

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998.

(Lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001–2002.)

1. gr.

5. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:

Gjalddagar eftirlitsgjalda skulu vera tveir á ári. Hinn 1. júlí skal greitt fyrir tímabilið frá 1. janúar til 30. júní og 1. janúar skal greitt fyrir tímabilið frá 1. júlí til 31. desember.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 27. gr. laganna:

3. másl. 1. mgr. orðast svo: Sömu aðilum er í þessu skyni heimilt að krefja umráðanda samkvæmt loftfaraskrá, flugstjóra og áhöfn loftfars og aðra starfsmenn aðila, sem ber að starfa samkvæmt leyfum útgefnum af Flugmálastjórn Íslands, þ.m.t. starfsmenn viðhaldsstöðva eða viðhaldsaðila, þeirrar aðstoðar sem þörf er á.

- Ný málsgrein bætist við, svohljóðandi:

Með samsvarandi hætti og kveðið er á um í 1. og 2. mgr. þessarar greinar skal Flugmálastjórn Íslands heimill aðgangur að sérhverri starfsstöð þeirra aðila sem ber að starfa samkvæmt leyfum útgefnum af stofnuninni, þ.m.t. viðhaldsstöðvum loftfara, einnig að gögnum og skráum sem viðhaldið varða, flugskýlum og öðrum þeim mannvirkjum og gögnum sem komið er upp og við haldið í þágu loftferða.

3. gr.

Við 28. gr. laganna bætast fimm nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Flugmálastjórn Íslands viðurkennir framleiðendur og viðhaldsaðila samkvæmt umsókn þeirra þar um, enda fullnægi þeir þeim skilyrðum sem ráðherra setur með reglugerð um:

- starfsemislýsingu, sem skal m.a. taka til skipulags og gæðastjórnunar,
- kunnáttu og hæfni ábyrgra fyrirsvarsmanna,
- húsnæði, tækjakost og annan búnað,
- fjárhag, en tryggt fjárstreymi skal á hverjum tíma nægja til þriggja mánaða reksturs.

Flugmálastjórn Íslands er heimilt að áskilja að fyrirsvarsmenn, þ.e. framkvæmdastjóri, tæknistjóri og gæðastjóri, sanni kunnáttu sína og hæfni með sérstakri próftöku. Að fenginni viðurkenningu Flugmálastjórnar Íslands ber þeim að starfa sem sérstakir trúnaðarmenn stofnunarinnar sem getur hvenær sem er fellt viðurkenningu sína úr gildi.

Flugmálastjórn Íslands er hvenær sem er heimilt að gera úttekt á starfsstöðvum framleiðenda og viðhaldsaðila og er fyrirsvarsmönnum slíks reksturs skylt að veita í því skyni þann aðgang og atbeina sem stofnunin krefst.

Flugmálastjórn Íslands getur gefið út lofhæfisfyrirmæli, einnig rekstrarfyrirmæli varðandi einstaka rekstrarþætti hjá framleiðendum og viðhaldsaðilum. Slík fyrirmæli geta þó einnig varðað reksturinn í heild. Rekstrarfyrirmæli geta lotið að því að banna tiltekna starfrækslu, binda hana takmörkunum eða gera hana, í þágu aukins flugöryggis, háða því að tiltekin skilyrði sem stofnunin setur séu uppfyllt. Rekstrarfyrirmæli skulu greina ástæðu fyrir útgáfu þeirra, gildissvið og gildistíma og þær ráðstafanir sem hlutaðeigandi rekstraraðila ber að viðhafa.

Brjótí viðurkenndur framleiðandi eða viðhaldsaðili lagaboð, önnur fyrirmæli um starfsemi, skilyrði leyfis eða reynist hann ófær um að reka starfsemi samkvæmt þeim fyrirmælum sem um hana gilda skal Flugmálastjórn Íslands svipta hann leyfi að nokkru leyti eða öllu, eftir mati stofnunarinnar á aðstæðum. Leyfissvipting að hluta skal þá varða nánar afmarkaða þætti í starfi hlutaðeigandi leyfishafa, til að mynda tiltekið loftfar eða tiltekna viðhaldsþætti. Sviptingin skal í fyrstu vera til bráðabirgða meðan mál er rannsakað með tilliti til þess hvort efni séu til endanlegrar leyfissviptingar. Bráðabirgðasviptingunni skal markaður tími.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „flugliðar“ í 1. másl. kemur: flugverjar.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Almennt aldurshámark flugliða í flutningaflugi skal vera 60 ár, en ráðherra skal heimilt að kveða á um með reglugerð að framlengja megi þessi mörk til allt að 65 ára aldurs, að fullnægðum skilyrðum sem hann setur.

5. gr.

Við 3. mgr. 42. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Sama gildir um fyrirmæli annarra flugverja sem snerta öryggi loftfars og farþega og eigna um borð eða öryggi flugleiðsögu. Hver sá sem með athæfi sínu leitast við að hindra eða takmarka getu flugstjóra, flugliða, þjónustuliða, eða annars starfslíðs flugrekanda um borð, við að gegna störfum sínum skal sæta refsingu skv. 141. gr.

6. gr.

Á eftir 42. gr. laganna kemur ný grein er verður 42. gr. a, svohljóðandi:

Flugmálastjórn Íslands setur reglur um takmarkanir á veitingu áfengis til farþega og um meðferð öryggisbúnaðar og raftækja um borð í íslenskum loftförum, eftir því sem stofnunin telur nauðsynlegt í þágu flugöryggis.

Hver sem um borð í loftfari í almenningsflugi brýtur gegn reykingabanni eða fyrirmælum um áfengisnotkun, á að ástæðulausu við reykskynjara eða annan öryggisbúnað um borð eða hlýðir ekki fyrirmælum flugverja, þ.m.t. fyrirmælum um að slökkva á rafeindatæki, skal sæta refsingu skv. 141. gr.

7. gr.

1. másl 1. mgr. 47. gr. laganna orðast svo: Verði flugslys sem af hlýst mannlát, stórfelld meiðsl á mönnum eða stórfelld spjöll á loftfari eða eignum utan þess ber flugstjóra, öðrum flugverjum eða öðrum starfsmönnum flugrekanda, starfsmönnum á flugvelli, flugumferðarstjórum, viðhaldsaðilum eða öðrum starfsmönnum í öryggistengdum störfum tafarlaust að

sjá um að rannsóknarnefnd flugslysa sé tilkynnt um slysið og gefa síðan skýrslu um það svo fljótt er verða má.

8. gr.

56. gr. laganna orðast svo:

Flugvöllur telst afmarkað landsvæði, að meðtöldum byggingum og búnaði sem ætlað er til afnota við komur, brottfarir og hreyfingar loftfara á jörðu niðri. Flugvellir og búnaður þeirra skulu fullnægja þeim kröfum sem samgönguráðherra setur í reglugerð eða gilda samkvæmt alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að, eftir því sem landfræðilegar aðstæður leyfa. Í reglugerð um flugvelli skulu þeir flokkaðir eftir þjónustustigi og lágmarksflugvallarþjónusta skilgreind. Flugmálastjórn Íslands skal hafa eftirlit með því að flugvellir uppfylli gerðar kröfur.

Nú vill aðili hefja starfrækslu flugvallar í þágu almenningsflugs og skal þá umráðamaður og eða eigandi hans sækja um viðurkenningu á aðstöðu og búnaði til Flugmálastjórnar Íslands minnst þremur mánuðum fyrir fyrirhugaða opnun hans, sem skal háð útgáfu á starfsleyfi. Umsókn fylgi umsögn þeirrar sveitarstjórnar sem í hlut á. Frestur til að sækja um starfsleyfi til handa þeim flugvöllum sem starfræktir eru við gildistöku laga þessara skal vera 1 ár frá gildistöku þeirra.

Að fullnægðum þeim kröfum sem settar eru skal Flugmálastjórn Íslands gefa út starfsleyfi. Í leyfi skal koma fram nafn leyfishafa, gildistími ásamt leyfilegu umfangi starfsemi og þeim takmörkunum og skilyrðum sem leyfishafi skal hlíta.

Flugmálastjórn Íslands skal svipta aðila starfsleyfi, ef flugvöllur fullnægir eigi þeim kröfum og skilyrðum sem fyrir starfsemi hans eru sett eða ef leyfishafi brýtur í rekstri sínum í mikilvægum atriðum ákvæði laga og reglna. Ákvæðum 84. gr. skal beitt gagnvart leyfishöfum flugvallarreksturs.

Nú verða verulegar breytingar á aðstöðu flugvallar eða umfangi starfsemi eða notkun og skal eigandi eða umráðamaður þá leita eftir viðurkenningu Flugmálastjórnar Íslands.

Flugmálastjórn Íslands skal heimilt að loka flugvelli tímabundið eða takmarka umferð um hann sé ástand eða rekstur með þeim hætti að telja má að flugöryggi kunni að verða stefnt í hættu.

Gjaldtaka Flugmálastjórnar Íslands fyrir starf stofnunarinnar samkvæmt þessari grein skal miðast við að eftirlitsskyldir aðilar standi undir kostnaði við starfið.

9. gr.

57. gr. laganna orðast svo:

Leyfi Flugmálastjórnar Íslands þarf til reksturs flugstöðva vegna flutnings á farþegum og farmi í atvinnuskyni. Nánar skal kveðið á um kröfur sem gerðar eru til rekstraráðila, aðstöðu og búnaðar flugstöðva í reglugerð sem ráðherra setur.

Nú vill aðili hefja starfrækslu flugstöðvar og skal þá umráðamaður og/eða eigandi sækja um viðurkenningu á aðstöðu og búnaði til Flugmálastjórnar Íslands minnst þremur mánuðum fyrir opnun. Umsókn fylgi umsögn þeirrar sveitarstjórnar sem í hlut á. Frestur til að sækja um starfsleyfi til handa þeim flugstöðvum sem starfræktar eru við gildistöku laga þessara skal vera 1 ár frá gildistöku þeirra.

Að fullnægðum þeim kröfum sem settar eru skal Flugmálastjórn Íslands gefa út starfsleyfi. Í starfsleyfi skal koma fram nafn leyfishafa, gildistími ásamt leyfilegu umfangi starfsemi og þeim takmörkunum og skilyrðum sem leyfishafi skal hlíta.

Starfsleyfi má taka aftur ef flugstöð fullnægir eigi þeim kröfum og skilyrðum sem fyrir starfsemi hennar eru sett eða ef leyfishafi brýtur í rekstri sínum í mikilvægum atriðum ákvæði laga og reglna. Ákvæðum 84. gr. skal beitt gagnvart leyfishöfum flugstöðvarreksturs.

Nú verða verulegar breytingar á aðstöðu flugstöðvar eða umfangi starfsemi eða notkun og skal eigandi eða umráðamaður þá á ný sækja um starfsleyfi.

Flugmálastjórn Íslands skal heimilt að loka flugstöð tímabundið eða takmarka umferð um hana sé ástand eða rekstur með þeim hætti að telja má að flugöryggi kunni að verða stefnt í hættu.

Gjaldtaka Flugmálastjórnar Íslands fyrir starfstofnunarinnar samkvæmt þessari grein skal miðast við að eftirlitsskyldir aðilar standi undir kostnaði við starfið.

10. gr.

Við 2. mgr. 70. gr. laganna bætast þrjú nýir málslíðir, svohljóðandi: Flugmálastjórn Íslands skal hafa eftirlit með því að rekstraraðilar flugvalla og flugstöðva og flugrekendur ræki skyldur sínar á sviði flugverndar í samræmi við flugverndaráætlun sem stofnunin skal gera og viðhalda fyrir Ísland. Flugverndaráætlanir eftirlitsskyldra aðila skulu lagðar fyrir stofnunina til samþykktar, en þær skulu greina fyrirkomulag við öryggisleit á mönnum, leit í farmi og farangri og gegnumlýsingu hans, tækjabúnað til slíks starfs, lýsingu gæðakerfa og þjálfunaráráætlanir. Þá setur stofnunin reglur um skipan og starfsemi flugverndarráðs og flugverndarnefnda, um fyrirkomulag öryggisleitar á farþegum og öðrum aðilum sem vegna starfs síns fara inn á öryggissvæði, svo og fyrirkomulag leitar í farmi og farangri og gegnumlýsingu hans.

11. gr.

Við 2. mgr. 71. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Flugmálastjórn Íslands fer með framkvæmd Alþjóðaflugþjónustunnar sem sérstakrar rekstrareiningar samkvæmt ákvæðum þessarar greinar.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 71. gr. a laganna:

- a. 4. mgr. fellur brott.
- b. Orðin „og veittrar leiðarflugsþjónustu“ í 6. mgr. falla brott.

13. gr.

Á eftir 1. másl. 73. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Almennt aldurshámark flugumferðarstjóra skal vera 60 ár, en ráðherra skal heimilt að kveða á um með reglugerð að framlengja megi þessi mörk til allt að 63 ára aldurs, að fullnægðum skilyrðum sem hann setur.

14. gr.

Á eftir 1. mgr. 75. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Flugmálastjórn skal heimilt að taka upp hvers konar fjarskipti vegna flugumferðar og skrá tilkynningar sem berast vegna þeirrar umferðar.

Um framkvæmd upptöku, varðveislu, afspilun og skráningar á notkun skal nánar kveðið á í reglugerð.

Óviðkomandi aðilum skal ekki veittur aðgangur að gögnum þessum, nema samkvæmt sérstakri lagaheimild eða dómsúrskurði.

15. gr.

Við 83. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Flugmálastjórn er heimilt að áskilja að fyrirsvarsmenn flugrekanda, þ.e. framkvæmdastjóri, flugrekstrarstjóri, tæknistjóri og gæðastjóri, sanni kunnáttu sína og hæfni með sérstakri próftöku. Að fenginni viðurkenningu Flugmálastjórnar Íslands ber þeim að starfa sem sérstakir trúnaðarmenn stofnunarinnar sem getur hvenær sem er fellt viðurkenningu sína úr gildi.

16. gr.

84. gr. laganna orðast svo:

Flugmálastjórn Íslands getur gefið út rekstrarfyrirmæli varðandi einstaka rekstrarþætti hjá flugrekendum og öðrum þeim aðilum sem ber að starfa samkvæmt leyfi útgefnu af stofnuninni. Slík fyrirmæli geta þó einnig varðað reksturinn í heild. Rekstrarfyrirmæli geta lotið að því að banna tiltekna starfrækslu, binda hana takmörkunum eða gera hana háða því að tiltekin skilyrði sem stofnunin setur séu uppfyllt í þágu aukins flugöryggis. Rekstrarfyrirmæli skulu greina ástæðu fyrir útgáfu þeirra, gildissvið og gildistíma og þær ráðstafanir sem hlutaðeigandi rekstraraðila ber að viðhafa.

Brjótí leyfishafi lagaboð, önnur fyrirmæli um starfsemina, skilyrði leyfis eða reynist hann ófær um að reka starfsemina samkvæmt þeim fyrirmælum sem um hana gilda skal Flugmálastjórn Íslands svipta hann leyfi að nokkru leyti eða öllu, eftir mati stofnunarinnar á aðstæðum. Leyfissvipting að hluta skal þá varða nánar afmarkaða þætti í starfi hlutaðeigandi leyfishafa, til að mynda tiltekið loftfar eða tiltekna viðhaldsstöð. Sviptingin skal í fyrstu vera til bráðabirgða meðan mál er rannsakað með tilliti til þess hvort efni séu til endanlegrar leyfissviptingar. Bráðabirgðasviptingunni skal markaður tími.

17. gr.

Á eftir 1. másl. 1. mgr. 131. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Óheimilt er að skerða bótarétt aðila utan loftfars, sem fyrir tjóni verður, með váttryggingarskilmálum sem lúta að sjálfsáhættu váttryggingartaka, eigin sök hans eða með ábyrgðarundanþágum, og skulu slík ákvæði teljast ógild.

18. gr.

136. gr. laganna orðast svo:

Flugmálastjórn Íslands er heimilt að aftra för loftfars af flugvelli, uns gjöld eru greidd eða trygging sett fyrir greiðslu vegna þess loftfars sem í hlut á, eða annarrar starfsemi hlutaðeigandi eiganda eða umráðanda loftfarsins.

Ef eftirlitsskyldur aðili veitir Flugmálastjórn Íslands ekki þær upplýsingar sem hún krefur hann um, innan þess frests sem stofnunin setur, eða sinnir ekki kröfum stofnunarinnar um úrbætur sem hún telur nauðsynlegar, innan hæfilegs frests, getur Flugmálastjórn Íslands gert aðila skylt að greiða dagsektir. Þær skulu þá greiðast þar til farið hefur verið að kröfum Flugmálastjórnar Íslands. Dagsektirnar geta numið frá 10.000 kr. til 1 millj. kr. á dag. Við ákvörðun fjárhæðar dagsekta er heimilt að taka tillit til eðlis vanrækslu eða brots og fjárhagslegs styrkleika hins eftirlitsskylda aðila.

Flugmálastjórn Íslands getur lagt févítí á eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af stofnuninni, þ.m.t. þeim sem teknar hafa verið samkvæmt ákvæðum 28. gr., 84. gr. og 140. gr. laga þessara. Févítí getur numið allt að 10 millj. kr. vegna hvers brots.

Ákvörðunum um févítí eða dagsektir má skjóta til samgönguráðherra innan sjö daga frá því að viðkomandi aðila var tilkynnt um ákvörðunina, sem skal gera skriflega gagnvart þeim sem ákvörðun beinist að og með sannanlegum hætti. Sé févítis- eða dagsekaákvörðun kærð er innheimta ekki heimil fyrr en að gengnum úrskurði ráðherra. Önnheimtar dagsektir og févítí falla ekki niður við það að eftirlitsskyldur aðili verður síðar við þeim kröfum sem knúið er á um.

Ákvarðanir um dagsektir og févítí eru aðfararhæfar. Málskot til ráðherra frestar aðför, en úrskurðir ráðherra eru aðfararhæfir. Við aðför skal kveðja gerðarþola fyrir héraðsdóm og um málsmeðferð fara samkvæmt ákvæðum 13. kafla aðfararlaga. Innheimt févítí og dagsektir renna til ríkissjóðs.

19. gr.

Á eftir orðinu „loftferðamannvirkis“ í 1. mgr. 138. gr. laganna kemur: eigandi eða umráðandi viðhaldsstöðvar eða viðhaldsaðili.

20. gr.

143. gr. laganna orðast svo:

Nú telur Flugmálastjórn Íslands skilyrði til sviptingar skírteinisréttinda vera fyrir hendi og skal hún þá til bráðabirgða svipta hlutaðeigandi þeim rétti sem skírteini hans greinir, svo skjótt sem unnt er. Bráðabirgðasviptingin skal tímabundin. Bera má ákvörðun Flugmálastjórnar Íslands undir dómstóla samkvæmt reglum um meðferð opinberra mála og skal stofnunin leiðbeina hlutaðeigandi um þann rétt. Úrlausn héraðsdóms sætir kæru til Hæstaréttar.

Sviptingartími skv. 1. mgr. skal dragast frá endanlegum sviptingartíma eins og hann kann að verða ákveðinn með dómi.

21. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta var samið í samgönguráðuneytinu og var leitað umsagna hagsmunaaðila.

Í kjölfar skýrslu rannsóknarnefndar flugslysja um flugslys það sem varð í Skerjafirði 7. ágúst 2000 hófst viðtæk umræða héraðs um flugöryggismál og stöðu þeirra og ástand. Ein af niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar laut að því að brestir hefðu verið í skipulagi þess flugrekstrar sem flugvélin sem fórst tilheyrði. Fram kom að Flugmálastjórn teldi sig ekki hafa yfir nægum úrræðum að ráða til að eftirlit stofnunarinnar bæri tilætlaðan árangur. Bent var á að stofnunin hefði í nokkrum tilfellum verið gerð afturreka af dómstólum þegar fyrirsvarsmenn hennar hefðu leitast við að koma í veg fyrir það sem þeim virtist fífldirfska og glannaskapur í flugi. Af hálfu samgönguráðherra var því lýst yfir að rétt væri að styrkja eftirlitsvald Flugmálastjórnar Íslands með flugrekendum. Með frumvarpi þessu er ætlunin að fjölga þvingunarúrræðum stofnunarinnar og efla hana þannig til eftirlitsstarfsins með það að markmiði að auka flugöryggi.

Þá ýta nýleg hryðjuverk í fluginu undir að ákvæði laganna um flugvernd séu styrkt, auk þess sem með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ýmis ákvæði sem horfa til aukins öryggis flugfarþega og almennings á jörðu niðri. Það eru nýmæli að samkvæmt frumvarpinu verða allir flugvellir og flugstöðvar á Íslandi leyfisskyld og sett undir opinbert eftirlit Flugmálastjórnar Íslands (flugöryggissvið). Loks geymir frumvarpið nokkur ákvæði sem lúta að framkvæmd laganna og er nánari grein gerð fyrir þeim tillögum í umsögn um einstakar greinar frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Við setningu laga um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 74/2000, var gjalddögum eftirlitsgjalda breytt frá fyrri gjaldskrá. Þessi breyting hefur reynst innheimtakerfi því sem í notkun er ofviða og er því hér leitast við að auðvelda innheimtu eftirlitsgjalda með því að breyta gjalddögnum.

Um 2. gr.

Með 27. gr. loftferðalaga er Flugmálastjórn Íslands tryggður viðtækur aðgangur að hverju skráðu loftfari í því skyni að framfylgja eftirlitsvaldi stofnunarinnar. Eftirlitsstarf Flugmálastjórnar er háð eftirliti af hálfu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar sem er ein af undirstofnunum Sameinuðu þjóðanna, en einnig af hálfu Flugöryggissamtaka Evrópu, sem eru samtök flugmálastjórnna álfunnar. Í nýlegri úttekt sem Alþjóðaflugmálastofnunin gerði á Flugmálastjórn Íslands komu fram athugasemdir við að aðgangur stofnunarinnar til eftirlits með viðhaldsaðilum loftfara, svo og öðrum þeim aðilum sem ber að starfa á grundvelli rekstrarheimilda útgefninga af Flugmálastjórn, væri ekki svo tryggður sem skyldi í þeim lögum sem stofnunin starfar eftir.

Með 2. gr. frumvarpsins er bætt úr þessum ágalla á löggjöfinni í samræmi við ábendingu Alþjóðaflugmálastofnunarinnar.

Um 3. gr.

Núgildandi ákvæði loftferðalaga eru fáorð um framleiðendur og viðhaldsaðila en það verklag ríkir á þessu sviði og er viðurkennt í alþjóðlegu samstarfi að stjórnvöld taka ekki út hverja einstaka viðgerð sem framkvæmd er, heldur eru loftför skrifuð út eftir viðgerð af sérstökum fyrirsvarsmönnum viðhaldsaðilanna. Þessir aðilar hafa fengið til þessa sérstakar heimildir Flugmálastjórnar og eru þá jafnframt sérstakir trúnaðarmenn stofnunarinnar, enda fara þeir með ákveðinn hluta af eftirlitsvaldi hennar. Þetta skipulag getur því aðeins gengið að til starfanna veljist fyrirsvarsmenn sem stofnunin ber fullt traust til og þeir séu háðir eftirliti hennar. Eftirlit stofnunarinnar beinist einkum að því að verkferlar séu skilgreindir, eftir þeim sé farið og að gæðakerfi sé traust og fylgt fast fram.

Það hversu loftferðalögin íslensku eru fáorð um viðhaldsaðila loftfara er í litlu samræmi við það þýðingarmikla öryggisstarf sem þeir vinna og lýtur að því grundvallarskilyrði fyrir starfrækslu sérhvers loftfars sem lofthæfi þess er. Með ákvæðum 3. gr. frumvarpsins er bót á þessu ráðin og réttindum og skyldum þessara aðila lýst og þeim kröfum sem gera verður til þeirra. Þá er vikið að eftirlitsheimildum og þvingunarúrræðum Flugmálastjórnar Íslands og má vísa til umfjöllunar í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu í því sambandi.

Um 4. gr.

Lengi hefur verið við lýði sú regla á alþjóðlega vísu að aldursmörk skírteinishafa í flutningaflugi miðist við sextíu ár. Kveðið er á um hana í viðauka 1 við Chicago-samninginn. Sum ríki beita reglu þessari fortakslaust, til að mynda Bandaríkin. Íslendingar hafa hins vegar tilkynnt frávik frá reglunni til Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, þar sem fram til 1997 var heimilt að uppfylltum vissum skilyrðum að framlengja aldursmörkin til 63 ára aldurs, en frá því ári allt til 65 ára aldurs. Höfum við í þeim efnum fylgt reglum JAA, Flugöryggissamtaka Evrópu, svonefndum JAR-FCL reglum, en hin nýja skírteinareglugerð sem unnin var á vegum þeirra samtaka og tók gildi á Íslandi 1. júlí 1999 gerir ráð fyrir þessum frávikum frá reglum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar. Íslendingar voru þannig nokkru fyrri til að taka þær upp. Það hafa flestar Evrópuþjóðir gert, að Frökkum frátöldum sem enn halda sig við 60 ára aldurshámarkið eins og Bandaríkjamenn. Reglunum hefur til þessa verið skipað með reglugerð en sakir þess hve hér er um mikilvæg atvinnu- og persónuréttindi einstaklinga að ræða þykir rétt að setja þessar grunnreglur í lög. Með flutningaflugi (Commercial air transportation operation) er átt við starfrækslu loftfars sem felur í sér flutninga á farþegum, vörum eða pósti gegn endurgjaldi.

Um 5. og 6. gr.

Á síðastliðnum árum hafa æ fleiri tilvik komið upp þar sem farþegar sýna af sér ofstopafulla hegðun eða hegðun sem getur stofnað öryggi loftfars í hættu. Í ljósi þeirrar þróunar þykir nauðsynlegt að lögfesta ítarlegri ákvæði er varða þá hegðun sem óæskileg verður að teljast þegar flugöryggi er annars vegar. Þá er leitast við að styrkja þau ákvæði loftferðalaganna sem varða samskipti flugstjóra, flugliða og þjónustuliða við farþega.

Alþjóðaflugmálastofnunin hefur beint tilmælum til aðildarríkjanna um að þau lögfesti viðurlagaákvæði sem stefnt sé gegn þeirri hegðun sem frumvarpsgreinin lýsir.

Um 7. gr.

Hér er um útvíkkun á skyldu til tilkynninga að ræða. Viðbótin varðar m.a. viðhaldsaðila, en gildandi ákvæði tryggja ekki að þeir upplýsi atvik sem leitt hefðu getað til flugslysa, og þeir fá vitneskju um í starfi sínu.

Um 8. gr.

Með ákvæði þessu eru allir flugvelli landsins leyfisskyldir og settir undir opinbert eftirlit Flugmálastjórnar Íslands. Unnið er að undirbúningi að því að sett verði reglugerð um flugvelli á Íslandi. Síðasta reglugerð sem í gildi var um flugvelli var afnumin 1988 án þess að ný kæmi í hennar stað. Rétt þykir að skilgreindar verði kröfur um alla flugvelli, þ.m.t. landingarstaði og þyrluvelli svo og búnað þeirra í reglugerð. Samkvæmt ákvæðum þessarar greinar frumvarpsins verða allir flugvelli leyfisskyldir, nema herflugvelli sem falla utan gildissviðs laganna.

Hér er miðað við að aðili sem hefja vill starfrækslu á flugvelli sækji um viðurkenningu á aðstöðu og búnaði vallarins til Flugmálastjórnar Íslands (flugöryggissviðs). Sama á við um þá aðila sem í dag reka flugvelli. Starfsleyfi er ætlað að taka til vallarins, þ.e. landfræðilegrar afmörkunar svæðis og loftrýmis fyrir aðflug og flugtak, flugbrauta, aðstöðu, búnaðar og þjónustu sem nauðsynleg er til starfrækslu hans. Þá skulu sérhverjar undanþágur, takmarkanir eða skilyrði fyrir veitingu starfsleyfis tilgreindar í leyfinu.

Um 9. gr.

Hér er um nýmæli að ræða en ekki hefur áður verið kveðið á um hvaða kröfur skuli gerðar til reksturs flugstöðva á Íslandi. Hliðstæð sjónarmið liggja þessum ákvæðum til grundvallar og lýst er í athugasemd við 8. gr. auk þess sem flugverndarmál varða hér miklu.

Um 10. gr.

Með þessum ákvæðum er leitast við að styrkja starf Flugmálastjórnar Íslands að flugverndarmálum.

Markmið flugverndar er að vernda flugsamgöngur gegn ólögmætum aðgerðum og tryggja öryggi farþega og áhafna og almennings. Framkvæmd flugverndarmála grundvallast í meginatriðum á því starfi sem unnið er og vinna þarf af yfirvöldum í nánu samstarfi og samvinnu við eftirlitsskylda rekstraraðila. Til að tryggja öryggi og samræmd vinnubrögð er nauðsynlegt að flugverndaráætlun fyrir Ísland í heild sinni verði hrint í framkvæmd og flugverndarráð sett á laggirnar í samræmi við viðauka 17 við Chicago-samninginn, ályktanir og leiðbeiningar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar sama efnis, og alþjóðlegrar skuldbindingar sem Ísland hefur tekist á hendur, svo sem á vettvangi ECAC.

Þá er flugverndaráætlun flugvalla, flugstöðva og flugrekenda ásamt starfi flugverndarnefnda grunnþáttur í uppbyggingu þessa starfs. Nauðsynlegt er að styrktur verði sá grundvöllur sem byggt er á í eftirliti með flugverndaráætlunum og neyðaráætlunum.

Um 11. gr.

Með ákvæðum þessarar greinar er komið til móts við athugasemdir sem komið hafa fram um að lagagrundvöllur starfs Alþjóðaflugþjónustunnar sé ekki nægjanlega styrkur. Alþjóðaflugþjónustunni er ætluð sjálfstæð samningsaðild í þeim þjónustusamningum sem hún gerir, til að mynda við Landssímann og Veðurstofuna um framlag þessara aðila til flugumferðarstjórnarinnar. Hún er því í raun rekin eins og sérstakt ríkisfyrirtæki á grundvelli alþjóðasamstarfs um stjórn flugumferðar yfir úthafinu þar sem Flugmálastjórn Íslands gegnir lykilhlutverki.

Um 12. gr.

Með þessu ákvæði er fengin lagaheimild til niðurfellingar flugleiðsögugjalds sem innheimt hefur verið af flugrekendum. Er það í samræmi við yfirlýsingu samgönguráðherra sl. sumar vegna bágrar afkomu innanlandsflugsins.

Um 13. gr.

Þessi ákvæði frumvarpsins eiga sér hliðstæðar skýringar og fram koma í athugasemdum við 4. gr. þess.

Um 14. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði heimild Flugmálastjórnar til upptöku fjarskipta sem talinn er mikilvægur þáttur í því að viðhalda sem mestu flugöryggi.

Flugmálastjórn hefur eftirlit með því að lögum, reglugerðum og fyrirmælum um flugstarfsemi sé framfylgt, með sérstakri áherslu á flugöryggi. Annast hún ennfremur rekstur og veitir alhliða flugumferðar- og flugleiðsögupjónustu. Í tengslum við flugumferðarþjónustu annast Flugmálastjórn rekstur upplýsinga- og fjarskiptakerfa, þ.m.t. skynjara, gagnaneta, gagna-

vinnslukerfa og gagnabanka. Til þessara kerfa telst ennfremur eftirlitskerfi með flugleiðsögu- og flugumferðarstjórnarkerfum.

Tilgangur með hljóðritunum er að tryggja greiðan og öruggan aðgang að upplýsingum um fjarskipti flugstjórnarmiðstöðvar og flugturns í þeim tilgangi að geta upplýst flugatvik sem hafa átt sér stað og til að stuðla megi almennt að bættu öryggi í flugi.

Ísland er aðili að alþjóðasamþykkt um flugmál undirritaðri í Chicago 7. des. 1944. Í 37. gr. samþykktarinnar skuldbinda samningsríki sig til að starfa eftir þeim alþjóðareglum sem Alþjóðaflugmálastofnunin tekur upp. Slíkar reglur nefnast „Standards and Recommended Practices“ og eru birtar í 18 viðaukum (Annex). Í 38. gr. samþykktarinnar er vikið að skyldu ríkja til að taka upp reglurnar og framfylgja þeim. Almennu eru ríki skyldug til að taka upp „standards“ en „recommendations“ er þeim valfrjálst að taka upp. Yfirleitt taka aðildarríki upp hvort tveggja. Jafnframt er sérhverju ríki skylt að tilkynna Alþjóðaflugmálastofnuninni öll frávik frá áður nefndum alþjóðareglum („standards“) sjái það sér ekki fært að fara að öllu leyti eftir reglum eða starfsaðferðum. Í viðaukum við Chicago-samninginn er meðal annars fjallað um fjarskipti vegna flugumferðar, eftirlit og nauðsyn á upptökum fjarskipta í þágu flugöryggis.

Um 15. og 16. gr.

IX. kafli loftferðalaga hefur að geyma ákvæði um flugrekstrarleyfi og á þeim ákvæðum byggjast umfangsmikil stjórnvaldsfyrirmæli um réttindi og skyldur flugrekstrarleyfishafa. Í fyrri málsgrein þessarar greinar er lagt til að lögfest verði sú skipan sem nú er kveðið á um í reglugerð, um stöðu helstu trúnaðarmanna Flugmálastjórnar hjá flugrekanda. Jafnframt má vísa til umsagnar um stöðu hliðstæðra aðila hjá viðhaldsstöðvum. Í samræmi við það sem greinir í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu er með umorðun 84. gr. laganna leitast við að styrkja eftirlitsstarf Flugmálastjórnar Íslands með flugrekendum. Ákvæði frumvarpsins um rekstrarfyrirmæli eru sótt í JAR-OPS 1, sem eru kröfur Flugöryggissamtaka Evrópu um flutningaflug með flugvélum.

Um 17. gr.

Hér er orðuð regla sem felst í raun í fyrirmælum 128. gr. laganna um hlutlæga ábyrgð gagnvart aðilum utan loftfars, en skv. 1. mgr. 131. gr. er lögskylt að kaupa ábyrgðartryggingu vegna þeirrar ábyrgðar. Bannákvæði þetta er fyrir í reglugerð um skylduvátryggingu vegna loftferða, en lagt er til að það verði tekið upp í lögum í þágu frekara öryggis almennings á jörðu niðri.

Um 18. gr.

Ákvæði núgildandi 136. gr. loftferðalaga lúta að tvennu, annars vegar þeirri heimild til greiðsluþvingunar sem felst í því að meina brottflug loftfari flugrekanda sem skuldar Flugmálastjórn Íslands gjöld, sem starfsemi hans varða, og hins vegar að því að knýja leyfis- og skirteinishafa til að rækja skyldur sínar að viðlögðum dagsektum. Í þeirri umorðun ákvæðisins sem lögð er til er vikið að þessu sama, en nýmælin felast í ákvæðum um féviti, auk þess sem dagsektaákvæðin eru gerð mun ítarlegri og skýrari. Eins og greiðsluþvingunarheimildin er orðuð í lögnum í dag er hún bundin flugrekendum en með frumvarpinu er lagt til að hún verði útvíkkuð til allra eigenda eða umráðenda loftfara. Dagsektum eru sett fjárhæðarmörk sem og févítum. Kveðið er á um málskotsheimildir og fjárnám. Á undanförunum árum hefur það færst í vöxt að fela stjórnvaldshöfum viðlíka heimildir og má í því sambandi benda á þær

heimildir sem Fjármálaeftirlitið og samkeppnisráð hafa samkvæmt þeim lögum sem um starfsemi þessara stofnana gilda.

Um 19. gr.

Ákvæðið miðar að því að tryggja upplýsingaskyldu eiganda eða umráðanda loftfars, viðhaldsstöðvar eða viðhaldsaðila gagnvart eftirlitsmönnum Flugmálastjórnar Íslands.

Um 20. gr.

Svo sem ákvæði 143. gr. eru orðuð í gildandi lögum mætti ætla að þau tækju aðeins til atvinnuréttinda. Slíkt er þó fráleitt ætlunin og er því lögð til orðalagsbreyting sem ætlað er að tryggja að ákvæðið taki til hvers konar réttinda samkvæmt skírteinum útgefnum eða fullgiltum af Flugmálastjórn, hvort sem um atvinnuréttindi er að ræða eða ekki.

Í almennum athugasemdum er þess getið að dómstólar hafa ekki í nýlegum dómum litið glæfralegt athæfi í fluginu jafnalvarlegum augum og fyrirsvarsmenn Flugmálastjórnar.

Um 21. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki nánari skýringar.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998.

Tilgangur frumvarpsins er að veita Flugmálastjórn vald til að ákveða sviptingu flugréttinda til skamms tíma og efla eftirlit stofnunarinnar með það að markmiði að auka flugöryggi. Í þessum tilgangi er þvingunarúrræðum stofnunarinnar fjölgað. Samkvæmt mati Flugmálastjórnar er kostnaður vegna flugöryggismála áætlaður 30 m.kr. Í frumvarpi til fjárlaga 2002 hefur verið gert ráð fyrir þessum kostnaði með því að færa fjárheimild af framkvæmdum á flugvöllum til reksturs Flugmálastjórnar. Flugmálastjórn metur einnig að vegna aukinna áherslna í flugvernd þurfi 15 m.kr. á ári. Samgönguráðuneytið hyggst mæta þeim kostnaði innan núverandi fjárlagaramma.

Skv. 12. gr. frumvarpsins er felld niður gjaldtaka vegna leiðarflugsgjalda til Flugmálastjórnar fyrir flugumferðar- og flugleiðsöguþjónustu. Áætlað var í fjárlögum 2001 að gjaldið skilaði 45 m.kr. Samkvæmt upplýsingum frá Flugmálastjórn hafa innheimst á árinu 2001 16 m.kr. vegna gjaldsins. Því má gera ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs hækki um 29 m.kr. á árinu 2001 og 45 m.kr. á árinu 2002 vegna niðurfellingarinnar. Hefur verið gert ráð fyrir niðurfellingu gjaldsins í frumvarpi til fjárlagaráttalaga 2001 og frumvarpi til fjárlaga 2002. Samtals aukast útgjöld ríkissjóðs um 90 m.kr. verði frumvarpið að lögum. Þar af hefur þegar verið gert ráð fyrir 75 m.kr. í frumvarpi til fjárlaga fyrir 2002. Samgönguráðuneytið mun fjármagna það sem á vantar eða 15 m.kr. innan fjárheimilda sinna í fjárlögum 2001 og fyrirbyggjandi frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2002.