

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 20. febrúar 2018

Umsögn vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum um eftirlit með skipum nr. 47/2003 (stjórnvaldssektir), 110. mál á 148. löggjafarþingi 2017 – 2018.

Samtök atvinnulífsins, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi og Samtök iðnaðarins (samtökin) hafa fengið til umsagnar frumvarp til breytingar á lögum um eftirlit með skipum nr. 47/2003 og gera eftirfarandi athugasemdir.

1. Almenn

Með frumvarpinu er ætlað að innleiða í lög heimildir Samgöngustofu til álagningar stjórnvaldssekta vegna nánar tiltekinna brota á lögum nr. 47/2003 eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Samkvæmt því sem hér er lagt til er ráðgert að Samgöngustofa muni eftirleiðis geta beitt refsikenndum viðurlögum.

Í frumvarpinu er vísað til umsagnar Samtaka atvinnulífsins um drög frumvarpsins. Í þeirri umsögn kemur fram að huga þurfi að gegnsæi og skýrleika reglna þegar kemur að inngripum stjórnvalda. Nauðsynlegt sé að þeir sem sæti eftirliti viti til hvers sé ætlast og því þurfi reglur að vera skýrar og greinargóðar leiðbeiningar að vera til staðar um hvernig uppfylla skuli kröfur. Samtökin telja skort á því að framangreindra sjónarmiða hafi verið gætt við samningu frumvarpsins og eru þau því ítrekuð.

Við innleiðingu ákvæða um álagningu stjórnvaldssekta þarf að hafa í huga að slíkar ákvarðanir stjórnvalda eru íþyngjandi og samkvæmt meðalhófsreglu stjórnsýslulaga (12. gr.) skal stjórnvald aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti.

Við mat á nauðsyn þess að lögfesta heimildir til álagningar stjórnvaldssekta þarf jafnframt að skoða hvort önnur vægari úrræði nægi til að ná settu markmiði. Refsikennd viðurlög, eins og stjórnvaldssektir sem frumvarpið fjallar um, og aðrar íþyngjandi ákvarðanir eru neyðarúrræði stjórnvalda þegar aðrar leiðir hafa ekki borið viðunandi árangur. Stjórnvaldssektir eru því ekki hefðbundin eftirlitsúrræði heldur er þeim ætlað að koma í stað refsinga sem að öðrum kosti þyrfti að sækja til dómstóla.

Í nágildandi lögum um eftirlit með skipum er að finna refsheimild vegna brota á lögnum, sbr. 29. gr., en hér er lagt til að auk þeirrar heimildar komi til sérstakrar sektarheimildar Samgöngustofu vegna brota á tilteknum ákvæðum laganna. Við mat á þörf fyrir slík viðbótarrefsíákvæði þarf í hverju tilviki að meta hvort ekki sé hægt að ná sama markmiði með vægari úrræðum. Ekki liggur fyrir að slíkt mat hafi farið fram, þá sér í lagi varðandi d-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins, sbr. neðangreind umfjöllun.

Samtökin leggja ennfremur áherslu á að gætt sé meðalhófs við álagningu stjórnvaldssekta samkvæmt frumvarpinu. Nauðsynlegt er að sektarákvörðun eigi sér ákveðinn aðdraganda, að aðvaranir séu gefnar og frestur til úrbóta veittur, auk þess sem að andmælaréttur þarf að vera tryggður og virtur í raun. Komi til þess að aðrar leiðir dugi ekki og leggja þurfi á sekt þá skuli ákvörðun fjárhæðar sektar vera í eðlilegu samhengi milli alvarleika brots og afleiðinga sem það kann að hafa, m.a. með tilliti til samstarfsvilja fyrirtækja, ásetningsstigs, ítrekunaráhrifa og annarra þátta.

Hér er því lagt til að gerðar verði breytingar á frumvarpinu í meðförum Alþingis sem endurspegli framangreind sjónarmið.

Þá leggja samtökin ríka áherslu á að sami einstaklingur komi ekki að framkvæmd eftirlits og rannsókn mála og meti síðar hvort tilefni sé til beitingar stjórnarsýsluviðurlaga til að stuðla að hlutlægni og góðum stjórnarsýsluháttum.

2. Athugasemdir um refsigrundvöll einstakra ákvæða laganna

Mikilvægi meginreglunnar um að refsíákvæði hafi að geyma sjálfstæðar verknaðarlýsingar sem marka refsinaemi verknaðar auk annarra skilyrða refsíabyrgðar er áréttuð. Almenn þurfi verknaðarlýsing að vera sérgreind en afstaða samtakanna er sú að slíkt skorti í þeim ákvæðum sem vísað er til hér að framan.

Í því ljósi vilja samtökin vekja athygli á þeirri staðreynd að nokkur ákvæði sem refsing er lögð við samkvæmt frumvarpinu, þ.e. brot á 3., 4., 6. og 19. gr. laganna, eru almennt þess eðlis að vandséð verður að telja hvernig framkvæmd og eftirliti kunni að verða háttáð til framtíðar. Ákvæðin eru of almenns eðlis og matskennd.

Í athugasemdum sem fylgja frumvarpinu segir í umfjöllun um 1. mgr. 1. gr. að mikilvægt sé „að í ákvæði sem heimilar álagningu stjórnvaldssekta komi skýrt fram hvaða athafnir eða athafnaleysi geta leitt til þeirra“. Framangreind ákvæði 3., 4., 6. og 19. gr. laganna eru þess eðlis að þar óhægt um vik að benda á tilteknar athafnir eða athafnaleysi sem geti leitt til álagningar stjórnvaldssekta.

Varðandi 3. og 4. gr. laganna er vandséð hvernig unnt verði að beita stjórnvaldssektum gagnvart brotum samkvæmt ákvæðunum. Ástæðan er sú að þau eru almenn og matskennd og þær reglur sem Samgöngustofa byggir eftirlit sitt á þar að auki í mörgum tilvikum óskýrar og tilviljanakenndar. Að auki geta þær verið háðar geðþótta þess sem ákvæðin túlka. Í því samhengi vísa samtökin til þess að forsenda þess að skip fái útgefið haffærisskírteini er að öll ákvæði 3. og 4. gr. laganna séu uppfyllt og til

Þess þarf samþykki eftirlitsaðilans hverju sinni. Vandséð er í hvaða tilvikum eigi að sekta á grundvelli þeirra enda ljóst að ef skilyrðum ákvæðanna er ekki fullnægt þá verður ekki gefið út haffærisskirteini fyrir viðkomandi skip.

Varðandi 6. gr. laganna telja samtökin tilefnislaust að leggja á stjórnvaldssektir á grundvelli brota samkvæmt ákvæðinu eins og hér er lagt til. Athygli er vakin á þeirri staðreynd að öll nýsmíði skipa er háð eftirliti Samgöngustofu. Skip fæst ekki skráð á íslenska skipaskrá nema að undangenginni úttekt og veittu samþykki Samgöngustofu. Hvorki fæst skráning né haffæri fyrr en blessun Samgöngustofu liggur fyrir hverju sinni. Það er því vandséð hvernig stjórnvaldssektum kunni að vera beitt vegna brota á 6. gr. laganna.

Ætluð brot á ákvæðum 19. gr. laganna eru sama marki brennd. Ákvæðið er almenns eðlis og hefur að geyma almennar hátternisreglur. Ákvæðið hefur ekki að geyma skýran refsigrundvöll. Er til að mynda alls óljóst hvenær sú skylda raknar að tilkynna Samgöngustofu um mögulegt brot á lögnum. Hvílir upplýsingaskyldan m.a. á löggæslu- og tollgæslumönnum, starfsmönnum tryggingarfélaga sem og einstaka starfsmönnum skipasmíðastöðva og verkstæða.

3. Breytingartillögur samtakanna

Samtökin leggja því til eftirfarandi breytingar með vísan til framangreinds:

- a) að stafliðir b., c., d. og k. verði felldir brott úr 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins.
- b) að 1. mgr. 1. gr. verði breytt þannig að á eftir orðinu „getur“ bætist við eftirfarandi: „, hafi önnur úrræði ekki borið árangur,“.

Fulltrúar samtakanna eru reiðubúnir til að mæta á fund nefndarinnar og ræða þessar athugasemdir nánar.

Virðingarfyllst,

F.h.
Samtaka atvinnulífsins

Bergþóra Halldórsdóttir
lögfræðingur

F.h.
Samtaka fyrirtækja í
sjávarútvegi

Jón Kristinn Sverrisson
lögfræðingur

F.h.
Samtaka iðnaðarins

Björg Ásta Þórðardóttir
lögfræðingur