

Svar

innanríkisráðherra við fyrirspurn frá Össuri Skarphéðinssyni um eftirlitsstjórnvöld/eftirlitsaðila.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hvaða ríkisstofnanir, sem heyra undir ráðherra, gegna hlutverki eftirlitsstjórnvalda/eftirlitsaðila? Svar óskast sundurliðað eftir málaflokkum og tegundum eftirlits.*
2. *Telur ráðherra þörf á því að yfirfara athugunar- og rannsóknarheimildir með það fyrir augum að samræma og bæta efni þeirra? Ef svo er, hvaða atriði eða þætti þyrfti að samræma eða bæta?*
3. *Telur ráðherra þörf á að samræma og bæta framkvæmd eftirlits af hálfu eftirlitsstjórnvalda/eftirlitsaðila betur en nú er? Ef svo er, hvaða atriði eða þætti þyrfti helst að samræma eða bæta?*
4. *Hafa einhver mistök átt sér stað við framkvæmd eftirlitsstjórnvalda/eftirlitsaðila síðustu ár? Ef svo er, hvers konar mistök var þá um að ræða?*

Við gerð svars við fyrirspurninni er við afmörkun efnisins miðað við að um sé að ræða stjórnvöld er fari með sérstakt eftirlit á vegum hins opinbera með starfsemi einstaklinga og fyrirtækja á grundvelli sérhæfðra eftirlitsreglna, sbr. ákvæði laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur, og reglugerð um eftirlitsreglur hins opinbera, nr. 812/1999. Hér er átt við sérhæfðar eftirlitsreglur sem beinast að starfsemi einstaklinga og fyrirtækja og varða öryggis- eftirlit af ýmsu tagi og eftirlit með viðskiptalífi og atvinnustarfsemi og ætlað er að stuðla að öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, neytendavernd, samkeppni, eðlilegum viðskiptaháttum og getu fyrirtækja til að standa við skuldbindingar sínar. Framangreind lög ná ekki til stjórnsýslueftirlits og innra eftirlits hins opinbera, þar með talið fjárhagslegs eftirlits, löggæslu, tollgæslu og eftirlits í tengslum við skatta og gjöld, sífjamál, vernd barna og ungmenna, reynslulausn og ákærufrestun, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna og verður því ekki við gerð svars við fyrirspurninni fjallað um stjórnvaldsmálefni er varða framangreinda málaflokka.

Þær ríkisstofnanir á vegum innanríkisráðherra sem fara með eftirlit með tilliti til þessarar afmörkunar eru Samgöngustofa, Póst- og fjarskiptastofnun, Neytendastofa, Landhelgisgæsla Íslands, embætti sýslumanna og Persónuvernd. Svör við fyrirspurninni voru unnin í samráði við stofnanirnar.

Samgöngustofa.

Samkvæmt lögum um Samgöngustofu, nr. 119/2012, fer stofnunin með stjórnsýslu og eftirlit er lýtur að:

- a. flugmálum,
- b. hafnamálum og málum sem varða sjóvarnir
- c. siglingamálum,

- d. umferðarmálum,
- e. vegamálum.

Samgöngustofa er stjórn-sýslu- og eftirlitsstofnun sem lýtur, eins og aðrar ríkisstofnanir, stjórn-sýslulögum, nr. 37/1997. Stofnunin sinnir eftirliti með samgöngumálum og þarf ekki út frá núverandi verkefnum á lögbundnum athugunar- og rannsóknarheimildum að halda líkt og lögregla og ríkissaksóknari.

Hlutverk og markmið Samgöngustofu er skilgreint í 1. gr. laga um Samgöngustofu, stjórn-sýslustofnun samgöngumála, nr. 119/2012. Þá er í fjölmörgum lögum og reglugerðum sem falla undir stofnunina fjallað nánar um eftirlitshlutverk stofnunarinnar, 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 yfirleitt skilgreint nánar varðandi tíðni, framkvæmd, o.fl. Hlutverk Samgöngustofu má skýra betur á ákveðnum sviðum, svo sem í umhverfismálum. Vel skilgreind hlutverk eftirlitsaðila hámarka skilvirkni eftirlits.

Sífell er unnið að því að bæta eftirlit stofnunarinnar. Stofnunin fær endurgjöf úr erlendu 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 bifreiðar. Þá lýtur stofnunin einnig úttektum ESA, Eftirlitsstofnunar EFTA.

Að mati stofnunarinnar hafa ekki átt sér stað mistök við framkvæmd eftirlits síðustu ár. Hins vegar má alltaf læra af því sem gert hefur verið til að bæta verkferla í framtíðinni. Stofnunin leitast við að eiga í góðu sambandi við þá aðila sem þiggja eftirlit, með reglulegum samráðsfundum.

Póst- og fjarskiptastofnun.

Beir málaflokkar og tegundir eftirlits¹ sem falla undir Póst- og fjarskiptastofnun eru:

- a. eftirlit með fjarskiptafyrirtækjum (úthlutun og skilvirkni tíðna, skipulag númera og vistfanga, eftirlit og úrræði til að virkja samkeppni á fjarskiptamarkaði, ráðstafanir til að takmarka áhættu almennings af rafsegulsviðum sem stafar af fjarskiptanetum, sem og skilmálar og gjaldskrár, reikningagerð og lágmarksviðmið fjarskiptafyrirtækja um gæði og þjónustu),
- b. eftirlit með internetþjónustu- og fjarskiptafyrirtækjum,
- c. eftirlit með fjarskiptabúnaði í íslenskum skipum,
- d. eftirlit með póstrekendum.

Hvað varðar rannsóknarheimildir Póst- og fjarskiptastofnunar þá virðast þær vera fullnægjandi, en engin tilvik eru um það í framkvæmd að stofnunin hafi ekki getað upplýst mál vegna skorts á rannsóknarheimildum.

Hvað varðar framkvæmd á eftirliti ber helst að nefna að Póst- og fjarskiptastofnun telur sig vanbúna, m.a. vegna skorts á sérhæfðu starfsfólki, að sinna svo kölluðu frumkvæðiseftirliti. Slíkt eftirlit er oft fólgið í framkvæmd vettvangsathugana, t.d. á sviði net- og upplýsingaöryggis og öryggis og heildstæði fjarskiptaneta. Öryggisúttektir af því tagi krefjast sérþekkingar, oft aðkeyprtar sérfræðiþjónustu, auk kostnaðar vegna ferða og upphalds. Póst- og

¹ Á grundvelli laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, laga nr. 81/2003, um fjarskipti, og laga nr. 19/2002, um pósthjónustu, með síðari breytingum.

fjarskiptastofnun hefur upplýst ráðuneytið í ársáætlunum sínum að hún sé vanbúin að sinna skyldum sínum hvað þetta varðar.

Jafnframt telur Póst- og fjarskiptastofnun mikilvægt að benda á að samkvæmt fyrirmælum regluverksins skal stofnunin horfa til leiðbeininga til framtíðar, ex ante, fremur en stunda eftirlit sem beinist að brotum sem þegar hafa átt sér stað, þ.e. ex post, sbr. eftirlit Samkeppniseftirlitsins. Af þessu leiðir að stofnunin hefur einnig í ársáætlunum sínum bent á að hún er afar vanbúin að takast á við að undirbúa nýjungar á markaði og í starfi sínu vegna fjárskorts. Einnig skortir stofnunina mælitæki til að geta mælt radiótruflanir sökum mikillar aukningar ýmiss konar radióþjónustu undanfarin ár.

Póst- og fjarskiptastofnun veit engin dæmi þess að henni hafi orðið á mistök við framkvæmd eftirlits á umliðnum árum.

Stofnunin vill að lokum benda á að vinnuhópur forsætisráðherra sem hefur m.a. það hlutverk að fara yfir lög, reglur og stjórnsýslu mikilvægra eftirlitsstofnana er nú að störfum. Stofnunin væntir þess að niðurstöður þeirrar vinnu geti leitt til bættrar samræmingar og úttekt á stöðu rannsóknarheimilda.

Neytendastofa.

Samkvæmt lögum um Neytendastofu, nr. 62/2005, með síðari breytingum, starfar stofnunin að stjórnsýsluverkefnum á sviði:

- a. neytendamála,
- b. vöruöryggismála,
- c. opinberrar markaðsgæslu,
- d. mælifræði.

Þá annast Neytendastofa framkvæmd laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu og laga um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu. Að auki hefur Neytendastofa eftirlit með ýmsum lögum sem falla undir framangreinda málaflokka en almennt fer um eftirlitsheimildir stofnunarinnar samkvæmt fyrrgreindum lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Um getur verið að ræða vettvangskannanir, könnun í kjölfar kvörtunar og frumkvæðiseftirlit.

Ekki er talin þörf á bæta rannsóknarheimildir stofnunarinnar. Stofnunin hefur víðtækar heimildir til að kalla eftir gögnum og útskýringum aðila auk þess sem hún hefur heimild til húsleitar samkvæmt ákvæðum laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum, og markaðssetningu, sbr. lög nr. 56/2007.

Framkvæmd eftirlits er talið í föstum skorðum og samræmis gætt á milli mála. Stofnunin telur að gæta þurfi að því að eftirlit sem snýr að sömu eða svipuðum þáttum hjá eftirlitsskyldum aðilum sé á einni hendi en ekki dreift á milli eftirlitsstofnana.

Stofnunin telur engin mistök hafa átt sér stað við framkvæmd eftirlits síðustu ár.

Landhelgisgæsla Íslands.

Þeir málaflokkar og tegundir eftirlits² sem falla undir Landhelgisgæslu Íslands eru:

- a. sjófarendur og fiskiskip, einkum er varðar fiskveiðieftirlit, skipaeftirlit (búnaður og haf-færi), mönnun og vöktun vegna leitar og björgunar,
- b. mengunareftirlit, sbr. lög nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda,
- c. vöktun vegna leitar og björgunar loftfara,

² Á grundvelli laga nr. 52/2006, um Landhelgisgæslu Íslands, með síðari breytingum.

- d. varnarsamstarf og loftrýmiseftirlit, sbr. varnarmálalög, nr. 34/2008,
- e. landamæraeftirlit.

Ekki hefur verið talin sérstök þörf á því að auka athugunar- og eftirlitsheimildir Landhelgisgæslunnar í framangreindum málaflokkum.

Ekki hafa nein mistök orðið við framkvæmd þessa eftirlits svo vitað sé.

Embætti sýslumanna.

Þeir málaflokkar og tegundir eftirlits sem falla undir sýslumenn eru:

- a. eftirlit með lögráðamönnum og ráðsmönnum, sbr. lögræðislög, nr. 71/1997, og lög um skipti á dánarbúum, nr. 20/1991, með síðari breytingum,
- b. happdrætti, sbr. lög nr. 38/2005, um happdrætti, með síðari breytingum,
- c. skráning trúfélaga og lífsskoðunarfélaga samkvæmt lögum nr. 108/1999.

Ekki hefur verið talin sérstök þörf á því að auka athugunar- og eftirlitsheimildir sýslumanna í framangreindum málaflokkum.

Farið hefur fram skoðun á því hvort samræma megi og bæta framkvæmd umrædds eftirlits, ekki síst í ljósi þeirra möguleika sem fækkun og efling sýslumannsembætta um næstu áramót mun hafa í för með sér.

Ekki hafa nein sérstök mistök orðið við framkvæmd þessa eftirlits svo vitað sé

Persónuvernd.

Persónuvernd fer með eftirlit er varðar vernd persónuupplýsinga og er bæði um að ræða frumkvæðiseftirlit og úrskurði í ágreiningsmálum.

Eftirlit Persónuverndar skiptist að meginstefnu í tvennt. Annars vegar úrskurðar stofnunin í ágreiningsmálum. Þau mál eru í flestum tilvikum bundin við tiltekna vinnslu, sem kvörtun lýtur að. Hins vegar ber stofnuninni að sinna frumkvæðiseftirliti og framkvæma úttektir. Stofnunin hefur vegna skorts á fjárheimildum og manneklu lítið sem ekkert sinnt frumkvæðiseftirliti. Þrátt fyrir hækkun fjárheimilda um 30 millj. kr. á síðasta ári telur stofnunin að hún nái ekki að sinna því eftirliti sem henni hefur verið gert að lögum að sinna, sbr. ákvæði 37. gr. laga nr. 77/2000, nema að mjög litlum hluta.

Persónuvernd hefur víðtækar rannsóknarheimildir, sbr. 38.–41. gr. laga nr. 77/2000. Telur stofnunin þær nauðsynlegar til að geta sinnt eftirliti. Þær heimildir sem stofnunin hefur til að knýja á um að þeir aðilar sem sæta eftirliti fari að niðurstöðum stofnunarinnar eru þó takmarkaðar. Þannig hefur stofnunin eingöngu heimild til að leggja á dagsektir, sbr. 41. gr. laga nr. 77/2000, en ekki heimild til að leggja á stjórnvaldssektir, gerist menn sekir um brot á lögum. Rétt er að nefna að systurstofnanir Persónuverndar á Norðurlöndunum hafa slíkar heimildir og beita þeim reglulega.

Að mati Persónuverndar þarf að skoða nánar eftirlitsheimildir og -skyldur stofnunarinnar eins og þær eru afmarkaðar í öðrum lögum en lögum nr. 77/2000. Ljóst er að í vissum tilvikum skarast eftirlit hennar við eftirlit annarra stofnana líkt og að framan greinir. Þau lagaákvæði sem stofnunin telur að þurfi helst að fara yfir og bæta eru:

- Ákvæði 22. gr. laga nr. 55/2000, um sjúkraskrár. Í ákvæðinu er bæði mælt fyrir um eftirlit landlæknis og Persónuverndar. Í 4. mgr. segir að leiði eftirlit í ljós að verulegar líkur séu á að brotið hafi verið gegn persónuverndarhagsmunum sjúklings skuli brotið kært til lögreglu. Af ákvæðinu er ekki ljóst hvor stofnunin skuli kæra mál til lögreglu eða hvort það sé í höndum ábyrgðaraðila sjúkraskráa. Umboðsmaður hefur fjallað um þetta atriði í álitum nr. 7092/2012, 7126/2012 og 7127/2012.

- Ákvæði IX. kafla laga nr. 81/2003, um fjarskipti. Í framkvæmd hefur verið óljóst hvort Póst- og fjarskiptastofnun eða Persónuvernd skuli sinna eftirliti með tilteknum atriðum. Samkvæmt fjarskiptalögum hefur Póst- og fjarskiptastofnun eftirlit með öryggi persónuupplýsinga í fjarskiptum. Persónuvernd hefur þó eftirlit með öðrum þáttum vinnslu persónuupplýsinga, svo sem málefnalegum varðveislutíma og heimilda til vinnslu að öðru leyti. Stofnanirnar hafa þó átt í góðu samstarfi um að samræma verklag sitt varðandi þetta, sbr. samvinnu stofnanna í máli á síðasta ári varðandi öryggisbrot hjá tilteknu fjarskiptafyrirtæki.
- Ákvæði 26. gr. laga nr. 38/2011, um fjölmiðla. Ljóst er að tiltekin ákvæði laga nr. 77/2000 geta átt við um vinnslu í þágu fjölmiðlunar og skarast við 26. gr. framan­greindra laga þar sem fjallað er um lýðræðislegar grundvallarreglur.

Ljóst er að reglur sem tengjast eftirliti Persónuverndar eru í stöðugri þróun og því þarf að yfirfara framkvæmd þess, eða möguleika stofnunarinnar á framkvæmd eftirlitsins, með reglulegu millibili.

Á síðustu árum hafa komið upp ýmis atvik hjá stofnuninni, einkum formlegs eðlis og snúið að formreglum stjórn­skýr­rettar, svo sem málshraðareglu. Er það mat stofnunarinnar að framangreind atvik megi rekja til þess gífurlega álags sem hvílt hefur á starfsmönnum Persónuverndar samfara auknum erindum sem berast stofnuninni og fjölgun verkefna auk mikillar manneklu sem er tilkomin vegna skorts á fjárheimildum. Ekki hefur þó verið algengt að einstaklingar leiti til umboðsmanns Alþingis vegna meðferðar mála hjá stofnuninni og má því áætla að ekki sé algengt að mistök séu gerð hjá Persónuvernd.