



DK/bgb

Reykjavík, 2. maí 2005

Með bréfi samgöngunefndar Alþingis, dagsettu 13. f.m., barst þessu embætti til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 73, 2001 um fólksflutninga, vöruflutninga og efnisflutninga á landi með síðari breytingum.

Embættið gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

Um b-lið 1. mgr. 2. gr.:

Í frumvarpinu kemur fram orðið „flytjandi“. Í undirbúningsvinnu á vegum samgönguráðuneytisins, sem varðar gerð frumvarps til breytinga á umferðarlögum og gerð nýrrar reglugerðar um aksturs- og hvíldartíma, mun vera gert ráð fyrir því að hugtakið „flytjandi“ hafi sérstaka merkingu í umferðarlögum, þ.e.: „Flytjandi er skráður eigandi (umráðamaður) bifreiðar til fólks- eða vöruflutninga eða sá sem tekur slíka bifreið á leigu og ekur henni sjálfur eða ökumaður í þjónustu hans.“ Ástæða kann að vera til að skilgreina þetta hugtak nánar í frumvarpinu svo ekki verði misræmi eða óvissa í löggjöf síðar ef breytingar á umferðarlögum ná síðar fram að ganga auk breytinga á reglugerð um aksturs- og hvíldartíma.

Um 9. gr.:

Í lokamálslið 2. mgr. kemur fram að Vegagerðin geti leitað aðstoðar lögreglu við að stöðva ökutæki í þágu þess eftirlits sem Vegagerðinni er ætlað að sinna. Nánar er kveðið á um eftirlitið í 1. og 2. mgr. Við fyrstu skoðun á lokamálslið 2. mgr. mætti ætla að um væri að ræða skyldu lögreglu til að aðstoða eftirlitsmenn Vegagerðar, sem eru við eftirlitsstörf á vettvangi, við að stöðva tiltekið ökutæki sem ekki sinnir stöðvunarkerkjum eftirlitsmanna. Komi lögregla þá að málinu sem handhafi lögregluvalds með sérþekkingu í forgangsakstri og stöðvun ökutækja við slíkar aðstæður. Við nánari skoðun á athugasemdum með 9. gr. er hins vegar ljóst að til stendur að skýra ákvæðið rýmra en að framan greinir. Fram kemur í athugasemdunum að Vegagerðin á með stoð í framangreindri heimild að hafa svigrúm til að leita til lögreglu og óska eftir að tiltekið ökutæki verði stöðvað í akstri og lögreglumenn eigi þá að athuga með farn ökutæksisins án þess að starfsmenn Vegagerðarinnar komi þar nokkuð nærri. Skv. g-lið 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga nr. 90, 1996 má ætla að lögreglu verði skylt að verða við slíkri aðstoðarbeiðni. Vegagerðin getur með þessu í raun fært vegaeftirlitið til lögreglu í fjölda tilvika með aðstoðarbeiðnum án þess að nánar verði kveðið á um það í lögum við hvaða aðstæður slík heimild verður virk. Má t.d. ætla að sendar verði óformlegar og misvandaðar beiðnir með símbréfum, tölvupósti eða símleiðis og óskað eftir því að tilteknar bifreiðir verði stöðvaðar í akstri með takmörkuðum upplýsingum og

undirbúningstíma fyrir lögreglu. Slíkt er eðli málsins samkvæmt ekki ásætlanlegt fyrir lögreglu nema í algjörum undantekningartilvikum þegar sérstakar aðstæður skapast. Einnig hlýtur að verða gera þá kröfu að eftirlitsmenn Vegagerðarinnar komi alla jafna á vettvang eftir að lögregla hefur stöðvað ökutæki við slíkar aðstæður og framkvæmi hið nauðsynlega eftirlit. Á þessu stigi er óvíst hversu mikið verður um slíkar aðstoðarbeiðnir nái frumvarp þetta fram að ganga, en ætla má að fjöldi slíkra beiðna geti orðið talsverður og er það byggt á reynslu embættisins í fyrri samskiptum við eftirlitsdeild Vegagerðarinnar í skyldum málaflokkum, svo sem í aksturs- og hvíldartíma-málum og áspungamálum. Getur slíkt orðið sérstaklega íþyngjandi fyrir lögregluembætti í dreifbýli þar sem vegalengdir eru miklar. Er þannig eindregið lagt til að ákvæði frumvarpsins verði endurskoðað og betur skilgreint við hvaða aðstæður lögreglu er ætlað að koma að eftirliti skv. frumvarpinu.

Með sömu rökum og að framan greinir verður að kveða skýrt á um það í lögum nr. 73, 2001 hverjar heimildir lögreglu eru við slíkt eftirlit. Þykir verða að kveða á um það að lögregla fari með eftirlitsheimildir Vegagerðarinnar í slíkum tilvikum. Er þetta sérstaklega nefnt þar sem gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að við eftirlit skv. lögnum eigi að athuga farm ökutækja í því skyni að meta hvort um leyfisskyldan flutning sé að ræða sem getur síðan orðið grundvöllur að kæru til lögreglu. Eftirlitið getur t.d. falið í sér að skoða farm í lokuðu rými vöruflutningabifreiðar eða opna lokaðan vörugám á eftirvagni. Slíkri eftirlitsaðgerð má þannig jafna við leit skv. 89. gr., sbr. 90. gr., laga um meðferð opinberra mála nr. 19, 1991, en lagaumhverfi lögreglu tekur fyrst og fremst mið af þeim lögum. Þvingunarráðstöfunum skv. lögum um meðferð opinberra mála, þ.m.t. leit í ökutækjum, verður ekki beitt nema fyrir liggja ákvörðun um að hefja rannsókn sakamáls og slíkri þvingunaraðgerð verður aðeins beitt að fyrir liggja samþykki umráðamanns ökutækis eða dómsúrskurður, nema sérstakar aðstæður skapist skv. 2. mgr. 90. gr. laganna sem er undantekningarákvæði frá meginreglunni og ber að skýra þröngt. Aðstoðarbeiðni Vegagerðarinnar við aðstæður sem að framan greinir, í eftirlitsskyni, verða almennt ekki taldar nægjanlegur grundvöllur til að hefja slíkar rannsóknir hjá lögreglu. Svo unnt sé að hefja rannsókn að hætti opinberra mála þarf að liggja fyrir skýr og rökstudd kæra um meint brot og það skal tekið fram að gerðar eru ríkar kröfur um skýrleika og rökstuðning aðsendra kæra þegar um er að ræða sérhæfða brotastarfsemi sem fellur undir eftirlitssvið opinberra stofnana.

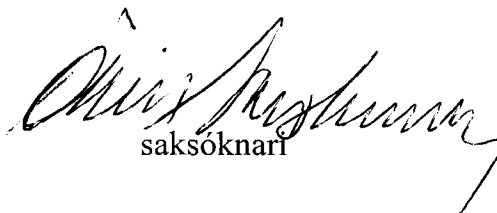
Um 10. gr.:

Í frumvarpinu er vísað til ákvæða 4., 6., 7., 10. og 12. gr. laganna sem er hin refsínæma háttsemi skv. frumvarpinu. Tilvísunin er ekki nægjanlega nákvæm, t.d. ekki skýrt hver er hinn refsínæmi verknaður skv. 1., 4. og 5. mgr. 6. gr., 1. mgr. 7. gr. og 10. gr. laganna eða hverjir hinir brotlegu eru skv. sömu ákvæðum. Kann þarna að vera óskýrleiki í refsilöggjöf sem ekki uppfyllir grundvallarreglu refsiréttarins um skýrleika refsheimilda, sbr. 1. gr. almennra hegningarlaga nr. 19, 1940. Hafa ber í huga að lög nr. 73, 2001 er „blönduð

löggjöf“, þ.e. lög sem lýsa tilteknu skipulagi og fela í sér margskonar skyldur og kvaðir, bæði gagnvart þeim sem koma að framkvæmd laganna en einnig gagnvart þeim sem koma að leyfisskyldri starfsemi. Lögin eru þannig ekki „háttsemislöggjöf“, þ.e. lög sem lýsa fyrst og fremst tiltekinni háttsemi eins og er t.d. megininntak umferðarlaganna. Í athugasemdum með 10. gr. frumvarpsins er nánar útskýrt hver er hin refsinaema háttsemi (að stunda leyfisskylda starfsemi án leyfis, að stunda reglubundna fólksflutninga án sérleyfis á sérleyfisleið, flytja tiltekna farþega á einkaleyfissvæði o.fl.). Heppilegra væri að skilgreina hina refsinaemu háttsemi í 10. gr. frumvarpsins með svipuðum hætti og fram kemur í athugasemdunum. Með því væri einnig skýrara greint á milli mála sem ættu að fara í sakamálemeðferð og þeirra mála sem sæta ættu stjórnsýslumeðferð.

Hvað varðar refsinaemi verknaðar skv. 3. mgr. 7. gr. og 12. gr. laganna, þá er vakin athygli á því að refsinaemið er í raun háð mati Vegagerðarinnar um tilteknar gæða- og tæknikröfur sem hinum brotlega er gert að uppfylla. Matið byggir á reglum sem Vegagerðin sjálf setur og eru ekki birtar í B-deild Stjórnartíðanda svo vitað sé. Vegagerðin fer með framkvæmd laganna og verður þannig að öllum líkindum jafnframt kærandi í langflestum málanna. Skv. dómi Hæstaréttar frá 18. nóvember 2004, í máli nr. 236/2004, getur löggjafinn ekki framselt eftirlitsstofnun það vald að ákveða hvaða háttsemi skuli varða refsingu á grundvelli reglna sem stofnunin setur sér sjálf (sjá einnig almennt bréf rikissaksóknara til lögreglustjóra frá 24. nóvember 2004). Slíkt mat eftirlitsstofnunar yrði a.m.k. að byggja á reglugerð með viðhlítandi stoð í lögum. Einnig skal það tekið fram að heppilegra væri að beina brotum skv. 3. mgr. 7. gr. og 12. gr. laganna í stjórnsýslumeðferð, t.d. leyfissviptingar- eða áminningarferli, þar sem um mjög sérhæft mat er að ræða sem erfitt verður fyrir lögreglu og ákærvald að leggja sjálfstætt mat á.

Loks skal bent á, að æskilegt er að fjárhæð sekta skv. 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins verði hækkuð upp í 300.000 til samræmis við 4. mgr. 100. gr. umferðarlaga nr. 50, 1987, sbr. 7. gr. laga nr. 84, 2004. Um rökstuðning fyrir þessu er vísað til greinargerðar sem fylgdi síðastnefndu lögunum þar sem segir m.a.: “Tilgangur ákvæðisins er að fleiri málum vegna umferðarlagabrota verði hægt að ljúka með lögreglustjórásátt, sem verður til þess að færri ákæruverði gefnar út og vinnuálag ákæranda og dómara minnki”.


saksóknari

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík