

Reykjavík, 3. febrúar 2022

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um áhafnir skipa (þskj. 187 í 185. máli)

Hinn 15. desember 2021 síðastliðinn lagði innviðaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um áhafnir skipa. Með frumvarpinu er lagt upp með að sameina fjóra lagabálka í einn. Er frumvarpið samið með einföldun í huga.

Frumvarpið hefur verið tekið til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu og þykir ástæða til að áréttta þegar fram komnar ábendingar samtakanna. Er í því samhengi rétt að benda á að [samtökin veittu umsögn um frumvarps sama efnis á síðasta löggjafarþingi](#) (þskj. 1180 í 701. máli á 151. löggjafarþingi) og [þegar frumvarpsdrög voru birt á samráðsgátt stjórnvalda](#), Ísland.is. Vísa samtökin til framangreindra umsagna eftir því sem það á við.

Gildissvið

Eins og áður er gildissvið frumvarpsins afmarkað í 1. og 2. mgr. 1. gr. þess. Er í 1. mgr. gert ráð fyrir að ákvæði þess nái að meginreglu til íslenskra skipa. Í 2. mgr. gildissviðið útvíkkað þannig að það nái einnig til erlendra skipa, að því er varðar tiltekin atriði, á meðan þau eru að störfum á íslensku innsævi. Til að gildissviðsútvíkkunin fái virkni þarf erlent skip að vera notað í atvinnuskyni á íslensku innsævi í 30 daga samfleytt eða samtals 90 daga á ársgrundvelli.

Í sérstökum skýringum við 1. gr. í greinargerð frumvarpsins segir:

Í 2. mgr. er lagt til og áréttað að þegar erlent skip er notað í atvinnuskyni á íslensku innsævi í 30 daga samfleytt eða samtals 90 daga á ársgrundvelli beri því að fylgja íslenskum lögum og reglugerðum sem um starfsemina gilda og þeim alþjóðaskuldbindingum og EES-gerðum sem Ísland er aðili að á sama hátt og íslensk skip í sömu starfsemi. Eðlilegt er að sömu öryggiskröfur séu gerðar til þessara skipa og íslenskra, meðal annars til menntunar og þjálfunar, öryggisfræðslu, skírteina, lágmarksmönnunar, vinnu- og hvíldartíma og annarra vinnuskilyrða eftir því sem við á. Jafnframt er horft til samkeppnissjónarmiða í þessu sambandi. Þetta ákvæði gæti t.d. átt við áhafnir dýpkunarskipa, dráttarskipa, farþegabáta og farþegaskipa í útsýnis- og skoðunarferðum.

Í umsögn SVP um frumvarp sama efnis á 151. löggjafarþingi var bent á að gildissviðsafmörkum 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins hefði tekið breytingum frá þeim frumvarpsdrögum sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalda. Þá var gert ráð fyrir að gildissviðið næði til *áhafna erlendra skipa sem notuð eru í atvinnuskyni í íslenskri landhelgi og innsævi að staðaldri*. Á samráðsstigi bentu SVP á að viðmiðið „að staðaldri“ væri svo matskennt að óvissa mundi óhjákvæmilega skapast.

Við þessu brást ráðuneytið með framangreindri „daga-reglu“. Um þetta segir eftirfarandi í 5. kafla frumvarpsins:

Ábendingar voru um að þörf væri að skýra nánar orðalag sem birtist í drögum að frumvarpi þar sem það væri matskennt og óljóst. Mikilvægt væri að ákvæðið næði ekki til vöruflutningaskipa sem annist flutninga til og frá landi sem myndu að öllum líkindum falla undir gildissvið ákvæðisins. Ákvæðinu var breytt í frumvarpinu sem lagt var fyrir Alþingi á 151. löggjafarþingi þannig að orðin „að staðaldri“ voru felld brott og gildissviði ákvæðisins breytt þannig að ekki var vísað til íslenskrar landhelgi. Í stað þess sagði í frumvarpinu að lögin taki jafnframt til erlendra skipa sem notuð eru í atvinnuskyni á íslensku innsævi í 30 daga samfleytt eða samtals 90 daga á ársgrundvelli.

Um umsögn SVP á 151. löggjafarþingi segir:

Í umsögn SVP til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis var bent á að áætlanasiglingum vöruflutningaskipa milli Íslands og annarra landa sé að ýmsu leyti hagað þannig að viðkoma sé höfð í höfnum víðs vegar um Ísland. Eigi vöruflutningaskip að falla utan við gildissvið laganna þurfi dagafjöldi að vera rýmri. Er gerð tillaga um að í ákvæðinu segi að lögin taki ekki til flutningaskipa í millilandasiglingum samkvæmt áætlun. Að mati ráðuneytisins er ekki talin þörf á slíku ákvæði. Ekki er talið að ákvæði þetta komi til með að hafa áhrif á erlend vöruflutningaskip þar sem kröfur sem gerðar eru til slíkra skipa hér á landi eru í samræmi við alþjóðlegar kröfur. [...].

SVP eru þeirrar afstöðu að ekki sé skýrt að afmörkun ákvæðis 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins undanskilji vöruflutningaskip í áætlanasiglingum gildissvið frumvarpsins.

Af framangreindum, undirstrikuðum orðum, í 5. kafla frumvarpsins virðist mega álykta sem svo að vöruflutningaskip í áætlanasiglingum verði ekki undanskilin gildissviði frumvarpsins, m.a. í ljósi daga-reglunnar. Virðist mat ráðuneytisins að áhrif á slík skip verði hins vegar engin þar sem kröfur sem gerðar eru til slíkra skipa hér á landi eru í samræmi við alþjóðlegar kröfur.

Í þessu samhengi vilja SVP vekja athygli á að skip sem fellur undir gildissvið frumvarpsins skv. 2. mgr. 1. gr. þurfa að uppfylla skírteinakröfur, lágmarksmönnun, vaktstöðu, vinnu- og hvíldartíma og vinnuskilyrði á meðan þau eru að störfum á íslensku innsævi. Þegar að skírteinum kemur er í II. kafla frumvarpsins kveðið á um ýmsa aðkomu Samgöngustofu að skírteinum, m.a. að gefa þau út, árita erlend skírteini og afturkalla þau. Gert er ráð fyrir að tiltekin skírteini fái ekki áritun og Samgöngustofu verði heimilt að veita bráðabirgðaheimildir. Í 16. og 17. gr. er m.a. vísað til sjómannaálag þegar að mönnun kemur. Þrátt fyrir að 20. og 21. gr. frumvarpsins um vaktstöðu, vinnu- og hvíldartíma feli í sér innleiðingu á alþjóðlegum skuldbindingum er óljóst hvernig ákvæði 22. gr. samræmast alþjóðlegri framkvæmd.

Þar með telja samtökin verulegan vafa ríkja um hvort það standist skoðun að áhrifin á flutningaskip í áætlanasiglingum verði engin. Virðist hætt við að ef frumvarpið fær óbreytt lagagildi muni afleiðingin verða lögfesting formkrafa sem ekki tikast annarsstaðar. Verði staðan sú mun það óhjákvæmilega hafa töluverð áhrif á siglingar vöruflutningaskipa við Íslandsstrendur og þá ekki síst þann hluta siglinganna sem snertir nútíma strandsiglingar.

Af framangreindum sökum leyfa samtökin sér að nýju að leggja til að eftirfarandi málslið verði bætt við 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins:

Þó taka lögin ekki til flutningaskipa í millilandasiglingum samkvæmt áætlun.

Gæðastjórnunarkerfi, námskrá o.fl.

Í 3. gr. frumvarpsins er fjallað um menntun og þjálfun áhafna sem verður á herðum framhaldsskóla og fræðslustofnana. Í 2. mgr. lagagreinarinnar er kveðið á um að nám og kennsla skuli vera samkvæmt viðurkenndu gæðastjórnunarkerfi. Þá kemur fram að Samgöngustofu verði gert að viðhafa eftirlit með námskrá, skrám og kennslu í framhaldsskólum í tilteknu samhengi. Í lokamálsgrein 24. gr. er gert ráð fyrir að Samgöngustofa hafi eftirlit með að skráningar- og ráðningarþjónusta skipverja uppfylli kröfur alþjóðaskuldbindinga.

Eins og áður benda SVP á að á Íslandi eru starfrækt fyrirtæki sem sérhæfa sig almennt í yfirferð gæðastjórnunarkerfa og eftirliti með samræmi, hæfni og gæðum. SVP hafa verið óþreytandi við að benda á að Íslendingar eru ekki komnir langt í því að fela viðurkenndum einkaaðilum að annast viðeigandi hluta eftirlits og skilgreina hlutverk opinberra stofnana sem stjórnsýslu sem einkum fæst við undirbúning og töku ákvarðana.

Í ljósi framangreinds skora SVP á umhverfis- og samgöngunefnd að bæta við 2. mgr. 3. gr. og 3. mgr. 24. gr. frumvarpsins heimild Samgöngustofu til að fá faggiltum aðilum það verkefni að gera úttektir á gæðastjórnunarkerfum og annast eftirlit með námskrá, námi og kennslu í framhaldsskólum.

Kvörtun

Í 2. mgr. 22. gr. frumvarpsins er m.a. fjallað um hvernig Samgöngustofu beri að fara með kvartanir vegna fyrirkomulags vinnu- og hvíldartíma og skipulag vakta. Í lokamálslið málsgreinarinnar er efnislega gert ráð fyrir nafnleynd þess sem leggur kvörtun fram.

Að nýju vilja SVP ítreka þá ábendingu að Persónuvernd hefur fjallað um nafnleynd og má í því samhengi t.d. vísa til fréttar stofnunarinnar frá 7. september 2009, þar sem eftirfarandi kom m.a. fram:

Einnig segir í svari Persónuverndar að ekki sé hægt að útiloka að nafnlausar ábendingar til stjórnvalda geti við ákveðnar aðstæður átt rétt á sér, s.s. þegar sendandi er ekki í aðstöðu til að koma fram undir nafni. Þó sé, í ljósi almennra sjónarmiða um einkalífsrétt, gagnsæi, sanngirni og vandaða stjórnsýslu, eðlilegt að slíkt heyri til algerra undantekninga. Vafa sé undirorpið að hægt sé að taka upp almenna framkvæmd á ákveðnum sviðum stjórnsýslunnar um nafnleysi tilkynnenda nema að það styðjist við sérstaka lagaheimild. Sem dæmi um slíka lagaheimild er í svari Persónuverndar bent á 19. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Þar segir að hver skuli segja á sér deili sem sendir tilkynningu til barnaverndarnefndar en ósk um nafnleynd virt nema sérstakar ástæður mæli gegn því.

Almennt þurfa sérstök rök, sem grundvallast á hagsmunamati kvartanda og þess sem kvartað er undan, að liggja til grundvallar lögbundinni nafnleynd. Verður í því samhengi m.a. að gera grein fyrir því hvað það er sem réttlætt getur takmarkanir á rétti þess sem kvartað er undan til

að bera hönd fyrir höfuð sér og e.t.v. takast við kvartanir sem eru lagðar fram án tilefnis eða jafnvel í annarlegum tilgangi.

Í lagalegu samhengi telja SVP rétt að athugasemdum við 22. gr. frumvarpsins endurspeglis hagsmunamat sem leiðir í ljós hvers vegna ástæða bykir til að heimila framlagningu kvartana undir nafnleynd.

Stjórnvaldssektir

Í 33. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði sem heimila álagningu stjórnvaldssekta vegna brota gegn tilteknum ákvæðum þess.

Í umsögn SVP frá 151. löggjafarþingi bentu samtökin á að á skorti að þörfin fyrir heimild til álagningar stjórnvaldssekta sé greind í greinargerð frumvarpsins, þ.e. hvaða hagsmunir það eru sem krefjast slíkra heimilda og hvernig þeir verða vegnir á móti réttaröryggissjónarmiðum. Ekki verður séð að úr þessu hafi verið bætt.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur