Minnisblað

Reykjavík, 24. nóvember 2020
Tilvísun: 2010834

Efni: Samantekt fyrir umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Höfundar: Aron Freyr Jóhannsson, Kristín Helga Markúsdóttir og Geir Þór Geirsson

1. Almennt

Samgöngustofa vísar til fundar í umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis („**nefndin**“) dags. 23. nóvember sl. þar sem óskað var nánari greiningar og svara um tiltekin atriði tengd frumvarpi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til skipalaga, 208. mál á 151. löggjafarþingi („**frumvarpið**“). Skilningur Samgöngustofu er sá að nefndin hafi óskað eftir frekari upplýsingum annars vegar um stjórnvaldssektir þær sem lagðar eru til í 45. gr. frumvarpsins og hins vegar um frekara framsal á eftirliti með skipum til skoðunarstofa og viðurkenndra flokkunarfélaga.

2. Sektarheimildir

Hvað varðar sektarheimildir sem Samgöngustofa kann að fá á grundvelli laganna er vert að vekja fyrst og fremst athygli á því að ákvörðun um að leggja slíka sekt á er stjórnvaldsákvörðun og því háð stjórnsýslulögum og meginreglum stjórnsýsluréttar, t.a.m. um andmælarétt og meðalhóf.

Í gildandi lögum sem frumvarpi til skipalaga er ætlað að taka við af er ekki að finna neina heimild fyrir Samgöngustofu, né forvera stofnunarinnar , til að beita aðila sektum fyrir brot á þeim lögum. Þó sæta brot á lögunum sektum eða fangelsi, sbr. t.d. að samkvæmt 29. gr. laga nr. 47/2003 um eftirlit með skipum varða brot á lögunum sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Þá hefur Samgöngustofa yfir því almenna þvingunarúrræði að ráða skv. 17. gr. laga nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála að afturkalla hvert það leyfi heimild, viðurkenningu eða skírteini, sem veitt hefur verið af stofnuninni telji hún viðkomandi ekki lengur fullnægja þeim skilyrðum sem gilda eða að hafa brotið í mikilvægum atriðum ákvæði laga og reglna sem um það gilda.

Að mati Samgöngustofu eru því úrræði stofnunarinnar skv. núgildandi lögum eftirfarandi:

a) Leiðbeina viðkomandi aðila að hann hafi gerst brotlegur við lög og óska úrbóta;
b) Svipta viðkomandi aðila leyfi eða skírteini sem stofnunin veitir, svo sem haffærisskírteini, farþegaleyfi, öryggisskírteini o.s.frv.; eða
c) Kæra viðkomandi aðila til lögreglu.

Að mati Samgöngustofu eru möguleikar stofnunarinnar í dag því þannig að auk þess að beina tilmælum til aðila um að framfylgja lögum og reglum sem um hans starfsemi gildir, þá eru það verulega íþyngjandi úrræði, eins og svipting leyfis eða haffæris. Þá sýnir reynslan að verulegur kostnaður og umstang fylgir sakamálarannsókn og hugsanlegri meðferð fyrir dómi. Því tekur Samgöngustofa undir það markmið frumvarpsins að heimila stjórnvaldssektir í þeim tilvikum þar sem brot eru þannig að ekki sé talið réttlætanlegt að svipta aðila réttindum eða kæra málið til lögreglu. Slík viðbrögð myndu flokkast sem minna íþyngjandi og fljótvirkari leið gagnvart þeim sem brjóta gegn ákvæðum laganna.

Samgöngustofa getur tekið undir það að í tilteknum tilvikum kunni það að vera skilvirkara og heppilegra að Landhelgisgæslan eða aðrir handhafar lögregluvalds hafi vald til þess að beita sektum gagnvart einstaka brotum á lögum.

Samgöngustofa telur að efling Landhelgisgæslunnar og eftir atvikum lögreglu fyrir brot innan hafnarsvæða og rannsóknarhlutverk þeirra gæti verið þáttur í að einfalda og efla eftirlit með lögunum en telur ekki að Samgöngustofa hafi forsendur til þess að taka afstöðu til þess hvort Landhelgisgæslan fái sektaheimildir fyrir tiltekin brot.

Eftirlit samkvæmt lögunum getur varðað einstök skip, viðurkennd flokkunarfélög, skoðunarstofur og fleiri aðila sem starfrækja ýmis konar starfsemi samkvæmt lögunum. Brot gegn lögunum geta þannig verið fullframin í landi og eftirlit Samgöngustofu þannig best til þess fallið að vera einfalt og árangursríkt eða þá brotin séu framin eða komi upp á sjó og þar sé fyrir hendi eftirlit Landhelgisgæslunnar.

Samgöngustofa telur ekki ástæðu til að þrengja það hvaða stjórnvöld geti kært brot á lögum sem þessi málefni varða. Eftirlit með lögunum er margþætt og getur ekki alfarið farið fram á hafi úti þó eftirlit Landhelgisgæslunnar sé órjúfanlegur þáttur í því. Þvingunarúrræði laganna eiga því að endurspegla það. Því sé rétt að bæði Samgöngustofa og Landhelgisgæslan hafi heimild til þess líkt og er lagt til skv. 47. gr. frumvarpsins.

Samandregið má því segja að eftirlit samkvæmt þeim lögum sem frumvarpinu er ætlað að leysa af hólmi hefur verið þunglamalegt í framkvæmd þar sem þvingunarúrræðin hafa verið takmörkuð og þau sem standa til boða eru verulega íþyngjandi líkt og áður greinir. Þá hafa stöku mál að því er virðist dagað uppi í kerfinu eftir rannsókn því meðferð þeirra er tiltölulega flókin og á mörgum stjórnsýslustigum eða stofnunum. Heimild til beitingar stjórnvaldssekta er vægara úrræði en núgildandi úrræði. Í því ljósi er það mat Samgöngustofu að heimildir til að beita sektum væru til einföldunar og myndu gera eftirlit stofnunarinnar skilvirkara. Þá er ljóst að á þeim sviðum þar sem Samgöngustofa hefur sektarheimildir eða dagsektarheimildir þá eru slíkum úrræðum verulega sjaldan beitt og eru forvarnaráhrif tilvistar þeirra ein og sér alla jafna nægileg til að ná fram tilætluðu markmiði til að knýja á um vandaðri framfylgni við ákvæði laganna.

Samgöngustofa vekur jafnframt athygli á að sektarákvarðanir stofnunarinnar væru kæranlegar til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Slík kæra myndi fresta réttaráhrifum. Því er að mati stofnunarinnar varnaglar við mögulega óvandaðri beitingu heimildarinnar með einfaldri og ódýrri endurskoðun ákvarðana stofnunarinnar án þess að dómskerfið kæmi þar að. Samgöngustofa bendir á að ákvarðanir um álagningu sekta væru stjórnvaldsákvörðun sem væri í hvívetna bundin meginreglum stjórnsýsluréttar og málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um andmælarétt, meðalhóf o.s.frv.

Samgöngustofa ítrekar þá að á tilteknum sviðum þá gera alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins, hvort sem er gagnvart samningum á vettvangi alþjóða siglingamálastofnunarinnar eða á grundvelli EES-samstarfsins kröfu um sektarheimildir á tilteknum sviðum. Þannig er nauðsynlegt að lögfesta sektarheimild í tengslum við hafnarríkiseftirlit Samgöngustofu.

Samgöngustofa telur jafnframt mikilvægt að leitað sé afstöðu lögreglu og Landhelgisgæslunnar til aukinna sektarheimilda og þvingunarúrræða þeirra stofnana sem og til þeirra galla sem núverandi kerfi kann að innihalda.

3. Framsal eftirlits

Er lítur að framsali eftirlits Samgöngustofu með nýsmíði skipa og skráningu þeirra á skipaskrá, svokallaðri upphafsskoðun þá telur Samgöngustofa frumvarpið bjóða upp á svigrúm við að

framselja eftirlit í því umfangi sem það er heimilt samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum líkt og er í lögunum eins og þau standa í dag.

Í 3. mgr. 30. gr. er Samgöngustofu veitt heimild til að framselja almennar skoðanir. Í 27. gr. um eftirlit með breytingum kemur fram að fyrir skuli liggja samþykki Samgöngustofu eða annars aðila sem stofnunin hefur veitt umboð og eftirlit með nýsmíði er heimilt að fela viðurkenndu flokkunarfélagi skv. 2. mgr. 26. gr. Jafnframt greinir í 1. mgr. 26. gr. að Samgöngustofa skuli hafa eftirlit í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur.

Þannig er svigrúm til staðar í frumvarpinu til að eftirlit geti verið fært frá stofnuninni til einkaaðila sé það talið eðlilegt og skynsamlegt og í samræmi við skuldbindingar samkvæmt EES samningnum og alþjóðareglum. Samgöngustofa telur rétt að það svigrúm sé til staðar og atriði ekki of fastákveðin í lög enda ber íslenska ríkið sem fánaríki, og þar með Samgöngustofa, víðtækar skyldur gagnvart skoðunum skipa og skráningu þeirra í skipaskrá hvorutveggja á grundvelli landslaga sem og alþjóðalaga.

Í gegnum árin hefur Samgöngustofa unnið greiningarvinnu með samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu að höfðu samráði við haghafa að því hvaða frekari þætti væri unnt að fela einkaaðilum án þess að skerða gæði þjónustu, stefna öryggi skipa, áhafna, farþega í hættu og á sama tíma að íslenska fánaríkið uppfylli skuldbindingar sínar samkvæmt EES samningnum og alþjóðareglum m.a. hvað varðar þjálfun og hæfni skipaeftirlitsmanna. Ótal minnisblöð og tillögur þess efnis liggja fyrir hjá ráðuneytinu sem unnt væri að leggja til grundvallar við endurskoðun reglugerða. Frumvarpið eins og það stendur veitir sama svigrúm sem æskilegt er að stjórnvöld hafi til að bregðast við þróun á markaði sem og í alþjóðakröfum sem íslenska ríkið er skuldbundið af.