

Innviðaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd
Sendandi: Innviðaráðuneytið
Dagsetning: 02.03.2022
Málsnúmer: IRN22010756
Bréfalykill: 3.1

Efni: Minnisblað um umsagnir við frumvarp til laga um áhafnir skipa

Innviðaráðuneytið hefur yfirfarið umsagnir sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hafa borist vegna frumvarps til laga um áhafnir skipa (185. mál á 152. lögb.). Verður í minnisblaði farið yfir efni þeirra.

Gildissvið laganna (1. gr.)

Í umsögnum koma fram mismunandi skoðanir á þessu ákvæði. Félag skipstjórnarmanna, VM og Sjómannasamband Íslands, með undirtektum ASÍ (hér eftir talað um „samtök sjómanna“) fagna því að gildissviðið sé látið ná til allra skipa sem notuð eru í atvinnuskyni.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi og Samtök atvinnulífsins (hér eftir verður notast við skammstöfunina „SFS“) leggja á millið gegn því að gildissvið laganna sé skilgreint svo víðtækt án þess að tekið sé tilhlýðilegt tillit til sérstakra aðstæðna í íslensku sjókvíaeldi.

Þá telja SVP – Samtök verslunar og þjónustu (hér eftir „SVP“) að ekki sé skýrt að afmörkun ákvæðis 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins undanskilji vöruflutningaskip í áætlanasiglingum, sem skráð eru í öðrum ríkjum, frá gildissviði frumvarpsins. Vísar SVP til þess að ef íslenskar reglur gildi þá þurfi að uppfylla skirteinakröfur, lágmarksmönnun, vaktstöðu, vinnu- og hvíldartíma og vinnuskilyrði á meðan þau eru að störfum á íslensku innsævi. Þannig þyrfti að árita erlend skirteini og afturkalla. Þau telja það ekki standast skoðun að áhrifin á flutningaskip verði engin. Þetta muni leiða til þess að formkröfur verði settar. Leggja þau til að eftirfarandi málsliður bætist við 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins: „Þó taka lögin ekki til flutningaskipa í millilandasiglingum samkvæmt áætlun.“

Sá hluti gildissviðsákvæðis 1. gr. sem varðar erlend skip í íslensku innsævi sem notuð eru í 30 daga samfleytt eða samtals 90 daga á ársgrundvelli var samið með það fyrir augum að sömu öryggiskröfur geti gilt um erlend skip og íslensk, meðal annars til menntunar og þjálfunar, öryggisfræðslu, skirteini, lágmarksmönnun, vinnu- og hvíldartíma og önnur vinnuskilyrði eftir því sem við á. Þau tímamörk sem sett eru í ákvæðinu eru valin með það fyrir augum að erlend skip sem hafa viðkomu hér á landi falli undir löggjöf fánaríkis líkt og venja er í siglingarétti. Hins vegar er talinn eðlismunur á því þegar erlent skip er að störfum í íslensku innsævi svo vikum skiptir. Er talið rétt að sömu kröfur og réttindi eigi við áhafnir þessara skipa og eiga við um íslensk skip.

Hvað varðar tillögu SVP þá var það mat ráðuneytisins að ekki væri þörf á slíku ákvæði þar sem kröfur sem gerðar eru til slíkra skipa hér á landi eru í samræmi við alþjóðlegar kröfur. Ákvæðið var samið með það að markmiði að það myndi ekki taka til flutningaskipa. Að mati ráðuneytisins er þó hægt að fallast á þá breytingu en leggur til að hún verði á þá leið að lögin taki ekki til skipa sem sigla undir fána erlends ríkis sem falla undir ákvæði SOLAS-alþjóðasamningsins. Með þessu munu erlend vöruflutningaskip vera undanskilin.

Orðskýringar (2. gr.)

Samtök sjómanna telja þörf á því að löggjafinn skilgreini hugtökin smábáta og smáskip. Í 30. tölul. 2. gr. er að finna skilgreiningu á smáskipum. Að mati ráðuneytisins er hins vegar ekki ástæða til að skilgreina smábáta. Þó hugtakið sé notað í almennu máli, t.a.m. í heiti Landsbands smábátaeigenda, þá er hugtakið ekki notað í íslenskri löggjöf.

Samtök ferðaþjónustunnar benda á að rétt sé að tala um farþegaskip og farþegabáta í útsýnis-, skoðunar- og veiðiferðum í 18. tölul. Ráðuneytið er sammála þessari breytingartillögu.

Þá telja samtök sjómanna að rétt sé að vísa til námsskrár Menntamálastofnunar í 39. tölul. og fella brott tilvísun til reglugerðarákvæða. Að mati ráðuneytisins er ekki ástæða til þess. Í gildi er reglugerð nr. 944/2020 um skipstjórnar- og vélstjórnarréttindi á fiskiskipum, varðskipum og öðrum skipum, sem inniheldur ákvæði um smáskipavélaverði.

Óskað hefur verið eftir upplýsingum um hvort hugtakið innsævi sé skilgreint í íslenskri löggjöf. Hugtakið innsævi er ekki skilgreint í íslenskum lögum þó það sé að finna í fimm lögum. Í 3. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands, nr. 52/2006, segir að starfssvæði Landhelgisgæslu Íslands sé hafið umhverfis Ísland, þ.e. innsævið, landhelgin, efnahagslögsagan og landgrunnið, auk úthafsins samkvæmt reglum þjóðaréttar. Þá kemur hugtakið jafnframt fyrir í skilgreiningu á mengunarlögsögu í tvennum lögum. Mælt er fyrir um grunnlínu Íslands í lögum um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979.

Miðað hefur verið við að innsævi sé það hafsvæði sem liggur fyrir innan grunnlínu. Þannig segir í ritinu „Stjórnskipunarréttur“ eftir Gunnar G. Schram á bls. 73: „Allt það hafsvæði, sem er innan við hinar beinu grunnlínur landhelginnar, þ.e. allir flóar og firðir landsins, teljast nú til innsævis.“

Útgáfa skírteina (4. gr.)

Í umsögn Landssambands smábátaeigenda (hér eftir „LS“) er lagt til að skírteini verði að vera aðgengileg á rafrænu formi. Ráðuneytið er sammála því að rafræðing skírteina sé jákvætt skref. Hér er hins vegar um tæknilegar spurningar að ræða sem leysa þarf úr. Samgöngustofa vinnur nú að nýju tölvukerfi, Skútunni, sem mun þjónusta sjómenn. Miðað er við að kerfið muni í framtíðinni bjóða upp á þennan möguleika. Ákvæði þessa frumvarps eru hlutlaus út frá tækni, þ.e.a.s. að þegar hægt verður að bjóða upp á rafrænar lausnir girða lögin ekki fyrir það. Það er hins vegar óæskilegt að gera það að kröfu í lögum að skírteini verði rafræn. Það myndi setja miklar kröfur á Samgöngustofu um að koma upp þessu kerfi strax við gildistöku. Kostnaður hefur ekki verið metinn við að hraða þessari vinnu en ljóst er að hann yrði umtalsverður.

Skilyrði fyrir útgáfu skírteina (5. gr.)

Samtök sjómanna telja að það liggi ekki fyrir hver hafi umsjón með námskeiði fyrir erlendan ríkisborgara og mati á hæfni. Erlendur ríkisborgari, sem fær skírteini til að starfa sem skipstjóri á íslenskum skipum, þarf að hafa staðist námskeið um kunnáttu á íslenskum lögum og reglum er varða þau störf sem hann fær réttindi til að gegna. Samtökin benda réttilega á reglugerðarheimild í 2. tölul. 38. gr. frumvarpsins en það er ætlunin að þessi atriði verði útfærð nánar í reglugerð.

Gildistími og endurnýjun skírteina (7. gr.)

Í umsögn samtaka sjómanna er vísað til tillögu um að endurnýjun skírteina til skipstjórnar og vélstjórnar sem ekki falla undir alþjóðasamþykktir skuli endurnýjuð til tíu ára í senn. Jafnframt er vísað til gildandi laga og reglugerðar, sem heimila útgáfu til lengri tíma samkvæmt reglugerð, og sagt að það vanti að skilgreina á hvaða forsendum skuli gefa út atvinnuskírteini til lengri tíma en 5 ára.

Hér virðast gildandi reglum og tillögu að breytingu á þeim vera blandað saman. Í frumvarpi því, sem nú er til meðferðar, er lagt til að skírteini sem falla ekki undir alþjóðasamþykktir verði framlengd um tíu ár með þeim skilyrðum sem rakin eru í ákvæðinu. Koma þar fram þær forsendur sem þurfa að vera til staðar.

Í umsögn LS er lögð áhersla á að gildistími við endurnýjun skírteina verði 10 ár í stað fimm. Þá telja samtökin að 1. tölul. 2. mgr. 7. gr. eigi að mæla fyrir um þriggja mánaða siglingatíma í stað eins árs siglingatíma á síðustu fimm árum.

Hvað varðar endurnýjunartíma þá er frumvarp þetta í samræmi við tillögu LS. Þau lágmarksskírteini, sem áhafnar meðlimir þurfa að hafa til að starfa á smáskipi, falla ekki undir

alþjóðasamþykktir og mun endurnýjun slíkra skírteina vera til 10 ára verði þetta frumvarp að lögum. Hvað varðar siglingatíma, sem aðili þarf að hafa á síðastliðnum fimm árum til að öðlast endurnýjun þá er krafa þessi sett fram með það fyrir augum að réttindamaður hafi viðhaldið þekkingu og færni þegar kemur að endurnýjun. Ákvæði þetta gildir um áhafnir skipa óháð stærð og er sett fram til að tryggja öryggi áhafnarmeðlima og annarra skipa. Það er mat ráðuneytisins að þrjú mánuðir á fimm árum þar á undan í sömu stöðu sé of litill tími til að viðhalda slíkri færni. Er bent á að ef áhafnameðlimur smáskips uppfyllir ekki skilyrði um siglingatíma eru tveir aðrir möguleikar til að fá sömu réttindi samkvæmt þessari grein, þ.e. að standast viðurkennt próf eða ljúka endurmennt-unar-námskeiði.

Áritun erlendra skírteina (8. gr.)

Samtök sjómanna gera ekki athugasemdir við efni greinarinnar en benda á, í samhengi við gagnkvæma viðurkenningu á skírteinum, að Samgöngustofa hefur gert einstaklingum með gild alþjóðaskírteini sem stofnunin sjálf gefur út, að sækja um íslensk skírteini þegar þeir ráða sig á íslensk skip. Sem dæmi má nefna að þegar Íslendingur með gild alþjóðaskírteini, sem Samgöngustofa hefur gefið út, ræður sig á íslenskt fiskiskip eftir að hafa starfað á sjó erlendis eða á kaupskipi, er honum gert að sækja um íslenskt skírteini með tilheyrandi kostnaði og fyrirhöfn. Sá sem er með gild alþjóðlegt skírteini á að hafa réttindi á öll íslensk skip samkvæmt því skírteini.

Ráðuneytið bendir í þessu sambandi á 7. mgr. 5. gr. frumvarpsins þar sem segir: „*Handhafar farþega- og flutningaskipaskírteina eiga rétt til útgáfu sambærilegra skírteina til starfa á fiskiskipum, varðskipum og öðrum skipum enda séu viðeigandi skilyrði uppfyllt.*“ Unnið er að því á vegum Samgöngustofu að leysa þetta þannig að hægt verði að hafa eitt skírteini. Þó skal bent á að tveir alþjóðasamningar gilda um skírteinaútgáfu, annars vegar STCW-alþjóðasamþykktin og STCW-F-alþjóðasamþykktin. Fyrri samþykktin varðar sjómenn (t.a.m. á flutningaskipum) en síðari áhafnir fiskiskipa. Kröfur samkvæmt þessum samþykktum eru ekki alfarið sambærilegar, t.d. að því er varðar þekkingu á verkstjórn og fiskveiðistjórnun. Það er því ekki sjálfgefið að réttindamaður á flutningaskipi uppfylli kröfur til að verða skipstjóri á fiskiskipi. Verður Samgöngustofa að leggja mat á hvort slíkt sé uppfyllt.

Undanþágur og frávik frá mönnun (10. og 18. gr.)

Í frumvarpi til laga um áhafnir skipa er lagt til að undanþágunefnd og mönnunarnefnd skipa verði lagðar af og verkefni þeirra fengin Samgöngustofu, sbr. 10. og 18. gr. frumvarpsins.

Þessar nefndir eru skipaðar fimm einstaklingum. Einn nefndarmaður er tilnefndur af Félagi skipstjórnarmanna og annar af VM, félagi vélstjóra og málmæknimanna. Í umsögn félaganna er því mótmælt að ákvarðanir um undanþágur séu færðar til Samgöngustofu og nefndirnar lagðar niður. Segjast samtökin ekki sjá að þetta fyrirkomulag muni bæta skilvirkni og auka samræmi við samþykkt undanþága frá kröfum um menntun og þjálfun skipstjórnar- og vélstjórnarmanna. Telja þau brýnt að fagfélögin, sem hafa kunnáttufólk með reynslu, fjalli um undanþágurnar hér eftir sem hingað til.

Aftur á móti gerir SFS, sem tilnefnir tvo fulltrúa í nefndirnar, engar athugasemdir við ákvæði 10. gr. og tekur undir sjónarmið sem finna má í frumvarpinu um brottfall undanþágunefndar og mönnunarnefndar og styðja að verkefni þeirra verði færð til Samgöngustofu. Þá er LS sömuleiðis sammála því að leggja nefndina niður.

Líkt og rakið er í frumvarpinu eru margvíslegar ástæður að baki tillögu um að ákvarðanir um undanþágur og mönnun verði í höndum Samgöngustofu en ekki sérstakra nefnda.

- Samgöngustofa annast útgáfu allra atvinnuskírteina sjómanna og hefur yfirumsjón með framkvæmd lögskráningar sjómanna.
- Að mati ráðuneytisins þurfa að vera sérstakar ástæður ef fela á nefnd að taka stjórnvaldsákvarðanir frekar en stofnunum ríkisins. Samgöngustofa tekur nú þegar ákvarðanir um mönnun hvað varðar farþegaskip, farþegabáta og flutningaskip samkvæmt lögum um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa, nr. 76/2001 (og lagt til að svo verði áfram). Verður ekki séð að önnur sjónarmið eigi við þegar kemur að fiskiskipum.
- Þar sem um stjórnvaldsákvarðanir er að ræða verða ákvarðanir að vera teknar í samræmi við

jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttar þannig að sambærileg mál hljóti sambærilega úrlausn. Það er mat ráðuneytisins að með því að fela Samgöngustofu þessi verkefni verði þetta betur tryggt.

- Þá skal á það bent að í flestum tilvikum eru ákvarðanir nefndanna afgreiðslur á umsóknum þar sem aðila greinir ekki á um niðurstöðu. Þegar aðilar eru ósammála er það ávallt þannig að fulltrúar útgerða kjósa á einn veg en fulltrúar réttindamanna á annan. Kemur það þá í hlut formanns, sem er skipaður af ráðherra, að taka endanlega ákvörðun.
- Ákvarðanir nefndanna eru kærnanlegar til innviðaráðuneytisins. Þeir sem kæra eru ávallt annaðhvort félagsmenn í samtökum útgerða eða í samtökum sjómanna. Þessi félög taka þannig þátt í afgreiðslu hinna kærðu ákvarðana og þurfa sameiginlega að semja greinargerð til ráðuneytis til að rökstyðja kærðu ákvörðun þrátt fyrir að vera hugsanlega ósammála um efni hennar. Það er talin eðlilegri framkvæmd að félögin, sem tilnefna nú aðila í þessar nefndir, annist hagsmunagæslu fyrir þá félagsmenn sína sem vilja kæra stjórnvaldsákvarðanir Samgöngustofu.
- Þessar nefndir eru nú vistaðar hjá Samgöngustofu sem hefur undanfarin ár annast utanumhald um vinnu nefndanna. Þetta felst í daglegri afgreiðslu, að taka á móti umsóknum og erindum, halda fundi nefndanna, rita fundargerðir, svara umsóknum, birta úrskurði nefndanna, færa niðurstöður undanþágunefndar í lögskráningarkerfi sjómanna og gera ársskýrslur þeirra. Með því að fella niður þessar nefndir sparast kostnaður sem hlýst af vinnu við utanumhald um nefndirnar og launakostnaður formanna nefndanna. Stofnunin er jafnframt í stakk búin til að taka að sér þetta hlutverk.

Í umsögn samtaka sjómanna kemur fram að ef ekki sé orðið við óskum þeirra um að starfrækja undanþágunefnd áfram, sé lagt til að undanþágur til skipstjórnar og vélstjórnar verði alfarið felldar niður. Krafist verði gildandi skirteina í allar réttindastöður á skipum, samanber að í flugi og í umferðinni er enginn afsláttur gefinn.

Að mati ráðuneytisins eru undanþágur af þessu tagi réttlætanlegar, t.d. í tilvikum þegar leita þarf eftir réttindamönnum, með skirteini til að gegna næstu lægri stöðu, til að manna skip eða ef einstaklingur er að vinna sig upp í tiltekna réttindastöðu með því að ná siglingatíma. Þá er í grunninn undarlegt að telja ásættanlegt að veita undanþágur ef ákvarðanir þar um eru teknar af nefnd en að þær megi ekki veita ef sams konar ákvarðanir eru teknar af stofnun.

Í umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar er lagt til að sett verði tímabundið ákvæði um að á meðan unnið er að innleiðingu laganna verði skipuð þriggja manna mönnunar- og öryggisnefnd fyrir farþegaskip og báta í stuttum útsýnis- skoðunar og veiðiferðum. Nefndin skuli skipuð einum fulltrúa samgönguráðuneytis (nú innviðaráðuneytis), einum fulltrúa Samtaka ferðaþjónustunnar og einum fulltrúa Slysavarnaskóla sjómanna. Hlutverk nefndarinnar verði að fara yfir álitamál sem tengjast mönnun og öryggi umræddra skipa og báta. Þá skuli nefndin kalla eftir rökstuðningi fyrir tillögum að öryggismönnun með farsvið og öryggi farþega í fyrirrúmi.

Ráðuneytið er ekki sammála þessari tillögu. Í fyrsta lagi er verið að leggja til að tvær nefndir verði lagðar niður og verkefni þeirra fengin Samgöngustofu. Það er að mati ráðuneytisins ekki ástæða til að fjölga nefndum sem taka stjórnvaldsákvarðanir. Þá verður í öðru lagi ekki séð að þörf sé á nefnd sem þessari. Samgöngustofa tekur í dag ákvarðanir um mönnun farþegaskipa og farþegabáta þannig að hér er ekki um tillögu að nýjum reglum að ræða sem þarfnast útfærslu. Ákvarðanir eru teknar eftir að tillaga um öryggismönnun kemur frá útgerðum. Tillögur útgerða eiga að taka mið af siglingu og vera í samræmi við kröfur um öryggisstjórnun, viðbragðsáætlun o.fl. Þannig getur mönnun í tilvikum styttri útsýnis- og skoðunarferða verið minni sé öryggis-kröfum fullnægt. Að mati ráðuneytisins eru því ekki komin fram nægjanleg rök fyrir því að ákvarðanir um tiltekna tegund farþegaskipa sé skilinn frá öðrum ákvörðunum Samgöngustofu og færðar til nefndar.

Lögskráning sjómanna (13 - 14. gr.)

Í umsögn gerir Slysavarnaskóli sjómanna tillögu um að við 14. gr. bætist „staðfesting á að skipverji hafi hlotið öryggisfræðslu í Slysavarnaskóla sjómanna eða á annan hátt“ sem sé meðal skilyrða í núgildandi lögum. Ráðuneytið er sammála þessari breytingartillögu.

Í umsögn LS er lagt til að lögskráning miðist við skip sem eru 15 metrar og lengri, þ.e. að hún nái ekki til smáskipa. Telja þau að lögskráning á smáskipum sé með öllu óþörf. Þau leggja til að nýtt ákvæði verði sett sem geri kröfu um að skipstjóra sé óheimilt að halda úr höfn nema réttindamenn séu með gilt atvinnuskírteini, smáskipið sé með gilt haffærisskírteini og sé mannað miðað við stærð þess, vélarafli, farsvið og útivist og með gilda áhafnartryggingu fyrir alla um borð.

Að mati ráðuneytisins fæli breyting af þessu tagi í sér afturför í öryggismálum sjómanna. Með lögskráningu er tryggt að áhafnarmedlimir hafi tilskilin réttindi til að vera um borð. Þegar upp koma neyðartilvik á sjó er það fyrsta verk vaktstöðvar siglinga að kanna lögskráningu á skipi til að athuga hversu mörgum sé þörf á að bjarga. Það verður ekki mögulegt ef breyting af þessu tagi yrði gerð.

Þau skip, sem lagt er til að falli út úr lögskráningarkerfinu, eru yfir 60% af íslenska skipaflotanum. Í stærstum hluta tilvika, þegar Landhelgisgæsla Íslands hefur þurft að kæra einstaklinga vegna mönnunarmála, hefur verið um mál að ræða vegna skipa í þessum stærðarflokki. Breytingartillaga þessi myndi gera Landhelgisgæslunni erfitt um vik að sinna eftirliti með mönnun þessara skipa.

Þá skal bent á að tryggingafélög gera alla jafna kröfu um að áhafnarmedlimir séu lögskráðir til að þeir séu tryggðir. Loks telur ráðuneytið að það sé ekki verulega íþyngjandi að lögskrá áhafnameðlimi en það er gert á netinu eða í gegnum síma ef internet er ekki í boði.

Samtök sjómanna telja nauðsynlegt að þegar maður er lögskráður í skipsrúm og afskráður úr skipsrúmi, þá fái hann vitneskju um það í gegnum sms og með tölvupósti. SA og SFS gera sömuleiðis tillögu um breytingu á lokamálslið 2. mgr. 14. gr. þannig að Samgöngustofa skuli tilkynna útgerð og viðkomandi skipverjum um afskráningu.

Ráðuneytið telur að hér sé um ágætari tillögur að ræða en líkt og rakið hefur verið í umfjöllun um 4. gr. hér að ofan þá er hér um tæknilegar áskoranir að ræða sem leysa þarf úr. Nú er unnið að nýju tölvukerfi hjá Samgöngustofu. Sjálfvirkar tilkynningar af þessu tagi er æskilegur eiginleiki og rétt að Samgöngustofa vinni að því að kerfið geti gert þetta. Það er hins vegar vandkvæðum bundið að setja skilyrði um þetta í lög sem taka gildi áður en tölvukerfi eru tilbúin til að sinna þessu sjálfvirkt. Það myndi leiða til ófyrirséðs kostnaðar að flýta vinnu við að koma þessu á auk þess sem starfsmenn yrðu fram að því að senda fjölda tölvupósta með handvirkum hætti þar til þetta væri sjálfvirkt með tölvukerfi. Þetta tvennt myndi leiða til mikils ófyrirséðs kostnaðar fyrir ríkið.

Í umsögn samtaka sjómanna segir að það hafi komið fyrir að menn hafi verið lögskráðir án þess að hafa um það vitneskju. Rétt er að geta þess að slíkt er refsivert samkvæmt gildandi lögum sem og samkvæmt þessu frumvarpi.

Lágmarksfjöldi skipstjórnarmanna á fiskiskipum, varðskipum og öðrum skipum (16. og 17. gr.)

Um öryggismönnun um borð í farþega- og flutningaskipum og lágmarksmönnun um borð í fiskiskipum.

Í umsögn samtaka sjómanna er vísað til 15. gr. sem varðar heildarmönnun farþegaskipa, farþegabáta og flutningaskipa. Samgöngustofa gefur út öryggismönnunarskírteini fyrir slík skip sem taka til heildarfjölda í áhöfn þeirra skipa. Telja samtök sjómanna óásættanlegt að það sé hins vegar aðeins fjallað um lágmarksfjölda skipstjórnar- og vélstjórnarmanna í 16. og 17. gr. Leggja þau áherslu á að gefin verði út mönnunarskírteini á öll skip og báta sem segi til um heildarfjölda í áhöfn við þau verkefni sem skipið sinnir hverju sinni. Í samráðskafla greinargerðar við frumvarpið kemur fram sú skoðun SFS að mönnun fiskiskipa sé ekki málefni löggjafans. Hún sé framkvæmdarlegs eðlis og mismunandi útgerðarform, rekstur skipa og verkefni kalli á ólíka mönnun.

Að mati ráðuneytisins verður að gera greinarmun á öryggismönnun farþega- og flutningaskipa annars vegar og lágmarksmönnun fiskiskipa hins vegar. Reglur um mönnun farþegaskipa, farþegabáta og flutningaskipa byggja á alþjóðlegum reglum um mönnun. Samkvæmt þeim ber ríkjum að ákvarða öryggismönnun þessara skipa. Tryggja þurfi farm um borð í flutningaskipum og öryggi farþega á farþegaskipum ef upp koma neyðartilvik. Þar af leiðandi er ekki eingöngu horft til fjölda skipstjórnar- og vélstjórnarmanna um borð heldur einnig annarra áhafnarmedlima. Aðrir starfsmenn um borð, t.a.m. þjónustufólk um borð í farþegaskipum sem hefur ekki öryggishlutverki að gegna í neyðartilvikum, eru ekki taldir með í öryggismönnun skipa.

Í tilvikum fiskiskipa, varðskipa og annarra skipa þá hefur löggjafinn í tíð gildandi og eldri laga horft til fjölda skipstjórnar- og vélstjórnarmanna sem þörf er á til að skipum sé siglt með öruggum hætti. Ekki hefur verið kveðið á um fjölda háseta sem þörf er á vegna annarrar vinnu um borð í fiskiskipum. Í frumvarpi þessu eru lagðar til óbreyttar reglur að þessu leyti.

Um fjölda áhcfnarmedlima um borð í smáskipum.

a. Í umsögn LS er gagnrýnt að krafa sé gerð um að stýrimaður þurfi að vera um borð í skipi auk skipstjóra, fari útivist fram úr 14 klst. Segir í ítarefni frá samtökunum að með þessu sé þrengt að lengd róðra með ofurmönnun þannig að auk skipstjóra og vélavörðar verði skylt að skrá stýrimann og annan vélavörð í áhöfn. Þetta sé óraunhæf krafa miðað við hversu tækninni hefur fleygt fram, auk þess sem skortur er á stýrimönnum til að manna stöðurnar. Samtökin leggja til breytingu á ákvæðinu þess efnis að inn í greinina komi orðið dagróðrasmáskip. Er þar vísað til laga um stjórn fiskveiða, nr. 166/2006, þar sem dagróðrabátur telst bátur sem kemur til hafnar til löndunar innan 24 klukkustunda frá því hann heldur til veiða. Tillagan LS er að a-liður 16. gr. verði eftirfarandi:

Á dagróðrasmáskipi má skipsjóri vera hinn sami og smáskipavélavörður sé hann eini réttindamaðurinn í áhcfn. Á smáskipi má skipsjóri vera hinn sami og smáskipavélavörður sé hann eini réttindamaðurinn í áhcfn þegar útivist er styttri en 24 klst. Fari útivist skipsins yfir 24 klst. skal auk þess vera stýrimaður sem má jafnframt gegna störfum smáskipavélavörðar. Skulu skipsjóri og stýrimaður þá hafa tilskilin réttindi til að gegna stöðu smáskipavélavörðar. Þegar eigandi smáskips samkvæmt skipaskrá er einn um borð þarf ekki stýrimann þótt útivist fari yfir 24 klst.

Samtökin leggja til sambærilega breytingu á 17. gr. að því er varðar smáskipavélaverði.

Að mati ráðuneytisins stuðlar tillaga þessi, sem felur í sér að skip geti siglt á bilinu 14 – 24 klukkustundir með skipstjóra sem eina réttindamanninn um borð, ekki að öryggi áhafna og skipa. Í greinargerð frumvarpsins er há slysatíðni þessara skipa rakin en samkvæmt upplýsingum rann-sóknarnefndar samgönguslysa má rekja allt að 50 strönd smáskipa frá árinu 2000 til þess að sá sem var við stjórn skipsins sofnaði vegna þreytu og vinnuálags og hefur nefndin margoft komið með tillögur til úrbóta í þessu efni. Að mati ráðuneytisins væri samþykkt á þessari tillögu veruleg afturför í öryggismálum sjófarenda.

Þá verður ekki séð að tillagan sé í samræmi við alþjóðlegt regluverk á þessu sviði. Í WFC-alþjóðasamþykktinni, samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar um vinnu við fiskveiðar, sem innleidd hefur verið í gegnum EES-samninginn, er miðað við 14 klukkustunda vinnu þeirra sem starfa við fiskveiðar. Sambærilegar reglur er jafnframt að finna á öðrum sviðum samgöngu.

Jafnframt er það mat ráðuneytisins að það sé ekki rétt að ákvæði um áhafnir allra smáskipa, sem sett eru með það að markmiði að tryggja öryggi áhafna og skipa, ráðist af því hvers konar ákvæði eru í lögum og reglum um málefni sjávarútvegs.

Loks gerir frumvarpið ráð fyrir því að reglur um fjölda réttindamanna gildi um öll fiskiskip og önnur skip sem eru 15 metrar að skráningarlengd og styttri, þ.e.a.s. smáskip. Tillaga LS virðist gera ráð fyrir að öll fiskiskip og önnur skip af þessari stærðargráðu stundi dagróður en það er ekki tilfellið.

Rétt er að benda á að með frumvarpinu er ekki gerð krafa um að um borð í smáskipum séu fjórir réttindamenn, fari útivist skips yfir 14 klukkustundir, sé horft til þeirra undantekninga sem eru í 16. og 17. gr. frumvarpsins. Samkvæmt a-lið 2. mgr. 16. gr. getur verið fullnægjandi að um borð séu tveir réttindamenn, sem báðir hafi tilskilin réttindi til að sinna skipstjórn og smáskipavélavörslu. Hafi skipstjórnarmenn ekki tilskilin vélavörsluréttindi gerir 2. mgr. 17. gr. ráð fyrir að það þurfi ekki smáskipavélavörð ef gerður er samningur við þjónustuaðila um viðhald vélabúnaðar skipsins.

b. Í umsögn samtaka sjómanna er bent á að kveða þurfi skýrar á um að skipstjóri, vélavörður og stýrimaður þurfi að hafa tilskilin réttindi til að gegna báðum störfum. Ráðuneytið er sammála þessari athugasemd og leggur til að á eftir 2. máls. a-liðar 1. mgr. 17. gr. komi eftirfarandi málsgrein: Skulu

smáskípavélaverðir hafa tilskilin réttindi til að gegna stöðu skipstjóra.

c. Í umsögn samtaka smærri útgerða er vísað til námskeiðs í Tækniskólanum sem kallast „hásetafræðsla“. Telja samtökin að slíkt námskeið dugi fyllilega á fiskiskípum í stað þess að krefjast tveggja manna um borð með skipstjórnar- og vélstjórnarréttindi fari útivist skips yfir 14 tíma.

Hér er um misskilning að ræða. Námskeið þetta er ætlað fyrir þá sem hyggjast fá tilskilin réttindi til að vera aðstoðarmaður í brú á flutningaskípum. Námskeiðið veitir engin réttindi til að stýra skipi ef þörf er á skjótum viðbrögðum. Þannig getur aðili með þessa menntun ekki staðið vakt eins síns liðs í brú.

Eigandi skips einn um borð

Í 16., 17. og 23. gr. frumvarpsins er lagt til að þegar eigandi skips samkvæmt skipaskrá er lögskráður sem skipstjóri og smáskípavélavörður þurfi ekki annan réttindamann þótt útivist fari yfir 14 klst. Í umsögnum ýmissa hagsmunaaðila birtist gagnrýni á þessar tillögur og þær taldar ganga gegn sjónarmiðum um öryggi í siglingum. Með ákvæðinu er lögð til undantekningarregla sem er ætlað að koma til móts við sjónarmið um að ella væri einyrkjum ómögulegt að gera út.

Samningur við þjónustuaðila um viðhald vélabúnaðar smáskipa

Eins og fjallað hefur verið um hér að ofan er í 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins lagt til að ekki sé skylt að smáskípavélavörður sé í áhöfn skips sem er 15 metrar eða styttra að skráningarlengd ef gerður hefur verið samningur við þjónustuaðila um viðhald vélabúnaðar skipsins. Sambærilegt ákvæði er að finna í 4. mgr. 12. gr. laga um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, nr. 30/2007. Í umsögn samtaka sjómanna er þess krafist að ákvæði þetta verði fellt brott úr lögum. Með ákvæðinu sé gefinn afsláttur af öryggi sjómanna sem starfa á þessum skipum.

Þegar frumvarpsdrög voru kynnt til umsagnar á Samráðsgátt stjórnvalda árið 2021 var lagt til að þetta ákvæði yrði fellt brott. Í umsögnum voru skiptar skoðanir um þessa tillögu. Þannig töldu SFS og aðrir hagsmunaaðilar að tilefni væri til að viðhalda þessu kerfi en tryggja frekar innleiðingu þess og eftirlit með því.

Ráðuneytið ákvað í lokaútgáfu frumvarps að leggja til að þessi heimild héldi sér. Þó voru gerðar breytingar á ákvæðinu í því skyni að tryggja bættu framfylgd þess. Þannig er nú kveðið á um að það sé á ábyrgð útgerðar að viðhald samkvæmt slíkum samningi fari fram. Jafnframt geti Samgöngustofa lagt stjórn-valdssektir á einstakling eða lögaðila sem uppfyllir ekki skilyrði samkvæmt þessu ákvæði og reglum sem settar verða á grundvelli þess, sbr. a-lið 2. mgr. 33. gr. frumvarpsins. Með þessum breytingum er ábyrgð skýrð með það að markmiði að tryggja að viðhaldi sé sinnt.

Vaktstaða (20. gr.)

Í umsögn SFS er lagt til að ákvæði 20. gr. verði aðeins látin gilda um farþega- og flutningaskip líkt og nú gildir skv. lögum nr. 76/2001, um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa. Sambærilegt ákvæði sé ekki að finna í lögum nr. 30/2007, um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, enda sé fyrirkomulagi vakta í öðrum skipum en farþega- og flutningaskípum háttað með öðrum hætti. Þá er bent á að ákvæðið gangi lengra en viðeigandi ákvæði STCW-F alþjóðasamþykktar sem vísað er til m.a. varðandi skilyrði um að tryggja skuli vaktstöðu í höfn. Ekki tíðkist í útgerð fiskiskipa að tryggð sé vaktstaða í höfn öllum stundum.

Þó ráðuneytið sé ekki sammála því að ákvæði þetta í heild sinni eigi einungis að eiga við um farþega- og flutningaskip þá er það sammála því að rétt sé að breyta ákvæðinu þannig að krafa um vaktstöðu í höfn eigi einungis við um farþega- og flutningaskip. Leggur ráðuneytið til að í stað 1. málsl. 1. mgr. 20. gr. komi tveir málsliðir, svohljóðandi:

Skipstjóri skal tryggja að fyrirkomulag vakta sé á þann veg að ávallt sé staðin örugg vakt um borð, hvort sem skipið er á siglingu, á reki, á legu eða við akkeri. Skipstjóri farþega- og flutningaskips skal jafnframt tryggja að ávallt sé staðin örugg vakt um borð þegar skip er í höfn.

Vinnu- og hvíldartími á erlendum farþega- og flutningaskipum (22. gr.).

Í 2. mgr. 22. gr. segir að Samgöngustofa skuli, ef kvörtun berst sem augljóslega er ekki tilefnislaus eða ef hún fær sannanir um að fyrirkomulag vinnu- og hvíldartíma um borð er ekki í samræmi við lög þessi eða reglur settar samkvæmt þeim, tilkynna skráningarríki skipsins um niðurstöðu skoðunar sem gerð hefur verið. Samgöngustofu sé óheimilt að veita skipstjóra eða eiganda skips-ins sem um ræðir neinar upplýsingar um þann sem ber fram kvörtun.

Í umsögn SVÞ er vikið að því að ekki sé heimilt að veita upplýsingar um þann sem ber fram kvörtun og telja samtökin í lagalegu samhengi þá endurspeglislist ekki hagsmunamat sem leiði í ljós hvers vegna ástæða þyki til að heimila framlagningu kvartana undir nafnleynd.

Ráðuneytið vísar til þess að ákvæði þetta er óbreytt frá 7. gr. B laga um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa, nr. 76/2001 sem var sett til innleiðingar á ákvæðum gerða sem teknar voru upp í EES-samninginn. Þá leiðir sama skuldbinding af MLC-alþjóðasamþykktinni um réttindi farmanna.

Eftirlit (31. gr.)

Í 3. mgr. 31. gr. frumvarpsins segir að starfsmönnum Landhelgisgæslu Íslands sé heimilt að fara um borð í íslensk skip á hafi sem í höfn og kanna lögmæti lögskráningar og skilríki um réttindi yfirmanna.

Í umsögn Landhelgisgæslu Íslands kemur fram að til að hún geti sinnt þessu eftirliti sé nauðsynlegt að skýrt sé kveðið á um heimild fyrir Landhelgisgæsluna til að fara um borð í skip til eftirlits eins og 3. mgr. 31. gr. kveður á um. Landhelgisgæslan telji að ekki sé rétt að takmarka þessa heimild 3. mgr. 31. gr. við rétt til að kanna lögmæti lögskráningar og skilríki um réttindi yfirmanna. Einnig geti til dæmis reynst nauðsynlegt að ganga úr skugga um að haldnar séu lögboðnar æfingar um borð í skipum. Landhelgisgæsla Íslands leggur því til að við lok 3. mgr. 29. gr. frumvarpsins verði bætt við málsliðnum: *sem og að öðrum ákvæðum 29. greinar þessara laga sé framfylgt.*

Ráðuneytið er sammála þessari tillögu.

Stjórnvaldssektir – 33. gr.

Í 3. mgr. 33. gr. segir að stjórnvaldssektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 100–500 þús. kr. Sektor sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 200 þús. kr. til 2 millj. kr.

Í umsögn SFS segir að samtökin telji nauðsynlegt að bæði hámarks- og lágmarkssektarfjárhæðir verði lækkaðar skv. frumvarpinu enda komi það ekki niður á þeim verndarhagsmunum sem ákvæðinu er ætlað að vernda. Leggja samtökin til að stjórnvaldssektir sem lagðar eru á einstaklinga geti numið frá 50-100 þús. kr. og sektir sem lagðar eru á lögaðila geti numið frá 100 þús. til 1 millj. kr. Samtökin telja að það sé ávallt hættu á að stjórnvaldssektir geti með tímanum keyrt fram úr hófi með hliðsjón af broti. Til að komast hjá slíku er æskilegt að vera með lægri viðmið stjórnvaldssekta.

Að mati ráðuneytisins er sá rammi sem lagður er til í 3. mgr. 33. gr. hæfilegur og skal bent á að þegar stjórnvald tekur ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssektar ber því að gæta að jafnræðisreglu 11. gr. og meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Í því felst meðal annars að gæta skuli hófs við beitingu þess úrræðis sem er valið, þar á meðal við ákvörðun stjórnvaldssekta.

Í 4. mgr. 33. gr. segir að við ákvörðun sekta skuli meðal annars taka tillit til þess hve lengi brot hefur staðið yfir, samstarfsvilja hins brotlega og hvort um ítrekað brot er að ræða. Landhelgisgæslu Íslands og Samgöngustofu sé heimilt að ákveða hærri sektir hafi aðili hagnast á broti. Skuli upphæð stjórnvaldssektar þá ákveðin sem allt að tvöfalt margfeldi af þeim hagnaði sem aðili hefur aflað sér með broti gegn lögum þessum, þó innan ramma 3. mgr.

Í umsögn SFS er lagt til að 2. og 3. ml. þessa ákvæðis falli brott. Vandséð verði að telja að þær athafnir eða athafnaleysi sem 1. mgr. 33. gr. tilgreinir geti leitt til hagnaðar og verður líka örðugt að greina hvort og þá hvaða aðili kunni að hagnast af þeim aðgerðum eða aðgerðarleysi sem hér heyrir undir.

Að mati ráðuneytisins er æskilegt að þetta ákvæði haldist inni. Þó ekki sé líklegt að þessu ákvæði verði beitt í miklum mæli þá má sjá fyrir sér að sum brot geti leitt til hagnaðar, t.a.m. ef mönnum um borð í farþega- eða flutningaskipi er ófullnægjandi með tilliti til útivistar.