

Nefndasvið Alþingis  
Steindór Dan Jensen

**Efni: Umsögn Isavia ohf. um frumvarp til breytinga á ýmsum lögum á sviði samgangna (innleiðing alþjóðlegra skuldbindinga), Þingskjal 326 — 234. mál.**

Isavia þakkar fyrir að fá tækifæri til að senda inn athugasemdir við frumvarp til breytinga á ýmsum lögum á sviði samgangna sem liggur fyrir Alþingi. Athugasemdir félagsins lúta einkum að þeim hlutum frumvarpsins er varða starfsemi félagsins og breytingar á lögum um loftferðir.

Eftirfarandi eru almennar athugasemdir félagsins við frumvarpið og einstök ákvæði þess.

**1. Almennar athugasemdir við frumvarpið**

Í greinargerð með frumvarpinu, sem samið var í innanríkisráðuneytinu, eru lagðar til breytingar á fimm lagabálkum (sem eru reyndar sex) vegna innleiðingar reglna sem stafa af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á sviði samgangna. Gerðar eru athugasemdir við þessa fullyrðingu sem er ekki allskostar rétt. Frumvarpið gengur lengra en alþjóðlegar kröfur gera ráð fyrir með setningu séríslenskra reglna. Ber að gjalda varhug við slíku þar sem verið er að leggja þyngri byrðar á atvinnulífið en þörf er á og móta sérreglur um framkvæmd alþjóðlegra skuldbindinga sem ekki tíðkast í öðrum ríkjum innan EES. Slíkar sérreglur er til þess fallnar að flækja regluverk sem samræmt hefur verið milli landa og leiða iðulega til vandræða við framkvæmd slíkra skuldbindinga. Dæmi eru um þetta í frumvarpinu sem vikið verður að síðar.

Nauðsynlegt er einnig að gera lagatæknilegar athugasemdir við frumvarpið. Það virðist lenska a.m.k. þegar kemur að tilvísun til evrópskra eða alþjóðlegra skuldbindinga að vísa til þeirra almennt og þá ýmist til heilla bólkna sbr. tilvísun viðauka 17 við Chicago samninginn eða til Evrópugerða í heild eins og reglugerðar nr. 300/2008. Ef innleiða á tiltekna alþjóðlega skuldbindingu er mikilvægt að vísa til hennar af þeirri nákvæmni að tengja meg skuldbindinguna við innleiðingarákvæðið. Þá er afar mikilvægt ef vikið er frá ákvæðum Evrópugerða við innleiðingu að það komi skýrt fram hvort og þá að hve miklu leyti það er gert, sbr. reglur Alþingis þar um<sup>1</sup>. Að öðrum kosti skortir á gagnsæi og skýrleika viðkomandi lagaákvæða auk þess sem túlkun þeirra verður flóknari.

Þá er einnig að mati félagsins óheppilegt að endurskrifa efnisákvæði Evrópugerða í ísenskan lagatexta sem iðulega er gert í frumvarpinu, með breyttu orðalagi eða orðanotkun sem getur haft efnisleg áhrif í aðra átt en ætlað er með þeim ákvæðum sem verið er að innleiða. Þetta á sérstaklega við í tilviki reglugerða ESB sem innleiða ber á grundvelli EES samningsins en samkvæmt honum ber að innleiða þær orðrétt, hafi ekki verið um annað samið á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar. Það orkar því tvímælis og er jafnvel í bága við EES samninginn að innleiða tiltekna reglugerð en setja samtímis efnisákvæði sem ekki eru í fullu samræmi við það sem í reglugerðinni segir. Dæmi eru um þetta í

<sup>1</sup> <http://www.althingi.is/um-althingi/upplýsingar-um-althingi/reglur-settar-af-forsaetisnefnd-/thingleg-medferd-mala/medferd-ees-mala/>

frumvarpinu og skal vísa sérstaklega til ákvæða um sanngirnismenningu annars vegar og flugverndarákvæða hins vegar. Félagið telur heppilegra að þegar verið er að innleiða Evrópureglur sé það gert með reglugerðarheimild ráðherra með skýrum efnisheimildum vegna nýrra skuldbindinga.

Einnig er að finna það nýmæli í frumvarpinu að vísað er til íslenskra sérákvæða í gildandi reglugerð um flugvernd, sem er án lagastoðar, og þau nýtt sem rökstuðningur fyrir lagasetningu. Þetta verður að teljast óvenjuleg nálgun. Félagið hefur gert alvarlegar athugasemdir við ákvæðið í núverandi reglugerð m.a. vegna þess að gengið er lengra en reglugerð ESB kveður á um. Þetta er í andstöðu við fyrri yfirlýsingar ráðuneytisins um að ekki yrði gengið lengra er EES reglur kveða á um við innleiðingu gerða.

Félagið vill einnig áður en lengra er gengið minna á mikilvægi þess að huga að einföldun regluverksins og ekki séu lagðar íþyngjandi reglur á atvinnulífið umfram það sem almennt leiðir af innleiddum reglum enda séu til þess fullnægjandi heimildir í lögum.

Félagið leggur sem fyrr áherslu á að reglugerðir Evrópusambandsins séu innleiddar eins og þær koma af kúnni og að ekki sé gengið lengra en þar er gert ráð fyrir, nema ríkar ástæður séu til þess og efnislega sé gerð grein fyrir ástæðum þ.e. Þá er vakin athygli á að í lið 2.5 efst á bls. 12 í frumvarpinu er vísað til samráðs um frumvarpið þ.m.t. við Isavia ohf. Vætanlega er hér verið að vísa til samráðs sem fram fór vegna frumvarps til breytinga á loftferðalögum og kynnt var á heimasíðu ráðuneytisins 23. febrúar 2016. Það er ekki sama frumvarp og hér er á ferðinni auk þess sem töluverðar orðalagsbreytingar hafa orðið á þeim ákvæðum sem varða lög um loftferðir frá fyrra frumvarpi en ekkert samráð hefur verið haft við félagið vegna þessa frumvarps nú.

## 2. Tilkynningarskylda

Það vekur athygli að í 4. mgr. liðar 2.1 greinargerðarinnar með frumvarpinu er fjallað um að vernd heimildarmanna sé ekki nægilega rík og að það leiði til þess að einstaklingar veigri sér við að tilkynna atvik, sérstaklega ef um var að ræða atvik sem þeir bera ábyrgð á eða eiga þátt í. Þrátt fyrir þetta er hvergi minnst á nafnleynd í efnisákvæðum frumvarpsins eða í efnisákvæðum er varða reglugerðarheimild ráðherra til innleiðingar á gerðinni. Með hliðsjón af þessu væri eðlilegt að tryggð væri nafnleynd þeirra sem tilkynna um atvik með einhverjum hætti eins og ráðgert er í EB reglugerðinni sbr. 9. tl. 2. gr., f-lið 1.t. 3. gr., 2. mgr. 1.tl. 6. gr. og síðan 16. gr. reglugerðarinnar. Nauðsynlegt er að styrkja efnisákvæði reglugerðarheimildarinnar hvað þetta varðar enda er það m.a. megintilgangur frumvarpsins skv. greinargerðinni. Nauðsynlegt er að bæta úr þessu.

EKKI ERU AÐ ÖÐRU LEYTI GERÐAR SÉRSTAKAR ATHUGASEMDIR VIÐ ORÐALAG EÐA EFNISATRIÐI A.-E-LIÐA 2. GR. EN FÉLAGIÐ TELUR ÞÓ AÐ HEPPILEGRA VÆRI AÐ Hafa eina heimild ráðherra til að setja reglur um framkvæmd á efnisatriðum a-d.-liða eða til innleiðingar á þessum kafla (V. kafli a.), enda eiga þessi ákvæði efnislega samleið. Það hefði því verið heppilegra en að hafa reglugerðarheimild með hverju ákvæði og millitilvísanir eins og gert er í b.-lið 2. gr.

Varðandi e.-lið greinarinnar bendir félagið á að með sanngirnismenningu er verið að hvetja til þess að einstaklingar tilkynni öryggistengdar upplýsingar. Henni er ekki ætlað að leysa einstaklinga undan hefðbundnum skyldum sínum eða ábyrgð.

Þá telur félagið varðandi 3. mgr. ákvæðisins að heppilegra sé að notast við orðalag reglugerðarinnar um að það skuli *eftir að hafa ráðfært sig við fulltrúa starfsmanna*, samþykkja innri reglur o.s.frv. Notkun

mismunandi orðalags yfir sama hlutinn gefur óþarfa tilefni til vangaveltna um hvað að baki búi og hvort skilja skuli mismunandi orðalag með mismunandi hætti.

### 3. Flugverndarstjóri - flugverndarfulltrúi

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að aðili með samþykki vegna flugverndar skuli tilnefna flugverndarstjóra sem ábyrgur er fyrir að innleiða og framfylgja flugverndaráætlun aðilans. Þetta starfsheiti var flugverndarfulltrúi en við síðustu breytingu á íslenska hluta flugverndarreglugerðar var því breytt í flugverndarstjóri en því hefur félagið mótmælt. Sú breyting sem og tillagan um breytingu á þessu í lögum um loftferðir með frumvarpinu er óskiljanleg og órökstudd. Engin ástæða til breytinga önnur en afskipti af notkun starfsheita þeirra félaga sem falla undir flugverndarreglur. Þessi breyting mun aðeins leiða til ástæðulauss kostnaðar við að breyta starfsheitum hundraða skjala í gæðakerfi félagsins og annarra aðila sem undir þessar reglur falla.

Vakin er athygli á að þetta starfsheiti er ekki að finna í innleiddum EES reglum. Í íslenskri innleiðingu á flugverndarreglum er að finna heimatilbúna orðskýring á *Flugverndarstjóri* sem er eftirfarandi: Fulltrúi eftirlitsskylds aðila sem samþykktur er af flugmálayfirvöldum og ábyrgur fyrir að leiðbeina, innleiða og framfylgja flugverndaráætlun.

Samkvæmt reglugerð Evrópusambandsins nr. 2015/1998 er í íslensku þýðingu reglugerðarinnar einu sinni minnst á orðið *Security Managers* sem þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins þýðir sem *yfirmenn flugverndar* og skilgreint á eftirfarandi hátt í grein 11.2.5:

Sérstök þjálfun fyrir einstaklinga sem bera almenna ábyrgð á því að tryggja, á lands- eða staðarvísu, að flugverndaráætlun og framkvæmd hennar uppfylli öll lagaákvæði (yfirmenn flugverndar)

Eftir sérstaka þjálfun skulu yfirmenn flugverndar búa yfir eftirfarandi hæfni:

- þekkingu á viðeigandi lagaskilyrðum og hvernig uppfylla eigi þau,
- þekkingu á innri gæðastjórnun, gæðastjórnun á landsvísu, á vettvangi Sambandsins og á alþjóðlegum vettvangi,
- getu til að hvetja aðra,
- þekkingu á getu og takmörkunum öryggisbúnaðar eða skimunaraðferða sem notaðar eru.

Í íslenskum hluta reglugerðar um flugvernd er þetta ranglega útfært sem Flugverndarstjóri í stað yfirmanns flugverndar. Þannig er verið að vísa til eins fulltrúa en skilgreining reglugerðar Evrópusambandsins fjallar almennt um stjórnanda (sbr. yfirmenn). Þessi breyting er óþörf en um verkefnið er þegar fjallað með skýrum hætti í gerðinni í grein 11.2.5. Ótækt er að verið að sé að búa til nýtt heiti „Flugverndarstjóra“ þegar verið er almennt að vísa til yfirmanna flugverndar.

Félagið leggur til að breytingin verði felld út enda óþörf. Verði ekki á það fallist komi „yfirmaður flugverndar“ í stað Flugverndarstjóra sem er til samræmis við orðalag EES reglugerðarinnar, með eðlilegri þýðingu þýðingarmiðstöðvar Íslands.

### 4. Sérstakur trúnaðarmaður

Í 3. gr. er vísað til þess að flugverndarfulltrúinn starfi sem sérstakur trúnaðarmaður stofnunarinnar, varðandi flugverndarmál. Sambærilegt ákvæði er ekki að finna í EES reglum og er einsdæmi á þessu sviði. Þetta ákvæði hefur hangið inni í íslenskum hluta flugverndarreglna og tilvist þess ítrekað verið mótmælt af félaginu. Þá hefur lagaheimild skort til þess að kveða á um að flugverndarfulltrúi skuli starfa sem sérstakur trúnaðarmaður flugmálayfirvalda auk þess sem sú skipan er í ósamræmi við EES

reglur. Þetta þekkist t.d. ekki á hinum Norðurlöndunum eða í öðrum ríkjum í kringum okkur. Hér er verið að belgja út regluverkið af ástæðulausu.

Í lið 2.14 í frumvarpinu er vísað til íslenskra sérákvæða í reglugerð um flugvernd, sem er án lagaheimildar, sem rökstuðning fyrir lagasetningu eins og gert er í frumvarpinu. Jafnframt er látið að því liggja að þetta sé til innleiðingar á EES kröfum sem er rangt. Félagið gerði alvarlegar athugasemdir við þetta ákvæði í flugverndarreglugerðinni sem og vegna síðari breytinga á henni m.a. vegna þess að gengið var lengra en reglugerð ESB kveður á um.

Hvergi er í EES reglum að finna ákvæði um að flugverndarfulltrúi skuli vera sérstakur trúnaðarmaður flugmálayfirvalda (Samgöngustofu, SGS). Hæfiskröfurnar sem vísað er til varða flugverndarfulltrúa en ekki „sérstakan trúnaðarmann“. Engin áhöld eru um að flugverndarfulltrúi geti tilkynnt hvað eina sem hann vill til SGS. Engar hömlur eru á störfum flugverndarfulltrúa hvað þetta varðar og ekki heldur á heimildum annarra starfsmanna til tilkynninga. Ef viðfangsefnið er að tryggja tilkynningaskyldu væri frekar ráð að setja inn lagaskyldu um tilkynningar svipað og gert er í a.-lið 2. gr. þ.e. að tilkynna bæri frávik til SGS sú tilkynningaskylda er ekki fyrir hendi skv. EES rétti.

Ef slík skylda væri fyrir hendi þá væri jafn mikilvægt að vernda þá sem veita upplýsingar með sambærilegum hætti og gert er í e.-lið 2. gr. En hvorugu þessara atriða er til að dreifa. Vakin er athygli að í d-lið 5. mgr. 28. gr. a. og b og 2. mgr. 83. gr. laga um loftferðir er að finna sérstaka lagaheimild til að kveða á um trúnaðarmenn vegna viðhalds eða flugrekstrar sem á sér hliðstæðu í USA. En með tímanum hafa kröfur um gæðakerfi, virkni þeirra og eftirlit og tilkynningarskylda gert þetta hlutverk óþarft, nánast öll frávik fara inn í gæðakerfin og eru tilkynnt sjálfvirkt eða með sérstakri tilkynningu.

Þessi ákvæði samræmast ekki EES reglum og gengið er mun lengra hér en tilefni er til með heimasmið reglna. Þá telur félagið að verið sé að hlutast til um starfsemi þess og samræmist orðalagið ekki meginreglum hlutafélagalaga né er að finna í loftferðalögum heimild til að þess að takmarka ábyrgð stjórnenda rekstraraðila flugvalla eða kveða á um þetta fyrirkomulag.

Lagt er til að 1. mgr. verði felld út og í stað komi:

Aðili með samþykki vegna flugverndarráðstafana skal tilnefna flugverndarfulltrúa sem ábyrgur er fyrir að innleiða og framfylgja flugverndaráætlun aðilans. Flugverndarfulltrúinn skal samþykktur af Samgöngustofu.

## 5. Niðurfelling 2. málslíðar 73. gr. um aldurshámark

Í B hluta greinargerðarinnar og 5. gr. frumvarpsins er ráðgert að 2. málslíð 73. gr. um aldurshámark flugumferðarstjóra falli niður en í ákvæðinu er kveðið er á um að almennt aldurshámark flugumferðarstjóra skuli vera 60 ár sem megi framlengja til allt að 63 ára aldurs, að fullnægðum ákv. skilyrðum.

Félagið er ósammála þeirri afstöðu sem felst í frumvarpinu og fram kemur í greinargerð þess að með því að fella niður aldurshámark í reglugerð nr. 2015/340 megi ekki kveða á um aldurshámark flugumferðarstjóra hér á landi. Með breytingu á reglugerð nr. 2015/340 var EASA aðeins að undirstrika að Flugöryggisstofnun Evrópu (EASA) væri ætlað að innleiða kröfur í viðauka Chicago-samningsins stofnsáttmála Alþjóðaflugmálastjórnarinnar (ICAO), í EES rétt. Í viðaukanum er kveðið á um almenn

hæfisskilyrði til að gegna starfi sem flugumferðarstjóri en ekki fjallað um aldurshámark flugumferðarstjóra og því var aldursákvæðið fellt út úr reglugerðinni.<sup>2</sup>

Með niðurfellingu á aldurshámarkinu í reglugerðinni verður hér eftir ekki kveðið á um aldurshámark með samræmdum hætti innan EES. Ljóst er að að eftir sem áður verður aldurshámark flugumferðarstjóra innan ESS mjög mismunandi eftir eftirlaunaaldri í aðildarríkjunum óháð reglugerð nr. 2015/340, þ.e. almennt aldurshámark starfsmanna í öðrum EES ríkjum verður mun lægra en hér á landi. Í NPA 2012-18 sem er undanfari reglugerðar 2015/340 er fjallað um þetta og þar kemur fram:

Therefore it would not be appropriate to introduce a general age limit to exercise the privileges of the licence. Reference is however made to the medical requirements which foresee more frequent checks above the age of 40 (see ATCO.MED.A.045). As regards setting a European-wide age limit for retirement, the Agency considers that it has no competence to regulate such an issue when establishing the conditions for the access of this safety-relevant profession. *Retirement issues are related to the social and employment conditions which remain within the competence of the Member States.*<sup>3</sup>

Félagið lýtur svo á að með breytingu sem ráðgerð er í frumvarpinu þar sem fellt er út sérstakt ákvæði um hámarksaldur gæti hámarksaldur flugumferðarstjóra hér á landi orðið mun hærri en gengur og gerist í öðrum ríkjum Evrópu sem er óásættanlegt.

Þá er vakin athygli á að þegar er búið að bæta starfsstéttinni skertan starfsaldur sem nam styttingu starfsaldurs eins og 72. gr. kveður á um. Sérstök lífeyriskjör eiga við flugumferðarstjóra vegna þessa auk þess sem fyrirkomulag lífaldurs við starfslok er umsamið í kjarasamningi. Þá er líklegt til að ef engin aldurstakmörk verða sett þ.e. önnur en almennt aldurshámark starfsmanna að starfsaldri flestra flugumferða muni ljúka með veikindaforföllum og tilheyrandi kostnaði fyrir félagið.

Lagt er til að fallið verði frá niðurfellingu ákvæðisins.

Félagið óskar eftir því að fá að hitta fulltrúa Umhverfis- og samgöngunefndar og kynna sjónarmið sín.

Fh. Isavia ohf.



Karl Alvarsson  
Yfirlögfræðingur

<sup>2</sup> Sjá um þetta NOTICE OF PROPOSED AMENDMENT NPA 2012-18 (A) RMT.0153 & RMT.0154 (ATM.003(a)&(b)) Licensing and medical certification of air traffic controllers málsgrein 55 og áfram. <https://www.easa.europa.eu/document-library/notices-of-proposed-amendments/npa-2012-18>. <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/NPA%202012-18%20%28A%29%20Explanatory%20Note.pdf>

<sup>3</sup> Sama