

Alþingi
Erindi nr. P/36/1030
komudagur 5.3.2009



LANDSSAMBAND
ÍSLENSKRA
ÚTVEGSMANNA

Borgartúni 35
105 Reykjavík
Sími: 591 0300
Fax: 591 0301
www.liu.is

Alþingi - Samgöngunefnd
Gautur Sturluson, nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 4. mars 2009
Mál nr. 0902006

Efni: Umsögn um 290. mál, lögskráning sjómanna

Samgöngunefnd hefur óskað eftir umsögn Landssambands íslenskra útvegsmanna vegna frumvarps til laga um lögskráningu sjómanna.

Samtökin eru fylgjandi því að taka upp rafræna lögskráningu og að það verði skylt að lögskrá á öll skip sem gerð eru út í atvinnuskyni. Til að ná þessu fram nægir að gera fáeinar breytingar á núgildandi lögum, sbr. fylgiskjal I með umsögn þessari.

Frumvarpshöfundar gera ráð fyrir að frumvarpið hafi ekki í för með sér verulegar breytingar á lögskráningunni sem slíkri. Tilgangurinn sé aðeins að einfalda lögskráninguna með rafrænum hætti á öll skip í atvinnurekstri.

Þessi ályktun stenst ekki þar sem að breytt framsetning laganna, umorðun og niðurfelling núgildandi laga um lögskráningu 43/1987, felur í sér að framkvæmd og túlkun laganna tekur verulegum breytingum með framlagningu nýrra heildarlaga. Niðurfelling núgildandi laga í heild er óþörf og tengist ekki með beinum hætti innleiðingu rafrænnar lögskráningar á öll skip sem eru gerð út í atvinnuskyni.

Samhliða þessu lagafrumvarpi er gert ráð fyrir breytingu á lögum um eftirlit með skipum, sbr. mál nr. 291. Þar er lagt til að skip fái ekki haffærisskírteini nema í gildi sé lögboðin líf- eða slysatrygging. Skylda útgerðaraðila til að hafa áhafnartryggingu er í siglingalögum nr. 34/1985, en lögskráning veitir skipverja ekki sjálfkrafa veikinda- eða slysarétt. Tilgangur lögskráningar hefur ekkert með útgáfu haffærisskírteina að gera. Lögskráning snýst fyrst og fremst um að hægt sé að staðfesta hverjir eru skráðir um borð í skip og að þeir hafi gild atvinnuréttindi til þeirra starfa sem þeir skráðir eru um borð.

Með vísan til ofangreinds er lagt til að þær breytingar sem gerðar eru á núgildandi lögum sbr. fylgiskjal I verði teknar upp á núverandi þingi. Telji nefndin engu að síður ástæðu til þess að fram fari heildstæð endurskoðun á lögum um lögskráningu sjómanna, þá er lagt til að stofnaður verði starfshópur stjórnvalda og hagsmunaaðila og honum falið að vinna heildstæð frumvarpsdrög.

Virðingarfyllt,


Friðrik Friðriksson, hdl.

Fylgiskjal I: Tillaga að breytingu á lögum nr. 43/1987 um lögskráningu sjómanna.
Fylgiskjal II: Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Fylgiskjal I

Tillaga að breytingu á lögum nr. 43/1987 um lögskráningu sjómanna

Til að ná fram markmiði laganna um að lögskrá beri á öll skip sem gerð eru út í atvinnuskyni, nægir að 1. gr. og 2. gr. laga nr. 43/1987 taki eftirfarandi breytingum:

1. gr.

■ 1. gr. Lögskráning sjómanna er tvenns konar: lögskráning í skiprúm og lögskráning úr skiprúmi.

□ Lögskráning fer fram á útgerðarstað skips eða með rafrænum hætti skv. 3. mgr. 3. gr.

2. gr.

■ [Skylt er að lögskrá alla skipverja sem ráðnir eru til starfa á skipum sem skráð eru hér á landi ~~og eru 20 brúttótonn eða stærri~~, þar með talið skipstjóra. Heimilt er með reglugerð að veita undanþágur frá ákvæðum þessara laga um að lögskrá áhafnir hafnsögubáta, dráttarbáta, björgunarskipa og farþegaskipa til skoðunarferða. Jafnframt er heimilt að uppfylltum skilyrðum, sem nánar skulu skilgreind í reglugerð, að ákveða fyrirkomulag lögskráningar skv. 4. og 5. gr. á annan hátt vegna tiltekinna flokka skipa.]

□ Heimilt er að lögskrá aðra en skipverja þann tíma sem viðkomandi dvelja um borð í skipi sem er í förum enda leggi þeir fram yfirlýsingu tryggingafélags um líf- og slysatryggingar.

Til að geta hafið rafræna lögskráningu í lögskráningarkerfi Siglingastofnunar, nægir að bæta við nýrri málsgrein við 3. gr. og 10. gr. laga nr. 43/1987:

3. gr.

■ [Tollstjóri er lögskráningarstjóri í Reykjavík og í umdæmi sýslumannsins í Keflavík. Sýslumenn eru lögskráningarstjórar hver í sínu umdæmi.

□ Utan aðsetursstaða sinna er sýslumönnum heimilt að fela hreppstjórum að annast lögskráningar. Einnig er þeim heimilt að skipa fulltrúa til að annast lögskráningar á aðsetursstöðum sínum ef þess gerist þörf. Hreppstjórar og lögskráningarfulltrúar skulu hafa eftirlit með skráningu og skila yfirliti til sýslumanna um lögskráningar í umdæmum sínum eigi sjaldnar en ársfjórðungslega. Verði þeir varir við að ekki er farið eftir fyrirmælum laga þessara um lögskráningu skulu þeir tafarlaust tilkynna meint brot til hlutaðeigandi sýslumanns og skipstjóra. Sýslumenn hafa eftirlit með lögskráningarfulltrúum í umdæmum sínum.]

□ Skipstjóra eða útgerðarmanni er heimilt að lögskrá í gegnum lögskráningarkerfið með rafrænum hætti, án aðkomu tollstjóra eða sýslumanna skv. 1. mgr. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um hvaða aðili eða einstaklingur skuli annast framkvæmd lögskráningar í rafrænt lögskráningarkerfi Siglingastofnunar Íslands; um nánari framkvæmd lögskráningar; hvernig standa skuli að rafrænu lögskráningunni í gegnum lögskráningarkerfið og notkun rafræna skilríkja í þeim efnum.

■10. gr. Við lögskráningu í skiprúm skulu allir þeir sem lögskrá á til starfa, sem sérstök réttindi þarf til að gegna lögum samkvæmt, mæta hjá lögskráningarstjóra og undirrita skipshafnarskrá.

Þegar lögskráð er í skiprúm við fyrstu skráningu á árinu skulu allir skipverjar mæta hjá lögskráningarstjóra.

Að öðru leyti en um getur í 1. og 2. mgr. er skipverjum eigi skylt að mæta við lögskráningu og undirrita skipshafnarskrá þar. Þó getur sérhver skipverja krafist þess að vera viðstaddur er hann skal lögskráður og er skipstjóra þá skylt að heimila það.

Sé lögskráð á skip með rafrænum hætti sbr. 3. mgr. 3. gr, þá er skipverja ekki skylt að mæta við lögskráningu, en skipverji getur krafist þess að vera viðstaddur er hann skal lögskráður og skipstjóra þá skylt að verða við því.

Fylgiskjal II

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

1. Samhliða þessu lagafrumvarpi er gert ráð fyrir breytingu á lögum um eftirlit með skipum, sbr. mál nr. 291. Þar er lagt til að skip fái ekki haffærissskírteini nema í gildi sé lögboðin líf- eða slysatrygging.

Markmið laga um lögskráningu snýst fyrst og fremst um að hægt sé að staðfesta hverjir eru skráðir um borð í skip og að þeir hafi gild atvinnuréttindi til þeirra starfa sem þeir skráðir eru um borð.

Lögskráning hefur ekkert með útgáfu haffærissskírteina að gera. Skip getur verið haffært án þess að á skipinu sé áhöfn. Ef sigla á skipinu, þá þarf áhöfn og þá er útgerðaraðila skylt að hafa áhafnartryggingu skv. siglingalögum, enda þá fyrst sem lögskráð er um borð. Skylda útgerðaraðila til að hafa áhafnartryggingu er í siglingalögum nr. 84/1985, en lögskráning veitir skipverja ekki sjálfkrafa veikinda- eða slysarétt.

Verulegt óhagræði skapast ef tengja á útgáfu haffærissskírteini því að lögboðin áhafnartrygging sé fyrir hendi. Haffærissskírteinið staðfestir einvörðungu að viðkomandi skip uppfylli allar gildandi tæknilegar reglur og að allar lögbundnar skoðanir á tækjum og búnaði skipsins hafi farið fram.

Siglingastofnun hefur viðtækar lagaheimildir til eftirlits og skráningar skv. gildandi lögum. Í athugasemdum með frumvarpinu koma engin sérstök rök fram fyrir þessari kröfu. Stofnunin ber að nýta sér gildandi lagaheimildir eins og best er á kosið við framkvæmd starfa sinna, en ekki að auka skrifræði og flækjustig að óþörfu.

2. Í núgildandi lögskráningarlögum skal einu sinni á ári leggja fram yfirlýsingu tryggingarfélags um að lögboðin áhafnartrygging sé í gildi á skipinu. Meginþýðing þessa ákvæðis er sú að lögskráningin á að tryggja að tryggingar skipverja séu í lagi.

Með frumvarpinu er fellt út ákvæði þess efnis að ef útgerðarmaður hefur vanrækt að hafa tryggingar í lagi þá sé hann ábyrgur fyrir bótagreiðslum. Reynist útgerðarmaður eigi fær um greiðslu bóta ber ríkissjóður fulla ábyrgð á greiðslu þeirra, sbr. 6. tl. 7. gr. laga nr. 43/1987.

Breytingin rýrir þannig réttarstöðu og greiðslutryggingar skipverja við veikindi- eða slys frá því sem er í gildi.

3. Orðskýringar í 2. gr. frumvarpsins eru óþarfar og eru fallnar til þess að flækja skilning manna á þessum hugtökum. Markmið lögskráningar er að finna í 1. gr. frumvarpsins.

Sem dæmi þá er skilgreining á því hver sé sjómaður á heima í sjómannaalögum nr. 35/1985 og er þar rætt um skipverja, en ekki sjómenn. Með skipverja skv. 5. gr. sjómannaalaga nr. 35/1985 hvern þann sjómann sem á skip er ráðinn til skipsstarfa. Sérstök ákvæði gilda skv. 2. gr. sjómannaalaga um aðra þá sem ráðnir eru á skip til annarra starfa en skipsstarfa.

4. Tekið er undir þá breytingu að það verði skylt að lögskrá á öll skip sem gerð eru út í atvinnuskyni og eru skráð á íslenska skipaskrá.

Aftur á móti vantar frekari rök fyrir því af hverju áfram er heimilt að undanþiggja áhafnir annarra skipa frá lögskráningarskyldu, ef markmið laganna á að vera að tryggja að lögboðnar áhafnartryggingar séu í gildi, að skipverjar hafi tilskilin réttindi og siglingatími skipverja sem starfa á þessum skipum sé rétt skráður.

Þetta á sérstaklega við um farþegaskip og frístundafiskiskip.

5. Með 4. gr. frumvarpsins er lögð fram ný grein um lögskráningarskyldu sjómanna sem er verulega breytt frá núgildandi lögum.

Fyrsta málsgreinin er efnislega óbreytt frá núgildandi lögum, um að skipstjóri skuli sjá til þess að allir sjómenn sem ráðnir eru til starfa um borð skuli lögskráðir.

Samkvæmt 12. gr. núgildandi laga er skipstjóra eða útgerðarmanni heimilt ef hann getur ekki gengið frá lögskráningu áður en skip yfirgefur höfn að tilkynna lögskráningarstjóra eða næstu strandstöð, innan 24 klst., nöfn þeirra sem eru um borð og annað sem honum ber að skýra frá við almenna lögskráningu.

Í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins er skipstjóra bannað að leggja skipi úr höfn nema að allir sjómenn hafi verið lögskráðir. Þetta gildir þó ekki í neyðartilvikum.

Með frumvarpinu er verið að leggja til verulega breytingu frá núgildandi lögum með því að fella niður svigrúm skipstjóra til að ljúka lögskráningu skipverja innan sólarhrings frá því að skip leggur úr höfn. Ákvæðið gerir heldur ekki ráð fyrir töfum í lögskráningarkerfinu eða aðra tæknilega möguleika sem geta gert lögskráningu erfiða eða ómögulega.

Jafnframt er verið að taka upp nýtt viðmið um undanþágu frá lögskráningarskyldunni, sem ekki hefur verið kynnt áður. Skipstjóra er aðeins heimilt að leggja úr höfn í neyðartilvikum. Frumvarpið skýrir ekki á neinn hátt hvað sé átt við með neyðartilvik og við hvaða aðstæður átt er við. Engin skýring er gefin við þetta nýja skilyrði sem lagt er til, heldur er aðeins rætt um framkvæmd lögskráningarinnar.

Engin ástæða er til að fella niður núgildandi ákvæði 12. gr. laganna og taka upp í staðinn 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins.

6. Í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir að þegar veru skipverja um borð lýkur skal skipstjóri afskrá viðkomandi úr skiprúmi. Ákveðin mótsögn er í athugasemdum við 4. gr. með frumvarpinu og 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Í athugasemdunum

segir að eftir sem áður eigi að skrá og afskrá skipverja í hvert skipti þegar komið er til hafnar. Athugasemdirnar fela þannig í sér þrengri skilning en er í ákvæðinu sjálfu.

Það er óraunhæft og óskynsamlegt að fela skipstjórum það hlutverk að skrá og afskrá skipverja í hvert einasta sinn sem komið er í höfn og lagt úr höfn. Afskrá ber skipverja þegar veru hans um borð lýkur, en ekki vegna þess að skipið hafi lagst að bryggju.

Skilja ber ákvæðið með hliðsjón af núgildandi 5. gr. laga nr. 43/1987. Veru skipverja um borð lýkur ekki ef skip kemur í höfn vegna veðurs eða annarra tímabundinna ráðstafana. Veru skipverja um borð lýkur vegna ráðningarslita eða um stundarsakir, vegna orlofs, slyss, veikinda eða ef skip er ekki í förum um stundarsakir vegna t.d. bilana, viðgerða, endurbóta eða skipi er af öðrum ástæðum ekki haldið úti.

Jafnframt hefur núgildandi 4. mgr. 13. gr. núgildandi laga fallið brott í frumvarpinu. Mikilvægt er að þetta ákvæði haldi gildi sínu, en þar segir að sé ráðningu skipverja sannanlega lokið eða hann verður frá störfum vegna slyss eða veikinda eða fer í orlof ber útgerðarmanni eða skipstjóra ekki skylda til að tilkynna viðkomandi skipverja um lögskráningu úr skiprúmi.

7. Með c., d. og e. lið 7. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra setji nánari fyrirmæli í reglugerð um efnisatriði sem lúta að öryggismálum sjómanna.

Þessi atriði eiga ekki heima í lögum um lögskráningar heldur í reglum með stoð í lögum um Slysavarnarskóla sjómanna nr. 33/1991.

8. Frumvarpið er óskýrt um hver tekur við hlutverki lögskráningarstjóra, ef skipstjóri eða útgerðarmaður óska ekki eftir að sjá um skráninguna, skv. 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

- Í almennum athugasemdum segir að Siglingastofnun muni sjá um framkvæmdina í stað sýslumanna áður.
- Í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins segir að ráðherra muni ákveða hver annast framkvæmdina.
- Í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins gerir Siglingastofnun ráð fyrir sérstakri gjaldheimild vegna þessara verka.
- Loks er í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins sagt að ráðherra geti ákveðið að sýslumenn geti annast skráninguna eins og áður eða aðrar stofnanir eins og Siglingastofnun eða Landskrá fasteigna.

Mikilvægt er ekki sé sköpuð óvissa um skipan lögskráningu sjómanna og að þessum málum verði skipað með ákveðnum og skynsamlegum hætti og leiði ekki til kostnaðarauka

9. Mikilvægt er að skýrt sé hverjir hafi aðgang að upplýsingum úr lögskráningarkerfinu og með hvaða hætti hægt er að nálgast þær upplýsingar.

10. Í 6. gr. frumvarpsins er að finna tvær nýjar gjaldtökuheimildir. Annars vegar fyrir aðgang að lögskráningarkerfinu og hins vegar fyrir þau störf sem Siglingastofnun innir af hendi við framkvæmd lögskráningarinnar þegar skipstjóri eða útgerðarmaður óska ekki eftir að sjá um skráninguna.

Frumvarpið gerir þannig ráð fyrir að ráðherra hafi ákveðið að Siglingastofnun muni sjá um hlutverk lögskráningarstjóra þegar skipstjóri eða útgerðarmaður óska ekki eftir að sjá um skráninguna. Eðlilegast væri að fella þennan lið úr frumvarpinu, enda hefur ráðherra ekki formlega ákveðið hvernig eigi að fara með hlutverk lögskráningarstjóra við brottfall núgildandi lögskráningarlaga nr. 43/1987.

Jafnframt ber að fella niður seinni helming 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins að um ákvörðun gjalda skuli leggja til grundvallar kostnað vegna launa starfsmanna Siglingastofnunar og rekstrarkostnaðar vegna viðhalds og vistunar lögskráningarkerfisins.

Ef stofnun telur forsendur fyrir gjaldtöku í formi þjónustugjalds, þá verður að skoða hvort að sú þjónusta sem greiða á fyrir á heima á markaði. Hér er verið að lögfesta gjald vegna viðhalds og vistunar tölvukerfis, en það eru margir aðilar sem sérhæfa sig í slíkum verkefnum. Það má því spyrja hvort ekki eigi að útvista þessu verkefni eftir útboð til að lágmarka kostnað og tryggja að aðhalds sé gætt.

Ákvörðun þjónustugjalda, eins og gjalds Siglingastofnunar fyrir aðgang að kerfinu á að standa undir kostnaði við veitingu þjónustu. Gæta verður sérstaklega að því að ekki sé komið á sérstökum skattstofni fyrir Siglingastofnun með því að notendur eigi að standa undir öllum kostnaði stofnunarinnar.

11. Landhelgisgæslan fer með löggæslu á hafinu, en skv. 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins er starfsmönnum gæslunnar m.a. heimilt að kanna lögmæti lögskráningar. Komi í ljós að þessu sé ábótavant þá ber að kæra það.

Við innleiðingu á rafrænni skráningu þá er eðlilegt að skipstjóra eða útgerðarmanni sé veittur stuttur tími til leiðréttingar á röngum færslum eða skráningu í lögskráningarkerfið. Veita á Landhelgisgæslunni heimild til að gefa skipstjóra eða útgerðarmann stuttan tíma til leiðréttingar. Komi ekki til leiðréttingar, þá fyrst er eðlilegt að kæra, enda búið að gæta meðalhófs við framkvæmd laganna.