

Frumvarp til laga

**um breytingu á lögum um siglingavernd, nr. 50/2004,
lögum um loftferðir, nr. 60/1998, vopnalögum, nr. 16/1998,
og lögreglulögum, nr. 90/1996, með síðari breytingum
(laumufarþegar, stjórnvaldssektir, dagsektir,
bakgrunnsathuganir, o.fl.).**

(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um siglingavernd, nr. 50/2004.

1. gr.

7. mgr. 4. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

Í stað orðanna „Tollstjórinn í Reykjavík“ í 9. mgr. 4. gr., 1. og 2. mgr. 7. gr. og 2. mgr. 9. gr., orðanna „tollstjórans í Reykjavík“ í 1. mgr. 7. gr., orðsins „tollstjórar“ í 9. mgr. 4. gr. og 2. mgr. 9. gr. og orðanna „Tollstjórar hafa“ í 1. mgr. 7. gr. laganna kemur: Tollstjóri; tollstjórans; tollstjóri; og: Tollstjóri hefur.

3. gr.

Á eftir 4. gr. laganna kemur ný grein, 4. gr. a, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Athugasemdir og úrbætur.

Telji Samgöngustofa að eftirlitsskyldur aðili, þ.m.t. útgerð, skipafélag eða hafnaryfirvöld, fylgi ekki lögum, reglugerðum og öðrum reglum eða kröfum sem gilda um starfsemi hans og varða málefni tengd siglingavernd, svo sem við gerð áhættumats eða verndaráætlunar, aðstöðu eða framkvæmd á siglingavernd, skal stofnunin krefjast þess að viðeigandi úrbætur séu gerðar innan hæfilegs frests.

Um málsmeðferð fer samkvæmt almennum reglum stjórnsýslulaga.

Ákvörðun Samgöngustofu sætir kæru til ráðherra samkvæmt almennum reglum stjórnsýslulaga. Samgöngustofu er heimilt að framfylgja ákvörðunum samkvæmt þessari grein í samræmi við 14. gr. a.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Óheimilt er einstaklingi, án heimildar Samgöngustofu eða hafnaryfirvalda, að fara inn á haftasvæði, höfn eða hafnarsvæði sem aðgangur hefur verið takmarkaður að eða bannaður, sbr. 1. mgr.

Óheimilt er einstaklingi, án heimildar hafnaryfirvalda, skipstjóra, eiganda skips eða útgerðarfélags, að fara um borð í skip, taka sér far eða gera tilraun til þess að ferðast sem laumufarþegi með skipi, í eða úr íslenskri lögsögu.

b. Fyrirsögn greinarinnar verður: *Aðgangur að hafnarsvæðum og skipum.*

5. gr.

Á eftir 8. gr. laganna kemur ný grein, 8. gr. a, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Aðgangur að upplýsingum.

Áður en Samgöngustofu er heimilt að veita einstaklingi aðgang að viðkvæmum upplýsingum um siglingavernd eða hún heimilar honum að sækja námskeið í siglingavernd, vegna umsóknar um starf í þágu ríkisins, verndarfulltrúa, viðurkennds verndaraðila eða öryggisvottaðs ráðgjafa, skal stofnunin, viðkomandi hafnaryfirvald, skipafélag, útgerð eða annar sá aðili sem krafist er að hafi slíkan starfsmann í starfi óska eftir bakgrunnsathugun og öryggisvottun lögreglu honum til handa. Stofnuninni er heimilt í þeim tilvikum þegar um er að ræða einstakling sem sækist eftir starfi hafnargæslumanns og starfið krefst aðgangs að viðkvæmum trúnaðarupplýsingum að krefjast bakgrunnsathugunar og öryggisvottunar hjá lögreglu. Beiðni um bakgrunnsathugun skal berast til lögreglu á þar til gerðu eyðublaði sem ríkislögreglustjóri ákveður.

Lögregla skal afla upplýsinga um viðkomandi einstakling, svo sem úr skráum lögreglu, þ.m.t. málaskrá, sakaskrá, Þjóðskrá, vanskilaskrá, frá tollyfirvöldum, dómstólum og sýslumönnum og úr upplýsingakerfi Alþjóðalögreglunnar eða annarra erlendra yfirvalda sem og úr öðrum opinberum skráum, að fengnu skriflegu samþykki hans. Skal slík athugun fara fram með reglulegu millibili og eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

Lögreglu er heimilt að nýta upplýsingar úr málaskrá lögreglu, sem varða einstakling með beinum hætti, til synjunar á útgáfu öryggisvottunar samkvæmt grein þessari sé það mat lögreglu að upplýsingarnar gefi tilefni til að draga í efa hæfni eða trúverðugleika einstaklingsins til að fara með málefni siglingaverndar lögum samkvæmt.

Bakgrunnsathugun lögreglu er liður í því að ákvarða hvort óhætt þyki að veita einstaklingi aðgang að trúnaðarupplýsingum samkvæmt grein þessari eða hvort honum skuli synjað um hann. Endanleg ákvörðun um aðgang samkvæmt framangreindu er Samgöngustofu, sbr. þó ákvæði 7. mgr.

Þegar sérstök ástæða er til er lögreglu heimilt að óska eftir því að einstaklingur gangi undir fíkniefnapróf, þ.m.t. blóð- og þvagrannsókn, telji lögregla niðurstöðu slíkrar rannsóknar geta haft áhrif á niðurstöðu athugunar lögreglu.

Áður en lögregla lýkur athugun sinni skal þeim sem athugun beinist að gert kleift að koma sjónarmiðum sínum að. Hann á jafnframt rétt á rökstuðningi ákvarði lögregla að synja honum um öryggisvottun. Ákvörðun lögreglu um synjun öryggisvottunar á grundvelli neikvæðrar bakgrunnsathugunar sætir kærnu til ráðherra samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga.

Samgöngustofu er óheimilt að veita einstaklingi heimild til aðgangs að upplýsingum um siglingavernd eða heimild til að sækja námskeið í siglingavernd hafi lögregla synjað við-

komandi um öryggisvottun samkvæmt grein þessari. Samgöngustofu er jafnframt óheimilt að veita einstaklingi skirteini til að gegna stöðu verndarfulltrúa eða hafnargæslumanns eftir atvikum hafi lögregla sýnað viðkomandi um öryggisvottun samkvæmt grein þessari.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um bakgrunnsathuganir lögreglu sem kveðið er á um í grein þessari, svo sem varðandi beiðni um bakgrunnsathugun og framkvæmd hennar, umfang, upplýsingaöflun, efnislega skoðun upplýsinga, mat á öryggishæfi, áhrif afbrota og tímafresti í tengslum við þau, fíkniefnapróf, útgáfu og gildistíma öryggisvottunar, synjun á útgáfu öryggisvottunar, veitingu aðgangsheimildar, endurtekningu bakgrunnsskoðana, skráningu öryggisvottana og eftirlit með öryggisvottuðum einstaklingum í málaskrá lögreglu auk afturköllunar öryggisvottunar.

6. gr.

Fyrirsögn V. kafla laganna verður: **Aðgangur að hafnarsvæðum, skipum og upplýsingum.**

7. gr.

Á eftir 14. gr. laganna kemur ný grein, 14. gr. a, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Dagsektir og stjórnvaldssektir.

Eftirlitsskyldur aðili, þ.m.t. útgerð, skipafélag eða hafnaryfirvöld, veitir Samgöngustofu ekki þær upplýsingar sem hún krefur hann um og varða skyldur hans lögum samkvæmt, innan þess frests sem stofnunin setur, eða sinnir ekki kröfum stofnunarinnar um úrbætur sem hún telur nauðsynlegar, innan hæfilegs frests, getur Samgöngustofa gert aðila skylt að greiða dagsektir fyrir hvern dag sem er umfram þann dag sem tilskilinn frestur rennur út. Þær skulu þá greiddast þar til farið hefur verið að kröfum Samgöngustofu. Dagsektir samkvæmt grein þessari geta numið frá 100.000 kr. til 1 millj. kr. á dag. Við ákvörðun fjárhæðar dagsekta er heimilt að taka tillit til eðlis og alvarleika vanrækslu eða brots, hvað það hefur staðið lengi, hvort um ítrekað brot er að ræða og fjárhagslegs styrkleika hins eftirlitsskylda aðila. Ráðherra getur í reglugerð breytt upphæð dagsekta og févita samkvæmt grein þessari í samræmi við verðlagsþróun.

Samgöngustofa getur lagt dagsektir á eftirlitsskyldan aðila skv. 1. mgr. sem ekki hefur heimilað stofnuninni aðgang að skipi, hafnarsvæði, mannvirkjum, búnaði, gögnum eða skjölum eftir því sem telja má nauðsynlegt vegna eftirlits, þrátt fyrir beiðni stofnunarinnar þar að lútandi, sbr. 5. mgr. 4. gr. Um upphæðir dagsekta fer skv. 1. mgr.

Samgöngustofa getur lagt dagsektir eða stjórnvaldssektir á eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af stofnuninni, þ.m.t. þeim sem teknar hafa verið samkvæmt ákvæðum 4. gr. a og 5. mgr. 5. gr. Um upphæðir dagsekta fer skv. 1. mgr. en stjórnvaldssekt getur numið frá 200.000 kr. til allt að 10 millj. kr. vegna hvers brots.

Vanræksla útgerðar á að skila inn áhættumati eða verndaráætlun fyrir skip sem falla undir lög þessi til staðfestingar hjá Samgöngustofu, sbr. 1. mgr. 5. gr., innan tiltekins frests varðar dagsektum sem stofnunin leggur á. Um upphæðir dagsekta fer skv. 1. mgr.

Vanræksla hafnaryfirvalda á að skila inn áhættumati eða verndaráætlun fyrir hafnaradstöðu eða höfn sem kys að þjóna skipum sem falla undir lög þessi til staðfestingar hjá Samgöngustofu, sbr. 1. mgr. 6. gr., innan tiltekins frests varðar dagsektum sem Samgöngustofa leggur á. Um upphæðir dagsekta fer skv. 1. mgr.

Hafi eftirlitsskyldur aðili, þ.m.t. útgerð, skipafélag eða hafnaryfirvöld, ítrekað gengist undir dagsektir eða stjórnvaldssektir samkvæmt grein þessari getur Samgöngustofa eftir

atvikum látið loka höfn eða hafnaraðstöðu eða sett farbann á skip skv. 5. mgr. 5. gr. þar til úr hefur verið bætt.

Dagsektir og stjórnvaldssektir samkvæmt þessari grein má ákvarða lögaðila þó að sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa.

Sé dagsekt eða stjórnvaldssekt samkvæmt þessari grein ekki greidd innan mánaðar frá ákvörðun Samgöngustofu skal greiða dráttarvexti af fjárhæð hennar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Ákvörðun um stjórnvaldssektir og dagsektir má skjóta til ráðherra innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Skal það gert skriflega gagnvart þeim sem ákvörðun beinist að og með sannanlegum hætti. Sé stjórnvaldssektar- eða dagsektarákvörðun kærð er innheimta ekki heimil fyrr en að gengnum úrskurði ráðherra. Óinnheimtar dagsektir og stjórnvaldssektir falla ekki niður við það að eftirlitsskyldur aðili verði síðar við þeim kröfum sem knúid er á um.

Ákvarðanir um dagsektir og stjórnvaldssektir eru aðfararhæfar. Málskot til ráðherra frestar aðför, en úrskurðir ráðherra eru aðfararhæfir. Við aðför skal kveðja gerðarpóla fyrir héraðsdóm og um málsmeðferð fara samkvæmt ákvæðum aðfararlaga. Innheimtar stjórnvaldssektir og dagsektir renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtu.

Heimilt er að kveða nánar á um ákvörðun og innheimtu stjórnvaldssekta og dagsekta í reglugerð.

8. gr.

Í stað 1. másl. 1. mgr. 15. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir er orðast svo: Brot gegn 5., 10. og 11. mgr. 4. gr., 5. gr., 6. gr., 7. gr. og 2. mgr. 8. gr., reglugerðum og reglum eða fyrirmælum settum eða gefnum samkvæmt þeim varða sektum, en fangelsi allt að tveimur árum ef sakir eru miklar eða brot ítrekuð nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Brot gegn 3. mgr. 8. gr. varða sekt að lágmarki 500.000 kr. eða fangelsi allt að fimm árum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum.

9. gr.

Númer V. kafla laganna, **Ýmis ákvæði**, verður: VI. kafli.

II. KAFLI

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

10. gr.

Við 70. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Óheimilt er einstaklingi, án gildrar aðgangsheimildar, að fara inn á skilgreint haftasvæði flugverndar á flugvelli eða flugvallarsvæði sem takmarkaður hefur verið aðgangur að eða bannaður, sbr. 1. mgr.

Óheimilt er einstaklingi að fara um borð í loftfar án gildrar aðgangsheimildar, taka sér far eða gera tilraun til þess að ferðast sem laumufarþegi með loftfari, í eða úr íslenskri lögsögu.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 70. gr. c laganna:

- a. Í stað 1. mgr. koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Áður en Samgöngustofu, rekstraraðila flugvallar, rekstraraðila flugleiðsöguþjónustu eða flugrekanda verður heimilt að veita einstaklingi aðgang að haftasvæði flugverndar og viðkvæmum upplýsingum um flugvernd eða heimila honum að sækja námskeið í flugverndarþjálfun skal óska eftir bakgrunnsathugun og öryggisvottun lögreglu á þar til gerðu eyðublaði sem ríkislögreglustjóri ákveður.

Lögregla skal afla upplýsinga um viðkomandi, svo sem úr skrá málsgreina, þ.m.t. málaskrá, sakaskrá, Þjóðskrá, vanskilaskrá, frá töllyfirvöldum, dómstólum og sýslumönnum og úr upplýsingakerfi Alþjóðalögreglunnar eða annarra erlendra yfirvalda eða úr öðrum opinberum skrá, að fengnu skriflegu samþykki viðkomandi einstaklings. Skal slík athugun fara fram með reglulegu millibili og eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Ráðherra kveður nánar á um heimild lögreglu til upplýsingaöflunar um einstakling í reglugerð.

Lögreglu er heimilt að nýta upplýsingar úr málaskrá lögreglu, sem varða einstakling með beinum hætti, til synjunar á útgáfu öryggisvottunar samkvæmt grein þessari sé það mat lögreglu að upplýsingarnar gefi tilefni til að draga í efa hæfni eða trúverðuleika einstaklingsins til að fara með málefni flugverndar lögum samkvæmt.

Bakgrunnsathugun lögreglu er liður í því að ákvarða hvort óhætt þyki að veita einstaklingi aðgangsheimild samkvæmt framangreindu eða hvort honum skuli synjað um hana. Endanleg ákvörðun um aðgang samkvæmt framangreindu er Samgöngustofu, rekstraraðila flugvallar, rekstraraðila flugleiðsöguþjónustu eða flugrekanda eftir atvikum, sbr. þó ákvæði 7. mgr.

- b. Í stað orðanna „Lögreglu er“ í 2. mgr., sem verður 5. mgr., kemur: Þegar sérstök ástæða er til er lögreglu.
- c. Í stað orðsins „bakgrunnsskoðunar“ í 3. mgr., sem verður 6. mgr., kemur: bakgrunnsathugunar.

12. gr.

Á eftir 70. gr. f laganna kemur ný grein, 70. gr. g, svohljóðandi:

Nú hefur einstaklingur sem er með gilda aðgangsheimild á tilgreint svæði innan flugvallar eða flugvallarsvæðis farið inn á annað svæði sem aðgangsheimild hans nær ekki til og er Samgöngustofu þá heimilt að leggja á hann stjórnvaldssekt í samræmi við 3.–7. mgr. 136. gr.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 136. gr. laganna:

- a. Í stað fjárhæðarinnar „10.000 kr.“ í 3. másl. 2. mgr. og í stað orðanna „allt að 10 millj. kr.“ í 2. másl. 3. mgr. kemur: 100.000 kr.; og: frá 100.000 kr. til 10 millj. kr.
- b. Í stað orðsins „févítí“ í 1. másl. 3. mgr., 1. og 3. másl. 5. mgr. og 1. másl. 6. mgr., í stað orðsins „févítis“ í 2. másl. 3. mgr. og í stað orðsins „févítis“ í 2. másl. 5. mgr. kemur: stjórnvaldssektir; stjórnvaldssekt; og: stjórnvaldssekta-
- c. Í stað 4. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Hafi einstaklingur brotið gegn 70. gr. g hefur Samgöngustofa heimild til að ákvarða honum stjórnvaldssekt við fyrsta og annað brot séu brotin smávægileg. Sektin getur

numið frá 100.000 kr. til 1 millj. kr. Gerist einstaklingur sekur um ítrekuð brot gegn 70. gr. g að mati Samgöngustofu skal hann sviptur aðgangsheimild.

Sé stjórnvaldssekt samkvæmt þessari grein ekki greidd innan mánaðar frá ákvörðun Samgöngustofu skal greiða dráttarvexti af fjárhæð hennar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

- d. Í stað orðanna „sjö daga“ í 1. málsl. 5. mgr., sem verður 6. mgr., kemur: þriggja mánaða.
- e. Orðin „13. kafla“ í 3. málsl. 6. mgr., sem verður 7. mgr., falla brott.
- f. 4. málsl. 6. mgr., sem verður 7. mgr., orðast svo: Innheimtar stjórnvaldssektir og dagsektir renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtu.
- g. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Heimilt er að kveða nánar á um ákvörðun og innheimtu stjórnvaldssekta og dagsekta í reglugerð.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 141. gr. laganna:

- a. Við 1. málsl. 1. mgr. bætist: nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum.
- b. Á eftir 1. málsl. 1. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Brot gegn 4. mgr. 70. gr. varða sektum að lágmarki fjárhæð 500.000 kr. eða fangelsi allt að fimm árum.

III. KAFLI

Breyting á vopnalögum, nr. 16/1998.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 30. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „ríkislögreglustjóra“ í 3. mgr. kemur: lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.
- b. Á eftir orðinu „lögreglu“ í 4. mgr. kemur: og fangelsum ríkisins.
- c. Á eftir orðinu „framleiða“ í 4. mgr. kemur: hafa í vörslum sínum.
- d. Við 4. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó er flugrekanda heimilt að flytja inn til landsins og eignast handjárn og fótajárn úr málmum eða öðru efni og hafa til notkunar um borð í loftförum sínum með leyfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.

IV. KAFLI

Breyting á lögreglulögum, nr. 90/1996.

16. gr.

Við 2. mgr. 5. gr. laganna bætast tveir nýir stafliðir, h- og i-liður, svohljóðandi:

- h. að annast framkvæmd bakgrunnsathugana og útgáfu öryggisvottana á grundvelli þeirra í samræmi við ákvæði laga og reglugerða; kveðið skal á um heimild lögreglu til upplýsingaöflunar um einstakling í lögum, svo sem úr skráum lögreglu, þ.m.t. málaskrá, sakaskrá, Þjóðskrá, vanskilaskrá, frá töllyfirvöldum, dómstólum og sýslumönnum og úr upplýsingakerfi Alþjóðalögreglunnar eða annarra erlendra yfirvalda sem og úr öðrum opinberum skráum; aflað skal skriflegs samþykkis einstaklings fyrir bakgrunnsathugun; ríkislögreglustjóra er heimilt að fela lögreglustjórum framkvæmd bakgrunnsathugana og útgáfu öryggisvottana auk skráningar þeirra í málaskrá lögreglu; ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd bakgrunnsathugana, svo sem um ábyrgð og eftirlit, heimild til upplýsingaöflunar, umfang athugunar, efnislega skoðun, mat á öryggishæfi og afbrotiferli, málsmeðferð, tímafresti, fíkniefnapróf, útgáfu öryggis-

vottunar, gildistíma, veitingu aðgangsheimilda, tíðni bakgrunnsathugana, afturköllun öryggisvottunar o.fl.,

- i. að annast framkvæmd öryggisviðurkenninga eða öryggisvottana aðstöðu, fyrirtækis, upplýsingakerfis eða búnaðar vegna meðhöndlunar trúnaðarupplýsinga í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur.

17. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Lagafrumvarp þetta er samið í innanríkisráðuneytinu að höfðu samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samgöngustofu, ríkislögreglustjóra, lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins og tollstjóra. Jafnframt var frumvarpið kynnt á heimasíðu ráðuneytisins eins og nánar verður rakið hér á eftir.

Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á gildandi lögum um siglingavernd annars vegar og lögum um loftferðir hins vegar, aðallega vegna endurtekinna innbrota á haftasvæði flugverndar og siglingaverndar en einnig til að auka á skilvirkni við framkvæmd laganna gagnvart eftirlitsskyldum aðilum. Jafnframt eru lagðar til smávægilegar breytingar á vopnalögum í tengslum við flugvernd. Þá eru lagðar til breytingar á lögreglulögum vegna framkvæmdar bakgrunnsathugana.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpið þetta er lagt fram ekki síst vegna tillagna siglingaverndarráðs um að lög og reglugerðir hvað varðar viðurlög vegna brota á siglingavernd verði endurskoðuð. Siglingaverndarráð er skipað í samræmi við ákvæði Siglingaverndaráætlunar Íslands skv. 4. gr. laga nr. 50/2004 og er ætlað að vera stjórnvöldum til ráðgjafar varðandi siglingaverndarmálefni. Að mati siglingaverndarráðs er nauðsynlegt að setja skýr ákvæði um viðurlög við brotum á siglingavernd í lögin. Sömu sjónarmið gilda hvað varðar flugvernd og fjallaði flugverndarráð um þann þátt málsins.

Þær breytingar á lögum um loftferðir og lögum um siglingavernd sem hér eru lagðar til eru fyrst og fremst tilkomnar vegna endurtekinna tilrauna einstaklinga til að brjótast inn á afmörkuð hafnarsvæði og haftasvæði flugverndar með það að markmiði að gerast laumufarþegar komist þeir um borð í skip eða loftfar. Þeir einstaklingar sem hér um ræðir hafa í mörgum tilvikum verið handteknir af lögreglu og færðir til yfirheyrslu en sleppt að henni lokinni til þess eins að gera aðra tilraun til að komast inn á aflokað hafnar- eða flugvallarsvæði. Þá hafa þeir í sumum tilvikum verið kærðir en svo virðist sem þeir fremji engu síður endurtekin innbrot á svæðin. Meginmarkmiðið með frumvarpinu er að draga sem mest úr tilraunum til innbrota í loftför og skip. Er með frumvarpinu lagt til að kveðið verði skýrt á um það að óheimilt sé að fara inn á slík svæði og um borð í loftfar eða skip nema með tilskildum heimildum að viðlagðri refsingu geri menn slíkt án heimildar. Einnig er lögð til breyting á lögnum vegna vandkvæða tollstjóra við að fylgja eftir reglum um farmvernd, en talin er þörf á styrkari stoð í lög um siglingavernd fyrir refsíákvæði í reglunum. Jafnframt eru lagðar til breytingar á heimildum lögreglu til að framkvæma bakgrunnsathuganir á grundvelli laga um loftferðir og laga um siglingavernd með það að markmiði að auka skýrleika í fram-

kvæmd. Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir breytingum í tengslum við heimildir Samgöngu-
stofu til að leggja á stjórnvaldssektir og dagsektir eins og nánar verður rakið hér á eftir.

Breytingar þær á vopnalögum sem hér eru lagðar til fela fyrst og fremst í sér heimild til
handa flugrekendum til að eiga viðunandi búnað til að geta brugðist við því þegar óláta-
farþegar fara mikinn um borð í loftförum og áhafnir þurfa að geta brugðist við ósæmilegri
hegðun með öruggum og fumlausem hætti. Flugrekendum er því veitt heimild til að eiga um
borð í loftförum sínum hand- og fótajárn svo að bregðast megi við slíkum aðstæðum sem geta
valdið verulegri ógn við flugvernd og flugöryggi ef ekkert er að gert.

Að lokum er lögð til breyting á lögreglulögum með það fyrir augum að byggja undir al-
menna heimild lögreglu til að framkvæma bakgrunnsathuganir og til setningar reglugerðar
um bakgrunnsathuganir lögreglu með almennum hætti. Eftir sem áður er gengið út frá því
sem skilyrði að heimild til bakgrunnsathugunar einstaklinga eigi sér stoð í sérlögum sem
gilda á viðkomandi sviðum. Þau lög geta vísað almennt til heimildar lögreglulaga og síðar
reglugerðar sem sett verður með stoð í þeim lögum eftir atvikum.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er kveðið skýrt á um að einstaklingum sé óheimilt að fara inn á haftasvæði
flugverndar og viðkvæm hafnarsvæði eða haftasvæði sem hafa verið afmörkuð og merkt sem
bannsvæði eða aflokuð svæði. Jafnframt sé einstaklingum óheimilt að fara um borð í skip eða
loftfar án heimildar þar til bærð aðila. Í gildandi lögum um siglingavernd og lögum um loft-
ferðir er ekki að finna nein ákvæði sem kveða skýrt á um slíkt bann eða að gerist menn sekir
um að fara inn á slík svæði eða um borð í slík farartæki án heimildar varði það refsingu. Talið
er mikilvægt að tekið sé á þessu í löggjöfinni með afdráttarlausum hætti eins og gert er í
frumvarpi þessu.

Það skal tekið fram að í frumvarpinu er ekki eingöngu gert ráð fyrir því að unnt sé að refsja
þeim einstaklingum sem gerast sekir um innbrot á hafnarsvæði eða flugvallarsvæði í þeim
tilgangi að gerast laumfarþegar. Gengið er út frá því að innbrot á svæðið sem slíkt sé
ólögmætt óháð því hver tilgangurinn með brotinu er.

Rétt er þó að geta þess að með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 30. september 2011 í máli
nr. S-583/2009 voru tveir einstaklingar sem hlupu inn á haftasvæði flugverndar og í veg fyrir
flugvél á Keflavíkflugvelli sakfelldir fyrir brot gegn 1. mgr. 19. gr., sbr. 40. gr. reglugerðar
um flugvernd, nr. 361/2005, sem þá var í gildi, sbr. 1. mgr. 70. gr. og 141. gr. loftferðalaga,
nr. 60/1998. Í dómnum er greint frá því að ákærðu hafi ekki haft heimild til þess að fara inn
á afgirt svæðið við flugstöðina og þurft að klifra yfir allrammgerða girðingu til þess að
komast þar inn. Hlutu þeir að gera sér grein fyrir því að almenningi var bannaður aðgangur
að svæðinu. Athygli vekur að refsing fyrir brotið er ákvörðuð sektargreiðsla að fjárhæð
125.000 kr. en vararefsing fangelsi í sjö daga.

Ekki er kunnugt um sambærilega dómaframkvæmd á grundvelli löggjafar um siglinga-
vernd. Sömu röksemdir eru hins vegar fyrir setningu sambærilegs ákvæðis í lög um siglinga-
vernd, þ.e. að mikilvægt sé að kveða skýrt á um það í lögum að hvaða reglum skuli farið og
hvaða viðmið skuli lögð til grundvallar við ákvörðun refsingar.

Vakin er athygli á því að út frá sjónarmiðum flugverndar og siglingaverndar er það alvar-
leg ógnun við öryggi á framangreindum sviðum þegar óviðkomandi aðilar komast inn á
haftasvæði flugverndar og viðkvæm hafnarsvæði. Því er afar brýnt að tekið sé á brotum sem
þessum með skýrum hætti í löggjöf um siglingavernd og flugvernd.

Þá er og ljóst að ítrekaðar tilraunir þeirra einstaklinga sem hér um ræðir til afbrota af því tagi sem til umfjöllunar er kalla á viðbrögð af hálfu löggjafans til að stemma stigu við þessari þróun. Jafnframt er talin ástæða til að samræma refsingar fyrir brot gegn lögum um siglingavernd og lögum um loftferðir hvað þetta atriði varðar. Rétt er að vekja athygli á því að hámarksrefsing samkvæmt gildandi lögum um loftferðir er fimm ára fangelsisvist til samanturðar við tveggja ára fangelsisvist gerist menn sekir um brot á lögum um siglingavernd, sbr. 8. og 14. gr. frumvarpsins, 15. gr. laga um siglingavernd og 141. gr. laga um loftferðir. Lagt er til í frumvarpinu að refsingar fyrir þau brot sem hér um ræðir verði samræmdar þannig að sama refsing hljóti fyrir sams konar brot óháð því hvort þau beinast að siglingavernd eða flugvernd. Þó er talið rétt að hreyfa ekki við hámarksrefsingu fyrir innbrot á haftasvæði, í höfn eða á hafnarsvæði sem aðgangur hefur verið takmarkaður að eða bannaður samkvæmt lögum um siglingavernd. Hún verður áfram miðuð við tveggja ára fangelsi þótt sambærileg refsing fyrir innbrot á haftasvæði flugverndar eða flugvallarsvæði sé fimm ára fangelsi. Misræmið skýrist einkum af því að talið er réttlætunlegt að krefjast þyngrri refsingar fyrir innbrot á haftasvæði flugverndar þar sem um alvarlega hættubrot er að ræða við innbrot á flugvallarsvæði sem lýtur mjög ströngum alþjóðlegum kröfum um öryggi og umferðarstýringu. Frumvarpið mælir hins vegar fyrir því að hámarksrefsing fyrir innbrot í skip verði hækkuð úr tveggja ára fangelsisvist í fimm ár til samræmis við sambærilega refsingu fyrir innbrot í loftfar samkvæmt lögum um loftferðir. Sé um að ræða alvarleg brot, svo sem hryðjuverk, má ganga út frá því að ákvæði almennra hegningarlaga nái jafnframt til slíkra brota og hámarksafmörkun refsingar miðist þá við ævilangt fangelsi í alvarlegustu tilvikunum. Í þeim tilvikum þegar einstaklingar fara um borð í loftfar eða skip, þ.m.t. með það fyrir augum að gerast laumufarþegar eða gera tilraun til slíks athæfis, er lagt til í frumvarpinu að fjárhæð sektar miðist að lágmarki við 500.000 kr. enda um mjög alvarleg flug- og siglingaverndarbrot að ræða eftir atvikum og verulegir öryggishagsmunir í húfi eins og nánar verður vikið að síðar.

Markmiðið með lögum um siglingavernd og ákvæðum um flugvernd í lögum um loftferðir er að tryggja vernd skipa, loftfara, áhafna, farþega, farms, hafnaraðstöðu og aðstöðu við flugvelli gegn hvers kyns ógn af hryðjuverkum og öðrum ólögmætum aðgerðum. Ljóst er að ítrekuð brot eða tilraunir til brota á hafnarsvæði eða flugvallarsvæði eru veruleg ógn við öryggi siglinga og flugs, að ekki sé talað um innbrot í loftför og skip. Því er brýnt að bregðast við slíkri ágjöf af mikilli alvöru og þunga.

Eitt af markmiðum frumvarpsins er að lögfesta þá framkvæmd sem viðgengist hefur í samskiptum Samgöngustofu (áður Siglingastofnun Íslands) og eftirlitsskyldra aðila sem falla undir lögin um siglingavernd. Talið er eðlilegt að kveða á um réttindi og skyldur eftirlitsskyldra aðila gagnvart stofnuninni með formlegum hætti í löggjöfinni, ekki síst til að tryggja að um meðferð mála fari samkvæmt stjórnvöldslögum. Þá eru stofnuninni jafnframt færðar heimildir til að grípa til vægari úrræða en áður, þ.e. stjórnvaldssekta og dagsekta í stað refsimeðferðar skv. 15. gr. laga um siglingavernd, til að knýja á um efndir eftirlitsskyldra aðila samkvæmt lögnum. Talið er að slík úrræði geti verið markvissari og vænlegri til árangurs vegna eftirlitshlutverks stofnunarinnar en heimildir samkvæmt gildandi lögum.

Annað markmið frumvarpsins er að afmarka með skýrari hætti en samkvæmt gildandi lögum heimildir lögreglu til að láta fara fram bakgrunnsathuganir á einstaklingum sem hyggjast taka að sér trúnaðarstörf í þágu siglingaverndar. Sú heimild sem verið hefur í lögum um siglingavernd um nokkurt skeið þykir vera fremur almenn og er því lagt til í frumvarpinu að hún verði gerð afdráttarlausari og skýrari. Talið er að aukinn skýrleiki sé til hagsbóta fyrir alla aðila. Lagt er til að höfð verði hliðsjón af sambærilegu ákvæði í lögum um loftferðir

vegna bakgrunnsathugana á einstaklingum sem gegna trúnaðarstörfum í flugvernd eða þurfa að hafa aðgang að haftasvæði flugverndar og sækja námskeið um flugvernd.

Þriðja markmiðið með frumvarpinu varðar breytingar á lögum um loftferðir vegna bakgrunnsathugana þeirra einstaklinga sem þurfa að hafa aðgang að haftasvæði flugverndar eða sækja námskeið um flugvernd. Tilgangurinn með þeim breytingum lýtur fyrst og fremst að auknum skýrleika ákvæðisins og jafnframt að koma til móts við ábendingar og úrskurð Persónuverndar sem gengið hefur um afgreiðslur mála vegna bakgrunnsathugana flugáhafna. Að mati ríkislögreglustjóra kallar álit Persónuverndar á breytingar á gildandi lagaumhverfi svo að unnt sé að byggja undir heimildir lögreglu til að framkvæma fullnægjandi athuganir á grundvelli alþjóðlegra krafna um flugvernd. Krafan um bakgrunnsathuganir á fyrrgreindum einstaklingum byggist á alþjóðlegum kröfum í flugvernd, m.a. kröfum sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Jafnframt er Ísland skuldbundið til að framfylgja þeim alþjóðlegu viðmiðunum sem lagðar hafa verið fram til stjórnvalda og kveða á um ríka ástæðu til gaumgæfilegrar skoðunar á ýmsum atriðum er varða einkamálefni þeirra einstaklinga sem í hlut eiga. Mikilvægt er að stíga varlega til jarðar í þeim efnum og er það reynt eftir fremsta megni í frumvarpi þessu og áhersla lögð á að mál-efnaleg sjónarmið séu ávallt lögð til grundvallar við ákvarðanir lögreglu um úrlausnir einstakra málefna og að meðalhófs sé gætt í hvívetna.

Fjórða markmið frumvarpsins er að kveða á um heimild Samgöngustofu til að grípa til stjórnvaldssekta vegna aðgangsbrotar starfsmanna sem eru með gildar aðgangsheimildir á tilgreind svæði á flugvelli og fara út fyrir heimildir sínar. Nokkuð hefur borið á slíkum aðgangsbrotum og hefur Samgöngustofa metið það svo að brýnt sé að útfæra heimildir henni til handa svo taka megji á slíkum brotum með stigmagnandi hætti af hálfu hins opinbera. Samkvæmt gildandi lögum er einungis hægt að færa slík mál í farveg refsimeðferðar þar sem viðurlög við brotunum eru sekt eða fangelsi allt að fimm árum. Slíkt úrræði er í senn mjög þungt í vöfum og harkalegt gagnvart minni háttar aðgangsbrotum. Því er lagt til að unnt sé að fara þessa millileið og beita vægari úrræðum í ákveðnum tilvikum. Eftir sem áður er þó heimild rekstraraðila flugvallar til að afturkalla skírteini einstaklinga sem brjóta af sér með slíkum hætti óhöggð.

Fimmta markmiðið með frumvarpinu er að kveða á um hækkun á lágmarksviðmiðum dagsekta vegna brota á lögum um loftferðir sem samkvæmt gildandi lögum eru 10.000 kr. og þykir fulllág fyrir það svið sem hér um ræðir. Framangreint viðmið hefur verið óbreytt í lög- unum í rúm fimmtán ár og þykir orðið tímabært að endurskoða það. Talið er mikilvægt að hafa viðmiðunarfjárhæðina hærri en samkvæmt gildandi lögum svo að varnaðaráhrif ákvæðisins þjóni tilgangi. Ljóst er að núgildandi lágmarksviðmið er mjög langt frá því takmarki að hafa varnaðaráhrif.

Lagt er til að gerð verði breyting á vopnalögum með það að markmiði að veita flugrekendum og áhöfnum betri úrræði til að taka á ólátamönnum um borð í loftförum með aðstoð hand- og fótajárna. Síendurtekin atvik um borð í íslenskum loftförum upp á síðkastið skýra brýna þörf á framangreindu úrræði.

Að lokum er lagt til í frumvarpinu að gerð verði breyting á lögreglulögum með það að markmiði að kveða með skýrum hætti á um hvaða aðili innan lögreglukerfisins annist bakgrunnsathuganir á einstaklingum og öryggisvottanir og öryggisviðurkenningar á aðstöðu, fyrirtæki, upplýsingakerfi eða búnaði vegna meðhöndlunar trúnaðarupplýsinga í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur. Þannig annist embætti ríkislögreglustjóra bakgrunnsathug-

anir og útgáfu öryggisvottana en embættinu yrði heimilt að fela lögreglustjórum að annast þetta verkefni.

IV. Samráð.

Umsagnir bárust frá nokkrum aðilum, þ.m.t. Samgöngustofu (Flugmálastjórn Íslands og Siglingastofnun Íslands), Isavia, ríkislögreglustjóra, Svifflugufélaginu, Félagi íslenskra einkaflugmanna, Flugmálafélagi Íslands, tollstjóra, Samtökum verslunar og þjónustu (SVP, SAF og LIÚ), lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, Samskipum og Hafnasambandi Íslands, og voru þeir almennt jákvæðir í garð frumvarpsins. Gerðar voru nokkrar tillögur að viðbótum við frumvarpið þannig að það tók talsverðum breytingum frá því sem fyrst var lagt upp með. Tekið var tillit til þeirra athugasemda sem bárust við lokafrágang frumvarpsins.

Þegar drög að frumvarpinu höfðu verið kynnt bárust um það athugasemdir frá nokkrum aðilum, eins og áður hefur komið fram. Í umsögn Siglingastofnunar Íslands, nú Samgöngustofu, kom fram ábending um að heppilegra væri að frumvarpið fæli í sér heimild til að beita stjórnvaldssektum eða dagsektum fyrir aðgangsbrot og seinagang í að skila upplýsingum til eftirlitsaðila o.s.frv. Flugmálastjórn Íslands, nú Samgöngustofa, tók undir slíkar ábendingar í umsögn sinni. Rétt er að geta þess einnig að við úttekt Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA, á framkvæmd siglingaverndar af hálfu Siglingastofnunar Íslands í janúar 2013 voru m.a. gerðar athugasemdir við það að löggjöf um siglingavernd fæli ekki í sér nægilega góðar reglur og viðmið hvað varðaði möguleg úrræði stjórnvaldsins til að knýja á um efndir af hálfu eftirlits-skyldra aðila. Þetta væri ekki í samræmi við kröfu löggjafar á hinu Evrópska efnahagssvæði sem miðast við það að viðurlög við brotum séu í réttu hlutfalli við alvarleika þeirra og feli í sér stigmögnun. Þannig mætti stjórna því betur til hvaða úrræða væri unnt að grípa við tilteknum brotum. Í slíkum reglum fælist jafnframt meiri fælingarmáttur.

Við nánari skoðun kom í ljós að ekki reyndist unnt að fallast á tillögur Siglingastofnunar og Flugmálastjórnar, nú Samgöngustofu, að öllu leyti. Almennt er það svo að heimild til álagningar stjórnvaldssekta er takmörkuð við brot sem fela það í sér að einstaklingur eða fyrirtæki gerist brotlegur/brotlegt við tiltekna lögbundna skyldu sem á hann/það hefur verið lögð. Í þeim tilvikum þegar um aðgangsbrot eða innbrot á haftasvæði flugverndar eða hafnarsvæði sem hefur verið aflokað er að ræða er ekki brotið á lagaskyldu heldur er um svokallað húsbrot að ræða, þ.e. innbrot á tiltekið svæði eða í loftfar eða skip. Eðlilegra er talið að þau brot sem hér um ræðir fari í ákærumeðferð hjá lögreglu þar sem það verður á valdi dómstóla að ákveða hvort rétt sé að beita sektarheimildarákvæði laganna eða fangelsisvist eins og hefðbundið er um önnur sambærileg brot. Verði sektargreiðsluleiðin fyrir valinu sem aðalrefsing mun vararefsingin koma til að liðnum tilteknum tíma og viðkomandi einstaklingi því gert að sitja af sér fangelsisvist standi hann ekki við greiðslu sektar innan tiltekins frests. Talið er að með því að tryggja þeim málum sem hér um ræðir eðlilegan og skjótan málshraða innan réttarvörslukerfisins muni það hafa tilætluð varnaðaráhrif án þess að til þurfi að koma frekari úrræði eins og rakið hefur verið hér að framan.

Lagt er til í frumvarpinu að komið verði til móts við ábendingar Flugmálastjórnar, nú Samgöngustofu, að hluta. Heimilt verður að beita stjórnvaldssektum í þeim tilvikum þegar einstaklingur sem hefur fengið útgefið aðgangskort að tilteknu svæði á flugvelli eða flugvallarsvæði brýtur aðgangsheimildir með því að fara út fyrir það svæði og inn á annað sem honum er ekki heimill aðgangur að. Í slíkum tilvikum hvíla skyldur á þeim einstaklingi sem hlotið hefur slíka aðgangsheimild að nýta hana í samræmi við þá heimild sem aðgangskortið felur í sér. Fari hann út fyrir þá heimild má líta svo á að hann hafi brugðist þeirri skyldu sem

á honum hvílir, þ.e. að virða takmörkun aðgangsheimildar sinnar. Þar með er unnt að beita stjórnvaldssektum gagnvart einstaklingum sem gerast sekir um slík brot. Því er lagt til í 12. gr. frumvarpsins að Samgöngustofu verði veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir í slíkum tilvikum.

Til að koma enn frekar til móts við framangreindar athugasemdir er jafnframt gert ráð fyrir því í frumvarpinu að Samgöngustofu verði heimilt að leggja á dagsektir og stjórnvaldssektir við tilteknum brotum á lögum um siglingavernd, svo sem þegar upplýsingar hafa ekki verið veittar innan tímafrests, ekki hefur verið brugðist við athugasemdum eftirlitsaðila, gögnum ekki skilað o.s.frv. Sambærilegar heimildir er að finna í ákvæðum laga um loftferðir til handa Samgöngustofu hvað varðar álagningu dagsekta og févita sem reyndar er lagt til í frumvarpinu að verði breytt í stjórnvaldssektir eins og nánar verður rakið hér á eftir.

V. Mat á áhrifum.

Vonast er til þess að frumvarpið hafi þau áhrif að tilraunum til innbrota á haftasvæði flugverndar og siglingaverndar fækki eða þeim jafnvel linni alfarið, jafnframt að eftirlitsskyldir aðilar standi sig enn betur við að framfylgja þeim skyldum sem á þeim hvíla lögum samkvæmt. Enn fremur er vonast til þess að áhafnir loftfara geti með viðbótarúrræðum sem kveðið er á um í frumvarpinu stuðlað að enn betra öryggi um borð í loftförum eins og rakið hefur verið hér að framan. Jafnframt er gert ráð fyrir að aukinn skýrleiki í framsetningu ákvæða um bakgrunnsathuganir á einstaklingum leiði til einföldunar í beitingu reglnanna.

Ekki er gert ráð fyrir að breytingarnar komi til með að hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð eða sveitarfélög þó að því undanskildu að ætla má að einhver kostnaður hljótist af innheimtuaðgerðum af hálfu Samgöngustofu vegna dagsekta og stjórnvaldssekta komi til þess að stofnunin þurfi að beita slíkum úrræðum. Því er lagt til í frumvarpinu að innheimtar stjórnvaldssektir og dagsektir renni til ríkissjóðs að frádragnum kostnaði við innheimtu sem rennur þá til Samgöngustofu. Óhægt er um vik að gera áreiðanlegt kostnaðarmat um slíkt þar sem ekki er ljóst hversu umfangsmikil beiting úrræðanna kemur til með að vera. Það mun tíminn verða að leiða í ljós og eftir atvikum getur þurft að gera ráð fyrir auknum kostnaði Samgöngustofu við beitingu úrræðanna á fjárlögum komandi ára.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin kveður á um brottfall ákvæðis um heimild til bakgrunnsathugunar til þess að grundvalla mat um hæfi einstaklings sem þarf að vinna með trúnaðarupplýsingar um öryggismál í starfi í þágu siglingaverndar. Í þess stað er lagt til að sett verði mun ítarlegra ákvæði í lögum um skyldu til að framkvæma bakgrunnsathuganir í ákveðnum tilvikum, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Um nánari umfjöllun vísast til þeirrar greinar.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að í stað orðanna „tollstjórinn í Reykjavík“, „tollstjórans í Reykjavík“ og „tollstjórar“ í 4., 7. og 9. gr. komi orðið tollstjóri. Þessi breyting er lögð til vegna sameiningar embætta tollstjóra á landinu með breytingum á tollalögum sem samþykktar voru á Alþingi 17. desember 2008, sbr. lög nr. 147/2008 (193. mál 136. löggjafarþings). Lagt er til að lög um siglingavernd taki einnig mið af þeirri breytingu.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um viðbrögð Samgöngustofu við því að eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki ákvæðum laga, reglugerða eða annarra reglna sem gilda um starfsemi hans og varða málefni tengd siglingavernd. Stofnuninni er í slíkum tilvikum ætlað að krefjast úrbóta innan hæfilegs frests. Gert er ráð fyrir sömu viðbrögðum stofnunarinnar við því telji hún einhverju ábótavant hvað varðar siglingavernd eftirlitsskyldra aðila, svo sem við gerð áhættumats eða verndaráætlunar, eða varðandi framkvæmd eða aðstöðu þeirra. Ákvæðið felur í sér lögfestingu á framkvæmd sem hefur viðgengist um nokkra hríð í stofnuninni (áður Siglingastofnun Íslands) en er talið rétt að kveða á um með ótvíræðum hætti í löggjöf, sambærilegt við aðrar eftirlitsstofnanir á vegum ríkisins. Jafnframt er talið óumflýjanlegt að kveða á um slíkt í tengslum við nýtt ákvæði laganna, sem lagt er til að verði 14. gr. a, um dagsektir og stjórnvaldssektir. Ákvæðunum er ekki síst ætlað að hafa varnaðaráhrif gagnvart útgerðum, skipafélögum og hafnaryfirvöldum sem ber að fara að ákvæðum laganna og þeim viðmiðum sem almennt eru viðurkennd á sviði siglingaverndar, jafnt innan lands sem á alþjóðlegum vettvangi. Samgöngustofu er ætlað að hafa eftirlit með þessum þætti sem og heimildir og úrræði til að kveða á um úrbætur og knýja aðila til efnda gerist þess þörf eftir atvikum.

Um málsmeðferð fer samkvæmt almennum reglum stjórnarsýslulaga, t.d. hvað varðar andmælarétt aðila við fyrirhugaðar ákvarðanir stofnunarinnar. Ákvörðun Samgöngustofu sætir kæru til ráðherra samkvæmt almennum reglum stjórnarsýslulaga. Samgöngustofu er heimilt að framfylgja ákvörðunum samkvæmt þessari grein í samræmi við 14. gr. a sem er hið nýja ákvæði um dagsektir og stjórnvaldssektir og var nefnt hér að framan. Það fyrirkomulag er nýmæli í lögunum verði frumvarpið samþykkt.

Um 4. gr.

Í 8. gr. laga um siglingavernd er kveðið á um heimild Samgöngustofu, að höfðu samráði við hafnaryfirvöld, til að takmarka aðgang að höfnum og hafnarsvæðum, umferð um þau og dvöl skipa í þeim, svo og að banna umgengni eða dvöl á slíkum svæðum, ef slíkt er talið nauðsynlegt vegna siglingaverndar.

Með ákvæðinu er lagt til að tveimur nýjum málsgreinum verði bætt við 8. gr. laganna þar sem kveðið er á um afleiðingar þess hafi einstaklingur, án heimildar, farið um haftasvæði, höfn eða hafnarsvæði sem aðgangur hefur verið takmarkaður að eða bannaður eða um borð í skip.

Í fyrri málsgreininni er kveðið á um að óheimilt sé að fara inn á haftasvæði, í höfn eða á hafnarsvæði, nema með tilskildum leyfum. Geri menn slíkt varðar það refsingu skv. 15. gr. laganna. Ekki er að finna ákvæði af þessum toga í gildandi lögum um siglingavernd en talið er mjög brýnt að taka af um þetta öll tvímæli.

Síðari málsgreinin felur jafnframt í sér nýmæli í lögum um siglingavernd. Þar er kveðið á um afleiðingar þess hafi einstaklingur farið án heimildar um borð í skip sem fellur undir lögin, t.d. sem laumufarþegi eða í öðrum tilgangi. Ákvæðið áréttar að óheimilt sé að fara um borð í skip sem falla undir lögin nema með tilskildum leyfum. Geri menn slíkt varðar það refsingu skv. 15. gr. laganna.

Rétt er að geta þess að sambærilegt ákvæði er að finna í 231. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum (húsbrot). Gera má ráð fyrir að í framkvæmd muni það ákvæði sem hér er lagt til að verði sett í lög um siglingavernd ganga framar fyrrgreindu ákvæði hegningarlaga þegar um siglingaverndarbrot er að ræða, þ.e. brot gagnvart skipi eða höfn sem fellur undir lög um siglingavernd. Ákvæði siglingaverndarlaga yrði álitid sérlaga-

ákvæði gagnvart almennu ákvæði almennra hegningarlaga sem miðar fyrst og fremst að því að refsfa fyrir almenn húsbrof. Brof af því tagi sem hér um ræðir ganga mun lengra en almenn húsbrof geta talist gera enda markmiðið með brofinu og afleiðingar þess viðtækari og mun alvarlegri en almennt þegar um húsbrof er að ræða þar sem þau valda ógn við siglingavernd. Fari einstaklingur um borð í skip af þessu tagi, t.d. með því að fara um höfn sem lýtur aðgangsstýringu eða klifra um borð sjávarmegin við skip sem liggur við bryggju í slíkri höfn, telst hann hafa gerst sekur um siglingaverndarbrof samkvæmt frumvarpinu. Tekin eru af öll tvímæli um það að hafi einstaklingur í hyggju að gerast laumufarþegi með skipi eða geri hann tilraun til slíks telst það vera siglingaverndarbrof og ber að refsfa fyrir það sem slíkt.

Þá er það nýmæli í síðari málsgreininni að kveða með ótvíræðum hætti á um að það varði refsingu skv. 15. gr. að taka sér far eða gera tilraun til þess að ferðast sem laumufarþegi með skipi, í eða úr íslenskri lögsögu. Með þessum hætti eru tekin af öll tvímæli um það hvaða afleiðingar það hefur að gerast laumufarþegi í skipi, hvort heldur sem er á leið til eða frá landinu, þ.e. inn í eða út úr íslenskri lögsögu. Talið er mikilvægt að kveða skýrt á um þetta í lögnum þar sem afleiðingar þess að einstaklingur gerist laumufarþegi eða reynir að gerast laumufarþegi geta verið mjög viðtækar. Í fyrsta lagi getur skipstjóri, skipafélag eða útgerð sem verður fyrir því að laumufarþegi kemst um borð í skip þess orðið fyrir verulegu tjóni komist laumufarþeginn alla leið í móttökuhöfn. Siglingamálayfirvöld í móttökuríki hafa í sumum tilvikum ríkar heimildir til að sekta viðkomandi skipafélag eða útgerð um verulegar fjárhæðir, stöðva rekstur skipsins sem um ræðir í lengri tíma eða jafnvel gera það upptækt með öllu sem um borð er. Þá eru ónefndar heimildir til að refsfa skipstjóra skipsins í slíkum tilvikum. Ljóst er því að afleiðingar af slíku atviki, ekki síst fjárhagslegt tjón sem kann að skapast, geta verið verulegar fyrir skipstjórann, skipafélagið eða útgerðina eftir atvikum. Til eru dæmi þess að skipstjórar hafi ákveðið að snúa skipi við frekar en halda alla leið til móttökuhafnar í kjölfar þess að laumufarþegi fannst um borð í skipinu. Af slíkri aðgerð getur líka hlotist umtalsverður kostnaður og tjón sem jafnvel hleypur á tugum milljóna króna vegna olíukostnaðarins eins og sér. Í öðru lagi geta afleiðingar þess að slíkt atvik endurtaki sig ítrekað um nokkurt skeið verið mjög alvarlegar fyrir íslenska ríkið á alþjóðlegum vettvangi. Nefna má nýlegt dæmi um afskipti bandarískra siglingamálayfirvalda af siglingavernd á Íslandi í kjölfar ítrekaðra tilrauna nokkurra einstaklinga til að gerast laumufarþegar í skipi í millilandasiglingum til Bandaríkja Norður-Ameríku. Öryggishagsmunir af því að ekki halli á siglingavernd vegna ítrekaðra tilrauna einstaklinga til að gerast laumufarþegar eru ótvíræðir. Það eru því verulegir hagsmunir undir að regluverk sé þannig úr garði gert að fælingarmáttur laganna sé sem virkastur og einstaklingar geri sér grein fyrir því að um alvarlegt brof er að ræða sem getur haft mjög miklar afleiðingar. Mikilvægt er því að ákvæði laganna feli í sér í senn almenn og sértæk varnaðaráhrif.

Í 15. gr. laganna er kveðið á um það að refsing fyrir brof á greinunum sem þar eru taldar upp geti varðað sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef sakir eru miklar eða brof ítrekuð. Lögð er til breyting á þessu ákvæði laganna einnig, þannig að fari einstaklingur án heimildar þar til bærð aðila um borð í skip, gerist hann laumufarþegi eða geri tilraun til slíks brofs, varði það sektum að lágmarki að fjárhæð 500.000 kr. eða fangelsisvist að hámarki fimm ár, sbr. umfjöllun um 8. gr. frumvarpsins hér á eftir.

Lögð er til breyting á fyrirsögn 8. gr. laga um siglingavernd (b-liður) með tilliti til nýrrar málsgreinar um innbrof í skip, sbr. það sem að framan greinir.

Um 5. gr.

Bakgrunnsathuganir lögreglu hafa viðgengist á grundvelli heimildar í 7. mgr. 4. gr. laga um siglingavernd um margra ára skeið. Ákvæðið hefur hins vegar þótt vera nokkuð almennt og því talin ástæða til að skerpa á heimildum og skýra beitingu þess. Greinin felur þar af leiðandi í sér breytingu á gildandi lögum þar sem kveðið er á um skyldu til bakgrunnsathugunar lögreglu á einstaklingi sem hyggst starfa sem viðurkenndur verndaraðili, öryggisvottaður ráðgjafi eða verndarfulltrúi hafnaraðstöðu, hafnar, skips eða skipaútgerðar. Þá er kveðið á um heimild til að óska eftir bakgrunnsathugun þegar um er að ræða einstakling sem hyggst starfa sem hafnargæslumaður krefjist starfið aðgangs að viðkvæmum trúnaðarupplýsingum. Samkvæmt gildandi lögum er einungis um að ræða heimild til bakgrunnsathugunar ótilgreindra einstaklinga sem hafa aðgang að trúnaðarupplýsingum um siglingavernd. Breytingin felur í sér endurspeglun á þeirri framkvæmd sem viðhöfð hefur verið í langan tíma í siglingavernd á Íslandi og er talið eðlilegt að endurspeglislist í ákvæðum laganna. Áfram verður markmiðið það að þeir starfsmenn sem þurfa að vinna með trúnaðarupplýsingar um öryggismál í starfi í þágu siglingaverndar séu bakgrunnsathugaðir.

Ákvæðið á sér að hluta til fyrirmynd í lögum um loftferðir, nr. 60/1998, sbr. 70. gr. c, en talið er eðlilegt að sambærileg viðmið gildi um aðgengi að viðkvæmum trúnaðarupplýsingum um siglingavernd eins og gilda um flugvernd. Verndarhagsmunirnir eru þeir sömu í flugvernd og siglingavernd. Verið er að standa vörð um almannaoöryggi í viðtækasta skilningi og vernd gegn hryðjuverkaógn. Þó er sá munur á að ekki er talið framkvæmanlegt, eins og staðan er nú, að útfæra reglurnar með nákvæmlega sambærilegum hætti þannig að þær nái til aðgangs að haftasvæðum siglingaverndar. Þetta skýrist af mismunandi fyrirkomulagi við aðgangsstýringu á flugvöllum og í höfnum. Því ná þær eingöngu til aðgangs að viðkvæmum trúnaðarupplýsingum um siglingavernd og eru undanfari þess að einstaklingur geti sótt námskeið í siglingavernd þar sem veittar eru m.a. viðkvæmar upplýsingar um siglingavernd.

Í 2. og 3. mgr. er kveðið á um heimildir lögreglu til að afla upplýsinga um viðkomandi einstakling til grundvallar mati á því hvort einstaklingur teljist hæfur til þess að vinna með trúnaðarupplýsingar um öryggismál í starfi í þágu siglingaverndar. Ljóst er að upplýsingaöflun lögreglu um einstakling sem verið er að bakgrunnsathuga skal ekki vera ítarlegri en svo að málefnalegt teljist og meðalhófs sé gætt í hvívetna. Sú heimild sem hér er lagt til að verði lögfest er nokkuð ítarlegri en sambærileg heimild gildandi loftferðalaga. Vísast til umfjöllunar í 11. gr. frumvarpsins hvað þetta varðar. Talið er eðlilegt að heimildirnar verði eins í flugvernd og siglingavernd og er það lagt til í frumvarpi þessu.

Þá er lagt til að kveðið verði skýrt á um það í greininni hver tilgangur bakgrunnsathugunar sé, sbr. 4. mgr. Niðurstaða lögreglu í kjölfar bakgrunnsathugunar á einstaklingi er stjórnvaldsákvörðun. Bendi athugun lögreglu á upplýsingum um einstakling til þess að niðurstaða hennar verði líklega neikvæð ber lögreglu að upplýsa hann um þá fyrirhuguðu niðurstöðu. Jafnframt skal honum leiðbeint um rétt til rökstuðnings og andmæla. Sé niðurstaða lögreglu enn neikvæð eftir að viðkomandi einstaklingur hefur fengið rökstuðning og andmælt, hafi hann nýtt sér andmælaréttinn, tekur lögreglan stjórnvaldsákvörðun í málinu sem er kæránleg til ráðherra siglingamála sem nú er innanríkisráðherra. Ef niðurstaða lögreglu á grundvelli bakgrunnsathugunar einstaklings er neikvæð samkvæmt greininni ber lögreglu að synja viðkomandi um öryggisvottun. Sú niðurstaða er bindandi fyrir Samgöngustofu sem skal neita viðkomandi einstaklingi um aðgang að trúnaðarupplýsingum og að sækja námskeið um siglingavernd, sbr. 7. mgr. Ef niðurstaða lögreglu á grundvelli athugunar er hins vegar jákvæð er samt sem áður mögulegt að Samgöngustofa neiti viðkomandi einstaklingi um aðgang á

öðrum forsendum eða takmarki aðgang við tiltekna upplýsingar og telst sú ákvörðun þá sjálfstæð og óháð ákvörðun lögreglu. Þá er lagt til það nýmæli að kveðið verði skýrt á um að einstaklingi verði ekki heimilt að sitja námskeið um siglingavernd, nema að undangenginni bakgrunnsathugun og að niðurstaða hennar verði að hafa verið jákvæð. Þetta fyrirkomulag skýrist af því að á slíkum námskeiðum eru iðulega veittar viðkvæmar upplýsingar um siglingavernd og því er eðlilegt að einstaklingar sem fá aðgang að slíkum upplýsingum hafi verið bakgrunnsathugaðir.

Hafi lögregla komist að jákvæðri niðurstöðu við athugun á einstaklingi samkvæmt greininni kemur það í hlut Samgöngustofu að veita honum viðeigandi aðgangsheimildir eftir atvikum eða hafna umsókn á öðrum forsendum. Hafni Samgöngustofa útgáfu skírteinis eða aðgangi að upplýsingum um siglingavernd, þrátt fyrir jákvæða niðurstöðu úr bakgrunnsathugun lögreglu, skal litið á þá ákvörðun sem stjórnvaldsákvörðun og um hana fara samkvæmt stjórnáskilum.

Þá er í frumvarpinu heimild til handa lögreglu, þegar sérstök ástæða er til, til að óska eftir því að einstaklingur sem verið er að athuga gangist undir fíkniefnapróf geti niðurstaða þess haft áhrif á niðurstöðu bakgrunnsathugunar lögreglu. Talið er mikilvægt að setja framangreinda heimild í lög þar sem áskilið er í 2. mgr. 238. gr. siglingalaga, nr. 34/1985, með síðari breytingum, að óheimilt sé þeim sem veitir öryggisþjónustu vegna skipaferða að neyta áfengis, ávana- og fíkniefna eða annarra örvandi eða deyfandi lyfja enda geti það varðað skírteinismissi, sbr. 238. gr. a laganna, sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Þar af leiðandi er talið ótækt að veita einstaklingi í slíku ástandi heimild til að fá útgefið skírteini til þeirra starfa sem hér um ræðir.

Eins og áður er getið er ákvörðun lögreglu kæránleg til ráðherra siglingamála og ber lögreglu að leiðbeina um þá kærueimild í ákvörðun sinni. Í lok greinarinnar er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja frekari ákvæði um bakgrunnsathuganir í reglugerð.

Um 6. gr.

Lögð er til breyting á fyrirsögn V. kafla laga um siglingavernd með tilliti til nýrra málsgreina um innbrot í skip, sbr. umfjöllun um breytingar á 8. gr. laganna sem og tillögu um nýja 8. gr. a varðandi aðgang að upplýsingum.

Um 7. gr.

Breytingartillagan er nýmæli í lögum um siglingavernd. Lagt er til að Samgöngustofu verði veitt heimild til að leggja á dagsektir og stjórnvaldssektir við tilteknum brotum sem talin eru upp í greininni. Samgöngustofa (áður Flugmálastjórn) hefur sambærilegar heimildir skv. 136. gr. laga um loftferðir, nr. 60/1998. Talið er eðlilegt að Samgöngustofa geti gripið til sambærilegra úrræða gagnvart siglingaverndarbrotum eins og henni er heimilt gagnvart flugverndarbrotum samkvæmt fyrrgreindum lögum.

Heimild Samgöngustofu til að leggja á dagsektir og stjórnvaldssektir er fyrst og fremst ætlað að beinast gegn því þegar eftirlitsskyldir aðilar bregðast ekki við beiðni stofnunarinnar um upplýsingar eða sinna ekki kröfum um úrbætur innan hæfilegs frests sem stofnunin ákveður. Einnig þeim tilvikum er aðilar neita stofnuninni um aðgang að skipi, hafnarsvæði, mannvirkjum, búnaði, gögnum eða skjölum eftir því sem telja má nauðsynlegt vegna eftirlits, þrátt fyrir beiðni stofnunarinnar þar að lútandi. Rétt er að geta þess að stofnuninni er þetta heimilt skv. 5. mgr. 4. gr. laganna og er fulltrúum hafna, skipa og útgerða skylt að veita þá aðstoð sem þörf er á vegna eftirlits í þágu siglingaverndar. Þá er lagt til að Samgöngustofa

geti lagt á aðila dagsektir eða stjórnvaldssektir brjóti þeir gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af hálfu stofnunarinnar, svo sem þegar eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki ákvæðum laga, reglugerða eða annarra reglna sem gilda um starfsemi hans og varða málefni tengd siglingavernd. Sama gildir telji Samgöngustofa einhverju ábótavant hvað varðar siglingavernd eftirlitsskyldra aðila, svo sem við gerð áhættumats eða verndaráætlunar, eða að einhverju sé ábótavant varðandi framkvæmd eða aðstöðu eftirlitsskyldra aðila í málefnum tengdum siglingavernd. Einnig getur Samgöngustofa ákveðið að beita heimild til álagningar dagsekta eða stjórnvaldssekta þegar farbann hefur verið lagt á skip, því vísað frá höfn eða þess krafist að það verði fært til innan hafnar eða á milli hafna. Útgerð og skipstjóra skips er skylt að verða við slíkum fyrirmælum stofnunarinnar skv. 5. mgr. 5. gr. laganna og geri þeir það ekki er lagt til að stofnuninni verði heimilt að grípa til viðeigandi úrræða samkvæmt ákvæðinu.

Þá er lagt til að það verði dagsektum vanræki útgerð að skila inn áhættumati eða verndaráætlun fyrir skip sem falla undir löggin til staðfestingar hjá Samgöngustofu, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Samgöngustofa fái sömu heimildir vanræki hafnaryfirvöld, þ.e. eigandi eða rekstraradili hafnar, að skila inn áhættumati eða verndaráætlun fyrir hafnaraðstöðu eða höfn sem kýs að þjóna skipum sem falla undir löggin til staðfestingar hjá Samgöngustofu, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna.

Fyrirmynd að fjárhæð dagsekta og stjórnvaldssekta er að hluta til sótt í 136. gr. laga um loftferðir eins og áður hefur verið getið. Talið er eðlilegt að sambærileg fjárhæð sekta gildi óháð því hvort brotið er gegn reglum um flugvernd eða siglingavernd. Þó er lagt til að lágmarksviðmið sekta miðist við 100.000 kr. en ekki 10.000 kr. eins og er samkvæmt loftferðalögum. Neðri viðmiðunarmörkin þykja óeðlilega lág á því sviði sem hér um ræðir og eðlilegra og betur til þess fallið að veita tilætluð varnaðaráhrif að miða við 100.000 kr. eins og lagt er til í frumvarpinu. Sambærileg hækkun er lögð til í frumvarpinu á lögum um loftferðir, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Jafnframt er lagt til að heimildin nái til álagningar stjórnvaldssekta, fremur en févítis. Skýringin á því er fyrst og fremst sú að engin hefð hefur skapast fyrir beitingu úrræðis um févíti á grundvelli loftferðalaga og er því talið nærtækara að grundvalla heimildir fremur á stjórnvaldssektum, m.a. svo að enginn vafi leiki á að um málsmeðferð við álagningu sekta fari samkvæmt stjórnsýslulögum.

Í greininni er kveðið á um það að hafi eftirlitsskyldur aðili ítrekað gengist undir dagsektir eða stjórnvaldssektir samkvæmt ákvæðinu skuli Samgöngustofu jafnframt heimilt að láta loka höfn eða hafnaraðstöðu eða setja farbann á skip skv. 5. mgr. 5. gr. laganna þar til úr hefur verið bætt. Talið er rétt að ítrekunaráhrif brota geti leitt til framangreindrar niðurstöðu enda ljóst að viðkomandi aðili hefur þar með ekki látið segjast við veigaminni úrræði stjórnvaldsins. Því sé full þörf á beitingu strangari úrræða.

Þá er kveðið á um það í greininni að sektir megi ákvarða lögaðila þó að sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa. Fyrirmynd þessa ákvæðis er sótt í 43. gr. laga um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum. Lögaðili ber með þessu móti hlutlæga ábyrgð á brotum sem hér um ræðir. Skýrist það einkum af takmörkuðum úrræðum Samgöngustofu til að sýna fram á sekt starfsmanna sem bera ábyrgð á viðkomandi verkefnum.

Að lokum er kveðið á um álagningu dráttarvaxta, kærheimild til ráðherra innanríkismála, sbr. forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 71/2013, og aðfararhæfni þeirra krafna sem hér um ræðir. Þá er kveðið á um að óinnheimtar dagsektir og stjórnvaldssektir falli ekki niður við það að eftirlitsskyldur aðili verður síðar við

þeim kröfum sem knúið er á um. Tekið er fram að málskot til ráðherra frestar aðför og að úrskurðir ráðherra séu aðfararhæfir.

Um 8. gr.

Með breytingunni er lögð til viðbót við upptalningu ákvæðisins um hvaða brot skuli talin refsiverð samkvæmt lögnum. Er hér fyrst og fremst vísað til þeirra brota sem lúta að innbrotum á haftasvæði, í hafnir, á hafnarsvæði og í skip, þ.e. tilvísun í 8. gr. laganna, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Þá er einnig lögð til viðbót við upptalningu greina sem fela í sér brot samkvæmt lögnum, með því að vísa til 7. gr. laganna, sem kveður á um heimild tollstjóra til að setja reglur um farmvernd. Í þeim reglum sem hér er vísað til eru ýmis atriði tilgreind og skyldur lagðar á aðila sem mikilvægt er að unnt sé að beita viðurlögum uppfylli þeir ekki skyldurnar. Er því lagt til að styrkari stoðum verði rennt undir reglurnar með viðbótartilvísun í 7. gr. laganna í viðurlagaákvæði þeirra. Verður því unnt að refsa fyrir brot á reglunum með ótvíræðum hætti á grundvelli laganna.

Lögð er til sú breyting á gildandi lögum að tekin eru sérstaklega fyrir brot sem fela í sér að einstaklingur fer um borð í skip án heimildar þar til bærs aðila, m.a. í þeim tilgangi að gerast laumufarþegi, eða gerir tilraun til að gerast laumufarþegi. Slík brot eru álitin sérstaklega alvarleg eins og rakið hefur verið í frumvarpi þessu og verðskulda þyngri refsingu en önnur brot samkvæmt lögnum. Er af þessu tilefni lagt til að við slíkum brotum liggi refsing að lágmarki fjársekt að fjárhæð 500.000 kr. og að hámarki fimm ára fangelsi, nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Talið er eðlilegt að binda lágmark refsingar við 500.000 kr. þar sem verndarhagsmunir þeir sem hér um ræðir eru svo miklir sem áður hefur verið rakið. Hvað varðar hámark refsingar er vísað til sambærilegrar refsingar í 141. gr. laga um loftferðir fyrir sambærileg brot á flugvernd.

Hvað varðar afmörkun þessarar greinar gagnvart 168. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum, skal þess getið að ákvæði hegningarlaga kemur fyrst og fremst til varðandi möguleikann á þyngri refsingu en fyrrgreindu fimm ára fangelsi, vegna hættubrota. Ákvæði hegningarlaganna felur í sér refsingu vegna hættubrota sem ógnað geta öryggi m.a. skipa og loftfara og getur varðað fangelsi allt að sex árum. Ekki er ætlunin með frumvarpi þessu að hafa áhrif á afmörkun refsiramma þessa ákvæðis til takmörkunar á refsihæð brota af því tagi sem hér eru til umfjöllunar. Þvert á móti er tilgangurinn sá að veita möguleika á að túlka ákvæðin saman þannig að ljóst sé að það er með ótvíræðum hætti óheimilt að fara inn á umrædd svæði. Geri menn það í þeim tilgangi að raska öryggi skipa eða loftfara getur hámarksrefsing varðað sex ára fangelsi í alvarlegustu tilvikunum til samræmis við ákvæði almennra hegningarlaga.

Um 9. gr.

Lögð er til lagfæring á tölusetningu síðasta kafla laganna sem virðist hafa láðst að gera breytingu á við setningu laga nr. 18/2007. Var með þeim lögum samþykkt að bæta við nýjum kafla í lög um siglingavernd, nr. 50/2004, sem varð V. kafli, Aðgangur að hafnarsvæðum, en þá láðist að gera ráð fyrir breytingu á númeri næsta kafla á eftir. Leiðréttist þetta hér með þannig að síðasti kafli laganna verður nú VI. kafli, Ýmis ákvæði, sem ætti hér eftir ekki að valda neinum misskilningi.

Um 10. gr.

Í 70. gr. gildandi laga um loftferðir er einungis kveðið á um að Samgöngustofu sé heimilt að takmarka aðgang að flugvöllum og flugvallarsvæðum, umferð um þau og dvöl loftfara á þeim, svo og banna umgengni eða dvöl á slíkum svæðum, ef hún telur það nauðsynlegt vegna öryggis. Þá er og kveðið á um að óheimilt sé að flytja hvers kyns hluti, tæki eða tól inn á haftasvæði flugverndar eða um borð í loftfar í ákveðnum tilvikum. Ekkert er minnst á það í ákvæðinu að óheimilt sé óviðkomandi aðilum að fara inn á flugvallarsvæði, flugvöll eða um borð í loftfar. Talið er nauðsynlegt að kveða skýrt á um þetta atriði í lögnum. Er því lagt til að ákvæðið kveði jafnframt á um að hafi einstaklingur, án gildrar aðgangsheimildar, farið inn á skilgreint haftasvæði flugverndar innan flugvallar, þ.m.t. viðkvæmasta hluta haftasvæðis flugverndar eða önnur haftasvæði, flugvallarsvæði (flugsvæði, þ.e. svæði innan flugvallar sem ekki telst til haftasvæði en lýtur samt aðgangsstýringar) eða um borð í loftfar sem takmarkaður hefur verið aðgangur að eða bannaður varði það refsingu skv. 141. gr. laganna nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum. Með „haftasvæði flugverndar“ er átt við þann hluta flugsvæðis þar sem öðrum kröfum um flugvernd er beitt til viðbótar við takmarkaðan aðgang. Þessi svæði ná að jafnaði m.a. yfir öll brottfararsvæði farþega á milli skimunarstaða og loftfars, hlaðs, flokkunarsvæða farangurs, farangursskála, pósthöfva og athafnasvæða fyrir ræstingar og flugvistir. Varðandi afmörkun 141. gr. loftferðalaga gagnvart ákvæði 168. gr. almennra hegningarlaga vísast til umfjöllunar þess efnis í athugasemd við 8. gr. frumvarpsins.

Þá er það nýmæli sem kemur fram í 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins að kveða með ótvíræðum hætti á um að það varði refsingu skv. 141. gr. að fara án aðgangsheimildar um borð í loftfar, taka sér far eða gera tilraun til þess að ferðast sem laumufarþegi með loftfari, í eða úr íslenskri lögsögu. Með þessum hætti eru tekin af öll tvímæli um það hvaða afleiðingar það hefur að gerast laumufarþegi í loftfari, hvort heldur sem er á leið til eða frá landinu, þ.e. inn í eða út úr íslenskri lögsögu. Talið er mikilvægt að kveða skýrt á um þetta í lögnum þar sem afleiðingar þess að einstaklingur gerist laumufarþegi eða reynir að gerast laumufarþegi geta verið mjög víðtækar eins og áður hefur verið rakið. Afleiðingar af slíku atviki, ekki síst fjárhagslegt tjón sem kann að skapast, getur verið verulegt fyrir flugfélag sem fyrir þessu verður. Hugsanlegt er að snúa þurfi loftfari við með verulegum tilkostnaði og röskun á ferðaskipulagi fjölda fólks við það eitt að laumufarþegi finnist um borð eftir flugtak. Afleiðingar þess að slíkt atvik endurtaki sig ítrekað um nokkurt skeið gætu verið mjög alvarlegar fyrir íslenska ríkið á alþjóðlegum vettvangi eins og dæmi eru um varðandi millilandasiglingar og rakið var hér að framan. Öryggishagsmunir af því að ekki halli á flugvernd vegna ítrekaðra tilrauna einstaklinga til að gerast laumufarþegar eru ótvíræðir. Það eru því verulegir hagsmunir tengdir því að regluverk sé þannig úr garði gert að fælingarmáttur laganna sé sem virkastur og einstaklingar geri sér grein fyrir því að um alvarlegt brot er að ræða sem getur haft mjög miklar og alvarlegar afleiðingar. Mikilvægt er því að ákvæði laganna feli í sér í senn almenn og sértæk varnaðaráhrif.

Í 141. gr. laganna er kveðið á um það að refsing fyrir brot á lögnum geti varðað sektum eða fangelsi allt að fimm árum. Lögð er til breyting á þessu ákvæði laganna einnig, þannig að gerist einstaklingur sekur um að fara um borð í loftfar án aðgangsheimildar, t.d. sem laumufarþegi, eða geri hann tilraun til slíks brots, varði það sektum að lágmarki fjárhæð 500.000 kr. eða fangelsisvist að hámarki fimm ár. Nýmælið felst í því að sett er lágmarks- viðmið sektar en hámarkið er enn óbreytt og hið sama og vegna siglingaverndarbrotu af sam- bærilegum toga sem lagt er til í frumvarpinu að verði hækkað úr tveimur árum í fimm til sam-

ræmis við viðurlög við flugverndarbrotum. Brot af þessum toga eru álitin sérstaklega alvarleg eins og rakið hefur verið í frumvarpi þessu og verðskulda þyngri refsingu en önnur brot samkvæmt lögnum. Er af þessu tilefni lagt til að við slíkum brotum liggi þyngri refsing eins og áður greinir. Talið er eðlilegt að binda lágmark refsingar við 500.000 kr. þar sem verndarhagsmunir þeir sem hér um ræðir eru svo miklir sem áður hefur verið rakið.

Um 11. gr.

Ákvæði um bakgrunnsathugun og öryggisvottun einstaklinga sem þurfa að hafa aðgang að haftasvæði flugverndar og viðkvæmum upplýsingum um flugvernd eða sækja námskeið í flugverndarþjálfun hefur verið í lögum um loftferðir um nokkurt skeið. Breytingin sem hér er lögð til er fyrst og fremst gerð til að skýra framsetningu ákvæðisins og kveða á um heimildir lögreglu til skoðunar upplýsinga um viðkomandi einstakling með ótvíræðum hætti.

Lagt er til að gildandi 1. mgr. greinarinnar verði skipt upp í fjórar málsgreinar þannig að horfi til aukins skýrleika. Þá er gert ráð fyrir að skipt verði út hugtakinu „bakgrunnskoðun“ fyrir hugtakið „bakgrunnsathugun“ til að gæta samræmis í löggjöfni og reglugerðum sem settar hafa verið á sviðinu. Þá er ríkislögreglustjóra veitt ótvíræð heimild til að ákveða eyðublað sem einstaklingum er gert að skila til lögreglu, sé óskað eftir bakgrunnsathugun, en slíkt eyðublað hefur verið í notkun um langt skeið.

Í 2. og 3. mgr. er fjallað um heimildir lögreglu til að skoða upplýsingar um einstakling sem verið er að athuga í ýmsum skráum og gögnum sem fyrir liggja á mismunandi stöðum. Lagt er til að aukið verði við gildandi heimildir hvað þetta varðar þar sem Persónuvernd hefur úrskurðað um að ríkislögreglustjóra hafi ekki verið heimilt að afla upplýsinga um tiltekin atriði sem í flugvernd eru talin afar mikilvæg til grundvallar mati um hæfi einstaklings til að vinna með trúnaðarupplýsingar um öryggismál í starfi í þágu flugverndar eða hafa aðgang að viðkvæmum svæðum í flugverndarlegum skilningi, sjá nánar úrskurð Persónuverndar í máli nr. 2012/969. Má þar nefna upplýsingar um fjárhagsmálefni og lánstraust einstaklinga; hvort einstaklingi sem sætir athugun hafi verið stefnt eða hann bíði málsmeðferðar í einkamáli; og um hjúskaparstöðu viðkomandi og maka eða sambýling. Það er mat ríkislögreglustjóra að ekki sé unnt að framkvæma viðunandi bakgrunnsathuganir á þeim einstaklingum sem hér um ræðir, vegna starfa í þágu flugverndar, nema unnt sé að ganga úr skugga um framangreindar upplýsingar. Því er lagt til að kveðið verði ótvírætt á um þetta í lögnum. Með því að heimila lögreglu ótvíræðan aðgang að upplýsingum úr Þjóðskrá og vanskilaskrá og frá dómstólum eru tekin af öll tvímæli um það að ríkislögreglustjóra sé heimilt að óska upplýsinga um hvort einstaklingi hafi verið stefnt eða bíði málsmeðferðar í opinberu máli eða einkamáli og um hjúskaparstöðu viðkomandi og maka eða sambýling og jafnframt um stöðu fjárhagslegra málefna einstaklings. Það skal hins vegar tekið fram að það er mat löggjafans að lögreglu beri að gjalda varhug við því að beita úrræðum hvað varðar fjárhagsleg málefni einstaklings honum í óhag í þessum skilningi. Til þess þurfa að vera mjög sterk málefnaleg rök og vísbendingar úr öðrum áttum jafnframt sem gefi til kynna að viðkomandi einstaklingur sé ekki hæfur til að vinna með trúnaðarupplýsingar um öryggismál af því tagi sem hér um ræðir eða hafa aðgang að þeim svæðum sem til umfjöllunar eru. Þá er jafnframt lagt til að lögfest verði skylda lögreglu til að skoða upplýsingar t.d. frá tollyfirvöldum og sýslumönnum og úr upplýsingakerfi Alþjóðalögreglunnar eða annarra erlendra yfirvalda eftir atvikum. Jafnframt verði lögreglu heimilt að skoða upplýsingar úr málaskrá lögreglu og nýta að því marki sem getur varðað trúverðugleika einstaklingsins til að fara með málefni flugverndar.

Í 4. mgr. er ekki kveðið á um efnislegar breytingar heldur einungis lögð til breyting á orðalagi þar sem skipt er út hugtakinu „bakgrunnsskoðun“ fyrir „bakgrunnsathugun“ eins og áður hefur verið nefnt.

Að lokum felur ákvæðið í sér breytingu á nógildandi 2. mgr. sem verður 5. mgr. greinarinnar þar sem kveðið verður skýrar á um það, ákvæðinu til þrengingar, að lögregla verði að hafa sérstaka ástæðu til að fara fram á að einstaklingur skuli gangast undir fíkniefnapróf. Framangreind tillaga er jafnframt sett fram í kjölfar ábendinga frá Persónuvernd, enda ljóst að við setningu heimildarinnar var upphaflega ávallt gengið út frá því að um undantekningarheimild væri að ræða sem bæri að túlka þröngt. Hins vegar er um að ræða mikilvægt úrræði sem lögregla verður að geta gripið til, telji hún ástæðu til og að niðurstaða prófs geti haft áhrif á útkomu bakgrunnsathugunar.

Um 12. gr.

Lagt er til að við bætist ný grein, 70. gr. g, sem heimilar Samgöngustofu að leggja á stjórnvaldssekt við því að einstaklingur fari inn á svæði sem aðgangsheimild hans nær ekki til. Þetta gæti t.d. verið starfsmaður sem starfar á flugvallarsvæði eða í þjónustu flugrekanda sem er með gilda aðgangsheimild inn á tilgreint svæði innan flugvallar eða flugvallarsvæðis en fer inn á annað svæði sem honum er ekki heimill aðgangur að. Samgöngustofa (áður Flugmálastjórn Íslands) hefur óskað eftir heimild af þessu tagi þar sem úrræði hefur skort til að bregðast við því þegar starfsfólk á flugvallarsvæðinu sem hefur fengið útgefið aðgangskort fer inn á svæði sem það hefur ekki aðgang að samkvæmt gildu aðgangskorti sínu. Aðgangskort eru gefin út með aðgangsstýringu og heimila einungis aðgang að ákveðnum svæðum innan flugvallar. Talið er mikilvægt að unnt verði að beita þá einstaklinga sem misnota aðstöðu sína með þessum hætti og gerast ítrekað sekir um brot á slíkum aðgangsstýringareglum, viðurlögum, samkvæmt lögnum, þó ekki væri nema eingöngu varnaðaráhrifanna vegna. Um er að ræða heimildarákvæði til handa Samgöngustofu og þar af leiðandi ekkert því til fyrirstöðu að rekstraraðili flugvallar geti beitt þeim úrræðum sem hann hefur til að taka á slíkum brotum, þ.e. með sviptingu aðgangsheimildar þegar í stað. Geri hann það mun að öllum líkindum ekki þurfa að koma til þess að Samgöngustofa beiti framangreindum úrræðum gagnvart þeim einstaklingum sem í hlut eiga.

Rétt er að geta þess að samkvæmt gildandi lögum ætti með réttu að kæra aðgangsbrot sem þessi til lögreglu og láta um refsingu fara skv. 141. gr. (sekt eða fangelsi allt að fimm árum). Þetta þykir hins vegar nokkuð harkaleg aðgerð og mjög þung í meðförum. Því er lögð til þessi millileið sem hugsanlega gæti leitt til þess að hægt væri að grípa til vægari úrræða og með árangursríkari hætti en samkvæmt gildandi lögum. Það skal þó áréttað að í einhverjum tilvikum kann að vera full ástæða til að kæra aðgangsbrot til lögreglu og fara með þau sem mjög alvarleg lögbrott. Ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að slíkum úrræðum verði beitt.

Um 13. gr.

Lögð er til breyting á lágmarksviðmiðum dagsektar sem samkvæmt gildandi lögum eru 10.000 kr. og þykir full lág viðmið fyrir það svið sem hér um ræðir. Eðlilegra þykir, til samræmis við breytingar á lögum um siglingavernd, að miða lágmarksfjárhæð dagsekta við 100.000 kr. Hið lága viðmið 10.000 kr. kom inn við setningu laga um loftferðir, nr. 60 frá 10. júní 1998, og er orðið löngu tímabært að endurskoða eins og lagt er til í frumvarpinu. Talið er mikilvægt að hafa viðmiðunarfrjárhæðina þá sem hér er lögð til svo að varnaðaráhrif

ákvæðisins hafi tilætluð áhrif. Ljóst er að núgildandi lágmarksviðmið er mjög langt frá því takmarki að hafa varnaðaráhrif.

Einnig er lagt til í frumvarpinu að í stað beitingar fávíta við brotum á lögum um loftferðir verði beitt stjórnvaldssektum. Þetta er fyrst og fremst lagt til sökum þess að talið er skýrara hvaða málsmeðferðarreglur eiga við komi til beitingar stjórnvaldssektar fremur en fávíta. Í slíkum tilvikum gilda ákvæði stjórnsýslulaga ótvírætt. Auk þess virðist sem fávítaúrræðinu hafi aldrei verið beitt þrátt fyrir að hafa verið til staðar í lögum um loftferðir um langt skeið. Því er það metið svo að hugsanlega geti verið um virkara úrræði að ræða til handa Samgöngustofu að geta beitt stjórnvaldssektum frekar en fávíti.

Tillögur frumvarpsins að nýjum málsgreinum í c-lið greinarinnar eru nýmæli í lögum um loftferðir. Lagt er til að Samgöngustofu verði heimilt að ákvarða einstaklingi stjórnvaldssekt hafi hann gerst sekur um aðgangsbrot með því að fara inn á aðgangsstýrt svæði sem honum er ekki heimill aðgangur að. Viðkomandi einstaklingur getur í slíkum tilvikum haft gilda aðgangsheimild á tilgreint svæði innan flugvallar eða flugvallarsvæðis en gerist sekur um að fara inn á annað svæði sem aðgangsheimild hans nær ekki til.

Gengið er út frá því að Samgöngustofu verði heimilt að leggja á stjórnvaldssekt við slíkum brotum þegar einstaklingur brýtur af sér í fyrsta og annað sinn (ítækun) teljist brotin smávægileg. Samgöngustofu er með ákvæðinu falið mat á því hvaða brot teljist falla þarna undir og hvaða ekki. Greinin kveður hins vegar á um það að gerist einstaklingur sekur um slíkt brot í þriðja sinn skuli aðgangsheimild hans afturkölluð.

Tekin eru af öll tvímæli um það í greininni að hér er einungis um að ræða heimildarákvæði og Samgöngustofa getur ávallt ákveðið að fella mál í farveg refsimeðferðar skv. 141. gr. laganna fyrir alvarleg brot, jafnvel þótt um fyrsta eða annað brot einstaklings sé að ræða. Eins og fyrr greinir er það mat Samgöngustofu sem ræður því hvaða aðferð við beitingu viðurlaga verður fyrir valinu, þ.e. stjórnvaldssekt eða refsimeðferð skv. 141. gr. laganna eftir alvarleika brots. Hafi einstaklingur í þriggja mánaða tímabili smávægilegt brot af því tagi sem hér er ræðir að mati Samgöngustofu skal hann þó jafnframt sviptur aðgangsheimild. Ákvæðið kemur þar af leiðandi ekki í veg fyrir það að Samgöngustofa geti ákveðið að umrætt brot sem er til meðferðar sé svo alvarlegs eðlis að ekki verði beitt við því stjórnvaldssekt heldur eigi fremur að beina málinu í farveg skv. 141. gr. laganna. Málið færi samkvæmt þeirri niðurstöðu í ákærmeðferð og hlyti viðeigandi málsmeðferð samkvæmt því, jafnvel þótt um fyrsta eða annað brot einstaklings væri að ræða. Vísast að öðru leyti til umfjöllunar um 12. gr. frumvarpsins.

Lagt er til í frumvarpinu að fjárhæð stjórnvaldssektar geti numið frá 100.000 kr. til 1 millj. kr. og verði hún ekki greidd innan mánaðar frá ákvörðun Samgöngustofu skuli greiða dráttarvexti af fjárhæð hennar.

Ljóst er að Samgöngustofa getur haft umtalsverðan kostnað af innheimtu dagsektar og stjórnvaldssektar á grundvelli ákvæðisins komi til beitingar þess í einhverjum tilvikum. Því er lagt til að stofnuninni verði heimilt að halda eftir kostnaði við aðgerðir sínar við innheimtu sektanna. Fjárhæð sektar renni að honum undanskildum óskipt í ríkissjóð.

Um 14. gr.

Greinin felur í sér breytingu á viðurlagaákvæði laganna hvað varðar afmörkun þeirra gagnvart öðrum lögum og þá ekki síst almennum hegningarlögum. Ljóst er mikilvægi þess að lögin þrengi ekki að heimildum annarra laga hvað varðar þvingingu refsinga vegna brota í alvarlegustu tilvikunum. Einnig felur hún í sér breytingu hvað varðar lágmark refsingar vegna þeirra brota þegar einstaklingur hefur gerst sekur um að fara um borð í loftfar án að-

gangsheimildar, þ.m.t. sem laumufarþegi í loftfari eða gert tilraun til slíks brots. Í ljósi þess hve ríkir öryggis- og verndarhagsmunir eru í húfi þykir eðlilegt að skerpa nokkuð á því sem eðlilegt getur talist sem lágmarksrefsing fyrir brot af því tagi sem hér um ræðir. Vísast að öðru leyti til umfjöllunar í athugasemdum við 4. og 10. gr. frumvarpsins hvað þetta varðar en sambærileg sjónarmið eiga við um brot gegn flugvernd og siglingavernd að því er varðar laumufarþega eða aðra þá sem fara með ólögmætum hætti um borð í loftfar eða skip og í ólögmætum tilgangi.

Um 15. gr.

Breytingar þær sem lagðar eru til í greininni eru í fjórum liðum. Í fyrsta lagi er lögð til breyting sem felur í sér framhald á breytingum sem gerðar voru með lögum um breytingu á ýmsum lögum er varða útgáfu leyfa o.fl., nr. 24/2007. Þar voru m.a. gerðar nokkrar breytingar á leyfisveitingum sem samkvæmt þágildandi lögum voru á hendi ríkislögreglustjóra. Hagræðing er talin fylgja því að færa sem flestar leyfisveitingar til lögreglustjóra þar sem þær verða þá nær borgaranum. Í sumum tilvikum hafa leyfisveitingar þegar verið færðar frá ríkislögreglustjóra til lögreglustjóra á grundvelli sérstakra heimildarákvæða í lögum. Sú framkvæmd hefur reynst vel og er lagt til að hún verði jafnframt fest í sessi í því tilviki þegar um vopn sem hafa söfnunargildi er að ræða eða sérstakar ástæður mæla með því eins og kveðið er á um í greininni.

Í öðru lagi er lögð til breyting sem felur í sér heimild til handa fangelsum ríkisins til að eignast hand- og fótajárn sem þarf eðli málsins samkvæmt að beita oft í fangelsum. Til þessa hefur slíka heimild skort í vopnalögin en þörfin er mjög mikil fyrir notkun slíkra viðfanga í mörgum tilvikum.

Í þriðja lagi er lögð til breyting á 4. mgr. 30. gr. laganna sem felur það í sér að öðrum er lögreglu verður óheimilt að hafa í vörslum sínum hand- og fótajárn úr málmum eða öðru efni. Talið er mikilvægt að gera þessa breytingu til að gæta samræmis við 2. mgr. greinarinnar þar sem sama orðalag er notað.

Í fjórða lagi er lögð til sú breyting að flugrekanda verði gert heimilt að flytja inn til landsins og eignast hand- og fótajárn úr málmum eða öðru efni og hafa til notkunar um borð í loftförum sínum með leyfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Talið er mikilvægt að heimila flugrekendum að gera viðeigandi ráðstafanir í samræmi við ákvæði Chicago-samningsins um borgaralegt flug, frá 7. desember 1944, sem Ísland hefur gerst aðili að og felur m.a. í sér skuldbindingar þess efnis að flugrekendur og áhafnir um borð í loftförum geti brugðist með fullnægjandi hætti við því þegar farþegar eru með ólæti um borð í loftförum þeirra. Til er búnaður sem er sérhannaður til notkunar um borð í loftförum og hefur verið notaður víða með góðum árangri. Óheimilt hefur verið að flytja þennan búnað inn hér á landi þar sem hann inniheldur m.a. hand- og fótajárn sem öðrum en lögreglu er óheimilt að flytja inn og eignast samkvæmt gildandi vopnalögum. Lagt er til að sú breyting verði gerð á gildandi lögum að flugrekendum verði jafnframt veitt heimild til að eignast slík járn svo að unnt verði að tryggja flugvernd og flugöryggi með fullnægjandi hætti ef á þarf að halda. Ljóst er að notkun búnaðarins miðast við það að hann sé geymdur um borð í loftförum og einungis gripið til hans í tilvikum þegar farþegi er með það mikil ólæti að af honum getur stafað hætta eða óásættanleg truflun að mati áhafnar loftfarsins. Talin er veruleg þörf á þessu úrræði eins og ítrekuð dæmi bera vott um.

Um 16. gr.

Í greininni er lagt til að kveðið verði með skýrum hætti á um hvaða aðili innan lögreglukerfisins annast bakgrunnsathuganir og útgáfu öryggisvottana kveði sérlög á um að veiting starfa eða aðgangur að aðstöðu eða upplýsingum sé háður útgáfu öryggisvottunar að undanenginginni bakgrunnsathugun. Þannig annast embætti ríkislögreglustjóra bakgrunnsathuganir og útgáfu öryggisvottana en embættinu yrði heimilt að fela lögreglustjórum að annast þetta verkefni.

Eðli sumra starfa er slíkt að löggjafinn hefur ákveðið að setja heimildir til handa lögreglu til að bakgrunnsathuga þá einstaklinga sem til þeirra veljast í þeim tilgangi að staðreyna að trúverðugleiki þeirra verði ekki dreginn í efa. Þannig er í 70. gr. c laga um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingum, kveðið á um bakgrunnsathuganir og öryggisvottanir á þeim sem eiga að hafa aðgang að haftasvæði flugverndar og aðgengi að upplýsingum um framkvæmd og eftirlit flugverndar. Þá er í 24. gr. varnarmálalaga, nr. 34/2008, með síðari breytingum, kveðið á um framkvæmd bakgrunnsathugana og útgáfu öryggisvottunar starfsmanna þeirra stofnana sem annast verkefni samkvæmt varnarmálalögum. Það skal tekið fram að ákvæði sérlaga, svo sem varnarmálalaga sem kveða á um það að utanríkisráðuneytið gefi út öryggisvottanir en ekki lögreglan, halda gildi sínu á grundvelli almennra lögskýringasjónarmiða.

Í bakgrunnsathugun felst að lögregla skoðar feril þess einstaklings sem um ræðir, svo sem sakavottorð, upplýsingar úr málaskrá lögreglu, úr alþjóðlegum gagnagrunnum, frá tollyfirvöldum og úr þjóðskrá o.fl. Þetta er gert með það að markmiði að kanna hvort eitthvað í fortíð viðkomandi einstaklings sé til þess fallið að draga trúverðugleika hans í efa þannig að varhugavert kunni að vera að fela honum tiltekið starf eða veita honum aðgang að ákveðinni aðstöðu. Lagt er til í frumvarpinu að taka verði afstöðu til þess í hvert sinn sem lagaheimild er sett til framkvæmdar bakgrunnsathugunar hversu víðtæk upplýsingaöflun um einstakling skuli vera. Þetta er talið ákjósanlegt þar sem störf eru í eðli sínu ólík og því óhjákvæmilegt að taka afstöðu til þess í hvert eitt sinn hversu ríkar kröfur eigi að gera til upplýsingaöflunar um einstakling sem á að sinna tilteknu starfi.

Um málsmeðferð lögreglu við framkvæmd bakgrunnsathugana og útgáfu öryggisvottunar gilda ákvæði stjórnsýslulaga og laga um persónuvernd. Gengið er út frá því að lögregla upplýsi einstakling sem sætir bakgrunnsathugun og þann sem óskar eftir öryggisvottun tiltekins einstaklings lögum samkvæmt um niðurstöðu athugunar eins fljótt og kostur er.

Gert er ráð fyrir því að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd bakgrunnsathugana, svo sem um málsmeðferð, tímafresti, heimild til að krefjast fíkniefnaprófs, skráningu í málaskrá og eftirlit með henni, kærheimild, gjaldtöku o.fl. Til að fyrirbyggja að einstaklingur sem hlotið hefur öryggisvottun lögreglu á grundvelli bakgrunnsathugunar geti haldið áfram trúnaðarstörfum sínum eftir að hafa brotið af sér samkvæmt ákvæðum laga er talið æskilegt að lögreglu verði gert kleift að skrá slíkan einstakling í málaskrá lögreglu og hafa eftirlit með skráningu í málaskrá lögreglu eins lengi og viðkomandi er í starfi sem krefst bakgrunnsathugunar. Skráning skal afmáð úr málaskrá lögreglu láti einstaklingur af starfi sem krefst bakgrunnsathugunar. Talið er mikilvægt að slík útfærsla verði sett fram í reglugerð sem ráðherra setur.

Lagt er til að ríkislögreglustjóra verði jafnframt veitt heimild til að annast framkvæmd öryggisviðurkenninga eða öryggisvottana aðstöðu, fyrirtækis, upplýsingakerfis eða búnaðar vegna meðhöndlunar trúnaðarupplýsinga í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur. Gert er ráð fyrir heimild ráðherra til að útfæra framangreinda þætti að fullu í reglugerð. Umrædd

heimild er fyrst og fremst lögð til svo að koma megi til móts við ákvæði í alþjóðasamningum sem Ísland hefur fullgilt eða ákvæði laga sem kveða á um að veita þurfi aðstöðu, fyrirtæki, upplýsingakerfi eða búnaði öryggisvottun eða öryggisviðurkenningu vegna meðhöndlunar trúnaðarupplýsinga. Skal það þá gert á grundvelli reglugerðar sem sett verður með stoð í fyrrgreindri lagaheimild.

Um 17. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um gildistöku laganna.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um siglingavernd, nr. 50/2004, lögum um loftferðir, nr. 60/1998, vopnalögum, nr. 16/1998, og lögreglulögum, nr. 90/1996, með síðari breytingum (laumufarþegar, stjórnvaldssektir, dagsektir, bakgrunnsathuganir, o.fl.).

Meginbreytingar frumvarps þessa varða annars vegar hert öryggismál í flugi og á flugvallar- og hafnarsvæðum og hins vegar bakgrunnsathuganir og útgáfu öryggisviðurkenninga eða öryggisvottana.

Tilgangur breytinganna er varða öryggismál er sá að bregðast við vaxandi vandamáli vegna innbrotá flugvallar- og hafnarsvæði og endurtekinna atvika þar sem farþegar hafa verið með ósæmilega hegðun um borð í flugvélum gagnvart öðrum farþegum og áhöfn. Í því skyni er í fyrst lagi lagt til að kveðið verði skýrt á um það að innbrot á flugvallar- og hafnarsvæði séu óheimil og varði refsingu. Lagt er til að refsingar verði samræmdar milli flug- og siglingaverndar og eftir tilvikum hækkaðar. Í öðru lagi er lagt til að heimildir Samgöngustofu og tollstjóra til að krefjast úrbóta vegna flugvallar- og hafnarsvæða verði gerð skýrari og þeim veitt úrræði til að bregðast við með sektum eftir atvikum sem að frádregnum kostnaði munu renna í ríkissjóð. Samgöngustofu verður samkvæmt frumvarpinu veitt heimild til að bregðast við aðgangsbrotum á flugvallar- og hafnarsvæðum og tollstjóra verður heimilt að beita viðurlögum vegna brota á reglum um farmvernd. Í þriðja lagi er lögð til breyting á vopnalögum í þá veru að flugrekendum verður veitt heimild til að bregðast við brotum á flugvernd vegna svokallaðra ólátafarþega. Lagt er til að þeim verði heimilt að hafa til notkunar um borð í loftförum hand- og fótajárn en samkvæmt gildandi lögum er einungis lögreglu heimilt að eiga slík járn. Ótengt framangreindu er að einnig er lögð til sama heimild í vopnalögum til handa fangelsum ríkisins sem þurfa að geta átt og notað hand- og fótajárn við meðferð og flutning á föngum.

Annar meginatilgangur frumvarpsins er að breyta lögreglulögum þannig að kveðið verði með skýrum hætti á um hvaða aðili innan lögreglukerfisins ber ábyrgð á bakgrunnsathugunum og útgáfu öryggisviðurkenninga eða öryggisvottana. Ríkislögreglustjóri ber ábyrgð á framkvæmd bakgrunnsathugana en getur falið hana öðrum lögregluembættum. Þá er kveðið á um heimild ráðherra til að setja almenna reglugerð um framkvæmd bakgrunnsathugana.

Telja má að heimild til álagningar sekta muni hafa aukna vinna í för með sér fyrir viðkomandi stofnanir en hins vegar má ætla að tilefni til álagningar verði fátíð. Ákvæði frumvarpsins miða fyrst og fremst að því að skýra og/eða útvíkka gildandi heimildir og því verður ekki annað séð en að lögfesting hafi óveruleg fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð.