskylda aðila. Það er raunar mat vinnuhópsins að eftir því sem

kostur er ætti þungamiðja í starfsemi eftirlitsstofnana að liggja í því að upplýsa og leiðbeina eftirlitsskyldum aðilum til að gera það sem rétt er, í samstarfi við þá, í stað þess að áhersla sé lögð á að leita eftir brotum eftirlitsskyldra aðila á reglum, eftir atvikum langt aftur í tímann, í þeim tilgangi að beita þá viðurlögum.

Hlutverk eftirlitsstofnunar þarf að vera ljóst eftirlitsstofnuninni sjálfri en ekki síður þeim aðilum sem eftirlitið beinist að eða hefur áhrif á með öðrum hætti. Vel skilgreint hlutverk er lykilatriði þegar kemur að skilvirkni enda ljóst að skörun á verkefnum leiðir til tvíverknaðar og óhagkvæmni. Löggjafinn þarf því að skilgreina hlutverk eftirlitsstofnana með skýrum og ótvíræðum hætti þar sem markmið og tilgangur með starfsemi eftirlitsstofnunar er ljós og jafnframt þær valdheimildir sem eftirlitsstofnuninni eru fengnar. Án vel skilgreinds markmiðs má gera ráð fyrir að eftirlitsstofnun geti ekki forgangsraðað þeim undirliggjandi verkefnum sem henni er ætlað að sinna eða greint þau mörk sem æskilegt er að eftirlitið sé bundið við. Þá eru skýr markmið nauðsynleg svo meta megi árangur af starfsemi eftirlitsstofnunar. Jafnframt eiga eftirlitsskyldir aðilar rétt á að vita ástæðuna fyrir því að starfsemi þeirra eru settar skorður eða hún takmörkuð af eftirlitsstofnun.

Heppilegast er að í lögum séu skilgreind lykilmarkmið fyrir eftirlitsstofnanir og þeim jafnframt eftirlátið að ákveða innan skilgreindra marka hvaða aðferðum þær beita við að ná þeim markmiðum, þá bæði með almennum aðferðum og sértækum aðgerðum. Ekki skal litið á það sem sjálfsstætt markmið að hafa eftirlit til að ná fram reglufylgni heldur fremur að eftirlitið sé verkfæri til að ná skilgreindum markmiðum um reglufylgni.

Þar sem eftirlitsstofnanir hafa yfir takmörkuðu fjármagni og mannafla að ráða er ljóst að samkeppni getur orðið milli verkefna hverju sinni. Vegna þessa er nauðsynlegt að nægileg áhersla sé lögð á það verkefni að efla reglufylgni almennt, sem oft vill því miður verða að afgangsstærð þegar kemur að því að ákvarða með hvaða hætti takmarkað fjármagn er nýtt í raun. Þau gögn og rökstuðningur sem liggur til grundvallar ákvörðun eftirlitsstofnunar með hvaða hætti fjármagni er úthlutað til einstakra verkefna þarf að liggja fyrir opinberlega þannig að eftirlitsskyldir aðilar geti fengið skýra mynd af raunverulegum áherslum eftirlitsstofnunarinnar.

Í þeim tilfellum þar sem skilgreind markmið eftirlitsstofnunar geta keppt um fjármagn og mannauð þarf að vera til staðar svigrúm til handa eftirlitsstofnuninni til að meta hvað hún vill helst leggja áherslu á í starfi sínu. Mikilvægt er að skilgreint sé fyrirfram með hvaða hætti eftirlitsstofnun má leggja meiri áherslu á eitt markmið frekar en annað eða eitt verkefni á kostnað annars ásamt því með hvaða hætti forgangsröðun er metin. Tveir valkostir eru í stöðunni, annars vegar að eftirlitsstofnun verði alfarið eftirlátið að meta forgangsröðun og hins vegar að lögfestar séu leiðbeiningar um með hvaða hætti eigi að meta forgangsröðun einstakra markmiða og verkefna. Í öllu falli á ákvörðun eftirlitsstofnunarinnar um forgangsröðun að vera gagnsæ.

Í þeim tilfellum þegar eftirlitsstofnun eru falin mörg verkefni eða markmið á sama tíma er mikilvægt að þau styðji hvert annað og séu jafnframt ekki ósamhverf. Þetta þýðir að árangur af einu verkefni á ekki að takmarka árangur af öðru verkefni eftirlitsstofnunarinnar. Verkefnaskipting eftirlitsstofnana á því að byggjast á verkefnum og markmiðum eins og kostur er. Ef verkefni og markmið eru ósamhverf er það til þess fallið að gera hlutverk eftirlitsstofnana óskýr og draga úr skilvirkni. Í afmörkuðum tilfellum getur þó verið ákjósanlegt eða nauðsynlegt að verkefni eftirlitsstofnunar séu ósamhverf. Þetta á helst við þegar upplýsingar sem verða til við vinnu að einu verkefni nýtast eða eru nauðsynlegar til að leysa úr öðru verkefni. Í slíkum tilfellum þarf þó að vera hægt að réttlæta með fullnægjandi hætti út frá almannahagsmunum að ósamhverf verkefni séu á sömu hendi. Jafnframt þarf að vera skilgreint með gagnsæjum hætti hvornig á að takast á við innbyggða áhættu af ósamhverfum

verkefnum, fullnægjandi tillit þarf að taka til allra hagsmunaaðila og ljóst hvernig leysa á úr togstreystu milli verkefna.

Því fjölbreyttari sem verkefni eftirlitsstofnunar eru því vandasamara verður að deila út fjármagni og mannafla til einstakra verkefna og áherslna, sem um það takmarkaða fjármagn keppa. Í slíkum tilfellum er ekki aðeins nauðsynlegt að næg áhersla sé lögð á að auka reglufylgni almennt heldur þarf jafnframt að vera nægilegt tillit tekið til áhættugreiningar og raunverulegs árangurs af starfseminni með tilliti til samfélagslegs ábata og áhrifa á hagkerfið.

Veita þarf eftirlitsstofnunum hæfilegar valdheimildir svo þeim sé unnt að ná markmiðum sínum. Þessar valdheimildir eiga þó hvorki að vera rýmri né þrengri en þörf er á til að eftirlitsstofnun geti starfað með skilvirkum hætti. Þessar valdheimildir snúa ekki aðeins að rannsóknar- og valdbeitingarheimildum eða refsí- og þvingunarheimildum heldur einnig að gagnaöflun um markaðsaðstæður og annað frá eftirlitsskyldum aðilum. Tryggja þarf skýrleika valdbeitingarheimilda í höndum viðkomandi stofnunar hverju sinni. Of algengt hefur verið í framkvæmd undanfarin ár að eftirlitsstofnunum hafi verið veittar heimildir í lögum, s.s. til að afla sér úrskurða um leit og hald og kyrrsetja eignir, án þess að nægilega vel hafi verið hugað að því hvort eftirlitsstofnanirnar sjálfar hafi verið í stakk búnar til að fara með slíkar heimildir eða hvort þær væru við hæfi miðað við þau verkefni sem eftirlitsstofnunin hefur með höndum og þá verndarhagsmuni sem eftirlitinu er ætlað að tryggja. Ábyrgð eftirlitsstofnunar á aðgerðum sínum þarf jafnframt að vera í réttu hlutfalli við þær valdheimildir sem henni hafa verið fengnar. Til staðar þarf að vera skilvirkt kerfi til að tryggja að meðalhófs sé gætt í aðgerðum eftirlitsstofnana og að raunhæfur bótaréttur sé til staðar til handa eftirlitsskyldum aðilum, ef út af því er brugðið.

Lagt er til að hlutverk eftirlitsstofnana sé skilgreint út frá markmiðum þeirra laga sem falla undir svið viðkomandi eftirlitsstofnunar og tengslum við aðrar eftirlitsstofnanir ásamt starfsemi hlutaðeigandi eftirlitsskyldra aðila. Þetta kallar jafnframt á að tilgangur og markmið laga sé vel skilgreint. Jafnframt er lagt til að í lögum séu skilgreind lykilmarkmið fyrir hverja og eina eftirlitsstofnun. Þá er lagt til að skilgreint sé fyrirfram í reglum með hvaða hætti eftirlitsstofnun er heimilt og eftir atvikum skylt að forgangsraða verkefnum og hvernig tryggt verði að slík ákvörðun eftirlitsstofnunar sé gagnsæ. Tryggja þarf að valdheimildir eftirlitsstofnunar séu hvorki rýmri né þrengri en þörf er á til að eftirlitsstofnun geti starfað með skilvirkum hætti og gæta þarf að skýrleika valdheimilda í höndum eftirlitsstofnana hverju sinni.

1.2 Óæskileg áhrif og traust

Mikilvægt er að ákvarðanir og starfshættir eftirlitsstofnana séu með þeim hætti að heiðarleiki og staðfesta þeirra verði ekki dreginn í efa til að tryggja það traust og trúverðugleika sem eftirlitskerfið þarf að njóta. Jafnframt er það mikilvægt fyrir réttarríkið og til að stuðla að hagvexti og trausti á hagkerfinu. Heiðarleiki og staðfesta leiðir til ákvarðanatöku sem mótast af óhlutdrægni og jafnræði en jafnframt að ákvarðanatöku verði ekki útsett fyrir óæskilegum áhrifum og hagsmunaárekstrum.

Eðli ákvarðana eftirlitsstofnana eru að þær geta í sumum tilfellum verið með þeim hætti að vinna gegn trausti og trúverðugleika eftirlitskerfisins, t.d. vegna þrýstings frá hagsmunaaðilum eða umdeilds pólitísku eðlis þeirra. Aukið sjálfstæði eftirlitsstofnana, þá bæði frá hagsmunaaðilum og öðrum hlutum stjórnkerfisins, er til þess fallið að auka traust og trúverðugleika eftirlitskerfisins. Sjálfstæðar eftirlitsstofnanir eru vel til þess fallnar að ná mark-

miðum um aukinn trúverðugleika en sjálfstæðið er engu að síður ekki trygging fyrir því að slíkur trúverðugleiki náist.

Eðli málsins samkvæmt getur engin eftirlitsstofnun verið fullkomlega sjálfstæð frá öðrum hlutum stjórnkerfisins. Aukið sjálfstæði eftirlitsstofnana er þó til þess fallið að auka trúverðugleika eftirlits en jafnframt verður ábyrgð á starfsemi og aðgerðum slíkra sjálfstæðra eftirlitsstofnana að vera í réttu hlutfalli við sjálfstæði þeirra. Aukið traust og trúverðugleiki er til þess fallið að skapa aðstæður fyrir hagvöxt og bætt lífskjör.

Ekki er talið heppilegt að fela sjálfstæðum eftirlitsstofnunum að taka ákvarðanir um einstaka mál eða stefnumörkun þar sem leggja þarf gildismat á álitæfnin. Ákvörðunum og stefnumörkun sem byggja þarf á gildismati eru því betur fyrir komið í höndum ráðherra og ráðuneyta þar sem þeim fylgir þá fremur pólitísk ábyrgð. Dæmi um þetta eru umdeild skipulagsmál þar sem vega þarf og meta samfélagslegan ábata og fórnir sem þarf að færa til að ná fram slíkum ábata. Á hinn veginn þegar um er að ræða ákvarðanir sem geta byggst á hlutlægum gögnum er þeim í flestum tilfellum betur farið í höndum sjálfstæðra eftirlitsstofnana en þetta á helst við þegar ákvarðanir byggjast fyrst og fremst á tæknilegum eða lagalegum atriðum.

Ljóst er að eftirlitsstofnanir eru undir þrýstingi frá ýmsum hagsmunaaðilum sem vilja ná fram niðurstöðum sem eru þeim hagfelldar. Jafnvel þó að eftirlitsstofnun hafi ekki verið undir neinum þrýstingi þá kann ákvörðun sem er einhverjum aðila óhagfelld að líta út fyrir að hafa verið tekin á grundvelli þrýstings þó svo hafi í raun ekki verið. Eftirlitsstofnanir geta varist óæskilegum áhrifum með því að gera ákvörðunartökufærið meira gagnsætt og opinbert, þannig að ljóst sé að ákvarðanir þeirra séu byggðar á haldbærum tölfræðilegum gögnum, rannsóknum og mati á áhrifum, ásamt því að leitað hafi verið álits og afstöðu hagsmunaaðila, eftir því sem efni stóðu til. Slík vinnubrögð eru einnig til þess fallin að auka traust og trúverðugleika eftirlitsstofnana.

Nýjum reglum sem eru til þess fallnar að hafa umtalsverð áhrif á eftirlitsskylda aðila þarf að koma opinberlega á framfæri svo allir hagsmunaaðilar geti komið sínum sjónarmiðum á framfæri en ekki síður svo að nýjar reglur komi ekki eftirlitsskyldum aðilum á óvart þegar þær eru innleiddar. Slíkur háttur er jafnframt til þess fallinn að draga úr líkum á að eftirlitsstofnun liggi undir ásökunum um að hafa orðið fyrir óæskilegum áhrifum.

Óháðar stjórnir skipaðar sérfræðingum eru til þess fallnar að auka traust og trúverðugleika sjálfstæðra eftirlitsstofnana. Heppilegt er að skipunartíminn sé óháður stjórnarskiptum og jafnframt að skipunartími stjórnarmanna sé ekki samræmdur þannig að ekki sé skipt út allri stjórninni í einu. Breytilegur skipunartími er jafnframt til þess fallinn að þekking geti byggst upp innan stjórnar og færst milli stjórnarmanna. Vernda þarf sjálfstæði stjórnarmanna eins og kostur er m.a. með því að fyrir liggi hvert hæfi þeirra skuli vera og þá hvenær þeir teljist hafa misst hæfi til stjórnarsetu. Nákvæmlega þarf að skilgreina hvað geti valdið brottvikningu stjórnarmanna svo það sé ekki undirsett túlkun sem þá getur gert stöðu þeirra óljósa og að hæfi þeirra verði dregið í efa.

Lagt er til að eftirlitsstofnanir fái aukið sjálfstæði, bæði frá hagsmunaaðilum og öðrum stjórnsýsluaðilum. Mikilvægt er þó að tryggja skilvirkt og gagnkvæmt upplýsingaflæði milli eftirlitsstofnana og hagsmunaaðila, m.a. með því að ákvörðunartökufæri sé gagnsætt og opinbert og upplýsingum um innleiðingu nýrra reglna sé komið skipulega á framfæri. Vinnuhópurinn telur að stuðla megi að trausti á eftirlitsstofnunum og fyrirbyggja óæskileg áhrif hagsmunaaðila með því að yfir eftirlitsstofnanir verði settar óháðar stjórnir, skipaðar sérfræðingum. Vinnuhópurinn telur að ákvörðunum og stefnumörkun sem byggja á gildismati séu betur fyrir komið í höndum ráðherra þar sem þeim fylgir pólitísk ábyrgð.

1.3 Ákvarðanataka og stjórnsýsla sjálfstæðra eftirlitsstofnana

Eftirlitsstofnanir þurfa umgjörð sem tryggir skilvirkni þeirra og verndar heiðarleika og staðfestu ákvarðanatöku og starfshátta. Stjórnskipan eftirlitsstofnana er mikilvægur þáttur í því. Ýmsar útfærslur eru til á stjórnskipan sjálfstæðra eftirlitsstofnana og með hvaða hætti hagsmunaaðilar fá aðkomu að eftirlitsstofnunum. Í miklum meirihluta sjálfstæðra eftirlitsstofnana í OECD-ríkjunum er fjölskipuð stjórn sem talin er njóta meira trausts og trúverðugleika fremur en að ákvörðunarvald sé falið einum einstaklingi.

Sú skipan sem vinnuhópurinn telur heppilegasta fyrir aðstæður á Íslandi er svonefnt yfirstjórnarfyrikkomulag – í öllu falli þegar um stærri eftirlitsstofnanir er að ræða. Verkefni slíkrar yfirstjórnar eftirlitsstofnunar svipar að nokkru leyti til verkefna stjórnar í hlutafélögum, þar sem saman fara stefnumörkun, yfirstjórn og áhættustjórnun.

Verkefni slíkrar yfirstjórnar eru þá m.a. að:

- Marka stefnu og aðferðafræði.
- Leggja línur varðandi áherslur í starfinu.
- Ráða forstjóra eftirlitsstofnunar.
- Hafa eftirlit með árangri af starfinu.
- Tryggja að lögum, reglum og viðurkenndum starfsaðferðum sé fylgt af hálfu eftirlitsstofnunar.

Kostir þess að hafa fjölskipaða yfirstjórn eru að:

- Minni líkur eru á að áhrif sé haft á ákvarðanatöku, m.a. með þeim hætti að ekki sé að fullu tekið tillit til undirliggjandi áhættuþátta.
- Aukinn fjölbreytileiki þekkingar og reynslu stjórnarmanna sem leiðir til þess að fleiri sjónarmið koma fram til grundvallar ákvörðunum og jafnframt dregur úr líkum á ósamræmi.
- Yfirstjórn sem tekur ekki beint þátt í daglegum rekstri er vel til þess fallin að hafa yfirsýn yfir áhættuþætti og leggja línu um hvernig eftirlitsstofnun hagar starfi sínu þegar kemur að eflingu reglufylgni almennt í bland við aðrar sértækar eftirlitsaðgerðir. Yfirstjórn er þar með talin heppilegur kostur þegar kemur að ákvarðanatöku um með hvaða hætti takmörkuðum fjármunum er úthlutað til einstakra verkefna.
- Meiri þekking er líkleg til að byggjast upp og auknar líkur eru á að jafnræðis sé gætt í ákvörðunum yfir langan tíma.
- Minni líkur er á að utanaðkomandi áhrifa gæti í ákvarðanatöku, hvort sem það eru pólitískir áhrifaþættir eða þrýstingur frá hagsmunaaðilum.

Hlutverk og verkefni yfirstjórnar ræðst af þeim verkefnum sem eftirlitsstofnuninni er falið að vinna að. Í sumum tilfellum kann að vera heppilegra að yfirstjórnin taki allar veigameiri ákvarðanir stofnunarinnar en í öðrum tilfellum eru aðstæður þannig að málum telst vera betur farið með því að útdeila verkefnum með þeim hætti að forstjóra eða öðrum starfsmönnum er falið að taka einstaka stefnumarkandi ákvarðanir. Útdeiling verkefna á sérstaklega við þegar umfang starfsemi eftirlitsstofnunar er slíkt að ómögulegt myndi vera fyrir yfirstjórn að taka upplýstar ákvarðanir sökum þess vinnuálags sem því myndi þá fylgja. Grundvallaratriðið er að ýtarlega sé skilgreint hverjum er falið að taka hvaða ákvarðanir, undir hvaða kringumstæðum og hver ber ábyrgð á þeim.

Samsetning og skipun yfirstjórnar hefur mikið með traust og trúverðugleika eftirlitsstofnunar að gera. Óheppilegt er talið að hagsmunaaðilar eigi sæti í yfirstjórninni en að sama skapi er mikilvægt að til staðar sé skilvirkur vettvangur fyrir hagsmunaaðila til að eiga samskipti við eftirlitsstofnun og koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Ekki síður er slíkur vettvangur mikilvægur fyrir eftirlitsstofnun til að koma sínum áherslum og sjónarmiðum á framfæri við hagsmunaaðila sem er sérstaklega mikilvægt þegar kemur á innleiðingu nýrra reglna og jafnframt til þess fallið að bæta reglufylgni.

Til að skapa vettvang fyrir samskipti eftirlitsstofnana og hagsmunaaðila er lagt til að þeim ráðherra sem eftirlitsstofnun heyrir undir í stjórnskipulegu tilliti verði veitt heimild til að skipa sérstök fagráð með fulltrúum viðkomandi eftirlitsstofnunar og hagsmunaaðilum í þeim tilgangi að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á fagsviðum eftirlitsstofnunarinnar. Í fagráð yrði þá boðið til setu fulltrúum hagsmunaaðila. Um samráðsvettvang yrði að ræða sem hefði skilgreint hlutverk og lögbundna aðkomu að ákveðnum þáttum í starfi eftirlitsstofnana. Yfirstjórnnum eftirlitsstofnana yrði gert skylt að ráðfæra sig við viðkomandi fagráð varðandi almenna stefnumörkun og áherslur ásamt fyrirhugaðri innleiðingu nýrra reglna og starfshátta.

Markmiðið með fagráðum er öðrum þræði að upplýsa hagsmunaaðila um áherslur í starfi eftirlitsstofnunar og jafnframt þá sérstaklega um fyrirhugaða innleiðingu nýrra reglna. Allar verulegar breytingar á regluverki eða starfsháttum eiga sér forsögu og oft langan undirbúning. Of oft virðast slíkar breytingar þó koma hagsmunaaðilum í opna skjöldu þegar að innleiðingu kemur, sem er til þess fallið að valda óþarfa óþægindum og kostnaði. Hugmyndafræðin gengur því út á að unnt sé að fá fram sjónarmið og afstöðu hagsmunaaðila mun fyrir í innleiðingarferlinu, sem er til hagsbóta fyrir bæði eftirlitsstofnunina sjálfa og aðra hagsmunaaðila. Það er til þess fallið að auðvelda innleiðingu og bæta reglufylgni. Með fagráðum yrði aðkomu hagsmunaaðila að eftirlitsstofnunum komið í fast horf með skilgreindum vinnureglum sem tækju þá m.a. til hvaða upplýsingum skuli deila með hagsmunaaðilum, hvaða upplýsingar séu bundnar trúnaði og með hvaða hætti á að fara með ábendingar og athugasemdir sem frá hagsmunaaðilum koma.

Lagt er til svokallað yfirstjórnarfyrirkomulag yfir eftirlitsstofnanir. Í því felst að verkefni yfirstjórnar séu stefnumörkun, yfirstjórn og áhættustjórnun, líkt og gildir um stjórnir hlutafélaga. Þá er lagt til að ráðherra hafi heimild til að skipa sérstök fagráð til að skapa vettvang fyrir samskipti eftirlitsstofnana og hagsmunaaðila.

1.4 Ábyrgð og gagnsæi

Ábyrgð og gagnsæi í starfsemi eftirlitsstofnana er nauðsynlegt mótvægi við sjálfstæði þeirra og jafnvægi í þessum þáttum er mikilvægt til að tryggja sem besta stjórnarsýslu eftirlitsstofnana.

Eftirlitsstofnanir þurfa að svara fyrir störf sín og bera ábyrgð á þeim gagnvart hlutaðeigandi ráðherra og ráðuneyti sem og löggjafanum, eftirlitsskyldum aðilum á starfssviði eftirlitsstofnunar og almenningi. Allir þessir aðilar mega gera ráð fyrir að eftirlitinu sé framfylgt af hálfu eftirlitsstofnunar með viðeigandi notkun á opinberu fjármagni og valdheimildum.

Ráðherra og löggjafarvaldið

Kröfur og væntingar til eftirlitsstofnunar af hálfu löggjafans og ráðherra eða þess stjórnvalds sem eftirlitsstofnunin kann að heyra undir, verða að vera skýrar og kunngerðar eftirlitsstofnuninni. Rétt er að eftirlitsstofnunin bregðist við með því að taka formlega upp og birta opinberlega, m.a. á heimasíðu eftirlitsstofnunarinnar, áætlanir um hvernig leitast verður við að mæta þeim væntingum af hennar hálfu. Þá er rétt að eftirlitsstofnun birti einnig, svo sem kostur er hverju sinni, þær reglur, gögn og upplýsingar sem ákvarðanir hennar og aðgerðir verða byggðar á.

Eftirlitsstofnun skal reglulega gera ráðherra grein fyrir helstu aðgerðum og ákvörðunum, hvoru tveggja að eigin frumkvæði og eftir beiðni, s.s. með ársskýrslum og öðrum leiðum þegar tilefni er til.

Reglulegar úttektir ættu að fara fram á starfsemi eftirlitsstofnunar fyrir tilstilli ráðherra eða löggjafans, þannig að tryggja megi eftir megni að starfsemi eftirlitsstofnunar sé í samræmi við þau markmið sem henni er ætlað að lögum. Eftirlitsstofnanir ættu af þessu tilefni að koma sér upp árangursmælikvörðum sem þeim væri þá unnt að styðjast við í slíkum reglubundnum úttektum og jafnframt svo úttektir geti verið gerðar með skilvirkum hætti.

Skilvirk eftirfylgni ábyrgðar og gagnsæis veitir eftirlitsstofnun aðhald í starfsemi sinni og stuðlar að betri árangri eftirlitsstofnunar.

Við mat á því hvort framangreindu er fullnægt, má líta til eftirfarandi atriða:

- Hefur ráðherra eða viðeigandi stjórnvald, eftir atvikum löggjafinn, látið eftirlitsstofnun í té skriflegar upplýsingar um væntingar af starfsemi eftirlitsstofnunarinnar? Ef ekki, hvernig hefur upplýsingum um þær væntingar verið komið á framfæri við eftirlitsstofnunina?
- Birtir eftirlitsstofnunin opinberlega áætlun um hvernig hún hyggst mæta lagakröfum og væntingum ráðherra eða viðeigandi stjórnvalds um starfsemi eftirlitsstofnunarinnar?
- Hvenær eru yfirlýsingar um væntingar ráðherra/stjórnvaldsins og áætlanir eftirlitsstofnunar endurskoðaðar?
- Eru til staðar laga- eða reglugerðarkröfur um skyldu eftirlitsstofnunar til að skila frá sér ársskýrslu eða annarri reglulegri skýrslugjöf til ráðherra og/eða löggjafans?
- Eru til staðar laga- eða reglugerðarkröfur um að upplýst sé um allar meiriháttar aðgerðir og ákvarðanir til ráðherra og/eða löggjafans?
- Eru þeir mælikvarðar, sem notaðir eru við mat á árangri eftirlitsstofnunar, til þess fallnir að veita fullnægjandi og skýrar upplýsingar um þann árangur með hliðsjón af hlutverki og skyldum eftirlitsstofnunarinnar? Gagnast þeir við reglulegt endurmat á virkni gildandi regluverks á viðkomandi sviði?
- Hafa lykilmælikvarðar sem birtir eru í ársskýrslu eftirlitsstofnunar verið samþykktir af ráðherra og/eða löggjafanum?

Eftirlitsskyldir aðilar

Eftirlitsskyldir aðilar ættu að eiga rétt á aðgangi að skilvirkum úrræðum til að fá ákvarðanir eftirlitsstofnunar endurskoðaðar. Eftirlitsstofnanir skulu af þessum sökum veita upplýsingar um og aðgang að kæruleiðum og öðrum úrræðum þar að lútandi.

Eftirlitsskyldir aðilar skulu ávallt eiga rétt á að bera ákvarðanir eftirlitsstofnunar, sem hafa veigamikil áhrif á þá, undir kæruneftnd eða dómstól. Þá er æskilegt að eftirlitsstofnanir eigi þess kost að geta endurskoðað ákvarðanir sínar ef eftirlitsskyldir aðilar óska þess eða ef þeir hafa skotið ákvörðunum eftirlitsstofnunar til æðra stjórnvalds eða dómstóla.

Við mat á því hvort framangreindu er fullnægt, má líta til eftirfarandi atriða:

- Lætur eftirlitsstofnunin eftirlitsskyldum aðilum í té með aðgengilegum hætti leiðbeiningar um úrræði til endurskoðunar á ákvörðunum eftirlitsstofnunar?
- Hvernig er hagað málsmeðferð eftirlitsstofnunar við innri endurskoðun á mikilvægum ákvörðunum eftirlitsstofnunarinnar (andmælaferli, kæruleiðir)?
- Eru eftirlitsskyldir aðilar upplýstir um þær leiðir í kjölfar slíkra ákvarðana?
- Er málskotsréttur til staðar fyrir eftirlitsskylda aðila og í hvaða tilvikum?
- Getur eftirlitsstofnun afturkallað ákvörðun sína í kjölfar málskots?
- Er málsmeðferðin við málskot gagnsæ, skilvirk og óháð?
- Er reynt að skilja svo sem kostur er á milli þess aðila sem endurskoðar ákvörðun og þess sem ákvörðunina tók?

Almenningur

Mikilvægar upplýsingar um verkferla eftirlitsstofnunar skulu vera aðgengilegar almenningi og tryggja þarf að almenningur geti komið á framfæri við eftirlitsaðila athugasemdum við störf eftirlitsskyldra aðila og eftirlitsstofnunar. Þýðingarmikið er að allar veigamiklar ákvarðanir eftirlitsstofnunar, sem snerta almenning, séu rökstuddar opinberlega og að unnt sé að fá þær endurskoðaðar, standi önnur veigameiri sjónarmið eða almannahagsmunir því ekki í vegi. Almenningur á jafnframt að geta borið ákvarðanir eftirlitsstofnunar undir kæruneftnd eða dómstól ef viðkomandi á lögvarða hagsmuni af endurskoðun þeirrar ákvörðunar.

Við mat á því hvort framangreindu er fullnægt, má líta til eftirfarandi atriða:

- Hefur eftirlitsstofnunin birt opinberlega lykilatriði um verkferla sína og starfsháttu?
- Ef ekki, eru veigamiklir almannahagsmunir sem standa því í vegi að einhver hluti þeirra upplýsinga er ekki birtur opinberlega og hverjir þá?
- Eru upplýsingar um möguleika til endurskoðunar og málskots aðgengilegar og skýrðar með auðskiljanlegum hætti?
- Eru allar meiriháttar ákvarðanir eftirlitsstofnunar birtar opinberlega og eru rökin fyrir þeim birt eða gerð opinber með öðrum hætti?
- Eru einhverjir mikilsverðir almannahagsmunir sem standa því í veigi að veigamiklar ákvarðanir eftirlitsstofnunar sæti ekki endurskoðun, hvoru tveggja af hennar hálfu og kæruneftndar og/eða dómstóla?
- Er unnt að fá ákvörðun eftirlitsstofnunar endurskoðaða og undir hvaða kringumstæðum? Verða veigamiklir almannahagsmunir að vera til staðar?
- Hvaða sjálfstæði aðili getur endurskoðað ákvarðanir eftirlitsstofnunar?
- Á hvaða ákvörðunum eftirlitsstofnunar getur almenningur krafist endurskoðunar og á hvaða grundvelli?
- Frestar málskot (andmæli, kæra, málshöfðun) réttaráhrifum ákvörðunar eftirlitsstofnunar?

Lagt er til að eftirlitsstofnanir taki formlega upp og birti opinberlega, m.a. á heimasíðu eftirlitsstofnunar, áætlanir um hvernig leitast verður við að mæta væntingum löggjafans, ráðherra, eftirlitsskyldra aðila og almennings. Þá er rétt að eftirlitsstofnun birti einnig, svo sem kostur er hverju sinni, þær reglur, gögn og upplýsingar sem ákvarðanir hennar og aðgerðir verða byggðar á. Þá skal eftirlitsstofnun reglulega gera ráðherra grein fyrir helstu aðgerðum og ákvörðunum, hvoru tveggja að eigin frumkvæði og eftir beiðni, auk þess sem lagt er til að reglulegar úttektir fari fram á starfsemi eftirlitsaðila fyrir tilstilli ráðherra og löggjafans.

1.5 Tengsl við eftirlitsskylda aðila

Mikilvægt er að eftirlitsstofnanir séu í reglulegum og vel skilgreindum samskiptum við eftirlitsskylda aðila og aðra hagsmunaaðila á viðkomandi sviði í því skyni að bæta eftirlitsferla og árangur af eftirlitsstarfseminni. Slík samskipti eru veigamikill liður í því að eftirlitsstofnanir öðlist þekkingu á þeirri starfsemi sem eftirlit þeirra beinist að og séu þannig betur í stakk búnar til að geta haft eftirlit með viðkomandi starfsemi og veita leiðbeiningar og ráðgjöf um úrbætur.

Með þessum hætti má auka verulega trúverðugleika og traust eftirlitsskyldra aðila og almennings á eftirlitsstofnunum, ákvörðunum þeirra og aðgerðum. Slík samskipti eru þýðingarmikil við að koma á framfæri upplýsingum um stefnumörkun og ákvarðanir eftirlitsstofnana um framkvæmd eftirlitsins. Það ræðst síðan nánar af valdsviði og verkefnum hlutaðeigandi eftirlitsstofnunar að hverju samskiptin við hina eftirlitsskyldu aðila snúa, en þar getur m.a. verið um að ræða:

- Málefni sem varðar einstakar ákvarðanir eftirlitsstofnunar.
- Upplýsingar um stefnumörkun eftirlitsstofnunar um eftirlit á tilteknum sviðum, þannig að eftirlitsskyldum aðilum megi vera ljóst hvers vænta megi frá eftirlitsstofnuninni.
- Hvaða markmiðum eftirlitsstofnun hyggist ná með eftirlitsaðgerðum.
- Hvernig auka megi fylgni eftirlitsskyldra aðila við reglur og bæta framkvæmd þannig að sem best verði náð því markmiði sem að er stefnt með regluverkinu.

Mikilvægt er að samskiptin séu regluleg, almenn og við hæfi hverju sinni m.t.t. þess að ná framangreindum markmiðum.

Nauðsynlegt er að samskipti eftirlitsstofnunar við eftirlitsskylda aðila og aðra hagsmunaaðila séu í föstum skorðum og gagnsæ til að forðast hagsmunaárekstra. Það er þýðingarmikið að samskiptin séu ekki til þess fallin eða gefi tilefni til að ætla að tilteknir hagsmunir séu teknir fram fyrir aðra, jafn þýðingarmikla, t.d. hagsmunir sumra eftirlitsskyldra aðila umfram hagsmuni annarra eftirlitsskyldra aðila, eða eftirlitsskyldra aðila almennt á kostnað almennings. Gagnsæi og trúverðugleiki í samskiptum verður best tryggður með því að skrá og birta opinberlega upplýsingar um samskiptin, hverjir hafa komið þar að, hvað hafi komið fram af þeirra hálfu og viðbrögð eftirlitsstofnunar þar við. Það er hvoru tveggja til þess fallið að fyrirbyggja ásakanir á hendur eftirlitsstofnun um óeðlilega hagsmunagæslu fyrir hönd tiltekinna aðila og jafnframt til þess fallið að byggja upp traust á eftirlitsstofnuninni.

Lagt er til að eftirlitsstofnanir séu í reglulegum og vel skilgreindum samskiptum við eftirlitsskylda aðila og aðra hagsmunaaðila á viðkomandi sviði. Mikilvægt er að samskipti við hagsmunaaðila séu formlega skrásett bæði varðandi við hverja þau samskipti eru og hvert efni þeirra samskipta hafi verið, sem hvoru tveggja á svo að gera opinbert.

1.6 Fjármögnun eftirlits

Skipulag og starfshættir eftirlitsstofnana ráðast af því fjármagni sem þær hafa milli handa á hverjum tíma. Óæskilegt er að tilhögun fjármögnunar hafi áhrif á ákvarðanatöku og starfshætti eftirlitsstofnunar þar sem það er líklegt til að draga úr óhlutdrægni, trúverðugleika og skilvirkni hennar.

Mikilvægt er að ljóst sé með hvaða hætti eftirlitsstofnun er fjármögnuð þar sem það verndar sjálfstæði og óhlutdrægni hennar. Það fjármagn sem veitt er til eftirlitsstofnunar ætti að endurspeglar ætlað umfang starfsemi hennar og taka mið af því að stofnunin sé að ná markmiðum sínum á skilvirkan og hagkvæman hátt útfrá þeim áhættum sem skilgreindar hafa verið. Einnig verður að hafa í huga að eftirlitsstofnanir hafa ýmsum lögbundnum hlutverkum að gegna sem kalla á útgjöld. Almennt verður að telja að áætla megi slík útgjöld og þau séu að mestu fyrirsjáanleg.

Helstu fjármögnunarleiðir eftirlitsstofnana eru í dag framlög úr ríkissjóði á grundvelli fjárlaga, ýmis leyfis- og eftirlitsgjöld, sérstök eftirlitsgjöld og/eða aðrar álögur sem á eftirlitsskylda aðila eru lagðar, auk hugsanlegra tekna vegna viðurlaga í formi fésekta sem renna til eftirlitsstofnunar vegna brota eftirlitsskyldra aðila á reglum. Starfsemi eftirlitsstofnana er því fjármögnuð með blönduðum hætti. Mikilvægt er að eftirlitsstofnanir séu fjármagnaðar með skýrum og gagnsæjum hætti en jafnframt haft að leiðarljósi að heildaryfirsýn fái stöðugt yfir það fjármagn sem varið er til reksturs eftirlitsstofnana í heild.

Ein af grundvallartillögum vinnuhópsins sem sett er fram í skýrslu þessari er að starfsemi og eftirlitsaðgerðir eftirlitsstofnana byggist fyrst og fremst á áhættugreiningu. Nánar er um þá tillögu fjallað í kafla 2.3. Á grundvelli þess ætti að beina kröftum eftirlitsstofnana að skilgreindum áhættum en ekki til almenns eftirlits með öllu allstaðar, þar sem reynslan hefur sýnt að slík almenn nálgun er ekki best til þess fallin að ná árangri og bæta reglufylgni.

Fjármögnun eftirlitsstofnunar með gjaldtöku vegna eftirlitsskoðana er ekki vel til þess fallin að ná því markmiði að kröftum eftirlitsstofnunar sé fyrst og fremst beint að skilgreindum áhættum heldur er slík fjármögnun fremur til þess fallin að eftirlitinu sé dreift of víða og jafnvel að kraftar fari í að hafa eftirlit með atriðum sem lítil eða engin áhætta er fólgin í. Einnig dregur það úr trúverðugleika eftirlitsstofnunar að hún hafi beinar tekjur af því að fara í eftirlitsaðgerðir. Slíkt fyrirkomulag er jafnframt til þess fallið að skapa umhverfi eftirlitsiðnaðar sem leitast við að fara sem víðast til að afla tekna til að standa straum af eigin tilvist og umfangi starfsemi sinnar. Hinar ýmsu sértekjur og eftirlitsgjöld kunna að skapa óæskilegan hvata fyrir eftirlitsstofnun að beina aðgerðum sínum að atriðum sem skapa slíkar tekjur sem verður að teljast óheppilegt bæði varðandi hvernig fjármunum til eftirlits er ráðstafað af eftirlitsstofnuninni og einnig þegar kemur að trúverðugleika eftirlitsaðgerðanna.

Vinnuhópurinn leggur því til að gerð verði breyting á fjármögnun þeirra eftirlitsstofnana sem í dag sækja sér sértekjur á grundvelli eftirlitsaðgerða. Tillaga vinnuhópsins felur í sér að eftirlitsstofnanir verði nær eingöngu fjármagnaðar af framlögum úr ríkissjóði á fjárlögum.

Jafnframt þá að núverandi sértekjur eftirlitsstofnana verði látnar renna óskiptar beint í ríkissjóð og framlög til eftirlitsstofnana verði nánast alfarið ákvörðuð af fjárveitingavaldinu á hverjum tíma.

Umfang fjárveitinga til hvernar eftirlitsstofnunar fyrir sig verði svo byggð á áhættugreiningu viðkomandi eftirlitsstofnunar og áætluðum kostnaði við að ná þeim verndarmarkmiðum sem eftirlitsstofnuninni er ætlað að ná. Viðkomandi eftirlitsstofnanir leggja þá framangreinda áhættugreiningu fyrir fjárveitingarvaldið ásamt áætlun um kostnað, sem er þá grundvöllur ákvörðunar fjárveitingarvaldsins um hvaða fjármunum skuli varið til viðkomandi eftirlitsstofnunar.

Vinnuhópurinn gerir þó greinarmun annars vegar á eftirlitstekjum sem falla til vegna frumkvæðis eftirlitsstofnunar og hins vegar tekjum stofnunar við þjónustu sem veitt er að frumkvæði hins eftirlitsskylda aðila. Réttlætanlegt verður að telja að tekjur sem falla til vegna frumkvæðis hins eftirlitsskylda aðila renni beint til viðkomandi eftirlitsstofnunar en þar er átt við t.d. tekjur vegna leyfisveitinga. Rökstuðningurinn fyrir því að slíkar tekjur renni samt sem áður til eftirlitsstofnunar er að eftirlitsstofnunin hefur ekki stjórn á umfangi umsókna um leyfi eða önnur sambærileg atriði og þar af leiðandi getur eftirlitsstofnunin ekki með viðunandi hætti áætlað umfang þess kostnaðar sem fellur til við t.d. leyfisveitingar. Til að tryggja að eftirlitsstofnunin geti sinnt hlutverki sínu með viðunandi hætti þegar kemur að atvikum sem valda kostnaði, sem eftirlitsstofnunin hefur ekki frumkvæði að eða fulla stjórn á, er því lagt til að slíkar tekjur renni áfram beint til viðkomandi eftirlitsstofnunar. Lagt er til að þessi undantekningarregla verði túlkuð með neikvæðum hætti þannig að ef ekki er ljóst að frumkvæðið sé af hálfu hins eftirlitsskylda aðila og eftirlitsstofnunin hefur ekki stjórn á umfangi þess kostnaðar sem fellur til vegna þess þá eigi tekjur að renna beint í ríkissjóð.

Framangreind tillaga felur ekki í sér að aflagt verði að afla hinna ýmsu gjalda sem lögð eru á eftirlitsskylda aðila í dag þar sem slíkar ákvarðanir heyra fremur undir heildarstefnumótun ríkisins um gjaldtöku og aðra fjármögnun ríkissjóðs, sem er ekki hlutverk vinnuhópsins að fjalla um. Þá felur þessi tillaga ekki í sér að fjárveitingar til eftirlitsstofnana verði dregnar saman. Tillagan er einungis sett fram til að ná fram beitingu á starfsaðferðum eftirlitsstofnana þannig að starfsemi þeirra snúist fyrst og fremst um að takast á við skilgreindar áhættur fremur en að hvati sé til staðar til að afla sértekna.

Ef þessu fyrirkomulagi verður komið á er þó jafnframt mikilvægt að til staðar sé skilgreint ferli ef til þess kemur að eftirlitsstofnun þarf að mæta óvæntum útgjöldum umfram það sem henni hefur verið úthlutað til að geta uppfyllt skyldur sína og náð þeim markmiðum sem viðkomandi eftirlitsstofnun er ætlað.

Lagt er til að eftirlitsstofnanir verði nær eingöngu fjármagnaðar af framlögum úr ríkissjóði á fjárlögum og að sértekjur eftirlitsstofnanna renni óskiptar í ríkissjóð. Þá er lagt til að framlög til eftirlitsstofnana verði ákvörðuð af fjárveitingavaldinu á hverjum tíma, þó þannig að tekjur sem falla til vegna frumkvæðis hins eftirlitsskylda aðila renni beint til viðkomandi eftirlitsstofnunar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

1.7 Frammistöðumat

Mikilvægt er að eftirlitsstofnanir séu meðvitaðar um áhrif af eigin aðgerðum og ákvörðunum. Slík vitneskja er til þess fallin að stuðla að úrbótum á framkvæmd eftirlits af hálfu eftirlitsstofnana. Slíkt er jafnframt til þess fallið að sýna fram á skilvirkni eftirlitsstofnana

gagnvart þeim sem þeim ber að standa skil verka sinna og stuðlar að því að byggja upp traust á eftirliti eftirlitsstofnana.

Rétt er að eftirlitsstofnanir skilgreini með skýrum hætti og ákveði formlega hlutverk sitt, sé það ekki þeim mun skýrara sett niður í lögum. Þá er rétt að eftirlitsstofnanir setji niður fyrir sér fyrirfram hvers konar ákvarðanir og aðgerðir þeirra skuli koma til skoðunar í frammistöðumati og í því samhengi þróa mælikvarða á árangur af eftirlitsstarfseminni. Þar ættu eftirlitsstofnanir að íhuga hvaða mælikvarðar eru best til þess fallnir að lýsa eftirlitskerfinu og þeirri málsmeðferð sem viðhöfð er hjá eftirlitsstofnunum með það að markmiði að sinna lögbundnum hlutverkum þeirra á fullnægjandi og viðeigandi hátt. Eftirlitsstofnanir ættu í þessu sambandi að framkvæma reglulega úttekt á því regluverki sem þær starfa eftir og leggja mat á hversu vel það hæfir þeirri starfsemi sem því er ætlað að ná til. Einnig ætti sýn eftirlitsstofnunar á hlutverk sitt og lyklatríði við mat á frammistöðu að sæta mati löggjafans, ráðherra og eftirlitsskyldra aðila.

Til viðbótar við þær innri úttektir sem eftirlitsstofnanir gera á eigin starfsemi, þá ætti að framkvæma reglulegar úttektir á frammistöðu eftirlitsstofnana af hálfu ytri aðila, fyrir tilstilli löggjafans, ráðherra eða eftirlitsstofnunarinnar sjálfrar. Vissulega eru eftirlitsstofnanir háðar eftirliti og úttektum af hálfu ríkisendurskoðunar og Umboðsmanns Alþingis, en þó ekki með þeim reglubundna hætti sem hér er lagt til.

Tilgangur frammistöðumats er að viðhalda og bæta frammistöðu eftirlitsstofnana og er rétt að mælikvarðar og niðurstöður frammistöðumats séu birtir og aðgengilegir opinberlega. Mælikvarðar frammistöðumats skulu endurspeglast í frammistöðumati starfsfólks, þar sem því verður við komið.

Í framkvæmd má líta til eftirfarandi atriða:

Skilgreining á verkefninu

- Hvert er valdsvið eftirlitsstofnunar samkvæmt lögum?
- Hvaða markmið og viðmið hafa verið sett fyrir eftirlitsstofnunina í starfs- og rekstraráætlunum hennar?
- Hvaða aðgerðir og ákvarðanir eftirlitsstofnunarinnar munu verða árangursmetnar?
- Hvaða nýlegu breytingar á reglum á starfssviði eftirlitsstofnunarinnar ættu að sæta mati?
- Hvaða utanaðkomandi aðili mun meta starfshætti eftirlitsstofnunarinnar og hvenær?

Mælikvarðar

Heldur eftirlitsstofnunin utan um upplýsingar varðandi árangur af starfsemi sinni, m.a.:

- Fylgni eftirlitsskyldra aðila við reglur og fjölda tilvika þar sem reglufylgni reynist ábótavant.
- Fjölda eftirlitsaðgerða.
- Fjölda tilvika þar sem ákvörðunum eftirlitsstofnunar er hnekk.
- Kostnað af aðgerðum.

Framkvæmd frammistöðumats

- Er framkvæmt frammistöðumat?
- Er frammistöðumatið kynnt löggjafanum, ráðherra eða eftirlitsskyldum aðilum?
- Er frammistöðumatið notað til að endurbæta og skipuleggja framtíðaráherslur, vinnuáætlanir og aðgerðir?

- Er frammistöðumatið nota til að leggja mat á árangur starfsmanna eftirlitsstofnunar?

Lagt er til að eftirlitsstofnanir gerir innri úttektir á eigin starfsemi sem og að framkvæmdar séu reglulegar úttektir á frammistöðu eftirlitsstofnana af hálfu ytri aðila, fyrir tilstilli löggjafans, ráðherra eða eftirlitsstofnunar sjálfrar og að niðurstöður frammistöðumats séu gerðar opinberar.

2 Reglugæsla og eftirlit

Eftirlitsstofnanir eru ómissandi hluti skilvirks hagkerfis sem ætlað er að skapa umhverfi fyrir verðmætasköpun og velferð borgaranna. Leikreglur þær sem fyrirtækjum er ætlað að starfa eftir eru að stórum hluta mótaðar af eftirlitsstofnunum samfélagsins, sem með því móta markaði, vernda réttindi, öryggi borgaranna og umhverfið. Markmið með stefnumótun varðandi starfshætti eftirlitsstofnana er að tryggja að starf þeirra sé skilvirkt þannig að markmiðum um almannaheill sé náð.

Gæði regluumhverfisins er ekki aðeins háð því hvernig reglurnar eru hannaðar og settar fram heldur einnig að verulegu leyti því hvernig þeim er framfylgt af eftirlitsstofnunum samfélagsins. Af því leiðir að hágæða regluumhverfi getur ekki skapast nema með skilvirkri framkvæmd reglugæslu og eftirlits.

Eftirlitsskoðanir eru eitt af mikilvægustu verkfærum eftirlitsstofnana til að stuðla að reglufylgni rekstraraðila. Jafnvel þó tiltekna eftirlitsaðferðir séu oftast nær taldar vera bundnar við ákveðnar greinar atvinnulífsins þá eru nokkur grunnatriði sem eru sameiginleg öllum eftirlitsskoðunum. Í dæmaskyni má nefna með hvaða hætti eftirlitsskoðanir eru skipulagðar, hvernig betur má beina þeim að áhættuþáttum, hvernig samskiptum er háttað við eftirlitsskylda aðila, hvernig varna má spillingu og ósiðlegum starfsháttum.

Vel útfærð stefnumörkun varðandi starfshætti eftirlitsstofnana, sem ætlað er að skapa rétta hvata fyrir rekstraraðila, er til þess fallin að unnt sé að draga úr eftirlitsaðgerðum og þar af leiðandi þeim kostnaði sem rekstraraðilar og eftirlitsstofnanir sjálfar bera af eftirlitinu. Á sama tíma má ná fram aukinni skilvirkni eftirlitsaðila og betri árangri varðandi þau markmið sem eftirlitsaðgerðunum er ætlað að tryggja.

Í riti OECD, Regulatory Enforcement and Inspections, úr ritróðinni The OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, er gerð grein fyrir þeirri hugmyndafræði sem reynst hefur best í aðildarríkjum OECD til að ná markmiðum um skilvirkara eftirlit. Annar kafli skýrslu þessarar er að megin stefnu til byggður á þessu riti sem og öðrum heimildum sem liggja því til grundvallar.

2.1 Eftirlit byggt á greiningu

Reglugæsla og eftirlit á að vera byggð á haldbærum gögnum og að eftirliti staðið þannig að unnt sé að mæla árangurinn með skilvirkum hætti. Ákvarðanir um að hverjum eftirlit skuli beinast á hverjum tíma, á hvaða gögnum það skuli byggjast og árangurinn af eftirlitinu á að endurmeta reglulega.

Stefnumörkun um með hvaða hætti ákvarða á umfang opinbers eftirlits og þá hvaða eftirlitsstofnanir þurfa að vera til staðar og þar með talið hvaða umboð þær skulu hafa til að ná skilgreindum markmiðum er nauðsynlegt. Við mat á starfsháttum og umfangi starfsemi eftirlitsstofnana þarf að liggja vel í grunduð stefna og mælikvarðar á árangur og starfshætti, með það að markmiði að takmörkuðum fjármunum sé varið með sem skilvirkustum hætti til að ná þeim verndarmarkmiðum sem eftirlitinu er ætlað að ná á hverjum tíma.

Skipan eftirlitsmála og eftirlitsstofnana þróast oft á tíðum með ákvörðunum löggjafans og stjórnvalda þar sem einblínt er á einstaka málaflokka eða málefni hverju sinni, gjarna sem viðbrögð við atburðum eða neyðarástandi sem hefur skapast. Með slíkri afmarkaðri nálgun glatast tækifæri og ábati af því að stefnumörkun og starfshættir séu samræmdir og fyrirsjáanlegir.

Afleiðingar þessa eru m.a. þær að oft skarast verkefni og umboð eftirlitsstofnana, en afar óheppilegt og óskilvirkt verður að telja að tvær eða fleiri eftirlitsstofnanir fari með sömu eða hliðstæð verkefni á hverjum tíma. Margar eftirlitsstofnanir kunna jafnframt að hafa umboð til eftirlits með einstaka málaflokkum sem lítil eða engin áhætta er fólgin í eða telja verður að eftirlit eftirlitsaðila sé ekki besta leiðin til að ná fram skilvirkari reglufylgni í þeim málaflokkum almennt. Í þessu felst hins vegar verulegt tækifæri til umbóta og oft má leita fordæma frá öðrum ríkjum hvernig bætt hefur verið úr með góðum árangri.

Að sama skapi eiga ákvarðanir um úthlutun fjármuna til eftirlitsstofnana oft á tíðum sögulegar skýringar að því er umfang eftirlitsins varðar sem vera kann að eigi ekki við lengur. Eftirlitsstofnanir eru oftast settar upp með ákveðnu fjármagni og mannafla, sem svo hefur þróast í tímans rás á grundvelli fjárveitinga og forgangsröðunar í samræmi við stefnu stjórnvalda á hverjum tíma. Kostnaður við eftirlit er sjaldan skoðaður í heildarsamhengi þar sem fjármunum er varið á grundvelli kostnaðar- og ábatagreiningar með það að markmiði að fjármunum sé varið til þeirra þátta þar sem skilgreind áhætta er mest í þeim tilgangi að hámarka ábatann af eftirlitsaðgerðunum.

Grundvallarsjónarmiðið um að eftirlit sé byggt á greiningu felst í því að aðgerðir eftirlitsstofnana og árangurinn sem þær ná, skuli greindur og metinn á grundvelli vel skilgreindra mælikvarða og matið byggt á traustum og áreiðanlegum gögnum. Söfnun og greining á gögnum um aðgerðir og árangur eftirlitsstofnana er mikilvæg til að meta með hvaða hætti takmörkuðum fjármunum er varið og jafnframt þá byrði sem eftirlitið leggur á rekstraraðila. Mælikvarðarnir sem nota skal eiga m.a. að byggjast á hversu oft eftirlitsstofnun framkvæmir eftirlit, hversu margir rekstraraðilar eru skoðaðir, hversu miklum tíma er varið í eftirlitið þá bæði af hálfu eftirlitsstofnunar og rekstraraðilans og hvaða aðfinnslur eru gerðar. Þessir mælikvarðar skulu þó ekki lagðir til grundvallar á mati á skilvirkni eftirlitsstofnana heldur sem vísbending um starfshætti þeirra þar sem ekki er sjálfgefið að samhengi sé á milli þess hversu umfangsmiklar athugasemdir eftirlitsstofnunin hefur gert og markmiða um almenna reglufylgni og árangur heilt yfir.

Samánburðarrannsóknir hafa leitt í ljóst að mikill fjöldi eftirlitsaðgerða tryggir ekki endilega aukna reglufylgni og ekki er sjálfgefið að fjöldi mála þar sem aðfinnslur eru gerðar af hálfu eftirlitsstofnunar leiði til meira öryggis fyrir almenning. Á hinn bóginn þá gefur lítil fjöldi eftirlitsaðgerða og aðfinnslna ekki vísbendingu um að reglufylgni sé góð þar sem það kann etv. fremur að benda til þess að eftirlitinu sé ábótavant. Þess ber að geta að viðeigandi mat á skilvirkni eftirlitsstofnunar er erfitt verkefni meðal annars vegna þess að umbætur eða versnandi ástand í samfélaginu t.d. með tilliti til öryggismála þurfa ekki að vera í beinu samhengi við skilvirkni eftirlitsstofnunar þar sem hin ýmsu kerfi samfélagsins geta verið flókin og margþætt. Þó er nauðsynlegt að meta slíka þætti því þeir gefa marktækar vísbendingar um skilvirkni eftirlits.

Stjórnvöld þurfa að tryggja að verkefni og umboð eftirlitsstofnana séu afmörkuð með fullnægjandi hætti og umboð þeirra skilgreint í samhengi við það verndarmarkmið sem viðkomandi eftirlitsstofnun er ætlað að vinna að. Gera þarf kröfu til eftirlitsstofnunar að hún meti og hafi eftirlit með árangri af starfi sínu með tilliti til skilgreindra verndarmarkmiða. Mikilvægt er að leggja áreiðanleg gögn til grundvallar við matið. Meginreglan á að vera að ekki skuli leggja gögn sem koma beint frá eftirlitsstofnuninni sjálfri ein og sér til grundvallar, svo sem varðandi fjölda eftirlitsaðgerða o.fl., við mat á því hvernig reglufylgninni er háttað almennt. Ástæða þess er að eftirlitsstofnunin getur haft bein áhrif á niðurstöðu þeirra gagna sem þá væru lögð til grundvallar við matið og hagsmunaárekstrar kunna að skapast en slíkt getur jafnframt leitt til óæskilegra hvata af hálfu eftirlitsstofnunar til að beina aðgerðum sínum sérstaklega að þeim þáttum sem liggja til grundvallar mælingunni frekar en að skilgreindum áhættum. Stjórnvöld ættu því að nýta fjölbreytt gögn frá ólíkum aðilum við matið til að leitast við að halda í lágmarki hlutdrægni gagnanna sem lögð eru til grundvallar. Til að tryggja

gagnsæi ættu stjórnvöld að gera opinberar allar þær upplýsingar sem lagðar eru til grundvallar við matið svo sem hvernig mælikvarðar eru skilgreindir og metnir.

Stjórnvöld ættu að forðast að draga þá ályktun að þó að lögbundnar skyldur hafi verið lagðar á rekstraraðila af einhverju tagi, þurfi sjálfkrafa að vera til staðar eftirlitsstofnun til að hafa eftirlit með að þeim reglum sé fylgt. Meginreglan ætti fremur að vera sú að leggja áherslu á að hefðbundin kerfi samfélagsins, svo sem einkaréttarleg málshöfðun, markaðsöfl og rannsókn lögreglu á alvarlegum brotum, tryggi með fullnægjandi hætti að viðunandi reglufylgni sé til staðar. Aðeins ætti að vera til staðar sérstök eftirlitsstofnun til að hafa eftirlit með reglufylgni ef sýnt hefur verið fram á að þörf sé á því í einstökum tilfellum þegar framangreint aðhald nægir ekki til að tryggja viðunandi almenna reglufylgni. Við mat á því hvort réttlætanlegt sé að til staðar sé sérstök eftirlitsstofnun á að leggja mat á kostnað og ábata af eftirlitinu og gæta sérstaklega að því að fullnægjandi tillit sé tekið til þess með hvaða hætti takmörkuðum fjármunum sé varið til eftirlits í heild.

Auk þess skal afla með reglulegum og kerfisbundnum hætti gagna um þann heildarkostnað sem lagður er á viðkomandi atvinnugreinar vegna reglna og þess eftirlits sem þeim fylgir, svo sem kostnað vegna reglubyrði, þegar mat er lagt á hvort tilvist viðkomandi eftirlitsstofnunar eða einstakra verkefna eftirlitsstofnunar er réttlætanleg.

Lagt er til að eftirlit sé byggt á því grundvallarsjónarmiði að aðgerðir eftirlitsstofnana og árangur sem þær ná skuli greindur og metinn á grundvelli vel skilgreindra mælikvarða og að matið sé byggt á traustum og áreiðanlegum gögnum. Þá er lagt til að þegar mat er lagt á hvort tilvist eftirlitsstofnunar eða einstakra verkefna eftirlitsstofnunar sé réttlætanleg skuli afla gagna um þann heildarkostnað sem lagður er á viðkomandi atvinnugreinar vegna reglna og þess eftirlits sem þeim fylgir.

2.2 Valkvæmni eftirlits

Aðhald að reglufylgni á fyrst og fremst að eftirláta markaðsöflum og einkaréttarlegum málshöfðunum þar sem það telst vera mögulegt og skilvirkt, því eftirlitsstofnanir geta ekki verið allstaðar og haft eftirlit með öllu. Það eru margar aðrar leiðir færar til að ná markmiðum um reglufylgni en með tilvist eftirlitsstofnana.

Reglur sem taka til efnahagslegrar starfsemi fyrirtækja eiga sér langa sögu en tilvist sérhæfðra eftirlitsstofnana með það verkefni að hafa eftirlit með reglufylgni hefur hins vegar verið hægfara þróun sem á sér ekki svo langa sögu. Ekki ætti að draga þá ályktun að hverri einni og einustu reglu sem sett er skuli jafnhliða fylgja sérhæfð eftirlitsstofnun til að tryggja að viðkomandi reglu sé fylgt.

Jafnvel þó að þörf sé á reglum og viðkomandi reglur teljist vera við hæfi, kann svo að vera að ekki sé samhliða þörf á að ríkið verji þeim takmörkuðu fjármunum sem það hefur til ráðstöfunar til að setja á fót eftirlitsstofnanir til að hafa eftirlit með viðkomandi reglufylgni. Annað aðhald getur komið til sem hefur minni kostnað og byrðar í för með sér. Sérstaklega á þetta við um vöru- og þjónustumarkaði þar sem mögulegt getur verið að treysta á reglur um skaðsemisábyrgð og ábyrðartryggingar til að tryggja fullnægjandi reglufylgni og öryggi almennings.

Áður en ákvörðun er tekin um að verja takmörkuðum fjármunum ríkisins í að setja á fót eftirlitsstofnun eða viðhalda starfsemi hennar í þeim tilgangi að hafa eftirlit með reglufylgni í einstökum málaflokkum ætti að koma til skoðunar:

- Hvort mögulegt sé að bæta með fullnægjandi hætti fyrir skaðann eftir að brotið er komið í ljós. Í slíkum tilvikum kemur til skoðunar hvort einkaréttarmál til heimtu skaðabóta sé fullnægjandi til úrlausnar fremur en að sett sé á fót eftirlitsstofnun til að leitast við að koma í veg fyrir að skaðinn verði yfir höfuð.
- Hvort brot á viðkomandi reglum geti valdið óafturkræfum skaða eða að kostnaður við að bæta skaðann væri svo mikill að vart væri við ráðið að greiða bætur án aðkomu ríkisins. Í slíkum tilfellum getur verið nauðsynlegt að til staðar sé eftirlitsstofnun til að stuðla að því að skaðinn eigi sér ekki stað og með því ná fram þeim varnarmarkmiðum sem í viðkomandi reglum felast. Á sama tíma væri raunhæft að hafa eftirlit með starfsemi rekstraraðila og kostnaðurinn við það væri tiltölulega lítil í samhengi við það tjón sem orsakast getur af broti.
- Hvort mögulegt sé að treysta á markaðsöflin, vottuð gæðaeftirlitskerfi eða þjónustuaðila, sem bjóða vottanir, með það að markmiði að reglufylgni geti verið staðfest með fullnægjandi hætti án tilkomu eftirlitsstofnana.
- Hvort sterk samsvörun sé á milli reglufylgni markaðsaðila og þeirra tekna og markaðshlutdeildar sem þeir eru líklegir til að njóta. Ef svo er ekki þá má segja að markaðsbrestur sé á reglufylgnimarkaðinum ef rekstraraðilar geta haft markaðslegan ábata af því að fylgja ekki þeim reglum sem í gildi eru. Meta þarf hvort hagkvæmara sé að eftirláta markaðsöflunum að veita aðhald að reglufylgni eða hvort réttlætanlegt sé að setja á fót eftirlitsstofnun eða viðhalda slíku eftirliti.
- Hvort mögulegt sé að setja á fót skyldubundnar ábyrgðartyggingar sem geti með fullnægjandi hætti bætti þann skaða sem hugsanlega getur hlotist af brotum rekstraraðila á þeim reglum sem í gildi eru.

Naumast er réttlætanlegt að nýta takmarkaða fjármuni ríkisins til að hafa eftirlit með reglum sem hafa mjög takmarkað varnarhlutverk. Fremur ættu að vera til staðar einkaréttarleg úrræði svo sem hópmálsókn í slíkum tilfellum til að stuðla að reglufylgni og heimila samtökum neytenda að standa að hópmálsókn til að auka einkaréttarlega aðhaldið. Einnig má stuðla að reglufylgni með almennri fræðslu og hvatningu til rekstraraðila að þeir afli sér vottunar á starfsemi sína hjá einkaréttarlegum vottunaraðilum. Slíkar ráðstafanir geta verið til þess fallnar að veita rekstraraðilum fullnægjandi hvata sem þá stuðlar að viðunandi reglufylgni.

Þar sem því má við koma án verulegrar byrðar og við hæfi er í einstaka tilfellum má jafnframt innleiða kröfur um innra eftirlit, sem getur komið í stað eftirlits eftirlitsstofnunar að einhverju leyti, jafnvel þó starfsemi viðkomandi rekstraraðila sé talsverð að umfangi. Eftirlitsstofnanir geta þá varið því fjármagni sem þeim er úthlutað til að staðfesta að framangreint innra eftirlit sé skilvirkt og til þess fallið að ná þeim varnarmarkmiðum sem skilgreind hafa verið.

Traust á markaðsöflunum og einkaréttarlegum málsóknum er þó ekki aðferðafræði sem á við í öllum tilfellum og hefur sína ókosti eins og aðrar aðferðir sem beitt er til að ná fram viðunandi reglufylgni. T.d. geta aðstæður verið með þeim hætti að ófullnægjandi sérfræðipekking sé til staðar í dómskerfinu til að geta veitt fullnægjandi aðhald en þetta á sérstaklega við þegar fjallað er um tæknileg málefni sem eru í örri framþróun. Einnig geta aðstæður verið þannig að rekstraraðilar kjósa fremur að eiga við eftirlitsstofnanir en dómskerfið en þetta á sérstaklega við ef viðkomandi eftirlitsstofnun starfar með gagnsæjum hætti, stuðlar að bættri almennri reglufylgni með leiðbeiningum og sýnir aðstæðum rekstraraðila skilning. Langur biðtími rekstraraðila í óvissu eftir niðurstöðum dómstóla til að skýra einstaka kröfur sem til þeirra eru gerðar getur jafnframt verið ákvarðandi þáttur að þessu leyti.

Oft á tíðum má innleiða blandaða leið þar sem markaðsöflunum er leyft að hafa aðhald upp að ákveðnu marki en til staðar sér skilvirkt eftirlitskerfi sem tekur við ef markaðsöflin bregðast. Ákjósanlegt er að innleiða slíkar lausnir þar sem hagsmunir almennings og rekstraraðila eru samhverfir og rekstraraðilar eru almennt taldir hafa burði til að innleiða innra eftirliti með starfsemi sinni. Slíkar blandaðar leiðir eru líklegar til að stuðla að aukinni hagkvæmni og arðbærni í atvinnulífinu.

Lagt er til að þegar ákvörðun er tekin um að verja takmörkuðum fjármunum ríkisins í að setja á fót eftirlitsstofnun eða viðhalda starfsemi hennar í þeim tilgangi að hafa eftirlit með reglufylgni í einstökum málaflokkum sé litið til sjónarmiða sem fram koma í skýrslunni. Þá er lagt til að til skoðunar komi að eftirláta markaðsöflunum slíkt eftirlit ef aðstæður eru með þeim hætti að eftirlit eftirlitsstofnana sé líklegt til að valda óhóflegum kostnaði og reglubyrði eða að brot á reglum séu líkleg til að orsaka aðeins óverulegt tjón, sem bæta má ef til þess kemur. Þá er lagt til að litið sé til þess að innleiða kröfur um innra eftirlit og ábyrgðartryggingar, sem geti komið í stað eftirlits eftirlitsstofnana.

2.3 Áhættugreining og meðalhóf

Eftirlitsaðgerðir ættu að byggja á áhættugreiningu og að gætt sé meðalhófs við þær. Umfang eftirlits, og þar með ákvörðun um ráðstöfun þeirra fjármuna sem til eftirlitsins er varið, þarf að vera í samhengi við þá skilgreindu áhættu sem til staðar er hverju sinni. Eftirlitsaðgerðir ættu að hafa það takmark að draga úr þeirri áhættu sem skilgreind hefur verið.

Allar aðgerðir eftirlitsstofnana ættu fyrst og fremst að byggjast á greiningu á áhættu. Meta ætti áhættu hvers eftirlitsskylds aðila og þá jafnframt einstaka þætti starfsemi þeirra með tilliti til þeirrar áhættu sem starfsemi fylgir. Á grundvelli þessarar greiningar á áhættu ætti að úthluta þeim takmörkuðu fjármunum sem eftirlitsstofnunin hefur til ráðstöfunar til að hafa eftirlit með skilgreindum áhættuþáttum. Að sama skapi þyrfti að meta reglurnar sem gilda og eftirlitsstofnunin starfar eftir út frá hvaða áhættu þeim viðkomandi reglum er ætlað að takast á við.

Áhættu skal skilgreina fyrst og fremst út frá líkunum á því að tjónsatburður verði annars vegar og hins vegar út frá umfangi þess skaða sem orðið getur af slíkum tjónsatburði. Af þessu leiðir að starfsemi sem fellur í hæstu áhættuflokkana ætti að samanstanda fyrst og fremst af starfsemi sem miklar líkur eru á að valdi tjónsatburði og að umfang tjóns sé mikið en einnig af starfsemi þar sem litlar líkur eru á að tjónsatburður verði en ef slíkur tjónsatburður á sér stað þá verði gríðarlegt tjón sem ómögulegt getur reynst að bæta að fullu, t.d. meiriháttar umhverfisslys.

Mikilvægt er að áhættugreining sé lögð til grundvallar í ákvarðanatöku á öllum stigum eftirlitsstarfseminnar svo útdeila megi takmörkuðum fjármunum sem eftirlitsstofnunin hefur til umráða á skilvirkan máta og eftirlitsaðgerðum beint að starfsemi þar sem áhætta er mikil.

Mat á áhættu verður að vera samræmt milli eftirlitsstofnana þannig að því heildarfé sem ríkið ver til reksturs eftirlitsstofnana sé varið með hagkvæmustum hætti. Slíkri áhættugreiningu ætti jafnframt að beita á öllum stigum laga- og reglusetningarferilsins og við endurmat á hæfi laga og regna, svo að sama skapi sé um hagkvæmustu úthlutun á fjármunum að ræða til eftirlitsstarfsemi.

Sérstaklega er þó mikilvægt að áhættugreiningu sé beitt í starfsemi eftirlitsstofnananna sjálfra því það er ógerlegt að hafa eftirlit með öllum alltaf, og jafnvel þó að það yrði reynt þá myndi það leiða til óhóflegrar og ónauðsynlegrar reglubyrði fyrir atvinnulífið. Af því leiðir að forgangsraða verður þegar kemur að eftirlitsaðgerðum og byggja þá forgangsröðun á áhættumati.

Til að leggja megi samræmt og hæfilegt mat á áhættu fyrirtækja þá þarf að tryggja að eftirlitsstofnanir þrói með sér aðferðir til að:

- Skilgreina og meta áhættu einstakra fyrirtækja og flokka fyrirtækin í samræmi við áhættustig þeirra.
- Afla gagna frá eftirlitsskyldum aðilum til að hægt sé með skilvirkum hætti að meta áhættustig hvers þeirra.
- Skipuleggja starfsemi eftirlitsstofnunar og eftirlitsaðgerðir í samræmi við áhættumat þannig að fjármunum sé varið með skilvirkum hætti.
- Endurmeta áhættuskilgreiningar og flokkun með reglubundnum hætti þar sem tekið er tillit til nýrra gagna og áhættuflokkun endurmetin í samræmi við það.
- Tryggja að þau fyrirtæki sem staðfastlega hafa sýnt í framkvæmd að þau eru með góða reglufylgni fái umbun fyrir það með þeim hætti að þau falla í lágan áhættuflokk og minna eftirliti sér þar með beint að þeim.

Auk þess að ákvarða með hvaða hætti fjármunum er varið til eftirlitsaðgerða á grundvelli áhættumats þá ætti jafnframt að byggja eftirfylgniaðgerðir, ef brot hafa verið greind, á skilgreindri áhættu sem viðkomandi brot hefur í för með sér, svo meðalhófs sé gætt.

Til að tryggja að meðalhófs sé gætt þá þyrfti að setja niður reglur um með hvaða hætti staðið er að eftirfylgniaðgerðum þar sem tekið væri mið af eftirtöldu:

- Brot flokkuð eftir þeirri áhættu sem þau hafa í för með sér.
- Móta verklag um með hvaða hætti eftirlitsstofnanir meti raunverulega áhættu af viðkomandi broti áður en ákvörðun er tekin um í hvaða eftirfylgniaðgerðir á að fara eða hvaða viðurlögum eigi að beita.
- Áhrif framangreindra þátta leiða af sér að eftirfylgni eða viðurlög séu í samræmi við áhættu þá sem brotið hefur í för með sér og þar með eigi meðalhófs að vera gætt. Aðferðafræðin tryggir að viðeigandi varnaráhrif felist í viðurlögum við þeim brotum sem mestri áhættu fylgja en ef um minniháttar brot er að ræða er dregið úr þeim byrðum sem þeim fylgja fyrir rekstraraðila t.d. með því að fara aðeins fram á úrbætur.

Stjórnvöld ættu jafnframt að tryggja að eftirlitsaðilum sé eftirlátinn nægilegur sveigjanleiki til að geta ákvarðað hæfileg viðurlög í samræmi við viðurkennt verklag við brot svo meðalhófs sé gætt þegar viðurlög eru ákveðin af hálfu viðkomandi eftirlitsstofnunar.

Eftirlitsaðgerðir gefa eftirlitsaðilum tækifæri til að veita rekstraraðilum upplýsingar og ráðgjöf um hvernig bæta megi úr brotum með hagkvæmum hætti en einnig gefur það eftirlitsaðilum tækifæri til að afla frekari skilnings á þeirri starfsemi sem þeim er falið að hafa eftirlit með. Eftirlitsaðgerðir geta því verið góður vettvangur til að byggja upp nauðsynlegt traust milli eftirlitsstofnunar og rekstraraðilans. Jafnvel samviskusömustu rekstraraðilar geta frá einum tíma til annars átt í erfiðleikum með að uppfylla allar þær kröfur sem gerðar eru til þeirra en það getur komið til m.a. vegna ýmissa innri eða ytri þátta svo sem tækniframfara. Til að eftirlitsstofnanir geti aflað sér áreiðanlegra og haldgóðra upplýsinga um starfsemi eftirlitsskyldra aðila þá þurfa eftirlitsstofnanir að byggja upp tengsl við fyrirtæki og atvinnulífið sem eru þá líkleg til að auðvelda eftirlitsstofnuninni að afla sér fullnægjandi gagna til að meta áhættu af starfsemi einstakra fyrirtækja.

Til að stuðla að traustum og uppbyggilegum samskiptum eftirlitsstofnana og fyrirtækja er nauðsynlegt að þeim fyrirtækjum sem sýnt hafa góða reglufylgni og vilja í verki til að bæta úr því sem betur má fara sé jafnframt umbunað með minni reglubyrði og eftirliti, sem væri þá fremur byggt á samstarfi en valdboðum. Hafa verður þó í huga að eftirlitið fari ekki niður fyrir ákveðin lágmarksmörk og að sérstaklega sé gætt að því að starfsemi þar sem ólíklegt er að markaðsöflin geti veitt nægilegt aðhald að reglufylgni eða hugsanlegt tjón geti verið óbætanlegt, fái samt sem áður viðeigandi eftirlit.

Lagt er til að eftirlitsaðgerðir byggji á áhættugreiningu og að gætt sé meðalhófs við þær, sem og að fyrirtækjum sem sýna góða reglufylgni sé umbunað með lægri reglubyrði og minna eftirliti.

2.4 Aðlögun eftirlitsaðgerða

Starfshættir eftirlitsstofnana ættu að byggjast á grundvallarsjónarmiðum um aðlögun eftirlitsaðgerða. Eftirlitsaðgerðir og framkvæmd eftirlits ætti að aðlaga á grundvelli áhættugreiningar og raunverulegri hegðun viðkomandi fyrirtækja. Hugmyndafræðin að baki aðlögun eftirlitsaðgerða byggir á því að eftirlitsstofnanir eigi að aðlaga aðferðafræði þá sem þær beita á eftirlitsskylda aðila í samræmi við hegðun þeirra og forsögu samskipta eftirlitsstofnunar við einstaka fyrirtæki.

Ef þessari aðferðafræði er beitt faglega þá felst í henni jákvæður hvati fyrir fyrirtæki til að sýna góða reglufylgni og er til þess fallin að draga úr reglubyrði þeirra fyrirtækja sem standa sig vel í reglufylgni. Mikilvægt er að upplýsa fyrirtæki um þessa aðferðafræði þannig að hún geti haft tilætluð áhrif sem eru að auka reglufylgni almennt. Fyrirtæki geta þá átt von á því að góð reglufylgni og samstarf þeirra við eftirlitsstofnun leiði til lægri reglubyrði viðkomandi fyrirtækja í staðin. Sambærileg nálgun er að eftirlitsstofnanir vinni að því að sannfæra eftirlitsskylda aðila að þeirra hag sé best borgið að sýna góða reglufylgni því það leiði til bættra samskipta við eftirlitsstofnanir og meiri sveigjanleika ef úrbóta er þörf. En á hinn veginn ef fyrirtæki sína af sér staðfastan brotavilja þá leiði það til frekari íþyngjandi eftirlitsaðgerða.

Reynslan hefur sýnt að sambland af stuðningi eftirlitsstofnana við fyrirtæki við að ná markmiðum um reglufylgni og íþyngjandi eftirlitsaðgerðum ef eftirlitsskyldir aðilar eru ekki samvinnuþýðir er skilvirkasta leiðin til að stuðla að bættri almennri reglufylgni fyrirtækja og þar af leiðandi besta leiðin til að ná þeim varnarmarkmiðum sem eftirlitsstofnuninni er ætlað að vinna að.

Lagt er til að eftirfarandi aðferðafræði sé beitt:

- Fyrirtæki sem hafa orðið ítrekað uppvís að brotum og þar með sýnt af sér kerfisbundna hegðun þar að lútandi eru færð í hærri áhættuflokk og þar af leiðandi þurfa þau að þola auknar eftirlitsaðgerðir.
- Fyrirtæki sem hafa orðið ítrekað uppvís að brotum og þar með sýnt af sér kerfisbundna hegðun þar að lútandi er jafnframt ekki veittur neinn sveigjanleiki varðandi viðurlög eða úrbætur ef alvarleg brot koma í ljós, sem getur þá strax leitt til þess að sektum er beitt eða starfsemi stöðvuð fremur en að veita tilmæli um úrbætur eða að öðrum vægari úrræðum sé beitt.
- Eftirlitsstofnunum ber jafnframt að taka tillit til viðbragða fyrirtækja við vandamálum og með hvaða hætti upplýst var um viðkomandi brot, t.d. hvort rekstraraðilinn hafi reynt

að fela brotið fyrir eftirlitsstofnuninni fremur en að sýna samstarfsvilja til úrbóta og bæta strax úr því sem betur má fara.

- Á hinn bóginn ef um er að ræða fyrirtæki sem hefur forsögu af góðri reglufylgni þá á í áföngum að draga úr eftirliti með þeim og færa þau í lægri áhættuflokk. Jafnframt ef slík fyrirtæki verða uppvís að brotum þá eigi fyrstu aðgerðir eftirlitsstofnunar að vera að gefa þeim tilmæli um úrbætur nema um sé að ræða brot sem fela í sér bráða og yfirvofandi hættu á tjóni.
- Nýjum eða nýlega stofnsettum fyrirtækjum eða starfsemi ætti fyrst og fremst að veita tækifæri til að bæta úr því sem betur má fara fremur en að strax sé beitt viðurlögum. Er það viðleitni til þess að byggja upp tengsl og samstarf eftirlitsstofnunar við viðkomandi fyrirtæki, sem er til þess fallið að auka reglufylgni almennt. Undantekningin frá þessari reglu væri þá ef um sérstaklega hættulegt brot er að ræða eða ljóst að brotið var framið af yfirlögðu ráði.
- Í öllu falli þá á meðalhófsreglan og áhættugreining að tryggja að jafnvel þó að fyrirtæki verði uppvíst að alvarlegu broti, ef um er að ræða fyrirtæki sem hefur forsögu um góða reglufylgni, þá eigi viðurlög að vera við hæfi hverju sinni.

Til að aðferðafræðin um aðlögun eftirlitsaðgerða geti náð tilætluðum árangri þá þurfa úrræði eftirlitsstofnana að vera nægilega fjölbreytt til að hægt sé að ákvarða með viðeigandi hætti hvaða úrræðum skuli beita í hverju tilfalli á grundvelli forsögu og alvarleika brots. Jafnframt að viðeigandi varnaráhrifum viðurlaga verði náð á grundvelli mats í hverju tilfalli fyrir sig og að innbyggður sé hvati fyrir fyrirtæki að sýna góða reglufylgni.

Lagt er til að starfshættir eftirlitsstofnana byggji á grundvallarsjónarmiðum um aðlögun eftirlitsaðgerða og að eftirlitsskyldir aðilar séu upplýstir um þessa aðferðafræði við eftirlit.

2.5 Langtímasýn

Móta þarf almenna langtímastefnu varðandi starfshætti eftirlitsstofnana og skilgreina með skýrum og ótvíræðum hætti að hvaða markmiðum viðkomandi eftirlitsstofnunum er ætlað að vinna. Starfshættir eftirlitsstofnana hafa verulega þýðingu um hversu áhrifarík lagaákvæði og reglur eru á hverjum tíma, sérstaklega þegar kemur að almannaheill. Jafnframt hafa starfshættir eftirlitsstofnana veruleg áhrif á þá reglubyrði sem lögð er á atvinnulífið og hagkerfið í heild. Þar af leiðandi er mikilvægt að opinberlega sé viðurkennt að starfshættir eftirlitsstofnana hafi veruleg áhrif á velferð og hag landsmanna en það er fyrsta skrefið í þá átt að ná fram bættu umhverfi fyrirtækja og almennings með umbótum á starfsháttum eftirlitsstofnana.

Tíma tekur að ná fram umbótum í þeim flóknu kerfum eftirlitsstofnana sem nútíma samfélag samanstendur af. Þar af leiðandi er ákjósanlegt til að árangur geti náðst að mótuð sé heilstæð stefna sem geti haft langtímaáhrif til umbóta.

Fjölbreytileiki þeirra viðfangsefna sem takast þarf á við er mikill sem kallar á að mótaður sé rammi um starfshætti eftirlitsstofnana sem geti þá almennt beint þeim á braut umbóta. Mikilvægi stefnumörkunar á starfsháttum eftirlitsstofnana grundvallast á því að:

- Það gefur tækifæri til að skilgreina hvað eftirlitsstofnanir eiga sameiginlegt óháð viðfangsefni einstakra eftirlitsstofnana eða á hvaða sviði þær starfa og þar af leiðandi er hægt að takast á við vandamálin á samræmdan hátt.

- Aukið tækifæri skapast til að takast á við skörun verkefna eftirlitsstofnana.
- Almenn stefnumörkun skapar grundvöll og útgangspunkt fyrir umbætur á einstökum sviðum og eftirlitsstofnunum.
- Stefnumörkun er einnig til þess fallin að auka skilning almennings á mikilvægi og áhrifum umbóta sem þar með stuðlar að framgangi umbóta.

Ákjósanlegt er að opinber stefna um starfshætti eftirlitsstofnana sé byggð á skýrum almennum markmiðum ásamt nánar útfærðri aðferðafræði. Hluti af framangreindri stefnumörkun ætti að vera markmið um bættu skilvirkni, lágmörkun reglubyrðar, ná fram hagkvæmri ráðstöfun takmarkaðra fjármuna til þeirra málaflokka þar sem mestum árangri er líklegt að ná, auknu gagnsæi og viðbragðsflýti. Með reglulegum hætti ætti að endurmeta umbótastefnuna og uppfæra hana ef þurfa þykir.

Kröftum ætti að beina fyrst og fremst að viðfangsefnum þar sem skilgreint hefur verið að vandamál séu fyrir hendi. Líkleg vandamál sem reynsla annarra þjóða hefur leitt í ljóst að fyrir hendi kunna að vera eru t.d. óhóflegur fjöldi eftirlitsaðgerða, skörun á verkefnum eftirlitsstofnana, óljósar kröfur sem gerðar eru til fyrirtækja, ófullnægjandi áhersla á áhættumat, meðalhófs sé ekki gætt í réttu hlutfalli við áhættu, skortur á samþættingu og upplýsingamiðlun, lítill eða engin stuðningur af hálfu eftirlitsstofnana við fyrirtæki varðandi reglufylgni og árangurskerfi sem gefa ranga mynd af raunverulegum árangri eftirlitsstofnana.

Lagt er til að mótuð verði almenn langtímastefna um starfshætti eftirlitsstofnana og skilgreint með skýrum og ótvíræðum hætti að hvaða markmiðum viðkomandi eftirlitsstofnun er ætlað að vinna. Skal við slíka stefnumótun taka mið af sjónarmiðum um bættu skilvirkni, lágmörkun reglubyrðar, hagkvæma ráðstöfun takmarkaðra fjármuna, auknu gagnsæi og viðbragðsflýti.

2.6 Samræming og sameining

Eftirlitsaðgerðir ætti að samræma milli eftirlitsstofnana og sameina eftirlitsstofnanir ef þörf er talin á. Minni tvíverknaður og skörun verkefna leiðir til betri nýtingar á því takmarkaða fé sem varið er til eftirlits, minni reglubyrði fyrir atvinnulífið og skilvirkari framkvæmd eftirlits. Ein mikilvægasta kerfisbreytingin sem hægt er að ráðast í til að auka skilvirkni eftirlitsstofnana og draga úr reglubyrði er að endurskipuleggja starfsemi eftirlitsstofnana þannig að verkefni þeirra séu sameinuð og samþætt en með því má lágmarka tvíverknað og skörun verkefna.

Tilvist einstakra eftirlitsstofnana á sér oft á tíðum forsögu í atburðum eða viðbrögðum við aðstæðum þar sem lagasetning eða afmörkuð stefnumótun hefur kallað á stofnsetningu eftirlitsstofnana, án þess að fullnægjandi tillit hafi verið tekið til þeirra eftirlitsstofnana sem fyrir voru. Þetta hefur leitt til þess að fleiri en ein eftirlitsstofnun hefur það verkefni að hafa eftirlit með tilteknum greinum atvinnulífsins og oft á grundvelli ólíkra lagaákvæða og án þess að eftirlitsaðgerðir hafi verið samþættar og samræmdar milli eftirlitsstofnana.

Til að bregðast við þessu þarf að greina og meta hvar helst er fyrir að fara skörun verkefna eftirlitsstofnana og vinna markvist að samþættingu verkefna þar sem skörun er fyrir hendi. Fjölbreytileiki eftirlitsstofnana og lagaákvæða er mikill en alþjóðleg reynsla hefur sýnt að aðeins er fyrir hendi afmarkaður fjöldi af grunnáhættuþáttum sem eftirlit er haft með og samþætting verkefna eftirlitsstofnana á að byggjast á þessum grunnáhættuþáttum.

Vænlegast til árangurs er að blönduð leið sé farin þar sem stofnanir eru sameinaðar og samþættar þegar það er talið hagkvæmt en gert að öðru leyti að hafa samstarf þar sem einni stofnun er falin verkstjórn. Í öllu falli er markmiðið það sama þ.e.a.s. að ná fram skilvirkni og aukinni hagkvæmni, bæði fyrir eftirlitsstofnanirnar sjálfar og þá sem eftirlit er haft með.

Heppilegast verður að telja að heildarendurskoðun verði gerð á eftirlitsstofnunum þar sem verkefni þeirra verða greind og að því búnu verði verkefni sameinuð og samþætt, en það kann svo aftur á móti að leiða til tilfærslu verkefna og/eða sameininga stofnana, eftir því sem við á hverju sinni. Eftirlitsstofnanir eru aðeins umgjörð um þau verkefni sem þeim er falið að vinna að og því mun vænlegra til að ná markmiði um skilvirkni eftirlits í heild að fyrst og fremst verði horft til sameininga verkefna, óháð einstaka eftirlitsstofnunum. Í þessu samhengi er mikilvægt að hugað verði að stærðarhagkvæmni eftirlitsstofnana.

Lagt er til að starfsemi eftirlitsstofnana verði endurskipulögð, eftirlitsaðgerðir samræmdar milli eftirlitsstofnana og verkefni samþætt. Þá verði eftirlitsstofnanir sameinaðar eins og þörf krefur.

2.7 Gagnsæ og fagleg stjórnýsla

Til að ná markmiðum um gagnsæi, fagmennsku og árangursdrifna stjórnunarhætti þyrfti skipulag og mannauðsstofna eftirlitsstofnana að vera til þess fallin að styðja við þau markmið.

Fagmennska ætti að vera í forgrunni í öllu starfi eftirlitsstofnana. Með því er átt við að ekki aðeins eigi að vera til staðar fullnægjandi fagleg þekking á þeim áhættuþáttum sem unnið er með heldur jafnframt viðunandi þekking á framkvæmd eftirlits og eftirlitsaðgerða með það markmið að framkvæmd sé skilvirk og til þess fallin að auka reglufylgni almennt.

Marka þarf almenna mannauðs- og starfsþjálfunarstefnu fyrir eftirlitsstofnanir til að tryggja að:

- Stjórnendur séu valdir ekki aðeins út frá faglegri þekkingu á viðfangsefninu heldur einnig út frá reynslu og þekkingu á stjórnun.
- Starfsfólk eftirlitsstofnana hafi ekki aðeins faglega þekkingu á viðfangsefninu heldur einnig raunverulegan skilning á þeim markmiðum sem leitast er við að ná með starfseminni, hvernig samskiptum við hinn eftirlitsskylda aðila er best háttað til að stuðla að reglufylgni og hvernig meta á og flokka áhættuþætti.
- Starfsfólk og stjórnendur eftirlitsstofnana njóti fullnægjandi sjálfstæðis í störfum sínum til að tryggja að óæskileg áhrif séu ekki höfð á störf þeirra.
- Starfsfólk eftirlitsstofnana hafi svigrúm til að meta áhættu og framfylgja eftirliti á grundvelli þeirra forgangsröðunar sem niðurstaða áhættumatsins er grundvölluð á, sem þá er byggð á þeirra sjálfstæða faglega mati á hverjum tíma óháð ytri áhrifaþáttum.

Í viðleitni til að ná framangreindum markmiðum ætti að koma til skoðunar að:

- Tryggja stöðugleika yfirstjórna eftirlitsstofnana jafnvel þegar breytingar verða í einstökum stjórnunarstöðum.
- Ákvarðanir um skipun yfirstjórna mikilvægra eftirlitsstofnana séu teknar með gagnsæu ferli, grundvallaðar á faglegum sjónarmiðum af sérstökum valnefndum og ríkisstjórninni sameiginlega fremur en einstaka ráðherrum.

- Byggja verkefnaskiptingu eftirlitsstofnana á tilteknum verkefnum og áhættum sem eiga við tilteknar atvinnugreinar þá óháð einstaka ráðuneytum til að viðkomandi eftirlitsstofnanir geti mótað sér eigin stefnu, markmið og eftirlitsáætlanir með sjálfstæðum hætti. Jafnframt til að leggja áherslu á að verkefni tilteknar eftirlitsstofnunar geta heyrt undir fleiri en eitt ráðuneyti.
- Árangursmælingar starfsfólks eftirlitsstofnana byggist fyrst og fremst á mati á því með hvaða hætti viðkomandi starfsmaður hefur stuðlað að framgangi heildarmarkmiðs viðkomandi eftirlitsstofnunar en gerð hefur verið grein fyrir slíkri markmiðasetningu í kafla 2.1.

Gera þarf kröfu til eftirlitsstofnana að sem hluta af mannauðsstefnu sinni móti þær og þróa mælikvarða í anda þeirra markmiða og starfsaðferða sem settar hafa verið fram í skýrslu þessari til að:

- Starfsfólk sem með kerfisbundnum hætti leitar fyrst og fremst að brotum og beitir þyngstu viðurlögum við þeim séu ekki taldir bestu starfsmennirnir.
- Starfsfólk sem með skilvirkum hætti stuðlar að bættri reglufylgni og starfar í samræmi við sjónarmið um aðlögun eftirlitsaðgerða, sjá kafla 2.4, fái viðurkenningu fyrir störf sín.
- Mat á árangri á grundvelli markmiðasetningar eftirlitsstofnunar séu metin í heild með tilliti til þess hóps starfsmanna sem vinnur að þeim fremur en að matið sé byggt á árangri einstakra starfsmanna, þar sem slíkur árangur er afurð samstarfs eða hóps starfsmanna fremur en eins einstaklings. Mat á árangri einstakra starfsmanna í viðkomandi hópi er svo metið út frá framlagi hans til árangurs hópsins í heild.

Til að ná fram umbótum í starfsháttum eftirlitsstofnana er í flestum tilfellum ekki fullnægjandi að gera aðeins breytingar á skipulagi, reglum og hvatakerfum heldur þarf einnig að koma til viðhorfsbreyting starfsmanna og breyting á viðkomandi stofnanamenningu. Þetta þýðir jafnframt að umbætur geta verið vandkvæðum bundnar, tekið langan tíma og sýna þarf þrautseigju og þolinmæði við að ná marktækum árangri.

Þjálfar þarf starfsfólk eftirlitsstofnana og haga mannauðsstjórnun þannig að það tryggji fagleg vinnubrögð, heiðarleika, samræmi og gagnsæi. Það kallar á umtalsvarða þjálfun starfsfólks, ekki aðeins á tæknilega sviðinu heldur einnig varðandi almenna hæfni við eftirlitsstörf, auk þekkingar á þeim starfs- og verklagsreglum sem í gildi eru.

Til að tryggja að starfshættir eftirlitsstofnana séu skilvirkir og gagnsær þarf færni starfsmanna að vera mikil. Jafnvel mikilvægara er að nægilegur hvati sé fyrir starfsfólk að sinna almennri vinnu við eflingu reglufylgni ásamt aðstoð við einstaka eftirlitsskylda aðila og kann að vera til staðar við að góma þá sem teljast hafa gerst brotlegir. Móta þarf almenna mannauðsstefnu fyrir eftirlitsstofnanir sem tryggir færni starfsmanna og er í anda þeirra áhersla sem að framan hefur verið getið um.

Skilvirkt eftirlit getur ekki farið fram með handahófskenndum hætti þar sem of mörg matskennd álitæfni eru fyrir hendi sem oft eru þá háð túlkun sem aftur kallar á að eftirlitsmenn beiti dómgreind. Í öllu falli er óhákvæmlegt að eftirlitsaðilar beiti eigin mati við að fást við álitæfni en þetta mat verður að vera bundið við ákveðinn ramma sem marka þarf stefnu um. Einnig kallar þetta á að starfsfólk eftirlitsstofnana sé mjög fært í að fást við þau verkefni sem þeim er falið að leysa úr og miklar kröfur séu gerðar til þeirra að sama skapi.

Hæfni starfsfólks þarf ekki aðeins að vera á viðkomandi sérsviði þar sem endurmenntun er hluti af viðleitni við að viðhalda þekkingu, heldur þurfa starfsmenn jafnframt að hafa fullnægjandi tök á mati á áhættu, aðferðum við að auka reglufylgni almennt, færni í mannlegum samskiptum til að unnt sé að byggja upp tengsl við eftirlitsþola, aðferðafræði við

að takast á við brot og stuðla að úrbótum. Auk þess þurfa starfsmenn að hafa grunnþekkingu á öðrum sviðum eftirlits og regluverks svo fyrirmæli þeirra eða leiðbeiningar stangist ekki á við reglur sem falla utan þeirra sérsviðs. Utan alls þessa þá þurfa starfsmenn eftirlitsstofnana að hafa grundvallarskilning á viðskiptaumhverfi fyrirtækja, áhrifum markaðsafla og hvaða áhrif neytendur hafa við að móta atferli og hegðun fyrirtækja. Starfsmenn þurfa einnig að hafa viðunandi tök á átakastjórnun.

Starfsþjálfun er því lykilatriði við að byggja upp skilvirk og markvist eftirlit sem jafnframt veitir eftirlitaðilum færni til að geta starfað sjálfstætt og tekist á við erfiðar aðstæður. Mikilvægt er að starfsmenn geti séð fyrir vandamál og áhættur áður en þær gera vart við sig og valda tjóni. Stjórnunarhættir og mannauðsstefna eftirlitsstofnana þarf að endurspeglar þessi sjónarmið og vera nægilega sveigjanleg til að hvetja megi til þess að starfsfólk þrói með sér framangreinda hæfileika og fái umbun fyrir að starfa í samræmi við þá.

Lagt er til að fagmennska sé í forgrunni í öllu starfi eftirlitsstofnana og að til staðar sé mannauðs- og starfsþjálfunarstefna sem er til þess fallin að markmiðum um fagmennsku og skilvirkni starfshátta verði náð.

2.8 Samþætting upplýsinga

Upplýsingakerfi og önnur samskiptanet ætti að nýta til að hámarka áhættumiðaða aðferðafræði eftirlitsstofnana, samþættingu og upplýsingamiðlun ásamt skilvirkri nýtingu þess fjármagns sem til eftirlits er varið.

Þróuð upplýsingakerfi eru nauðsynleg til að ná fram umbótum og hámarka skilvirkni eftirlitsstofnana. Upplýsingakerfi eru jafnframt ómissandi grundvöllur fyrir það stöðuga áhættumat sem þarf að eiga sér stað ef beita á áhættumiðuðu eftirliti. Samræmd upplýsingakerfi eru lykilatriði til að unnt sé að takmarka eins og unnt er tvíverknað varðandi eftirlit en það á jafnt við innan einstakra eftirlitsstofnana sem á milli þeirra í heild.

Til að upplýsingakerfi geti skilað hámarks skilvirkni þyrfti að móta heilstæða stefnu um þróun og samþættingu upplýsingakerfa eftirlitsstofnana með það að markmiði að unnt sé að deila og samnýta upplýsingar eins og kostur er. Fleiri en ein eftirlitsstofnun getur verið með sömu eða samskonar gögn sem eftirlitsaðgerðir eru byggðar á, sem samnýta má þar sem niðurstöður eins eftirlitsaðila geta nýst öðrum til að meta áhættu og þörf á aðgerðum. Með því að deila gögnum má bæta nákvæmni varðandi mat á áhættu og auka líkur á að viðkomandi gögn séu uppfærð og við hæfi hverju sinni, sem dregur úr kostnaði við eftirlitið. Til álita kemur að setja upp sameiginlegan gagnagrunn fyrir eftirlitsstofnanir eða þá tilteknar eftirlitsstofnanir til að ná þessu markmiði.

Nútíma upplýsingatækni bíður upp á að unnt sé að samþætta gagnagrunna þannig að eftirlitsstofnanir geta deilt sín á milli upplýsingum í einu samþættu kerfi um eftirlitsaðgerðir, fyrirhugaðar reglubundnar skoðanir og niðurstöður þeirra ásamt hugsanlegum viðurlögum. Jafnframt geta eftirlitsstofnanir deilt sín á milli gátlistum og öðrum slíkum verkfærum sem nýst geta við eftirlitið. Mikilvægt er að nægilegt fjármagn fái til að unnt sé að uppfæra upplýsingakerfi þannig að þau geti nýst eftirlitsstofnunum við að byggja upp áhættumiðað eftirlit en jafnframt hefur verið bent á nauðsyn þess að uppbyggingin sé vel ígrunduð og unnin í áföngum til að tryggja að kerfin nýtist í raun við það sem þeim er ætlað að gera. Ýmsar hindranir geta einnig verið í vegi fyrir samþættingu upplýsinga, sem taka verður fullt

tillit til, svo sem trúnaðarskyldur eftirlitsstofnana, gagnaöryggi, mikill kostnaður við að samþætta upplýsingakerfi og það flækjustig sem slíkri samþættingu fylgir.

Lagt er til að upplýsingakerfi og önnur samskiptanet séu nýtt til að hámarka áhættumiðaða aðferðafræði eftirlitsstofnana, samþættingu og upplýsingamiðlun. Þá er rétt að skoða þann möguleika að setja upp sameiginlegan gagnagrunn fyrir eftirlitsstofnanir.

2.9 Skýrt og sanngjarnt ferli

Tryggja þarf skýrleika reglna og þeirra ferla sem beitt er við eftirlit. Löggjöf varðandi starfshætti eftirlitsstofnana þarf að vera heilstæð, vel skýrð, skiljanleg og aðgengileg, ásamt því að réttindi og skyldur bæði eftirlitsstofnananna sjálfra og eftirlitsskyldra aðila þurfa að vera ljósar.

Óskýrar reglur leiða til vandamála þegar kemur að framkvæmd eftirlits. Þessi óskýrleiki á sér ýmsar rætur, svo sem í regluverkinu sjálfu eða skorti á heilstæðum upplýsingum. Til að bæta úr þessu þarf heilstæða sýn á regluverkið og markvissa vinnu til að bæta úr þar sem sérstaklega er gefin gaumur að samspili eftirlitsstofnana og valdheimilda þeirra. Ein leið til úrbóta er að skilgreint sé og listað upp í lögum og reglum nákvæmlega að hvaða atriðum eða atvikum eftirlit einstakra eftirlitsstofnana megi beinast, fremur en að þeim sé falið að hafa eftirlit almennt með heilu atvinnugreinunum. Þessi aðferðafræði er til þess fallin að koma í veg fyrir skörun verkefna og tvíverkað varðandi eftirlit.

Það er mikilvægt atriði í þessu sambandi að skýrt sé hver hefur heimild til að ákveða eftirlitsaðgerð og skjalfest sé m.a. hvert sé tilefni eftirlits og hver hafi samþykkt eftirlitsaðgerð. Skilgreina þarf hvaða skjöl eftirlitsstofnun á að afhenda eftirlitsskyldum aðila þegar eftirlit er framkvæmt þannig að honum megi vera fullljóst tilefni, umfang og ferill eftirlitsins, ásamt því að tilgreint sé hver beri kostnaðinn af eftirlitinu. Með sama hætti ætti að skjalfesta eftirfylgni ef annmarkar finnast hjá eftirlitsskyldum aðila. Í heilstæðri löggjöf um starfshætti eftirlitsstofnana þyrfti að skilgreina þau skjalfestu gögn sem að framan hafa verið nefnd og hvernig þau skuli varðveitt og afhent eftirlitsskyldum aðila.

Reynslan hefur sýnt að ef eftirlitsskyldum aðila er gefinn fyrirvari á að eftirlitsaðgerð standi fyrir dyrum þá sé það til bóta bæði fyrir hina eftirlitsskylda aðila og eftirlitsstofnanir. Ætti það því að vera meginreglan – og jafnvel lögfest – að eftirlitsstofnanir eigi að gefa eftirlitsskyldum aðilum fullnægjandi fyrirvara um fyrirhugaðar eftirlitsheimsóknir. Undantekningum frá þessu er fyrir að fara í sérstökum tilfellum þegar hætta er talin yfirvofandi eða fyrir liggur grunur um svik eða aðra refsiverða háttsemi. Jafnframt kalla tilteknar þjóðréttarlegar skuldbindingar á að í ákveðnum tilfellum sé eftirlit framkvæmt án tiltekens fyrirvara.

Óvæntar truflanir á starfsemi eftirlitsskylda aðila eru til þess fallnar að auka þær byrðar sem á þá eru lagðar með eftirlitinu. Einnig kemur það sér vel fyrir eftirlitsstofnanir að eftirlitsskyldir aðilar hafi fengið fyrirvara um eftirlitsheimsókn þar sem reynslan hefur sýnt að þá eru gögn, sem skoða á, frekar til staðar og aðgengileg á staðnum og jafnframt þeir starfsmenn sem ræða þarf við varðandi einstök atriði. Hvoru tveggja er til þess fallið að spara bæði tíma og fyrirhöfn fyrir eftirlitsstofnun.

Aðvörðun um að eftirlitsheimsókn standi fyrir dyrum er jafnframt til þess fallin að eftirlitsskyldir aðilar yfirfari sín mál og bæti úr vanköntum áður en til eftirlitsins kemur en líta verður á það

sem jákvætt fremur en neikvætt. Staðreynd málsins er jafnframt sú að vel þjálfaðir og reyndir eftirlitsaðilar eiga að geta greint undirliggjandi vandamál og brot þrátt fyrir að fyrirvari hafi verið gefinn á eftirlitsheimsókn.

Þegar eftirlitsheimsóknir eru framkvæmdarætti jafnframt að upplýsa eftirlitspolann skriflega um hvaða réttinda hann nýtur við eftirlitið, hverjar skyldur hans eru, hvert hann geti skotið andmælum við ákvörðunum eða tilmælum til endurákvörðunar, hvert hann geti leitað til að fá aðstoð við að uppfylla þær kröfur sem til hans eru gerðar og hvert hann eigi að beina kvörtunum ef hann telur á sér brotið við framkvæmd eftirlitsins.

Eftirlitsstofnanir ættu að nýta hvert tækifæri til að vinna með eftirlitsskyldum aðilum, byggja upp tengsl og efla samstarf í viðleitni til að ná fram betri reglufylgni, þar sem sýnt hefur sig að slík nálgun er vænlegust til árangurs. Hafa verður í huga að aðeins hinir eftirlitsskyldu aðilar geta tryggt samræmdar og varanlegar umbætur í reglufylgni, þar sem viðkomandi starfsemi er á þeirra hendi og ábyrgðin á að reglum sé fylgt hvílir fyrst og fremst á fyrirtækjunum sjálfum.

Eftirlitsstofnunum ætti einnig að vera gert skylt að birta samantekt um nýjar ákvarðanir dómstóla og annarra úrskurðaraðila sem breyta túlkun reglna og þeirra krafna sem til eftirlitskyldra aðila eru gerðar ásamt því að þar sé sérstök grein gerð fyrir niðurstöðum dómstóla og úrskurðaraðila ef ákvörðunum eftirlitsstofnana hefur verið snúið. Tilgangur þess er að eftirlitsskyldir aðilar hafi fulla yfirsýn yfir réttarstöðu sína á hverjum tíma. Mörg dæmi eru jafnframt um að eftirlitsskyldir aðilar telji ekki svara kostnaði að leita til dómstóla eða úrskurðaraðila með umkvörtunarefni sín og því er mælt með að sett verði á fót skilvirkt kerfi sem geti rétt hlut eftirlitsþola á sem skemmstum tíma ef brot hafa átt sér stað svo sem með sérstöku bótakerfi sem síðar verður gerð nánari grein fyrir.

Varlega verður að fara í að birta opinberlega gögn og upplýsingar um eftirlitsaðgerðir eða einstök mál, sér í lagi ef mál hafa ekki endanlega verið leidd til lykta. Þó að slíkar opinberar birtingar séu öflugt verkfæri til að auka reglufylgni þá getur slík opinber birting upplýsinga haft mjög neikvæð áhrif á fyrirtæki og stórskaðað ímynd og trúverðugleika, sem ekki verður bætt úr síðar með fullnægjandi hætti ef í ljós kemur að eftirlitsaðgerð byggði á röngum forsendum eða gögnum. Opinber birting getur einnig boðið upp á misnotkun af hálfu samkeppnisaðila. Setja þarf samræmdar reglur um í hvaða tilfellum og með hvaða hætti viðkvæmar upplýsingar um eftirlitsskylda aðila eru gerðar opinberar.

Þeir aðilar sem eru viðkvæmastir fyrir eftirlitsaðgerðum eftirlitsstofnana eru lítil og meðalstór fyrirtæki þar sem þau hafa minni burði til að hafa yfirsýn yfir þær kröfur sem til þeirra eru gerðar og getu til að gera úrbætur. Marka þarf stefnu um að þessum fyrirtækjum séu veittar sérstaklega ítarlegar upplýsingar um þær kröfur sem til þeirra eru gerðar, þær fái aukinn frest til hvers kyns aðlögunar og úrbóta að auknum kröfum og jafnframt stuðning fremur en valdbeitingu af hálfu eftirlitsstofnana í að ná því markmiði að reglum sé fylgt með fullnægjandi hætti.

Lagt er til að tryggður sé skýrleiki reglna og þeirra ferla sem beitt er við eftirlit. Þannig sé skilgreint í lögum og reglum nákvæmlega að hvaða atriðum eða atvikum eftirlit einstakra eftirlitsstofnana megi beinast, fremur en að þeim sé falið að hafa eftirlit almennt með heilu atvinnugreinunum. Þá er lagt til að almennt sé eftirlitsskyldum aðilum tilkynnt um fyrirhugað eftirlit nema sérstakar ástæður séu til annars. Jafnframt er lagt til að eftirlitsstofnunum sé skylt að birta samantekt um nýjar ákvarðanir dómstóla og annarra úrskurðaraðila sem breyta túlkun reglna og þeirra krafna sem til eftirlitskyldra aðila eru gerðar. Loks er lagt til að mörkuð sé sú stefna að litlum og meðalstórum fyrirtækjum séu veittar ítarlegar upplýsingar um þær kröfur sem til þeirra eru gerðar, fái aukinn frest til aðlögunar og úrbóta að auknum kröfum.

2.10 Hvati til reglufylgni

Eftirlitsstofnanir ættu að hvetja til reglufylgni með kerfisbundnum hætti og beita til þess m.a. leiðsögn, úrlausnarlyklum og gátlistum.

Flestum eftirlitsskyldum aðilum reynist erfitt að hafa fulla yfirsýn yfir með hvaða hætti viðunandi reglufylgni verður náð. Skýringin á því er hversu flókið regluverkið er, gögn geta verið á torskyldu tæknimáli og kröfur matskenndar og undirsettar túlkun. Sum fyrirtæki líta á framangreint sem kost þar sem það býður upp á sveigjanleika við að ná skilgreindum markmiðum en það á þó fyrst og fremst við um stór og þróuð fyrirtæki. Litlum og meðalstórum fyrirtækjum eða aðilum með takmarkaða reynslu á viðkomandi sviði getur hins vegar reynst þetta erfitt.

Gera ætti kröfu til eftirlitsstofnana um að þær þrói, uppfæri og gefi út leiðarvísa og úrlausnarlykla til að aðstoða lítil og meðalstór fyrirtæki við að ná yfirsýn yfir regluverkið og uppfylla þær kröfur sem til þeirra eru gerðar, í þeim tilgangi að aukins jafnræðis sé gætt milli stórra og minni fyrirtækja. Jafnframt þyrftu fyrirtæki sem fylgja þessum leiðarvísimum eftirlitsstofnana að geta verið í vissu um að með því teljist þau hafa uppfyllt þær kröfur sem til þeirra eru gerðar.

Ósamræmi í túlkun einstaka starfsmanna eftirlitsstofnana á þeim kröfum sem gerðar eru og til hvers er ætlast af eftirlitsskyldum aðilum leiðir til ófyrirsjáanleika og aukinna byrða á fyrirtæki en auk þess dregur það úr reglufylgni almennt og letur fyrirtæki til að bæta reglufylgni sína. Innleiðing samræmdrar og útfærðrar framkvæmdar eftirlits er til þess fallin að leysa þetta vandamál, auðvelda eftirlitsstofnunum störf sín og auka gæði eftirlitsins.

Gátlistar þar sem fram koma lykilatriði þess sem eftirlitið beinist að eru gott verkfæri til að ná fram betra og skilvirkara eftirliti. Þróa þarf þessa gátlista með tilliti til þess að hverju eftirlit beinist hverju sinni og þurfa þeir jafnframt að grundvallast á áhættumati. Óþarft er að lista upp hverja einustu kröfu sem gerð er heldur ætti að einblína á þær mikilvægustu og þá fyrst og fremst þar sem skilgreind áhætta er talin vera til staðar. Uppfæra þyrfti þessa gátlista með reglubundnum hætti þar sem höfð væri hliðsjón af reynslu eftirlitsstofnana og sjónarmiðum eftirlitsskyldra aðila. Ófrávíkjanleg regla ætti að vera að gátlistar séu notaðir þegar eftirlit er haft með minni og meðalstórum fyrirtækjum. Tryggja þarf að framangreindir gátlistar ásamt öðrum leiðbeiningum séu birtir opinberlega og jafnframt að fyrirtækjum sé unnt að framkvæma eigin úttektir á grundvelli þeirra þar sem slíkt er til þess fallið að auka reglufylgni almennt.

Mikilvægt er að eftirlitsstofnanir geti svarað spurningum eftirlitsskyldra aðila með skilvirkum hætti, svo sem með símtali þar sem eftirlitsskyldir aðilar geta fengi leiðbeiningar, þar sem slíkt eykur reglufylgni. Eitt símtal getur leyst með einföldum hætti mál sem annars getur farið mikill tími og kostnaður í, af beggja hálfu, að takast á við síðar.

Einnig kann að vera heppilegt að eftirlitsstofnanir geti gefið bindandi álit á álitaeftum. Bindandi álit geta leitt til aukins vaxtar og þróunar hjá fyrirtækjum sem geta þá verið í vissu um að fyrirhuguð starfsemi þeirra sé í samræmi við þær kröfur sem til hennar verða gerðar. Bindandi álit eru því hvetjandi fyrir fyrirtæki til að fara út í nýja starfsemi og fjárfestingar. Til að bindandi álit geti skilað tilgangi sínum þarf lagaramminn um þau að vera skýr og ótvíræður.

Lagt er til að þær kröfu séu gerðar til eftirlitsstofnana að þær þrói, uppfæri og gefi út leiðarvísa og úrlausnarlykla til að aðstoða lítil og meðalstór fyrirtæki við að ná yfirsýn yfir regluverkið og uppfylla þær kröfur sem til þeirra eru gerðar. Jafnframt verði skoðað hvort rétt sé að eftirlitsstofnanir geti gefið bindandi álit á álitaeftum.

3 Almenn lög um starfshætti eftirlitsstofnana

Vinnuhópurinn leggur til að sett verði almenn og heilstæð lög um starfshætti eftirlitsstofnana. Almennum lögum um starfshætti eftirlitsstofnana væri ætlað að vera hliðsett stjórnsýslulögum en með ítarlegri og útfærðari reglum sem taka til starfshátta eftirlitsstofnana og annarra aðila sem hafa opinbert eftirlit með höndum. Tilgangur slíkrar almennrar lagasetningar væri m.a. að samræma og skýra starfshætti eftirlitsstofnana, skýra réttarstöðu eftirlitsskyldra aðila og lögfesta þau grundvallarsjónarmið sem gerð hefur verið grein fyrir í skýrslu þessari að öðru leyti. Í þessu samhengi má t.d. líta til Bretlands, en þar í landi voru sett almenn lög um starfshætti eftirlitsstofnana á árinu 2008, nánar tiltekið UK Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008.

Lagt er til að sett verði almenn og heilstæð lög um starfshætti eftirlitsstofnana, hliðsett stjórnsýslulögum.

3.1 Efni almennra laga um starfshætti eftirlitsstofnana

Tilgangur lagasetningarinnar væri að lögfesta ákveðnar grundvallarreglur um framkvæmd eftirlits þar sem aðgerðir eftirlitsstofnana og kvaðir sem þær leggja á eftirlitsskylda aðila væru í samræmi við þau meginsjónarmið sem að rakin hafa verið hér að framan. Þannig myndi lagasetningin miða að því að setja skýran ramma um framkvæmd eftirlits og innleiða viðmið við mat á meðalhófi, með það grunnsjónarmið að markmiði að kröftum eftirlitsstofnana sé fyrst og fremst beitt að því að takast á við skilgreindar áhættur sem stafa af starfsemi eftirlitsskyldra aðila. Markmiðið með lagsetningunni væri að vinna eftirlitsstofnana nái tilgangi sínum með skilvirkum hætti, sem er að takast á við áhættur og vernda þá hagsmuni sem viðkomandi lögum er ætlað að tryggja, án þess að það sé óþarflega íþyngjandi og kostnaðarsamt fyrir atvinnulífið og samfélagið í heild.

Sníða þarf eftirlitsstofnunum starfsumhverfi sem bíður upp á nægilegt svigrúm án þess að það hafi á sama tíma óþarflega hamlandi áhrif á atvinnulífið. Hafa ætti það meginsjónarmið að leiðarljósi að hlutverk eftirlitsstofnana er ekki að hamla atvinnulífinu heldur fremur að stuðla að eflingu þess innan þeirra marka sem lög og reglur kveða á um á hverjum tíma.

Lögunum væri ætlað að stuðla að því að eftirlitsstofnanir tileinki sér jákvæða og uppbyggilega aðferðafræði við eftirlit og reglusetningu með því að:

- Aðstoða og hvetja eftirlitsskylda aðila til að fara eftir gildandi lögum og reglum.
- Gera eftirlitsskyldum aðilum auðveldara um vik að skilja og uppfylla þær kröfur sem til þeirra eru gerðar.
- Bregðast við brotum í samræmi við alvarleika þeirra og þá í réttu hlutfalli við þá hættu sem af viðkomandi brotum starfar.

Lögunum væri ætlað að styðja við störf eftirlitsstofnana og það verkefni sem þeim er falið við að tryggja reglufylgni. Lögunum er því ætlað að ná til:

- Almennrar stefnumótunar eftirlitsstofnana og þeirrar aðferðafræði sem beitt er við eftirlit.
- Skipulags og framkvæmdar einstakra eftirlitsaðgerða eða annarra starfa eftirlitsstofnana þar sem valdheimildum viðkomandi eftirlitsstofnunar er beitt.

Hér á eftir verða tiltekin nokkur dæmi um efnispætti sem ástæða væri til að lögfesta varðandi almenna starfsemi eftirlitsstofnana. Ekki er þar um tæmandi talningu að ræða.

3.2 Efnahagsleg áhrif eftirlits

Grundvallarregla er að eftirlitsstofnanir séu meðvitaðar um að þeirra hlutverk er að leyfa og jafnframt hvetja til starfsemi í samfélaginu, sem er til þess fallin að skapa störf og almenna hagsæld en aðeins grípa inn í eða hamla starfsemi ef þörf er til verndar skilgreindum hagsmunum vegna áhættu sem af viðkomandi starfsemi stafar. Vandað regluverk er til þess fallið að efla atvinnustarfsemi og hagvöxt en ef óþarfa byrðar eru lagðar á viðkomandi atvinnustarfsemi er það á hinn bóginn til þess fallið að draga úr velferð og hagsæld almennt. Taka þarf tillit til þessa þegar eftirlitsstefna er mótuð og eftirlit framkvæmt.

Eftirlitsstofnanir þurfa að meta efnahagsleg áhrif reglna og eftirlits, með því að meta réttmæti eftirlits og reglna á grundvelli kostnaðar- og ábatagreiningar. Einungis ætti að vera til staðar sérstakt eftirlit eða reglur ef samfélagslegur ábati er meiri en sá kostnaður sem af eftirliti hlýst og reglubyrðinni ætti ávalt að vera haldið í lágmarki með hliðsjón af þeim markmiðum sem ná á með eftirlitinu. Eftirlitsstofnanir eiga að leggja viðvarandi mat á hæfi reglna og eftirlitsaðgerða og jafnframt meta hvort heppilegra væri að afnema einstaka reglur eða eftirlit ef það er talið valda óþarflega mikilli reglubyrði eða vinnu fyrir eftirlitsstofnun, sem er þá ekki í samhengi við þann ábata sem af eftirlitinu er.

Sérstaklega þarf að lögfesta að eftirlitsstofnanir þurfi að meta áhrif reglna og eftirlitsaðgerða á lítil og meðalstór fyrirtæki og að tekið verði fullt tillit til að reglubyrði þeirra er líklegt til að vera hlutfallslega mun meiri en stærri fyrirtækja og þar með til þess fallin að draga úr samkeppnishæfni þeirra. Lögunum væri ætlað að tryggja að reglubyrði falli hlutfallslega með sem jöfnustum og sanngjörnum hætti á eftirlitsskylda aðila og jafnframt að tekið verði tillit til þess að ríkir almannahagsmunir eru fremur bundnir við starfsemi stórra fyrirtækja fremur en þeirra minni. Hættan sem stafar af minni og meðalstórum fyrirtækjum er fremur neytendaverndarlegs eðlis fremur en að vera bundin við almannahagsmuni og þar með verður að taka tillit til þess þegar áhætta af minni og meðalstórum fyrirtækjum er metin.

Lagt er til að lögfest verði að eftirlitsstofnanir þurfi að meta áhrif reglna og eftirlitsaðgerða á lítil og meðalstór fyrirtæki og að tekið verði fullt tillit til að reglubyrði þeirra er líklegt til að vera hlutfallslega mun meiri en stærri fyrirtækja og þar með til þess fallin að draga úr samkeppnishæfni þeirra.

3.3 Áhættumat

Grundvallarregla ætti að vera að eftirlitsstofnanir og eftirlitskerfið í heild leggi áhættugreiningu til grundvallar ákvörðunum um hvert starfskröftum viðkomandi eftirlitsstofnana sé beint á hverjum tíma til að framgreindra starfskrafta njóti við þar sem þeirra er helst þörf.

Áhættumatið verður að grundvallast á greiningu á möguleikum eftirlitsskyldra aðila á að valda tjóni og ef slíkt tjón geti átt sér stað þá hverjar séu líkurnar á því tjóni. Með því að byggja ákvarðanir um úthlutun starfskrafta á áhættugreiningu er jafnframt verið að hámarka skilvirkni

eftirlitsstofnunarinnar við að fást við þær áhættur sem til staðar eru á hverjum tíma, með þeim mannafla og fjármagni sem til taks er.

3.4 Leiðbeiningar og ráðgjöf

Grundvallarregla ætti að vera að eftirlitsstofnanir veiti leiðbeiningar og ráðgjöf með auðskiljanlegum, aðgengilegum og ódýrum hætti. Eftirlitsskyldir aðilar geta átt í erfiðleikum með að uppfylla þær kröfur sem til þeirra eru gerðar ef þeir þekkja ekki eða skilja ekki þau lög og reglur sem í gildi eru. Eftirlitsstofnanir geta því bætt reglufylgni verulega með auknum stuðningi og ráðgjöf. Taka verður tillit til þessa þegar stefna er mörkuð og reglur eru settar af eftirlitsstofnunum.

Jafnvel þó að eftirlitsstofnanir hafi veitt leiðbeiningar eða ráðgjöf þá eru þær hvorki með því búnar að taka á sig beina né óbeina ábyrgð á þeirri starfsemi sem um ræðir. Leiðbeiningunum og ráðgjöfinni er ekki ætlað að binda hendur eftirlitsstofnana ef síðar kemur í ljós að viðkomandi starfsemi telst ekki fara að lögum og reglum.

Einungis ætti að gera kröfu um að eftirlitsstofnun veiti leiðbeiningar og ráðgjöf eftir bestu getu á hverjum tíma og að viðkomandi leiðbeiningar séu veittar í þágu hagsmuna eftirlitsskylda aðilans og á grundvelli þeirra upplýsinga og gagna sem eftirlitsstofnuninni eru látnar í té. Lagt er til að þessi upplýsingagjöf verði sem mest formbundin, í öllu falli um veigameiri mál, s.s. með ákvarðandi bréfum. Upplýsingagjöfin sæti birtingu svo sem kostur er, án auðkenningar, til leiðbeiningar fyrir alla. Gæta þarf að því samhlíða að tiltekna lágmarkskröfur séu gerðar til þeirra erinda sem beint er til eftirlitsstofnana, þannig að ekki verði lagt á eftirlitsstofnanir að taka að sér hlutverk ráðgjafa sem eðlilegt verður að telja að sé í höndum fagstétta, s.s. lögmannna eða endurskoðenda.

Tryggja þarf að eftirlitsskyldir aðilar geti leitað sér leiðbeininga og ráðgjafa hjá eftirlitsstofnunum án þess að það setji af stað eftirlitsaðgerð eða sé notað sem rökstuddur grunur um brot til að réttlæta aðgerðir eftirlitsstofnunar. Ef eftirlitsaðgerð er hins vegar metin óumflýjanleg vegna þeirra upplýsinga sem komið hafa fram og þeirrar áhættu sem talin er vera á ferðinni þá ættu aðgerðir eftirlitsstofnunar í slíkum tilfellum að fela í sér upplýsingagjöf, ráðgjöf, tilmæli og aðstoð fremur en refsingar eða önnur slík viðurlög.

Leiðbeiningar og ráðgjöf ætti að meginstefnu til að vera veitt án endurgjalds en þó ætti að vera til staðar heimild til að innheimta hógvæð gjöld ef um veigameiri eða stefnumarkandi ráðgjöf er að ræða af hálfu eftirlitsstofnunar. Slíkar úrlausnir eftirlitsstofnana mætti þá formbinda enn frekar, svo sem í formi bindandi álits og gera þá til slíkra erinda eftirlitsskyldra aðila tiltekna lágmarkskröfur um form og efni.

Lagt er til að aukið verði við leiðbeiningar og ráðgjöf eftirlitsstofnana, sem sé þá í meira mæli formbundin og birt opinberlega. Að meginstefnu til verði ráðgjöf og leiðbeiningar veitt án endurgjalds, enda þótt heimildir verði til staðar til að innheimta hógvæð gjöld ef um veigameiri eða stefnumarkandi ráðgjöf er að ræða af hálfu eftirlitsstofnunar, svo sem í formi bindandi álits.

3.5 Eftirlitsaðgerðir og aðrar heimsóknir til fyrirtækja

Grundvallarregla ætti að vera að eftirlitsstofnanir fari ekki í eftirlitsaðgerðir án fullnægjandi tilefnis.

Eftirlitsaðgerðir eru áhrifaríkt verkfæri til að tryggja reglufylgni en auknar líkur eru á að þær beri árangur ef fullnægjandi réttlæting liggur þeim til grundvallar og þær byggjast á áhættumati. Til að tryggja að svo sé þarf að lögfesta að eftirlitsaðgerðir grundvallist á:

- Áhættumati eftirlitsstofnunar á viðkomandi eftirlitsskyldum aðila.
- Rökstuddum grun um að ekki sé farið að reglum.
- Aðeins á að fara í litlu mæli í eftirlitsaðgerðir á grundvelli handahófskennds úrtaks og þá einungis í þeim tilgangi að kanna og meta hvort aðgerðafræði við mat á áhættu sé rétt og kanna skilvirkni eftirlitsins að öðru leyti.

Eftirlitsstofnanir eiga að verja kröftum sínum fyrst og fremst í eftirlit með aðilum þar sem:

- Brot á reglum geta valdið umtalsverðri áhættu fyrir samfélagið.
- Miklar líkur eru á að eftirlitsskyldir aðilar séu ekki að fara að lögum og reglum.

3.6 Upplýsingaöflun

Grundvallarregla ætti að vera að eftirlitsstofnanir kalli ekki eftir upplýsingum nema fullnægjandi þörf sé á þeim og að eftirlitsskyldir aðilar þurfi ekki að veita sömu upplýsingar oft en einu sinni.

Skilvirkt eftirlitakerfi byggt á áhættumati kallar á haldbærar upplýsingar. Hins vegar er mikill kostnaður fólgin í upplýsingagjöf og öflun en sá kostnaður fellur bæði á eftirlitsskylda aðila og eftirlitsstofnanir. Mikilvægt er því að jafnvægi sé á milli þeirra upplýsinga sem þarf að veita eftirlitsstofnunum og þeirrar reglubyrðar sem réttlætanlegt er að lögð sé á viðkomandi aðila.

Eftirlitsstofnanir þyrftu að taka tillit til eftirfarandi þegar metið er hvaða upplýsingar á að fara fram á:

- Greina og meta þörfina fyrir viðkomandi gögnun sem kalla á eftir frá eftirlitsskyldum aðilum.
- Meta kostnað og ábata af þeim gögnum sem kalla á eftir.
- Meta sérstaklega með hvaða hætti draga má úr kostnaði eftirlitsskyldra aðila við gagnaöflun með því að tillit sé tekið til áhættu, tíðni gagnaöflunar, hvort hægt sé að afla gagna eftir öðrum leiðum og með því að leyfa rafræn gangaskil.
- Ef tvær eða fleiri eftirlitsstofnanir eiga að afla sömu gagna fá eftirlitsskyldum aðila þyrftu að vera til staðar kerfi og heimild til að deila upplýsingum í stað þess að afla þeirra margoft.

3.7 Eftirlits- og rannsóknaráætlanir

Vinnuhópurinn leggur til að bundið verði í lög að áður en eftirlitsstofnun hefur eftirlitsaðgerð sé rituð skrifleg eftirlits- eða rannsóknaráætlun sem innihaldi tiltekna upplýsingar og áætlun gerð um hina fyrirhuguðu aðgerð. Reglunni um eftirlits- og rannsóknaráætlanir er ætlað að ná til allra eftirlitsaðgerða og rannsókna sem eftirlitsstofnun hefur frumkvæði að en ekki t.d. til leyfisveitinga sem koma til að frumkvæði viðkomandi umsækjenda um slík leyfi. Frávik frá

skyldu til að rita eftirlits- og rannsóknaráætlun bæri þó að túlka þröngt og sem undantekningarreglu.

Áður en eftirlitsstofnun hefur eftirlitsaðgerð er mikilvægt að fyrir liggi með skýrum og ótvíræðum hætti hvert sé eðli, rök fyrir, væntanlegt umfang og tilefni þeirrar aðgerðar sem fyrirhugað er að fara í. Mikilvægið snýr ekki síður að eftirlitsstofnuninni sjálfri en að þeim sem eftirlitsaðgerðin beinist að. Þannig að framkvæma megi eftirlitsaðgerð með skilvirkum og markvissum hætti er nauðsynlegt að í upphafi liggi fyrir tilteknar upplýsingar og áætlun um með hvaða hætti aðgerðinni, sem fyrirhugað er að fara í, verði háttáð og hún framkvæmd. Geta ætti um þann tíma sem áætlað er að eftirlitsaðgerð taki frá upphafi til enda, hvert umfangið sé og hvaða mannafla gert er ráð fyrir verja þurfi til verksins. Geta þarf um hvaða gagna þarf að afla og af hverju, hvaða hættu stafar af ætluðu broti, hvernig meðalhófs verði gætt, hvaða valdbeitingarheimildir er gert ráð fyrir að notaðar verði og í hvaða markmiði. Rétt er að getið sé hvaða einstaklingur eða einstaklingar tóku ákvörðun um eftirlitsaðgerð, hvenær það var gert og á hvaða lagagrundvelli.

Eftirlits- og rannsóknaráætlanir eru mikilvægt verkfæri í höndum eftirlitsstofnana þannig að unnt sé að sýna fram á, meðan á eftirlitsaðgerð stendur og eftir að henni líkur, að nægt tilefni hafi verið fyrir eftirlitsaðgerðinni, að gætt hafi verið meðalhófs við val á og beitingu valdheimilda og að staðið hafi verið að viðkomandi eftirlitsaðgerð með faglegum og skilvirkum hætti. Afar óheppilegt verður að telja að eftirlitsstofnun þurfi að sitja undir mikilli gagnrýni á eftirlitsaðgerðir sínar, hvort sem það er á meðan á þeim stendur eða eftir að þeim líkur. Eftirlits- og rannsóknaráætlanir eru til þess fallnar að veita eftirlitsstofnunum vernd fyrir slíkri gagnrýni þar sem þær geta þá sýnt fram á með óyggjandi hætti hvert var tilefnið, hvernig gert var ráð fyrir að eftirlitsaðgerð yrði framkvæmd og hver var ætluð niðurstaða ef tilefnið eða rökstuddur grunur reynist vera á rökum reistur.

Innleiðing slíkra eftirlits- og rannsóknaráætlana er því til þess fallin að auka traust og trúverðugleika eftirlitsstofnana, sem á að auðvelda þeim störf sín. Óljóst tilefni eða óskilvirk framkvæmd eftirlitsaðgerða er á hinn veginn til þess fallin að draga úr trúverðugleika eftirlitsstofnana og þar með torvelda þeim störf sín. Hafa verður í huga að erfitt getur reynst fyrir eftirlitsstofnun að réttlæta með trúverðugum hætti eftirlitsaðgerðir sínar eftir að þeim líkur ef engin gögn eru til staðar sem geta staðfest frásögn eftirlitsstofnunar um tilurð máls með óyggjandi hætti.

Einnig er mikilvægt, sérstaklega í umfangsmiklum rannsóknnum, að geta litið til baka og fengið staðfestingu á því að rannsókn miði í rétta átt m.v. það sem upphaflega var lagt af stað með. Sérstaklega má benda á að ef nýir starfsmenn koma að umfangsmiklum rannsóknnum, sem staðið hafa í langan tíma, er mikilvægt fyrir þá að geta áttað sig með auðveldum hætti á hvað var lagt af stað með og hvert skuli stefna. Þegar farið er að stað í flókin og umfangsmikil verkefni er auðvelt að missa yfirsýn og að vinnan verði þar með ómarkviss en eftirlits- og rannsóknaráætlanir eru gott verkfæri til að bæta þar úr. Eftirlits- og rannsóknaráætlanir eru þar með gott verkfæri til að afmarka vinnuna nægilega til að hún sé líkleg til að bera tilætlaðan árangur.

Mikilvægt er fyrir réttaröryggi borgaranna og þeirra fyrirtækja sem þurfa að þola eftirlitsaðgerðir eða rannsóknir að ljóst sé hvert er tilefni eftirlitsaðgerðar, hvernig framkvæma eigi hana og hvert markmiðið með eftirlitsaðgerð hafi verið. Afar óheppilegt er fyrir réttaröryggi borgaranna að ekki séu til staðar óyggjandi og skjalfestar upplýsingar um tilefni og fyrirhugaða framkvæmd eftirlitsaðgerða. Eftirlitsaðgerðir geta verið afar íþyngjandi fyrir einstaklinga og fyrirtæki, jafnvel svo að viðkomandi eigi sér vart viðreisnar von, þó að rannsókn leiði ekki til þess að rökstuddur grunur sé staðfestur. Í ljósi þess verður að telja að gera verði þá kröfu til eftirlitsstofnana að þær vandi til verka eins og nokkur kostur er þar sem

Óbætanlegt tjón getur orðið af aðgerðum þeirra, en jafnframt að fullur rekjanleiki sé á tilurð og framkvæmd eftirlitsaðgerðar.

Því meira sem eftirlitsaðgerð er íþyngjandi fyrir eftirlitsskylda aðila og þá einstaklinga sem að þeim standa, því mikilvægara er að vandað sé til gerðar eftirlits- og rannsóknaráætlana og að þær séu ítarlegri. Ef fyrirhugað er að beita valdheimildum eftirlitsstofnunar eða leita til dómstóla eftir heimild til að beita þvingunarúrræðum þá eykst að sama skapi mikilvægi þess að vandað sé til gerðar eftirlits- og rannsóknaráætlana. Undantekningarlaus regla ætti að vera að ef óskað ef eftir valdbeitingarheimildum hjá dómara þá skuli leggja eftirlits- eða rannsóknaráætlun fyrir viðkomandi dómara, sem hann geti þá byggt ákvörðun sína á.

Lagt er til að bundið verði í lög að áður en eftirlitsstofnun hefur eftirlits- eða rannsóknaraðgerð skuli liggja fyrir með skýrum og ótvíræðum hætti skrifleg eftirlits- eða rannsóknaráætlun þar sem fram komi áætlun um hina fyrirhuguðu aðgerð og hvaða rökum og gögnum hún er studd.

3.8 Gagnsæi

Lögfesta þarf reglur um að eftirlitsstofnanir gefi upp skýrar og ljósar ástæður fyrir eftirlitsaðgerð til þess aðila sem aðgerðin beinist að á sama tíma og aðgerðin fer fram. Staðfesta þarf skýringu skriflega eins fljótt og auðið er og veita fullnægjandi leiðbeiningar um málsmeðferðina og kæruleiðir.

3.9 Ábyrgð eftirlitsstofnana

Tryggja þarf með einföldum hætti skaðleysi þeirra sem sæta ólögætum aðgerðum eftirlitsstofnana, s.s. með því að viðhlítandi málskostnaður sé ákvarðaður fyrir úrskurðar- og kæruneftndum. Þá leggur vinnuhópurinn til að sett verði á stofn sérstakt bótakerfi svo unnt sé með einföldum, skjótum og skilvirkum hætti að bæta tjón eftirlitsskyldra aðila sem orðið hefur af framangreindum sökum vegna aðgerða eftirlitsstofnana. Tilgangur bótakerfisins væri, auk þess að rétta hlut þess eftirlitsskylda aðila sem ólögættri meðferð hefði sætt, að leiða til almennra varnaráhrifa fyrir eftirlitsstofnanir svo þeim sé með því veitt aðhald til að halda starfsemi sinni og starfsháttum innan þeirra marka sem þeim er gert að starfa eftir.

4 Samræmd sérlöggjöf um hverja sjálfstæða eftirlitsstofnun

Lagaumgjörð eftirlitsstofnana er mjög mismunandi fyrir hverja eftirlitsstofnun fyrir sig. Um sumar eftirlitsstofnanir gildir sérlöggjöf sem tekur sérstaklega til starfsemi viðkomandi eftirlitsstofnunar en í öðrum tilfellum er lagagrundvöll eftirlitsstofnana að finna sem hluta af þeim grundvallarlögum sem um starfsemi atvinnulífsins gilda eða þá á víða og dreif í löggjöf. Telja verður að slíkt sé óheppilegt fyrirkomulag sem til er komið vegna afmarkaðrar nálgunar að viðfangsefni hverrar eftirlitsstofnunar fyrir sig og af ýmsum sögulegum ástæðum þegar eftirlitsstofnunum hefur verið komið á fót, oft sem viðbrögðum við hinum ýmsu aðstæðum.

Lagt er til að lagaumhverfi eftirlitsstofnana verði samræmt og staðlað. Lagt er til að hverri sjálfstæðri eftirlitsstofnun verði sett stöðluð sérlög þar sem skýrt verði kveðið á um hvert hlutverk viðkomandi eftirlitsstofnunar er og þá með tilliti til skilgreinds tilgangs og markmiða þeirra laga sem viðkomandi eftirlitsstofnun er falið umsjón með.

Margþættur tilgangur er með að taka upp sérlöggjöf um hverja eftirlitsstofnun. Hann er m.a. að gera stjórnskipan, ákvarðanatöku og réttarstöðu eftirlitsstofnana skýrari og samræmdari með það að markmiði að fyrirsjáanleiki aukist og ábyrgð sé skýr og skilgreind. Tilgangurinn er sömuleiðis að marka sjálfstæða stefnu fyrir hverja eftirlitsstofnun sem er þá ekki fastbundin og samofin þeim lögum sem viðkomandi eftirlitsstofnunum er falið að vinna með. Væri það þá jafnframt til þess fallið að leggja áherslu á að hverri eftirlitsstofnun er falið sjálfstætt markmið og að viðkomandi lög um starfsemi atvinnulífsins væru verkfæri í höndum eftirlitsstofnunar fremur en órjúfanlegur hluti tiltekinna eftirlitsstofnana.

Með því að taka upp samræmda rammalöggjöf má gera eftirlitskerfið í heild einingaskipt þannig að með tiltölulega einföldum lagabreytingum megi flytja verkefni frá einni eftirlitsstofnun yfir til annar. Slíkt fyrirkomulag býður upp á að verkefni verði hreyfanlegri og með auðveldum hætti megi sameina eða samræma verkefni eftir því sem hagkvæmast verður talið á hverjum tíma. Fyrirkomulagið býður jafnframt upp á að með auðveldum hætti megi undanskilja einstaka hluta laga sérstöku eftirliti ef viðkomandi lagaákvæði eru ekki talin uppfylla tiltekin eftirlitsþröskuld.

Í sérlögum um hverja eftirlitsstofnun væri rétt að tilgreina hvaða valdheimildir viðkomandi eftirlitsstofnunum séu faldar og í hvaða tilfellum geti komið til beitingar þeirra. Stjórnskipun eftirlitsstofnunar ætti ennfremur að vera tilgreind þar og hvernig háttað skuli samskiptum ráðherra og viðkomandi eftirlitsstofnunar. Fleiri en einn ráðherra gæti t.d. haft málefni tiltekinna eftirlitsstofnunar með höndum ef eftirlitsstofnun er falið hlutverk sem fellur undir ábyrgðarsvið fleiri en eins ráðherra.

Lagt er til að lagaumhverfi eftirlitsstofnana verði samræmt og staðlað. Lagt er til að hverri sjálfstæðri eftirlitsstofnun verði sett stöðluð sérlög þar sem skýrt verði kveðið á um hvert hlutverk viðkomandi eftirlitsstofnunar er og þá með tilliti til skilgreinds tilgangs og markmiða þeirra laga sem viðkomandi eftirlitsstofnun er falið umsjón með.

4.1 Stjórnkerfið starfi sem ein heild

Mikilvægt er að allt stjórnkerfið starfi sem ein heild og ekki sé óþarfa togstreita til staðar milli eftirlitsstofnana annars vegar og ráðherra hins vegar. Afar óheppilegt verður að telja að stefna einstaka ráðherra sem ábyrgð ber á tilteknum málaflokkum annars vegar og stefna

einstaka eftirlitsstofnana hins vegar sé í andstöðu hvor við aðra. Slík togsteita getur ekki talist vera til þess fallin að árangur náist varðandi heildarhagsmuni ríkisins og almennings. Eftirlitsstofnanir eru órjúfanlegur hluti af heildarstjórnkerfi landsins og mikilvægt að allir hlutar stjórnkerfisins séu að vinna að sameiginlegum markmiðum eins og kostur er á hverjum tíma.

Til að lágmarka slíka togstreitu er lagt til að aðkoma ráðherra að stefnumótun eftirlitsstofnana verði skilgreind og lögfest. Lagt er til að ráðherrum verði veitt heimild til að setja eftirlitsstofnunum erindisbréf þar sem stefnu og áherslum ráðherra er komið á framfæri við eftirlitsstofnun með skilgreindum og lögformlegum hætti. Viðkomandi eftirlitsstofnun ber þá að hafa hliðsjón af erindisbréfi ráðherra þegar stefna viðkomandi eftirlitsstofnunar er mótuð og framkvæmd í þeim tilgangi sem að framan hefur verið gerð grein fyrir. Tryggja þarf skýra, skipulega og reglulega upplýsingagjöf eftirlitsstofnunar til ráðuneytis, m.a. í formi ársskýrslna.

Lagt er til að aðkoma ráðherra að stefnumótun eftirlitsstofnana verði skilgreind og lögfest. Lagt er til að ráðherrum verði veitt heimild til að senda eftirlitsstofnunum erindisbréf þar sem stefna og áherslur ráðherra er komið á framfæri við eftirlitsstofnun með skilgreindum og lögformlegum hætti. Tryggja þarf skýra, skipulega og reglulega upplýsingagjöf eftirlitsstofnunar til ráðuneytis, m.a. í formi ársskýrslna.

4.2 Stjórnskipan sjálfstæðra eftirlitsstofnana

Lagt er til að stærri eftirlitsstofnanir hafi yfirstjórn sem falin væri ábyrgð á starfsemi stofnunarinnar. Hlutverk yfirstjórnar væri einkum að móta stefnu og áherslur í starfi eftirlitsstofnunar og sinna eftirliti með starfsemi hennar, auk þess að ráða forstjóra eftirlitsstofnunar. Starfsvið og ábyrgð yfirstjórnar hverrar eftirlitsstofnunar yrði nánar skilgreint í sérlægum hverrar stofnunar en lögð er áhersla á að samræmis verði gætt um hvernig þeim málum verði háttað milli einstakra eftirlitsstofnana í þeim tilgangi að stjórnskipun þeirra geti verið með sem skýrustum hætti.

Lagt er til að skipun í stjórnir eftirlitsstofnana verði ekki á hendi einstakra ráðherra heldur verði ríkisstjórninni í heild falið að skipa í stjórnirnar sameiginlega. Tilgangur þessa fyrirkomulags er að draga úr pólitískri áhættu við skipun í stjórnir sjálfstæðra eftirlitsstofnana með það að markmiði að auka trúverðugleika viðkomandi eftirlitsstofnana.

Þá er lagt til að ráðherra sem eftirlitsstofnun heyrir undir í stjórnskipulegu tilliti verði veitt heimild til að skipa sérstök fagrað með fulltrúum viðkomandi eftirlitsstofnunar og hagsmunaaðilum í þeim tilgangi að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á fagsviðum eftirlitsstofnunarinnar.

Sú stjórnskipan sem lögð er til varðandi sjálfstæðar eftirlitsstofnanir felur í sér aukið sjálfstæði þeim til handa. Aukið sjálfstæði þýðir þó ekki að viðkomandi eftirlitsstofnunum beri ekki að vera samstíga öðrum hlutum stjórnkerfisins. Framangreindu erindisbréfi ráðherra er ætlað að vinna gegn því að togstreita geti myndast innan stjórnkerfisins þó að sjálfstæði eftirlitsstofnana verði aukið.

Lagt er til að sjálfstæðar eftirlitsstofnanir hafi yfirstjórn sem falin er ábyrgð á starfsemi stofnunarinnar. Hlutverk yfirstjórnar væri einkum að móta stefnu og áherslur í starfi eftirlitsstofnunar og hafa eftirlit með henni. Jafnframt er lagt til að skipun í stjórnir sjálfstæðra eftirlitsstofnana verði ekki á hendi einstakra ráðherra heldur verði ríkisstjórninni í heild falið að skipa í stjórnirnar sameiginlega. Ráðherra verði veitt heimild til að skipa sérstök fagráð með fulltrúum viðkomandi eftirlitsstofnunar og hagsmunaaðilum í þeim tilgangi að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á fagsviðum eftirlitsstofnunarinnar.

4.3 Eftirlitsþröskuldur

Við mat á því hvort fella eigi tiltekin lagaákvæði undir sérstakt eftirlit eftirlitsstofnunar þarf að meta ábatann af eftirlitinu og þann kostnað sem af eftirlitinu hlýst. Aðeins ef ábatinn er meiri en kostnaðurinn á að fela eftirlitsstofnun sérstakt eftirlit með tiltekinni reglufylgni.

Jafnframt má líta á eftirlit og ábata af eftirliti sem kúrfu þar sem finna má hámarksgildi. Með eftirliti eftirlitsstofnunar má ná fram ábata upp að ákveðnu hámarki en ef eftirlitið og sá kostnaður sem af því hlýst fyrir samfélagið í heild fer umfram tiltekin mörk þá leiða jaðaráhrif frekara eftirlits til fallandi ábata fyrir samfélagið. Leitast þarf við að greina með hvaða hætti unnt er að hámarka ábatann af eftirliti sem þá leiðir til hámarksgræns samfélagslegs ávinnings af því eftirliti, sem aftur leiðir til aukinnar hagsældar fyrir almenning.

Með samræmdri rammalöggjöf um eftirlitsstofnanir má með auðveldum hætti fella út sérstakt eftirlit með tilteknum lagaákvæðum eða setja tiltekin lagaákvæði undir sérstakt eftirlit ef samfélagslegur ábati er metinn af því. Eins og gerð hefur verið grein fyrir á meginreglan varðandi aðhald að reglufylgni að vera í höndum markaða og almennra dómstóla en sérstakt eftirlit á aðeins að koma til ef samfélagslegur ábati er metin af því. Samræmd sérlöggjöf um hverja eftirlitsstofnun bíður upp á þann sveigjanleika að unnt sé með viðvarandi hætti að leggja mat á ábatann af eftirliti og koma á sérstöku eftirliti eða afnema það eins og hagkvæmdast er talið vera á hverjum tíma án þess að grundvallarbreytingar þurfi að gera á löggjöfinni í hvert skipti sem breyting á verkefnum er gerð.

Með sama hætti og framangreindum eftirlitsþröskuldi hefur verið lýst má meta ábatann af hinum ýmsu leyfisveitingum og þá skilgreina með sama hætti leyfisveitingarþröskuld, sem væri þá tiltekinn þröskuldur sem þyrfti að yfirstíga til að réttlæt看legt væri að tiltekin starfsemi væri leyfisskyld fremur en t.d. tilkynningarskyld.

5 Gæðastjórnun og bótakerfi

5.1 Gæðastjórnun

Ísland keppir á alþjóðavettvangi um fyrirtæki, fjárfestingar og mannauð. Í viðleitni til að laða að fjárfestingu og fyrirtæki, með það að markmiði að efla hagkerfið og þar með almenna velferð borgaranna, þarf starfsumhverfi fyrirtækja að standast samanburð við það sem best þekktist í öðrum löndum. Eftirlitsumhverfi er stór þáttur í starfsumhverfi fyrirtækja sem verður þar með að vera eins og best verður á kosið til að ná markmiðum um aukna velferð. Samræmd framkvæmd varðandi áhættumat eftirlitsstofnana og starfshætti þeirra að öðru leyti er til þess fallið að skapa stöðugt og fyrirsjáanlegt eftirlitsumhverfi fyrir eftirlitsskylda aðila sem þá er aftur til þess fallið að auðvelda þeim fjárfestingar og uppbyggingu á starfsemi sinni, hvort sem um nýja starfsemi er að ræða eða uppbyggingu á þeirri starfsemi sem fyrir er.

Í þessu samhengi má líta á eftirlitsumhverfið sem þjónustu sem ríkið veitir fyrirtækjum til að geta notið aðgangs að erlendum mörkuðum og starfað innan þeirra laga og reglna sem í gildi eru á hverjum tíma, sjálfum sér og almenningi til heilla. Til að starfsumhverfi fyrirtækja geti verið með besta móti þarf framangreind þjónusta að vera veitt með sem mestum gæðum til að ná markmiðum um bætt lífskjör og almennar efnahagslegar framfarir. Samlíking eftirlits við þjónustu sem veitt er að öðru leyti af þjónustufyrirtækjum leiðir einnig til þess að beita má sömu aðferðafræði og þjónustufyrirtæki beita til að tryggja gæði þjónustu sinnar.

Í þessu skyni er lagt til að tekin verði upp gæðastjórnun á starfsemi eftirlitsstofnana landsins. Hlutverk gæðastjórnunar verður að meta og mæla með kerfisbundnum hætti gæði þjónustu eftirlitsstofnana og veita upplýsingar og leiðbeiningar um úrbætur til eftirlitsstofnana, Alþingis og almennings í landinu. Aðhald það sem í gæðastjórnuninni á að felast er að upplýsingar verða veittar opinberlega um hvernig einstaka eftirlitsstofnanir eru að standa sig og hvernig þær koma út í samanburði við aðrar eftirlitsstofnanir.

Gæðastjórnun hefði einnig það hlutverk að greina tilfelli þar sem reglur hafa verið innleiddar með óþarflega íþyngjandi hætti og hvort framkvæmd reglna sé jafnframt óþarflega íþyngjandi. Jafnframt að afla sé samræmdra upplýsinga um árangur eftirlitsstofnana af starfsemi sinni og hvaða viðhorf eftirlitsskyldir aðila hafa til einstakra eftirlitsstofnana.

Viðhorf eftirlitsskyldra aðila til eftirlitsstofnana geta gefið haldgóðar vísbendingar um hvernig einstaka eftirlitsstofnanir eru að standa sig í samanburði við aðrar og þá jafnframt beint sjónum að vandamálum sem kunna að vera til staðar og vert er að leitast við að leysa. Ef fyrirtæki geta borið traust til þess að tekið sé tillit til þess kostnaðar sem á þau eru lögð t.d. í formi reglubyrði þá verður ekki annað talið en að þau séu líklegri til að fjárfesta hér á landi og velja landið undir starfsemi sína.

Vart verður talið að hægt verði að má markmiði um hágæða regluumhverfi hér á landi nema það byggist m.a. á gæðastjórnun, sem hefur það verkefni að leggja mat á skilvirkni starfshátta eftirlitsstofnana, hvaða áhrif starfsemi þeirra hefur og hvaða kostnað því er fylgjandi fyrir atvinnulífið. Tiltölulega auðvelt getur reynst að setja almenn lög um starfshætti eftirlitsstofnana til samræmingar og endurbóta en öðru máli gegnir um að ná fram hugarfarsbreytingu og að eftirlitsstofnanir aðlagi starfshætti sína í raun að þeirri hugmyndafræði sem býr að baki slíkum lögum. Fylgja þarf eftir slíkri lagasetningu með viðvarandi vinnu til að bæta gæði starfshátta eftirlitsstofnana.

Lagt er til að sett verði á fót gæðastjórnun sem hefur það hlutverk að meta gæði eftirlits og starfshætti eftirlitsstofnana.

5.2 Bótakerfi

Eitt er að setja ítarlegar reglur um með hvaða hætti eftirlitsstofnanir eiga að starfa en annað er að farið sé í raun eftir þeim reglum þegar kemur að eftirliti eftirlitsstofnana og beitingu þeirra á valdheimildum sínum.

Umfang eftirlits- og rannsóknaraðgerða hefur farið vaxandi undanfarin og valdheimildir allmarga eftirlitsstofnana aukist umtalsvert á sama tíma. Samhliða auknu umfangi og auknum valdheimildum fylgir sú hættu að mistök verði við framkvæmd aðgerða. Sýnir reynslan að eftirlitsstofnanir hafa verið misjafnlega í stakk búnar til að axla þetta aukna umfang og beita valdheimildum sínum. Mikilvægt er að tekið sé upp skilvirkt bótakerfi sem ætlað er það hlutverk að bæta tjón sem eftirlitsstofnanir valda eftirlitsskyldum aðilum með aðgerðum sínum, ef viðkomandi aðgerðir uppfylla ekki þær kröfur sem gerðar eru til þeirra. Fyrirsjáanleiki regluhverfis þarf að vera mikill og fyrirtæki þurfa jafnframt að geta rekið starfsemi sína í trausti þess að ef gert er á hlut þeirra af hálfu eftirlitsstofnana þá eigi þau rétt á viðeigandi og tímanlegum bótum þannig að hlutur þeirra sé réttur.

Núverandi réttarstaða eftirlitsskyldra aðila sem misrétti hafa verið beittir af hálfu eftirlitsstofnunar er sú að þurfa að sækja bætur í ríkissjóð með málshöfðun fyrir almennum dómstólum. Er það býsna viðurhlutamikið, ekki síst þegar um ræðir einstaklinga og minni og meðalstór fyrirtæki. Að frátöldum kostnaði við málarekstur fyrir dómstólum, sem reynst getur umtalsverður, er rétt að haft sé í huga að eftirlits- og rannsóknaraðgerðir hafa oft á tíðum staðið yfir árum saman með tilheyrandi fjárútlátum fyrir hinn eftirlitsskylda aðila áður en sannreynt er brot eftirlitsstofnunar á réttindum hins eftirlitsskylda aðila og mál fellt niður eða aðgerðir eftirlitsstofnunar ómerktar af úrskurðar- eða kærunefndum eða jafnvel dómstólum.

Tryggja þarf með einföldum hætti skaðleysi þeirra sem sæta ólögum aðgerðum eftirlitsstofnana, s.s. með því að viðhlítandi málskostnaður sé ákvarðaður fyrir úrskurðar- og kærunefndum. Þá leggur vinnuhópurinn til að settar verði reglur sem tryggi að unnt sé með einföldum, skjótum og skilvirkum hætti að bæta tjón eftirlitsskyldra aðila sem orðið hefur af ólögum aðgerðum eftirlitsstofnana. Tilgangur þeirra reglna væri, auk þess að rétta hlut þess eftirlitsskylda aðila sem ólögum meðferð hefði sætt, að leiða til almennra varnaráhrifa fyrir eftirlitsstofnanir svo þeim sé með því veitt aðhald til að halda starfsemi sinni og starfsháttum innan þeirra marka sem þeim er gert að starfa eftir.

Hugsanlega má koma því þannig fyrir að Umboðsmanni Alþingis verði falið það verkefni að ákvarða bætur til handa þeim sem gert hefur verið á hlut eða þá að það verkefni verði falið sérstakri nefnd. Kosturinn við hið fyrrnefnda er sú ótvíræða sérþekking sem þegar til staðar á reglum stjórnarsýslunnar hjá embætti Umboðsmanns Alþingis.

Lagt er til að sett verði á fót sérstakt bótakerfi til að bæta fyrir skaða sem eftirlitsstofnanir kunna að valda með ólögum aðgerðum.

Lokaorð

Í skýrslunni hefur verið gerð grein fyrir niðurstöðum af starfi I. hluta vinnuhóps um eftirlitsstofnanir. Í skýrslunni er sett fram sýn vinnuhópsins á með hvaða hætti rétt sé að standa að lagalegri umgjörð og stjórnskipulegri uppbyggingu eftirlitsstofnana og samskiptum eftirlitsstofnana við önnur stjórnvöld og eftirlitsskylda aðila, með það að markmiði að ná fram einfaldleika, skýrleika, fyrirsjáanleika, skilvirkni, hagkvæmni, samræmi og meðalhófi við meðferð mála. Helstu tillagna vinnuhópsins er getið í upphafi áfangaskýrslunnar og er vísað til þeirra.

Í megindráttum miða tillögur vinnuhópsins að því að skerpt verði á lagaumhverfi og reglum um starfsemi eftirlitsstofnana í þeim tilgangi að ná framangreindum markmiðum. Miða tillögurnar öðrum þræði að því að færa eftirlitsstofnanir frá því að löggæsluhlutverk sem einkennt hefur þær æði margar, yfir í að vera þjónustustofnanir með ríkt upplýsinga- og leiðbeiningahlutverk, þar sem sameiginlegt markmið eftirlitsstofnana og eftirlitsskyldra aðila er samvinna um reglufylgni. Alþjóðleg reynsla hefur sýnt að sú nálgun er heppilegust til árangurs. Markmiðið er þó áfram hið sama; að reglum sé fylgt og að varnarmarkmiðum með eftirliti sé náð.

Eins og gengið var út frá þegar vinnuhópurinn var skipaður þá mun áframhaldandi starf vinnuhópsins markast af niðurstöðum þessa I. hluta verkefnisins. Á grundvelli þeirra mun vinnuhópurinn, að höfðu samráði við og samkvæmt ákvörðun forsætisráðuneytisins, hefjast handa við nánari skoðun á stjórnskipulagi, stjórnsýslu og verkefnum eftirlitsstofnana þar sem þörf réttarúrbóta verður greind og tillögur settar fram til samræmis við viðmið vinnuhópsins. Sérstaklega verður þar hugað að því að koma í veg fyrir skörun verkefna á milli eftirlitsstofnana, hvort einfalda megi eða hagræða með tilfærslu verkefna, sameiningu stofnana eða jafnvel niðurlagningu tiltekins eftirlits, verði þess ekki talin þörf. Verður jafnframt hugað að stærðarhagkvæmni eftirlitsstofnana í því sambandi. Vinnu við verkefni II. hluta er ætlað að vera til stuðnings og fyllingar öðru starfi sem þegar er í gangi innan stjórnkerfisins varðandi sameiningar stofnana og hagræðingar í ríkisrekstri en ekki koma í stað þess starfs eða taka með neinum hætti yfir þau verkefni sem eru þegar í gangi.

Heimildaskrá

OECD (2014), „The Governance of Regulators“, París. www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page1.

OECD (2014), „Regulatory Enforcement and Inspections“, París. www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/regulatory-enforcement-and-inspections_9789264208117-en#page1.

Hampton, P. (2005), „Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement“, HM Treasury, London, www.berr.gov.uk/files/file22988.pdf.

Department for business enterprise & regulatory reform (2007), „Code of Practice for Regulators“, London. www.merseyfire.gov.uk/aspx/pages/protection/pdf/Compliance_code2.pdf.