

Ed.

706. Frumvarp til laga

[300. mál]

um stjórn flugmála.

(Lagt fyrir Alþingi á 104. löggjafarþingi 1981—82.)

I. KAFLI

Flugmálastjórn.

1. gr.

Stjórn flugmála á landinu skal heyrja undir þann ráðherra sem fer með samgöngumál.

2. gr.

Flugmálastjóri hefur á hendi stjórn flugmála undir yfirstjórn ráðherra. Forseti skipar flugmálastjóra, að fengnum tillögum ráðherra. Flugmálastjóri skal hafa almenna og góða þekkingu á flugmálum og umtalsverða reynslu af störfum, sem beinlínis tengjast flugmálum. Flugmálastjóra skal skipa til 6 ára í senn, en hann má endurskipa.

3. gr.

Embætti flugmálastjóra skal heita Flugmálastjórn. Um skipulag, starfshætti og verkefni Flugmálastjórnar skal nánar ákveðið í reglugerð.

4. gr.

Ráðherra ræður og skipar starfsmenn flugmálastjóra til aðstoðar, að fengnum tillögum hans, eftir því sem þörf krefur.

5. gr.

Markmið Flugmálastjórnar er að stuðla að öruggum og hagkvæmum flugsamgöngum innanlands og til annarra landa, svo og öruggri og hagkvæmri notkun loftfara við hvers kyns önnur verkefni, þ. á m. í þjónustuflugi, í flugkennslu og við einkaafnot. Með það markmið í huga skal flugmálastjóri annast eftirfarandi:

- a) Framkvæmd laga, reglna og fyrirmæla um flugmál.
- b) Byggingu og rekstur allra flugvalla ríkisins ásamt tilheyrandi mannvirkjum, búnaði og þjónustu.
- c) Byggingu og rekstur fjarskiptastöðva og búnaðar til fjarskipta við loftför og til flugleiðsögu fyrir leiðarflug og aðflug.
- d) Framkvæmd flugumferðarþjónustu, leitar- og björgunarþjónustu, upplýsingaþjónustu, ásamt útgáfu flugkorta.

- e) Skráningu loftfara, eftirlit með flughæfi þeirra svo og almennt eftirlit með flugrekstri.
- f) Útgáfu, endurnýjun og eftirlit með skírteinum flugliða, flugvéltækna, flugumferðarstjóra, flugumsjónarmanna og flugradiómanna.
- g) Rannsókn flugslysa og óhappa í flugi.
- h) Samskipti við Alþjóðaflugmálastofnunina (ICAO), svo og önnur alþjóða- eða fjölþjóðasamtök á sviði flugmála, sem íslenska ríkið er aðili að.
- i) Annað það er ráðherra ákveður.

II. KAFLI

Flugráð.

6. gr.

Flugráð skipað fimm mönnum er ráðherra til ráðuneytis um flugmál. Þrír þeirra skulu kosnir hlutfallskosningu í sameinuðu Alþingi, en ráðherra skipar tvo, og skal annar þeirra vera formaður ráðsins. Með sama hætti skulu kosnir og skipaðir fimm varamenn í flugráð.

7. gr.

Flugráð skal kosið til fjöggra ára í senn. Enginn má sitja lengur en 8 ár samfelld í flugráði.

8. gr.

Auk þess að flugráð fjallar almennt um markmið og leiðir í flugmálum og hefur það frumkvæði á því sviði, sem það ákveður og gefur ráðherra skýrslur þar um, skal flugráð:

- a) gefa umsögn um veitingu flugrekstrarleyfa, þ. m. t. áætlunarleyfa og sérleyfa, breytingar á lögum og reglugerðum um flugmál, áætlanir í flugmálum og annað það sem ráðherra ákveður,
- b) hafa eftirlit með og gera tillögur til ráðherra um framkvæmdir í flugmálum og fjármálum flugmálastjórnar og gefa ráðherra skýrslu þar um eftir því sem þörf krefur,
- c) fjalla um önnur mál eftir ákvörðun ráðherra.

9. gr.

Ráðherra setur flugráði starfsreglur.

III. KAFLI

Flugmálaáætlun.

10. gr.

Í júní annað hvert ár skal flugmálastjóri hafa tilbúna tillögu að flugmálaáætlun til fjöggra ára í senn. Ráðherra skal leggja fyrir sameinað Alþingi tillögu til þingsályktunar um flugmálaáætlun svo fljótt eftir þingsetningu sem auðið er. Flugmálaáætlun öðlast gildi þegar Alþingi hefur samþykkt hana.

Í tillögunni skal gerð grein fyrir fjáröflun þeirri, sem fyrirhuguð er á áætlunartímabilinu, og útgjöld sundurliðuð eftir helstu rekstrar- og framkvæmdaflokkum.

Við meðferð tillögunnar fyrir Alþingi skal ákveða skiptingu útgjalda til einstakra framkvæmdaliða, og tillagan afgreidd endanlega sem þingsályktun um flugmálaáætlun fyrir fjöggra ára tímabil. Ef fé er veitt á annan hátt til framkvæmda í flugmálum, þá skal farið með það innan flugmálaáætlunar.

Er þingsályktun hefur gilt í tvö ár, skal hún tekin til endurskoðunar og jafnframt samin áætlun fyrir tvö ár til viðbótar, þannig að ávallt sé fyrir hendi gildandi áætlun fyrir að minnsta kosti tvö ár.

11. gr.

Í flugmálaáætlun skulu taldir allir flugvellir, svo og nýbyggingar flugvalla á þeim tíma, sem áætluninni er ætlað að gilda. Ennfremur áætlaður kostnaður við flugvallaviðhald og annar kostnaður flugmálastjórnar á sama tímabili.

Ráðherra tilkynnir flugmálastjórn, í janúar ár hvert, hve háa fjárhæð skuli miða við þegar gerð er áætlun um nýframkvæmdir fyrir þannæsta ár.

12. gr.

Í þingsályktun um flugmálaáætlun skal flugvöllum og öryggistækjum til flugs skipað í flokka samkvæmt því sem hér segir:

Áætlunarflugvellir: Allir flugvellir sem flogið er til í reglubundnu áætlunarflugi.

Aðrir flugvellir: Allir flugvellir, sem eru aðallega ætlaðir til sjúkraflugs.

Flugöryggisþjónusta: Öll tæki og búnaður er ætlaður er til flugleiðsögu eða flugumferðarstjórnar.

Önnur flugmálastarfsemi: Undir það falli öll önnur flugmálastarfsemi, en sú sem að ofan er talin.

13. gr.

Ráðherra skal leggja fyrir hvert reglulegt Alþingi skýrslu um framkvæmd flugmálaáætlunar.

14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Með lögum þessum falla niður lög nr. 119 28. desember 1950 um stjórn flugmála, sbr. lög nr. 26 24. mars 1954 um breytingu á þeim lögum.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir ákvæði 1. gr. fer utanríkisráðherra, sbr. auglýsingu nr. 96 frá 31. desember 1969, með flugmál á Keflavíkurflugvelli.

Í umboði utanríkisráðherra fer flugmálastjóri með tækni- og flugöryggissvið flugumferðarþjónustu flugvallarins, en flugvallarstjórinn þar annast að öðru leyti stjórn flugmála á flugvellið í umboði utanríkisráðherra, þ. m. t. fjármál og starfsmannahald flugumferðarþjónustu.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Með bréfi dags. 21. apríl 1980 skipaði Steingrímur Hermannsson, samgönguráðherra, nefnd til að gera sem víðtækasta athugun á lögum og reglum er varða stjórnun flugmála, þ. m. t. skipulagi flugmálastjórnar, með tilliti til hugsanlegrar endurskipulagningar eða breytingar á þessum málum. Í nefndina voru skipaðir þeir Pétur Einarsson, lögfræðingur, sem jafnframt var formaður nefndarinnar, Birgir Guðjónsson, deildarstjóri, og Garðar Sigurðsson, alþingismaður.

Frumvarp þetta er einn þáttur í starfi nefndarinnar, en nefndin hefur einnig gert tillögur að reglugerð um störf, skipulag og verkefni flugmálastjórnar, starfsreglum fyrir flugráð og unnið að skipuriti flugmálastjórnar, allt í samræmi við og í framhaldi af lagafrumvarpi þessu.

Frumvarpið var sent flugráði og flugmálastjóra til umsagnar, og er að nokkru tekið tillit til sjónarmiða þeirra í frumvarpinu.

II. Helstu nýmæli frumvarpsins.

Frumvarpinu er skipt í 3 kafla. Fyrsti kafli fjallar um embætti flugmálastjóra, annar um flugráð og sá þriðji um flugmálaáætlun.

Flugmálastjórn.

Hér eru flugmálastjóra sett ákveðin hæfnisskilyrði og skipunartími hans bundinn við 6 ár í senn. Þá eru verkefni flugmálastjóra nákvæmar ákveðin en áður hefur verið. Flugmálastjóri geri tillögur um ráðningu starfsmanna sinna, beint til ráðherra. Skipulag, starfshættir og verkefni flugmálastjórnar skulu nú ákveðin með reglugerð.

Breytingar þessar eru gerðar með hliðsjón af nútíma viðhorfum í stjórnnum ríkisfyrirtækja. Þá er reynt að gæta fyllsta samræmis við lög um sambærileg ríkisfyrirtæki.

Flugráð.

Staða flugráðs er að mestu óbreytt frá því, sem hún er í raun í dag. Flugráð verður ekki lengur stjórnandi stofnunarinnar heldur til ráðgjafar fyrir ráðherra, enda á fyrri stjórnunarleg staða flugráðs sér ekki hliðstæðu í ríkisrekstri á Íslandi og ekki er vitað um hliðstætt fyrirkomulag hjá aðildarríkjum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (International Civil Aviation Organization).

Þó er í 8. gr. kveðið á um það en áður að flugráð skuli fjalla um tiltekið mál. Eru það þeir sömu málaflokkar, sem flugráð fjallar að jafnaði um nú.

Setutími manna í ráðinu er bundinn við átta ára hámark. Ekki þótti rétt að ákveða sérstök hæfnisskilyrði, en það er hins vegar skoðun nefndarinnar er frumvarp þetta samdi, að flugráðsmenn eigi að jafnaði ekki fjárhagslegra hagsmuna að gæta í flugrekstri, enda er það í samræmi við almennar reglur.

Með breytingum þessum verða stjórnunarleiðir beinni og einfaldari, sem ætti að leiða til greiðari úrlausnar verkefna. Þá er höfð hliðsjón af nýlegum lagasetningum um ríkisfyrirtæki og skipulagi flugmála í öðrum löndum.

Flugmálaáætlun.

Flugmálaáætlun er lögfest hér með eftirfarandi meginsjónarmið í huga:

1. Að unnin sé reglulega heildaráætlun um framkvæmdir og rekstur flugmála með hliðsjón af stöðu og þróun samgangna innanlands og utan.
2. Að Alþingi ákveði á skýran og einfaldan hátt fjármagn til flugmála og að vilji Alþingis sé bindandi fyrir framkvæmdavaldið í þessu efni.
3. Að fjárþörf til flugmála sé áætluð ákveðið árábil í senn.
4. Að Alþingi fái reglulegt yfirlit um störf flugmálastjórnar.
5. Að stuðla að betri nýtingu fjármagns, auknum afköstum og skipulegri viðbrögðum.

Kafli þessi er saminn með hliðsjón af vegáætlunarákvæðum laga um vegamál.

Bráðabirgðaákvæði.

Bráðabirgðaákvæði er í lögum þessum um stjórn flugmála á Keflavíkurflugvelli. Er þar engin afstaða tekin til verkefnaskiptingar milli ráðuneyta, sbr. 5. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 og 13. gr. 9. liðar reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 96/1969, sem og laga um yfirstjórn mála á varnarsvæðum o. fl. nr. 106/1954, heldur er hér gerð tilraun til þess að koma eðlilegu skipulagi á stjórn Keflavíkurflugvallar með lögákvæðnum stjórnunarleiðum, meðan utanríkisráðuneytið fer með þennan þátt samgöngumála.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

I. KAFLI.

Flugmálastjórn.

Um 1. gr.

Er í samræmi við það sem tíðkast hefur um langan tíma, að málaflokkar er tengjast samgöngum eru undir stjórn sama ráðherra, sem samræmist lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969.

Um 2. gr.

Flugmálastjóra er skipað undir yfirstjórn ráðherra, án milligöngu flugráðs. Þessi breyting er lögð til þar sem erfitt er í reynd að flugráð sé í daglegum stjórnunarmálum milliliður milli ráðuneytis og flugmálastjóra.

Að forseti skipi flugmálastjóra er til samræmis við skipan forstöðumanna annarra mikilvægra ríkisstofnana. Nauðsynlegt er að flugmálastjóri hafi víðtæka þekkingu og reynslu í flugmálum.

Í samræmi við nútímavíðhorf um endurnýjun í æðstu stöður framkvæmdavaldsins er flugmálastjóri skipaður til 6 ára. Valin eru 6 ár með hliðsjón af því að enginn sitji lengur en 8 ár í flugráði og því skarist ekki starfslengd þannig að bæði verði nýr flugmálastjóri og nýir flugráðsmenn á sama tíma.

Eftir hver 6 ár skal auglýsa starf flugmálastjóra laust til umsóknar í samræmi við lög um opinbera starfsmenn.

Um 3. gr.

Parfnast ekki skýringa.

Um 4. gr.

Er í samræmi við framkvæmd mála af þessu tagi hjá flestum stofnunum ríkisins.

Um 5. gr.

Hér er fest í lögum að flugmálastjóra ber að framfylgja lögum um flugmál. Verkefni eru að öðru leyti í samræmi við loftferðalög nr. 34/1964, þ. e. almennur rekstur skrifstofu stofnunarinnar, stjórnun flugumferðar, rekstur flugvallamannvirkja og eftirlit með flugrekstri.

II. KAFLI

Flugráð.

Um 6. gr.

Svo sem áður er rakið er hér ákveðið að flugráð skuli ekki vera stjórnandi stofnunarinnar heldur til ráðgjafar fyrir ráðherra, og þarfnast sú breyting ekki frekari skýringar hér.

Með hliðsjón af því að verkefni flugráðs varða mjög stóran hóp manna, og oft samfélagið allt, þá þykir eðlilegt að meirihluti flugráðs verði valin af sameinuðu Alþingi.

Eðlilegt er að ráðherra hafi í hendi sér, hver er formaður ráðsins.

Um 7. gr.

Meginsjónarmið með grein þessari er að til þess að nauðsynleg endurnýjun fái fram er engum heimilt að sitja samfleytt lengur en 8 ár í flugráði, sem kjörinn fulltrúi.

Hins vegar má endurkjósa mann eftir að hann hefur fallið út eitt kjörtímabil, þ. e. 4 ár.

Um 8. gr.

Hér er ákveðið, að auk þess sem flugráð fylgist með og fjalli um flugmál á sem víðtækastan hátt þá skuli ráðið:

- a) hafa eftirlit með framkvæmdum í flugmálum og gefa ráðherra skýrslu, ef eitthvað það kemur á daginn, sem athugasvert þykir. Skýrslur flugráðs og athugasemdir vegna þessa skulu vera trúnaðarmál milli ráðsmanna og ráðherra nema hann ákveði annað.

Þetta verksvið ráðsins er í samræmi við hugmyndir um eftirlit alþingismanna með ríkisstofnunum.

- b) fjalla um veitingu flugrekstrarleyfa, þ. m. t. áætlunarleyfa og sérleyfa því veiting heimilda í flugsamgöngum getur verið afdrifarík fyrir íbúa tiltekinna svæða, og eðlilegt er að

slíkt sé rætt í fjölskipuðu ráði. Breytingar á lögum og reglugerðum um flugmál, sem eðli síns vegna geta haft mjög víðtæk áhrif, og um áætlanir í flugmálum vegna mikilvægis þessa samgönguþáttar,

c) ræða önnur mál sem ráðherra vísar til umfjöllunar í flugráði þegar hann telur þess þurfa.

Um 9. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

III. KAFLI

Flugmálaáætlun.

Um 10. gr.

Eins og áður segir er III. kafli þessara laga saminn með hliðsjón af lögum um vegáætlun, sem góð reynsla er af. Þessi grein laganna er nánast í fullu samræmi við III. kafla vegalaga nr. 6/1977 um vegáætlun.

Um 11. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Um 12. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Um 13. gr.

Í samræmi við ákvæði vegalaga um framkvæmdir í vegamálum.

Um 14. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Bráðabirgðaákvæði.

Hér er kveðið á um stjórnun íslenskra flugmála á Keflavíkurflugvelli og er gert ráð fyrir óbreyttri skipan frá því sem nú gildir.