

Innviðaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd
Sendandi: Innviðaráðuneytið
Dagsetning: 27.05.2022
Málsnúmer: IRN22010717
Bréfalykill: 3.1
Tilgangur: Til ákvörðunar Til upplýsingar
 Til undirritunar Skv. beiðni ráðherra

Efni: Frumvarp til laga um loftferðir - vinnuréttur og vinnuumhverfi flugverja

Minnisblað þetta er unnið að beiðni umhverfis- og samgöngunefndar í tilefni af framlagningu frumvarps til nýrra loftferðarlaga, sbr. þingskjal 188, 186. mál 152. löggjafarþings. Með því er brugðist við þeim athugasemdum við frumvarpið sem bárust nefndinni frá Alþýðusambandi Íslands og Flugfreyjufélagi Íslands.

1. Umsögn ASÍ

Gildissvið frumvarpsins er afmarkað í 2. gr. þess. Er það ítarlegra gildissviðsákvæði en í gildandi lögum en byggir þó á sama grunni og 1. gr. gildandi laga hvað varðar landfræðilega afmörkun.

Í umsögn ASÍ er athugasemd gerð við þetta gildissviðsákvæði frumvarpsins. Er nánar tiltekið vísað til c-liðar 1. mgr. 2. gr. þar sem kveðið er á um löggin gildi einnig um: „loftför skráð í þriðja ríki, í för til og frá og á íslensku yfirráðasvæði“. Er umræddur staflíður síðan í umsögninni tengdur við 4. mgr. 2. gr. þar sem ráðherra er veitt heimild til að ákveða að hve miklu leyti löggin eða reglugerðir settar skv. þeim gilda um loftfar skráð í þriðja ríki sem starfrækt er af flugrekstraraðila sem lýtur eftirliti Samgöngustofu og einnig um loftfar sem skráð er hérlendis en starfrækt af aðila sem skráður er í erlendu ríki og lýtur eftirliti erlends stjórnvalds á grundvelli samnings við Samgöngustofu.

ASÍ telur að heimild 4. mgr. 2. gr. sé ekki nægilega afmörkuð og kunni að vera andstæð stjórnskipun Íslands. Þá tengir ASÍ ákvæðið við réttarstöðu flugverja og telur að með reglugerðarheimildinni geti ráðherra undanþegið áhafnir ákvæðum íslenskra laga hvað varðar kaup og kjör.

Þetta er á misskilningi byggt. Ákvæði c-liðar 1. mgr. 2. gr. er ætlað að tryggja að loftför sem skráð eru í þriðja ríki og eru á för til á frá íslensku yfirráðasvæði falli undir löggin þegar það á við. Með öðrum orðum er ákvæðinu ætlað að ná utan um loftför sem hafa ekki staðfestu innan EASA-ríkjanna heldur í þriðja ríki eins og það er orðað. Er þetta tilkomið vegna gildissviðs reglugerðar (ESB) 2018/1139 og afleidds regluverks sem tekur ekki aðeins til loftfara sem hafa staðfestu í EASA-ríkjum heldur einnig utan þeirra.

Heimild ráðherra skv. 4. mgr. 2. gr. snýr hins vegar að því að hvaða leyti íslenskar reglur eiga að gilda utan íslensks yfirráðasvæðis og um erlend skráð loftför sem starfrækt eru af aðila sem er með höfuðstöðvar sínar eða aðalaðsetur á Íslandi. Málsgreinin byggist á samsvarandi heimildum í gildandi lögum, sbr. annars vegar 2. mgr. 1. gr. og hins vegar 39. gr. og 85. gr.

Með samningi getur Samgöngustofa því tekið yfir eftirlit með loftfari sem skráð er erlendis en sem starfrækt er af aðila sem er með höfuðstöðvar sínar eða aðalaðsetur á Íslandi. Á sama hátt er með

samningi við erlent ríki hægt að flytja eftirlit með loftfari sem skráð er hér á landi en starfrækt er af aðila með höfuðstöðvar sínar eða aðalaðsetur erlendis til þess ríkis. Ef eftirlitið er þannig flutt til Samgöngustofu er litið svo á að þrátt fyrir erlenda skráningu loftfars sé það talið íslenskt í skilningi 2. tölul. 4. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Er þessi flutningur eftirlits byggður á 83. gr. bis í Chicago-samninginum sem Ísland hefur fullgilt og innleitt í íslenskan rétt. Þar er gert ráð fyrir að aðildarríki geti með samningi fært vissar skyldur og eftirlit (nánar afmarkað í reglugerð) með loftfari frá skráningarríki loftfars til þess ríkis þar sem flugrekandi hefur höfuðstöðvar sínar eða aðalaðsetur og hyggst starfrækja loftfarið. Í slíkum samningi felst yfirfærsla afmarkaðra skyldna og eftirlits að því marki sem viðkomandi samningur greinir.

Nánar er kveðið á um tilfærslu eftirlits í 14. gr. frumvarpsins en 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins inniheldur umrædda reglugerðarheimild ráðherra. Hún tekur eins og áður segir aðeins til loftfara sem eru undir eftirliti Samgöngustofu á grundvelli samnings við skráningarríki eða undir eftirliti erlends stjórnvalds á grundvelli samnings við Samgöngustofu. Með öðrum orðum felst ekki í 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins opin heimild ráðherra til að afmarka það svæði sem íslensk lög taka til líkt og haldið er fram í umsögn ASÍ.

Rökin að baki framangreindu ákvæði Chicago samningsins eru þau að þegar loftfar er staðsett og starfsrækt utan lögsögu skráningarríkis getur verið erfiðleikum bundið fyrir eftirlitsaðila að hafa nauðsynlegt eftirlit með því, t.d. því hvort viðhaldkröfur séu uppfylltar. Í slíkum tilvikum er því heimilt að flytja eftirlitið með samningi til eftirlitsaðila í því ríki þar sem loftfarið er starfrækt. Reglugerðarheimildinni er ætlað að tryggja að tilfærsla eftirlitsins gangi eftir, þ.e. að loftför skráð í þriðja ríki sem eru undir eftirliti Samgöngustofu séu álitin íslensk í skilningi laganna og öfugt.

Síðari athugasemd ASÍ snýr að réttarstöðu flugverja. Segir í umsögninni að á grundvelli framangreindrar reglugerðarheimildar ráðherra í 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins geti ráðherra veitt undanþágu frá þeirri almennu reglu að flugverjar falli undir almenna löggjöf á sviði félagslegra réttinda og vinnulöggjafar eins og aðrir launþegar og sjálfstætt starfandi einstaklingar á innlendum vinnumarkaði.

Í fyrsta lagi vísast til þess sem þegar hefur verið rakið. Umrædd reglugerðarheimild snýr aðeins að flutningi tiltekins eftirlits á grundvelli samnings við erlent ríki í þeim tilvikum þar sem loftfar er starfrækt annars staðar en í skráningarríki. Skilyrði fyrir færslu slíks eftirlits er að flugrekandinn sem starfrækir loftfarið hafi höfuðstöðvar sínar eða aðalaðsetur í því ríki sem eftirlitið fer fram.

Í öðru lagi nær frumvarpið ekki til starfskjara og kjaramála starfsfólks flugrekenda. Almenn vinnumarkaðslöggjöf nær til flugrekenda og gerir frumvarpið enga breytingu þar á. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið fer með yfirstjórn vinnumarkaðsmála, þ.m.t. flugrekenda. Ráðherra verður ekki heimilt, hvorki á grundvelli 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins, né annarra reglugerðarheimilda að undanþiggja flugverja almennri löggjöf á sviði félagslegra réttinda og vinnulöggjafar líkt og haldið er fram í umsögn ASÍ. Þá er skýrt að eftirlit Samgöngustofu með loftförum snýr ekki að kjaramálum.

Í þriðja lagi tengist tilnefning á heimahöfn, sem nefnd er til sögunnar, ekki því eftirliti með loftförum sem greint frá hér að framan. Tilnefning á heimhöfn er skylda sem hvílir á flugrekanda. Skal hann, sbr. 99. gr. frumvarpsins, tilnefna heimhöfn fyrir hvern flugverja. Hefur það fyrst og fremst þýðingu við afmörkun á fartíma- og vinnutímamörkum flugverja. Líkt og vikið er að í greinargerð með frumvarpinu er heimahöfn sá staður sem flugverji alla jafna hefur og lýkur vakt eða röð vakta en við venjulegar aðstæður er flugrekanda ekki skylt að sjá viðkomandi flugverja fyrir gistiaðstöðu þar. Einnig hefur verið stuðst við tilnefnda heimhöfn á sviði vinnuréttar sem vísbendingu um hvar flugverjar teljast starfa að jafnaði. Er það þá metið á grundvelli löggjafar á sviði vinnumarkaðsréttar sem er utan gildissvið þessa frumvarps.

2. Vinnuumhverfi flugverja

Líkt og getið er í umsögn Flugfreyjufélags Íslands hefur þegar verið tekið tillit til margra þeirra athugasemda sem félagið gerði á fyrri stigum málsins. Í X. kafla frumvarpsins er fjallað um vinnuumhverfi flugverja sem starfa í áhöfn loftfars. Við gerð frumvarpsins var horft til fyrirbyggjandi skuldbindinga á sviði EES-réttar hvað varðar aðbúnað, hollustuhætti og öryggi í vinnuumhverfi, fartíma- og vinnutímamörk, heilsuvernd og heilsufarsskoðanir svo eitthvað sé nefnt. Er það mat ráðuneytisins að vegna sérstaks eðlis flugrekstar eigi ákvæði um aðbúnað og vinnuumhverfi flugverja fremur heima í sérlögum um loftferðir. Þegar kemur að rannsókn á atvikum sem tengjast vinnuumhverfi þeirra líkt og vísað er til í umsögn félagsins er það mat ráðuneytisins að sérþekking Rannsóknarnefndar samgönguslysa sé mikilvæg til að tryggja mál verði rannsökuð með fullnægjandi hætti.

Loftför sem starfrækt eru í ábataskyni eru háð bæði tegundarvottun og ströngum kröfum til lofthæfis og starfrækslu eins og rakið er í VI., VIII. og IX. kafla frumvarpsins. Hefðbundnar kröfur til vinnuástöðu eða vinnustaða á jörðu niðri eiga því að takmörkuðu leyti við um borð í loftfari. Þrátt fyrir sérstakar aðstæður um borð í loftförum er mikilvægt að tryggja flugverjum eins öruggt og heilsusamlegt vinnuumhverfi og kostur er og að eftirlit með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi sé sem mest sinnt í flugrekstri. Í samræmi við athugasemd Flugfreyjufélagsins er vinna við endurskoðun á reglugerð um ráðstafanir til að stuðla að bættu öryggi og heilsu flugverja, 680/1999, nú þegar hafin.