

Inngangur

Samgöngustofu hefur verið falið það hlutverk af vinnuhópi á vegum forsætisráðherra að gefa álit á því að hve miklu leyti stofnunin vinni eftir viðmiðum OECD um meðferð mála hjá eftirlitsstofnunum og þá hvort þessi viðmið séu hentug sem leiðbeiningar á Íslandi. Einnig er óskað eftir ábendingum um hvernig megi bæta eftirlitsstarfsemi hjá stofnuninni, þ.m.t. hvort þær reglur sem hún starfi eftir séu við hæfi.

Viðmið OECD fela í sér eftirtalda sjö þætti: 1) Skýr hlutverk eftirlitsaðila, 2) Koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og traust, 3) Ákvarðanatökufærli og stjórn sjálfstæðra eftirlitsaðila, 4) Ábyrgð og gagnsæi, 5) Tengsl við eftirlitsskylda aðila, 6) Fjármögnun, og 7) Frammistöðumat.

Verður nú farið yfir sýn Samgöngustofu sem stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunar á alla ofantalda þætti, sem falla undir viðmið OECD, ásamt því að horft verður til þeirra alþjóðlegu ráðlegginga um hvernig bæta megi eftirlit. Eflaust má finna fleiri atriði og sjónarmið sem áhugavært væri að setja hér fram en í þessum fyrsta hluta vinnunnar er látið hér staðar numið.

1. Skýrt hlutverk eftirlitsaðila

Hlutverk og markmið Samgöngustofu er skilgreint í 1. gr. um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála, nr. 119/2012. Þá er í fjölmörgum lögum og reglugerðum sem fjalla um starfssvið stofnunarinnar fjallað nánar um eftirlitshlutverk hennar, t.d. hafnalögum nr. 61/2003, lögum um eftirlit með skipum nr. 47/2003, umferðarlögum nr. 50/1987 og loftferðalögum nr. 60/1998.

Nánari útfærsla á eftirliti stofnunarinnar er yfirleitt ekki skilgreint í lögum og reglum heldur í verkferlum innan gæðakerfis stofnunarinnar. Eftirlit sem fellur undir alþjóðaregluverk er þó stundum skilgreint nánar varðandi tíðni, framkvæmd, o.fl.

Samgöngustofa lýtur eftirliti ýmissa evrópskra og alþjóðlegra stofnana. Má þar helst nefna EASA og ICAO í flugmálum, EMSA og IMO í siglingum og ERCA varðandi ökuritakort í bifreiðum. Þá lýtur stofnunin einnig úttektum ESA, Eftirlitsstofnunar EFTA.

Hlutverk Samgöngustofu er ekki alltaf nægilega skýrt og skarast á tíðum við svið annarra eftirlitsstofnana, s.s. Umhverfisstofnunar varðandi ýmis umhverfismál. Þá þarf t.d. að ganga frá verkaskiptingu milli Samgöngustofu, Isavia og Vegagerðarinnar. Vel skilgreind hlutverk eftirlitsaðila hámarka skilvirkni eftirlits.

Stofnunin vinnur tilgreind verkefni í samráði við aðra eftirlitsaðila og er þá samstarfið yfirleitt tilgreint nánar í reglugerðum, s.s. við Einkaleyfastofu, Umhverfisstofnun, Landhelgisgæslu, lögreglu og skoðunarstöðvar bifreiða. Hefur slíkt samstarf yfirleitt leyst úr því ef hlutverk aðila eru óljós. Gera má ráð fyrir því að máli yrði vísað til ráðuneytis ef vafi væri á valdsviði og leyst úr ágreiningi þar um. Með stofnun nýrrar

sameiginlegrar stofnunar Samgöngustofu og nýrra verkefna þá gæti komið til skörunar við verkefni annarra stofnana en eins og staðan er í dag er þetta ekki sérstakt áhyggjuefni.

Að mati Samgöngustofu hentar þetta viðmið OECD vel sem leiðbeining fyrir íslenska stjórnsýslu.

2. *Koma í veg fyrir hagsmunaaðreikstra og skapa traust*

Samkvæmt lögum nr. 119/2012 um Samgöngustofu er stofnunin sérstök ríkisstofnun sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra.

Samgöngustofa telur að ekki sé alltaf tryggt nægt sjálfstæði í ákvarðanatöku stofnunarinnar þar sem reynslan hefur sýnt að fagráðuneyti hafi oft á tíðum gripið inn í faglegt ákvörðunarferli stofnunarinnar með einum eða öðrum hætti og réttum stjórnsýsluferlum því ekki verið fylgt. Einnig hefur stofnunin orðið vör við íhlutun embættismanna í því skyni að sinna persónulegum málum. Samgöngustofa telur sig því ekki í öllum tilvikum vera sjálfstæða eftirlitsstofnun gagnvart ráðuneyti og tekur undir orðalag í viðmiðum OECD um hlutverk og aðkomu ráðherra.

Skipun stjórnar eftirlitsaðila á ekki við í tilviki Samgöngustofu.

Í íslensku starfsumhverfi er ekki hægt að koma því við að stjórn og starfsfólk geti ekki unnið hjá öðrum eftirlitsskyldum aðilum eftir að látið er af störfum hjá stofnuninni. Starfamarkaður er of lítill og fólk of fátt.

3. *Ákvarðanatökufæri og stjórn sjálfstæðra eftirlitsaðila*

Samgöngustofa er eins og áður hefur komið fram ekki með stjórn. Hinsvegar eru starfandi fagráð siglinga, umferðar og flugs, þar sem koma saman hagsmunaaðilar í hverjum málaflokki og formaður er skipaður pólitískt af ráðherra. Fagráðin eru meira í ætt við grasrótarsamtök/samtök hagsmunaaðila sem hafa ekki sérstakt vald yfir stofnuninni né verkefnum hennar en eru umræðuvettvangur fyrir málaflokka sem þar er sinnt. Í fagráði sitja gjarnan fulltrúar stærstu viðskiptavina stofnunarinnar, fulltrúar Samtaka atvinnulífsins o.fl.

Ákvörðunartaka stofnunarinnar er því hjá sérfræðingum stofnunarinnar innan viðeigandi sérviðs með samhæfingu forstjóra.

4. *Ábyrgð og gagnsæi*

Samgöngustofa er sammála því að stofnunin sem eftirlitsaðili ber ábyrgð gagnvart ráðherra, öðrum eftirlitsskyldum aðilum og almenningi. Stofnunin hefur ekki verið beðin sérstaklega um að gera ráðherra sérstaka grein fyrir helstu aðgerðum og ákvörðunum stofnunarinnar (eins og lesa má úr leiðbeiningum OECD) en ráðherra hefur þó alltaf aðgang að verkefnum stofnunarinnar og sérfræðingum hennar, sé þess óskað. Í lögum nr. 119/2012 um Samgöngustofu, 4 mgr. 2. gr. kveður á um að stofnunin skuli birta árlega skýrslu um starfsemi sína. Mögulega væri ársskýrsla

stofnunarinnar besti kosturinn í framtíðinni til að koma helstu upplýsingum til þeirra sem láta sig málefni stofnunarinnar varða.

Verklagsreglur í gæðakerfi sem mótaðar eru innanhúss eru yfirleitt ekki aðgengilegar almenningi, t.d. á heimasíðu stofnunarinnar, enda hefur hingað til verið litið á þessar reglur sem verkfæri stofnunarinnar við að sinna sínu eftirlitshlutverki lögum samkvæmt. Það skal þó taka fram að veittar eru þær upplýsingar sem óskað er samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012.

Eins og áður hefur komið fram þá lýtur Samgöngustofa eftirliti ýmissa alþjóðlegra stofnana sem taka reglulega út starfsemina. Um framkvæmd slíks eftirlits er nánar fjallað í þeim alþjóðareglum sem innleiddar hafa verið hér á landi.

Varðandi ákvarðanir Samgöngustofu þá lúta þær stjórnsýslulögum og eru kærnanlegar til innanríkisráðuneytis.

5. *Tengsl við eftirlitsskylda aðila*

Samgöngustofa er í reglulegum samskiptum við eftirlitsskylda aðila, svo sem með samráðsfundum. Eftirlitsskyldir aðilar sem og aðrir hagsmunaaðilar hafa einnig aðgang að stofnuninni í gegnum áður nefnd fagráð, sem skipuð hafa verið um málaflokka stofnunarinnar í siglingum, umferð og flugi.

Samgöngustofa tekur undir að aðgengi almennings og fyrirtækja sem sækja þjónustu stofnunarinnar þarf að vera gott.

6. *Fjármögnun*

Samgöngustofa tekur undir þann texta sem kemur fram í lið 6 í samantektinni en telur að nokkur brotalöm sé á framkvæmdinni í dag sé miðað við leiðbeiningar OECD.

Fjármögnun eftirlitsstofnana ætti að ráða umfangi eftirlits, en gerir það ekki eins og staðan er í dag. Stofnunin myndi vilja að skýrar línur væru gefnar af fjárveitingavaldi um hvernig fjármagna ætti eftirlit. Ákveða þarf hvort framlag ríkisins eigi að standa undir eftirliti eða hvort þeir sem lúta eftirliti og hafa t.d. útgefin starfsleyfi frá stofnuninni, eigi að greiða fyrir. Samgöngustofa leggur til að þeir sem hafi starfsleyfi greiði fyrir það eftirlit sem þeir þiggja.

Í þeim tilvikum sem eftirlit er skylda ríkisins, t.d. ef um er að ræða sérstök verkefni sem skilgreind eru í alþjóðlegu regluverki gæti verið rétt að það greiddist af framlagi ríkisins sem hluti af almannaeillum

Samgöngustofa tekur undir að fjármögnun eigi ekki að hafa áhrif á ákvarðanir.

Samgöngustofa er jafnframt sammála því að fjármögnun skuli vera nægileg til að skyldum og markmiðum sé sinnt. Fjárlög sníða stakk stofnunarinnar og þau þurfa að styðja stefnumótun, stefnu og skyldu stofnunarinnar í eftirlitsmálum.

Hér er rétt að taka fram að Samgöngustofa hefur oft á tíðum ekki val um umfang og tíðni eftirlits, t.d. hvað varðar eftirlit með flugstarfsemi. Í gegnum samninginn um evrópska efnahagsvæðið hafa verið innleiddar gerðir sem kveða á um hvernig eftirliti skuli vera háttað. Mikilvægt er að uppfylla þessar kröfur og standast eftirlit erlendra aðila á fullnægjandi hátt þar sem samþykkt (vottuð) fyrirtæki (flugrekendur og viðhaldsfyrirtæki) og skírteini einstaklinga (flugvirkja og flugmanna) gilda í öllum aðildarríkjum Flugöryggisstofnunar Evrópu (EASA). Afar mikilvægt er að framkvæma það eftirlit sem krafist er svo að gagnkvæm viðurkenning tapist ekki. Hér á landi eru þúsundir manna sem hafa atvinnu vegna þessara gagnkvæmu viðurkenninga.

Þar sem ekki eru fyrir hendi alþjóðlegar kröfur um tíðni og umfang eftirlits, þá er mikilvægt að eftirlit sé skilgreint á eftirlitsáætlun sem skilgreinir umfang eftirlits fyrirfram.

Þess vegna þarf að hugsa fram í tímann og nýjum eftirlitshlutverkum þarf að fylgja fjármagn eða önnur forgangsöröðun þar sem eldri verkefni eru látin víkja ef þess er kostur samanber umræðu hér að ofan.

Í dag er gjaldskrá Samgöngustofu háð samþykki Innanríkisráðuneytisins.

Í síðustu setningu kafla 6 segir að „fyrirfram ákveðnir verkferlar skulu vera til staðar ef til þess kemur að sækja þurfi aukafjárveitingu vegna stórra málsókna“. Samgöngustofu er ekki ljóst hvað átt er við með þessu orðalagi, er hér átt við dómsmál sem á Íslandi fara til ríkislögmanns? Eða er hér átt við stór verkefni sem geta tekið mikinn tíma og fjármagn frá stofnunum?

7. *Frammistöðumat*

Samgöngustofa hefur gæðakerfi þar sem tekið er á frammistöðu ólíkra vinnuferla stofnunarinnar. Markmiðið er að niðurstöður úttekta verði til sífelldra úrbóta og leiði til endurskoðunar á vinnuferlum og þjónustu stofnunarinnar.

Í raun er það þó svo að það eru erlendar stofnanir sem framkvæma hið raunverulega frammistöðumat vegna eftirlits og stjórnáslu Samgöngustofu eins og það eftirlit er skilgreint í viðeigandi reglum.

Það frammistöðumat sem fer fram þarf að vera raunhæft og sniðið að þeim veruleika sem stofnunin lifir við. Frammistöðumat með beinum mælanlegum markmiðum (t.d. fjölda úttekta, fjölda frávíka o.s.frv.) getur beinlínis verið hættulegt og ekki viðeigandi þegar kemur að eftirliti en getur þó verið gott á aðrar hliðar starfseminnar.

Ekki hefur verið gerð regluleg úttekt á reglugerðum sem stofnunin vinnur eftir en slíkt gæti þó gert reglusetningu skilvirkari og einfaldari og komið af stað nauðsynlegri endurskoðun á regluverkinu. Þó er stór hluti þeirra reglugerða sem settar eru í dag vegna EES-samningsins og Íslandi ber að fylgja.

Þá hefur stofnunin gert kannanir á högum starfsfólks og varðandi þá ímynd sem stofnunin hefur hjá almenningi varðandi traust, þjónustu o.fl. og hefur slíkt verið talið afar gagnlegt.

Samkvæmt ofangreindu getur Samgöngustofa tekið undir flest það sem kemur fram í 7. hluta leiðbeininga OECD.

Alþjóðlegar ráðleggingar

Við lestur þeirra gagna sem ráðneytið vísar til sést að stjórnsýslu- og eftirlitsstofnanir búa víða um heim við mismunandi umhverfi og regluverk. Þessi málaflokkur er í mikilli gerjun í heiminum og mikill vilji til að nýta opinbert fé sem best. Innan samgöngugeirans eru t.d. miklar vangaveltur um hvernig hægt sé að bæta eftirlit og gera það markvissara og hagkvæmara. Svo kallað „risk based oversight“ eða „performance based oversight“ er mjög vinsælt umræðuefni í dag og eru erlendar eftirlitsstofnanir víða að innleiða slíka aðferðafræði ef heimild er fyrir slíku í regluverki. Sé horft til Íslands þarf að gæta nokkurrar varúðar þar sem breyta þarf lagaheimildum um eftirlit og framkvæmd áhættumats, þar sem að slíkar heimildir eru ekki til staðar í dag. Það er einnig ljóst að slíkt eftirlit er dýrt í uppsetningu, færa þyrfti rök fyrir öllu eftirliti, þróa þyrfti og setja upp frammistöðuvísa fyrir samgöngugeirann og þjálfra þyrfti starfsfólk. Slíkt þyrfti að hugsa til enda áður en af stað væri farið.

Varðandi sektarumhverfi og beitingu sekta þá þarf menningarbreytingu í íslensku eftirliti og stjórnsýslu. Jafnframt þarf að tryggja heimildir í lögum og reglum fyrir slíku.

Samgöngustofa hefur vilja og fullan hug á að taka þátt í umræðum og breytingum á regluverkinu og framkvæmd eftirlits, til að vinna sífellt að því að gera eftirlit og stjórnsýslu skilvirkara og betra. Það má t.d. skoða hvort setja eigi meira af ákvörðunum um eftirlit og stjórnsýslu út til stofnana, sem þá réðu meira um fyrirkomulagið en gert er í dag, t.d. með útfærslum á „risk based oversight“, eins og nefnt er hér að ofan. Skoða þarf leiðir til að bæta stjórnsýslu og raunverulega koma á skiptingu valds og verka milli ráðuneyta og fagstofnana. Einnig þarf að skoða vel hvernig fjármögnun eftirlits er háttað þannig að ekki sé hægt að svelta eftirlit þannig að það verði of máttlaust til að geta sinnt lögbundnum verkefnum. Fylgjast þarf með því á hverjum tíma að eftirlit sé þannig að það sé ekki meira íþyngjandi fyrir atvinnulíf en nauðsynlegt er, án þess að missa sjónar á því að eftirlit er til fyrir borgara landsins. Þetta eftirlit með eftirlitinu má auðvitað heldur ekki vera of íþyngjandi.