



Kópavogur, 19. mars 2012

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn Félags Íslenskra Atvinnuflugmanna um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 60/1998 um loftferðir, með síðari breytingum (349. mál)

Félag Íslenskra Atvinnuflugmanna (FÍA) gerir athugasemdir við 6. og 7. gr. frumvarpsins, sem varða 53. og 55 gr. loftferðalaga. Viðeigandi kaflar úr lögum nr. 60/1998 um loftferðir og lögum nr 46/1980 um aðbúnað, öryggi og hollustuhætti á vinnustöðum eru látnir fylgja með til skýringar.

Núgildandi lög nr. 60/1998 um loftferðir:

VI. kafli. Vinnuumhverfi áhafna loftfara.

- **48. gr.** Ákvæði þessa kafla gilda um alla starfsemi sem áhöfn loftfars vinnur fyrir flugrekanda.
 - Flugrekandi er sá sem fengið hefur leyfi til loftferðastarfsemi í samræmi við ákvæði laga þessara.
 - Með ákvæðum þessa kafla er leitast við að:
 - a. tryggja öruggt og heilsusamlegt vinnuumhverfi,
 - b. tryggja að flugrekendur og áhafnir geti í sameiningu leyst öryggis- og heilbrigðisvandamál um borð í loftförum.
- **49. gr.** Flugrekandi skal stuðla að góðum aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi um borð í loftförum og að virkt eftirlit sé með því að vinnuumhverfi þar fullnægi settum kröfum.
- **50. gr.** Hjá flugrekanda, þar sem starfa einn til fjórir flugverjar, skulu úrbætur á vinnuumhverfi gerðar í nánu samstarfi flugrekanda og áhafna.
- **51. gr.** Hjá flugrekanda, þar sem starfa fimm flugverjar eða fleiri, skulu starfsmenn tilnefna einn öryggistrúnaðarmann fyrir hverja tegund loftfara eða annað afmarkað vinnusvæði til að vera fulltrúi þeirra í málum sem varða vinnuumhverfi um borð í loftförum.
 - Atvinnurekandi ber kostnað af starfi öryggistrúnaðarmanns og bætir honum tekjutap sem af því kann að hljóta.
 - Öryggistrúnaðarmenn njóta þeirrar verndar sem ákveðin er í 11. gr. laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur.
- **52. gr.** Hjá flugrekanda, þar sem starfa fimm flugverjar eða fleiri, skal stofna öryggisnefnd.
 - Í öryggisnefnd skulu eiga sæti tveir fulltrúar flugverja, þar

af annar fulltrúi flugliða, og tveir fulltrúar flugrekanda.

Öryggisnefndin skipuleggur aðgerðir varðandi bætt vinnuumhverfi um borð í loftförum og annast fræðslu starfsmanna um þessi efni.

■ **53. gr.** Þegar starfsmenn Flugmálastjórnar koma í eftirlitsferðir í fyrirtæki skulu þeir hafa samband við hlutaðeigandi öryggistrúnaðarmann og fulltrúa í öryggisnefnd. Þeim aðilum skal auðvelda, svo sem kostur er, að leggja mál fyrir Flugmálastjórn.

■ **54. gr.** Flugmálastjórn setur nánari reglur um skipulag og framkvæmd ráðstafana er miða að auknu öryggi og bættum aðbúnaði og hollustuháttum um borð í loftförum. Þar má nefna reglur um stofnun samstarfshópa og öryggisnefnda, um verkefni þeirra og um daglega stjórn þeirrar starfsemi er lýtur að auknu öryggi og bættu vinnuumhverfi.

■ **55. gr.** Flugmálastjórn skipar vinnuverndarráð.

Verkefni ráðsins skal vera:

a. að vera ráðgefandi fyrir flugmálastjóra í málum varðandi vinnuumhverfi um borð í loftförum,

b. að gera tillögur og veita umsagnir um nýjar reglur eða breytingu á eldri reglum um vinnuumhverfi um borð í loftförum,

c. að fjalla um einstök mál sem ráðherra eða flugmálastjóri leggur fyrir það og eiga frumkvæði að málum sem hafa áhrif á vinnuumhverfi áhafna.

Flugmálastjórn skal sjá um að þegar nauðsyn krefur standi ráðinu til boða sérfræðileg aðstoð.

Vinnuverndarráðið er skipað fjórum fulltrúum frá áhöfnum og fjórum fulltrúum frá flugrekendum. Flugmálastjórn skipar formann án tilnefningar. Varamenn eru skipaðir á sama hátt.

Flugmálastjóri eða fulltrúi hans situr fundi ráðsins ásamt þeim starfsmönnum Flugmálastjórnar, sem hann telur ástæðu til eða ráðið óskar eftir, með málfrelsi og tillögurétti.

Flugmálastjórn setur nánari reglur um starfsemi ráðsins.

VI. kafli í lögum um loftferðir, kemur í stað laga nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, enda eru flugverjar önnur tveggja starfsstétta sem er undanskilin í þeim lögum, sjá 2. og 3. gr. þeirra laga.

Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr 46/1980

I. kafli. Tilgangur og gildissvið.

■ **1. gr.** Með lögum þessum er leitast við, að

- a. tryggja öruggt og heilsusamlegt starfsumhverfi, sem jafnan sé í samræmi við félagslega og tæknilega þróun í þjóðfélaginu,
- b. tryggja skilyrði fyrir því, að innan vinnustaðanna sjálfra sé hægt að leysa öryggis- og heilbrigðisvandamál, í samræmi við gildandi lög og reglur, í samræmi við ráðleggingar aðila vinnumarkaðarins og í samræmi við ráðleggingar og fyrirmæli Vinnueftirlits ríkisins.

■ **2. gr.** Lög þessi gilda um alla starfsemi, þar sem einn eða fleiri menn vinna, hvort sem um er að ræða eigendur fyrirtækja eða starfsmenn.

□ Undanþegin lögum þessum eru:

- a. siglingamál og önnur verkefni, sem sérstaklega eru falin [Siglingastofnun Íslands],¹⁾ sbr. [lög nr. 51/1970](#)²⁾ og [lög nr. 12/1976](#) um kafarastörf.³⁾ Einnig alþjóðasamþykktir, sem Ísland er og verður aðili að og falla undir verksvið [Siglingastofnunar Íslands],¹⁾ þar með talið um gáma, um flutning á hættulegum efnum, um mengun sjávar og fleira,
- b. loftferðir, sbr. [lög nr. 34/1964](#) og [lög nr. 71/1974](#) um breyting á [lögum nr. 34/1964](#) um loftferðir.⁴⁾ Einnig alþjóðasamþykktir, sem Ísland er og verður aðili að og falla undir verksvið flugmálastjórnar,
- c. ...⁵⁾

¹⁾[L. 7/1996, 7. gr., sbr. 30. gr.](#) ²⁾[Nú L. 6/1996.](#) ³⁾[Nú L. 31/1996.](#) ⁴⁾[Nú L. 60/1998.](#) ⁵⁾[L. 68/2003, 1. gr.](#)

■ **3. gr.** Lög þessi ná til vinnu við loftför á jörðu niðri, nema um störf áhafnar sé að ræða.

□ Lög þessi ná einnig til fermingar og affermingar skipa, þar með talin fiskiskip, svo og til viðgerða um borð í skipum og starfsemi, sem því er tengd. Löggin ná þó ekki til búnaðar í skipum, sem notaður er í þessum tilgangi. Löggin ná heldur ekki til lögskráðra manna, nema þegar þeir starfa undir verkstjórn úr landi.

□ Ráðherra getur í samráði við forstjóra Vinnueftirlits ríkisins mælt svo fyrir í reglugerð,¹⁾ að áhöld, vélar og mannvirki eða framkvæmdir, sem lög þessi ná ekki til, skuli vera háð því eftirliti, er lög þessi mæla fyrir um, enda séu viðkomandi atriði ekki háð öðrum lögum.

¹⁾[Regl. 453/1991](#) (um vélknúin leiktæki í skemmtigörðum). [Regl. 497/1994](#) (um notkun persónuhlifa). [Regl. 501/1994](#) (um gerð persónuhlifa), sbr. [690/1998](#) og [584/1999](#). [Regl. 503/1994](#) (um lyfti- og flutningabúnað). [Re. 54/1995](#) (um skráningu, eftirlit og umsiðun með lyftum og lyftubúnaði). [Re. 557/1995](#) (um eftirlit með framkvæmd heittumats í iðnaðarstarfsemi). [Regl. 98/1996](#) (um úðabrisa). [Regl. 99/1996](#) (um einföld þrýstihylki). [Regl. 108/1996](#) (um tæki sem brenna gasi). [Regl. 571/2000](#) (um þrýstibúnað). [Regl. 696/2001](#) (um mengandi lofttegundir og agnir frá brunahreyflum færanlegra véla), sbr. [280/2003](#). [Regl. 761/2001](#) (um vélar og tæknilegan búnað). [Regl. 762/2001](#) (um færanlegan þrýstibúnað). [Re. 668/2002](#) (um togbrautarbúnað til fólksflutninga). [Regl. 279/2003](#) (um hávaðamengun í umhverfinu af völdum tækjabúnaðar til notkunar utanhúss). [Re. 341/2003](#) (um fólkslyftir og fólks- og vörulyftur).

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingum (flugvirkt, flugvernd, neytendavernd, EES-skuldbindingar, loftferðasamningar o.fl.). Lagt fyrir á Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011 -2012.

6. gr.

53. gr. laganna fellur brott.

7. gr.

55. gr. laganna fellur brott.

Í skýringum og athugasemdum við 6 gr. lagafrumvarpsins er eftirfarandi tekið fram:

„Þá er í frumvarpinu lagt til nýmæli um gjaldheimtu vegna kvartana neytenda á grundvelli X. kafla laganna (20. gr.), auk þess sem lagt er til að fella niður ákvæði (6. og 7. gr.) sem talin eru óþörf.“

Um 6. gr. (skv. lagafrumvarpi)

Í 53. gr. gildandi laga er gert ráð fyrir að þegar fulltrúar Flugmálastjórnar koma í eftirlitsferðir í fyrirtæki skuli þeir hafa samband við viðkomandi öryggistrúnaðarmann og fulltrúa í öryggisnefnd fyrirtækisins. Verklag við framkvæmd eftirlits Flugmálastjórnar Íslands hefur gjörbreyst á undanförunum árum, m.a. með innleiðingu á gæðakerfi við eftirlit og rekstur loftfara. Ákvæðið endurspeglar því ekki núverandi fyrirkomulag. Í gildandi ákvæði er einnig kveðið á um að þessum sömu aðilum verði auðveldað að leggja mál fyrir stofnunina. Í ljósi stjórnsýslulaga og almenns verklags við framkvæmd eftirlits með leyfisskyldum aðilum hefur sá hluti ákvæðisins litla þýðingu í dag. Þar sem ákvæðið kveður á um fyrirkomulag sem ekki samræmist breytingum í viðhalds- og eftirlitsumhverfinu og hefur takmarkaða þýðingu í dag er lagt til að það verði fellt út úr lögnum.

Athugasemdir Félags Íslenskra Atvinnuflugmanna við 6. gr lagafrumvarps:

VI kafla laga um loftferðir snýr að vinnuumhverfi áhafna og gildir um alla starfsemi sem áhöfn loftfars vinnur fyrir flugrekanda. Með ákvæðum þessa kafla er leitast við að:

- a. tryggja öruggt og heilsusamlegt vinnuumhverfi
- b. tryggja að flugrekendur og áhafnir geti í sameiningu leyst öryggis- og heilbrigðisvandamál um borð í loftförum.

VI kafla laganna kemur í stað laga nr. 46/1980 í almennum störfum.

Í frumvarpi til breytinga á lögum er því haldið fram að hlutverk öryggistrúnaðarmanns og öryggisnefndar sé aðkoma að viðhaldi og eftirliti á flugvélum, það er alrangt. Ef lögín eru skoðuð (51 og 52 gr loftferðalaganna), þá sést hins vegar að tilgangur öryggistrúnaðarmanns og öryggisnefndar er sá að vera fulltrúar starfsmanna í málefnum er varða vinnuumhverfi áhafna í loftförum og skipuleggja aðgerðir er varða bætt vinnuumhverfi, og annast fræðslu starfsmanna varðandi þess efnis. 53. gr vísar svo til þess að starfsmenn Flugmálastjórnar Íslands (FMS) skuli hafa samband við þessa fulltrúa starfsmanna í sínum eftirlitsferðum. Trúnaðarmenn starfsmanna hafa ekkert með viðhald flugvéla að gera.

FÍA er með samstarfsnefndir stéttarfélagsins sem hafa sinnt störfum öryggistrúnaðarmanna og öryggisnefnda hjá sínum vinnuveitendum, í þeim tilfellum þar sem tiltekinn trúnaðarmaður hefur ekki verið skipaður, það hefur hingað til vantað upp á að FMS hafi tilkynnt sínar eftirlitsferðir til þeirra og lögbundið aðgengi að eftirlitsaðila því takmarkað.

Skýringin á því að ekki sé lengur þörf á 53 gr. er sú að „...ákvæðið endurspeglar því ekki núverandi fyrirkomulag“ Flugmálastjórn Íslands hefur aldrei sinnt lögboðnum skyldum sínum og haft samband við fulltrúa FÍA, þ.e. öryggistrúnaðarmenn og/eða fulltrúa í öryggisnefnd fyrirtækisins, þegar fulltrúar FMS koma í eftirlitsferðir til flugrekenda.

Eftirlitsmönnum á vegum FMS ber að hafa samband við öryggistrúnaðarmenn og fulltrúa í öryggisnefndum þegar þeir koma í eftirlitsferðir og taka við ábendingum frá þeim.

Ótækt er að fella úr lögum lögverndað aðgengi öryggistrúnaðarmanna að eftirlitsaðila.

Sú skýring að stofnun sem ber ábyrgð á eftirliti með flugrekendum og handhöfum flugskírteina fyrir hönd ríkisins fari ekki að lögum og vilji jafnframt láta fella úr lögum þau ákvæði sem stofnunin fer ekki eftir, er stórfelldur áfellingdómur yfir viðkomandi stofnun. Að sú handvömm sem hefur viðgengist undanfarin ár sé svo notuð til að fella ákvæðið úr lögum er ekki boðlegt í lýðræðisríki.

Hér er ekki verið að fella dóm yfir því hvernig FMS framkvæmir sitt eftirlit með flugrekendum, heldur er ásökunin sú að fulltrúar starfsmanna flugrekenda, í þessu tilfalli flugmenn, hafa aldrei fengið tækifæri til að vera viðstaddir eða koma sínum sköðunum á framfæri samkvæmt þeim boðleiðum sem lög um loftferðir kveða skýrt á um þegar þessar eftirlitsferðir hafa verið framkvæmdar.

Það kemur kannski ekki á óvart að flugrekendur vilji ákvæðið burt, þar sem það er ekki þeim í hag að fulltrúar launþega séu viðstaddir þegar eftirlitsmenn frá FMS taka út rekstur þeirra. Tillagan að breytingu á lögum um loftferðir kemur frá Flugráði, þar sem fulltrúar stéttarfélaganna hafa engan fulltrúa. Í Flugráði sitja einvörðungu fulltrúar hins opinbera og fulltrúar atvinnulífsins.

Varla þarf að taka það fram hvaða afleiðingar það hafði á íslenskt þjóðlíf árið 2008, þegar afleiðingar þess að bankakerfi landsins hafði fengið að hafa eftirlit með sjálfu sér komu í ljós. Skv. skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis, þá brugðust opinberar eftirlitsstofnanir hlutverki sínu og hér virðist vera gerð atлага að því að minnka eftirlit með flugrekendum með því að fella réttindi starfsmanna úr lögum.

Félag Íslenskra Atvinnuflugmanna er fagfélag flugmanna, stofnað árið 1946 og frá upphafi hefur rauði þráðurinn í starfsemi félagsins verið að auka flugöryggi og voru úrbætur í öryggismálum það sem réði mestu um að atvinnuflugmenn afréðu að stofna með sér samtök til að gæta hagsmuna sinna.

FÍA hefur frá upphafi staðið vörð um hagsmuni flugmanna í öryggismálum, enda er það samtvinnað öryggi þeirra sem ferðast með flugvélum.

Flugverjar njóta ekki verndar skv. lögum 46/1980 eins og aðrir launþegar. 53 gr loftferðalaga er sambærileg við 2 mgr 6 gr laga 46/1980 um að starfsmenn Vinnueftirlitsins skuli hafa samband við öryggistrúnaðarmann starfsmanna þegar þeir koma í eftirlitsferðir. Ekki er í umræðunni að breyta þessu ákvæði í lögum 46/1980.

Í 5 gr laga nr. 100/2006 um Flugmálastjórn Íslands eru lagðar sambærilegar skyldur á FMS og lagðar eru á Vinnueftirlit Ríkisins í 82 gr laga nr. 46/1980, þegar kemur að eftirliti með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnstöðum flugverjar. FMS ber s.s. að sinna eftirlitshlutverki Vinnueftirlits Ríkisins í loftferðastarfsemi.

Ekki er forsvaranlegt að skyldur FMS séu minni en Vinnueftirlits Ríkisins þegar kemur að öryggis- og aðbúnaðarmálum.

Félag Íslenskra Atvinnuflugmanna krefst því að 6. gr frumvarpsins verði felld niður og 53. gr loftferðalaganna fái að standa óbreytt og jafnframt að farið sé að lögum og FMS hafi samband við viðkomandi öryggistrúnaðarmenn og nefndir þegar farið er í eftirlitsferðir.

Um 7. gr. (skv. lagafrumvarpi)

Ákvæði í 55. gr. gildandi laga um vinnuverndarráð hefur verið óvirkt um árábil og ekki hefur verið skipað í ráðið í samræmi við ákvæði laganna. Þetta hefur annars vegar leitt af því að í flugmálunum er byggt á samræmdu alþjóðlegu regluverki með áherslu á hástig í öryggismálum sem tekur til flestra þátta starfseminnar og því lítið svigrúm til séríslenskra ákvæða í flugöryggismálum. Hins vegar hefur aukið gegnsæi, víðtækt samráð við setningu reglugerða og aukinn aðgangur að upplýsingum leitt til þess að fáum verkefnum hefur verið vísað til ráðsins og það því í reynd verið verkefnalaust. Því er lagt til að ákvæðið verði fellt niður.

Athugasemdir Félags Íslenskra Atvinnuflugmanna við 7. gr lagafrumvarps:

Í umsögn um 7 gr frumvarpsins er því í fyrsta lagi haldið fram að „...Ákvæði í 55. gr. gildandi laga um vinnuverndarráð hefur verið óvirkt um árábil og ekki hefur verið skipað í ráðið í samræmi við ákvæði laganna“

Staðreyndir málsins eru nákvæmlega þær að FMS hefur aldrei skipað Vinnuverndarráð, þrátt fyrir að fyrsta málsgrein 55. gr. laga um loftferðir sé eftirfarandi: „*Flugmálastjórn skipar vinnuverndarráð*“.

FÍA hefur árangurslaust reynt að fá FMS til að sinna þessu hlutverki sínu, en hingað til hefur ekki verið skipað í vinnuverndarráð af FMS, þrátt fyrir að löggin gætu ekki verið skýrari hvað þetta mál varðar.

FÍA stofnaði Heilbrigðis- og vinnuverndarnefnd til að hafa umsjón með því að vinnuumhverfi flugáhafna væri samkvæmt lögum. Þetta var gert að frumkvæði stéttarfélagssins, án aðkomu FMS á nokkurn hátt. Jafnframt var gerð tilraun til að fá FMS til að stofna Vinnuverndarráð, eins og lög kveða á um, en þeirri tillögu FÍA var hafnað af flugmálastjóra.

55 gr laga nr 60/1998 um loftferðir er að mörgu leyti sambærileg við 77 gr laga nr 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, þegar kemur að stofnun vinnuverndarráðs. Þó eru lög um loftferðir skýrari hvað þetta ákvæði varðar þar sem segir að FMS skuli stofna vinnuverndarráð, enda njóta flugverjar ekki sömu lagaverndar og almennir launþegar.

Vinnuvernd flugverja er nátengd öryggismálum í loftferðum, þar sem vinnuumhverfi flugverja er gríðarlega krefjandi og hvergi má slaka á í öryggiskröfum.

Í umsögn um 7 gr frumvarpsins er því einnig haldið fram að í „... flugmálunum sé byggt á samræmdu alþjóðlegu regluverki með áherslu á hástig í öryggismálum sem tekur til flestra þátta starfseminnar og því lítið svigrúm til séríslenskra ákvæða í flugöryggismálum.“

Í óskilgreindu hástigi alþjóðlegs regluverks lítið tekið á aðbúnaði og hollustuháttum í vinnuumhverfi flugverja.

Í 55 gr laga 60/1998 um loftferðir segir að verkefni Vinnuverndarráðs skuli vera:

- a. að vera ráðgefandi fyrir flugmálastjóra í málum varðandi vinnuumhverfi um borð í loftförum,
- b. að gera tillögur og veita umsagnir um nýjar reglur eða breytingu á eldri reglum um vinnuumhverfi um borð í loftförum,
- c. að fjalla um einstök mál sem ráðherra eða flugmálastjóri leggur fyrir það og eiga frumkvæði að málum sem hafa áhrif á vinnuumhverfi áhafna.“

Eitt af mögulegum hlutverkum Vinnuverndarráðs (sem aldrei hefur verið skipað), gæti verið að bera saman lög nr 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og lög nr 60/1998 um loftferðir, með það að leiðarljósi að sjá hvort flugverjar njóti ekki almennrar verndar sem starfsmönnum ber. Þetta kemur til af því að flugverjar eru alveg undanskildir í almennri vinnulöggjöf.

Það er eitt af markmiðum FMS að taka virkan þátt í alþjóðlegri umræðu um breytingar á reglum um loftferðir og Vinnuverndarráð er ein af grunnforsendum þeirrar umræðu sbr. b-lið 55 gr laga um loftferðir.

Í þriðja lagi er í umsögn um 7 gr frumvarpsins því haldið fram að: „...*Hins vegar hefur aukið gegnsæi, víðtækt samráð við setningu reglugerða og aukinn aðgangur að upplýsingum leitt til þess að fáum verkefnum hefur verið vísað til ráðsins og það því í reynd verið verkefnalaust.*“

Fullyrðing um aukið gegnsæi og samráð við setningu reglugerða getur varla rímað við þá staðreynd að flugverjar eiga ekki fulltrúa í Flugráði og að Vinnuverndarráð hefur aldrei verið skipað.

Ein af mögulegum skýringum á því að „...*fáum verkefnum hefur verið vísað til ráðsins.*“ getur verið sú að Vinnuverndarráð hefur ekki verið skipað samkvæmt lögum og er því ekki til.

Með því að fella niður 55 gr laga nr 60/1998 er verið að fella niður vettvang flugverja til að taka þátt í samráði við setningu reglugerða og jafnframt verið að takmarka aðgengi flugverja að upplýsingum og minnka gegnsæi.

Lög um Loftferðir eru frá árinu 1998, þ.e. 14 ára gömul og það er því stóruandlegt að ekki skuli hafa verið farið eftir þeim af opinberum eftirlitsaðilum.

Frekar ætti að taka til athugunar hvers vegna FMS hefur ekki sinnt lögboðnu hlutverki sínu heldur en að eyða tíma í að fella niður greinar í lögum sem eru til þess fallnar að bæta starfsumhverfi flugáhafna, og þar með að auka öryggi allra sem kjósa flugvélar sem ferðamáta.

Félag Íslenskra Atvinnuflugmanna krefst því að 7. gr frumvarpsins verði felld niður og 55. gr loftferðalaganna fái að standa óbreytt og jafnframt að farið sé að lögum og Vinnuverndarráð skipað.

Virðingarfyllt
f.h. Félags Íslenskra Atvinnuflugmanna

Hafsteinn Pálsson
Formaður