148. löggjafarþing 2017–2018.
Þingskjal 179 — 110. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um eftirlit með skipum,
nr. 47/2003 (stjórnvaldssektir).

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

1. gr.

Á eftir 33. gr. laganna kemur ný grein, 33. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Stjórnvaldssektir.

Samgöngustofa getur lagt stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn eða uppfyllir ekki skilyrði eftirfarandi ákvæða og reglna settra samkvæmt þeim:

a. 5. mgr. 1. gr. um leyfi til farþegaflutninga í atvinnuskyni,
b. 3. gr. um smíði, búnað, mengunarvarnir skipa o.fl.,
c. 4. gr. um aðbúnað og vinnuskilyrði,
d. 6. gr. um nýsmíði skipa,
e. 7. gr. um breytingar á skipi,
f. 1. mgr. 9. gr. um ábyrgð vegna haffæris og lögskipaðra skoðunargerða,
g. 2. og 6. mgr. 12. gr. um framkvæmd skoðunar skipa,
h. 14. gr. um hafnarríkiseftirlit,
i. 17. gr. um óhaffæri skips,
j. 1. mgr. 18. gr. um skemmdir á skipi, eða
k. 19. gr. um upplýsingaskyldu.

Stjórnvaldssektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 100.000 kr. til 500.000 kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 500.000 kr. til 2.000.000 kr.

Við ákvörðun sekta skal m.a. taka tillit til þess hvað brot hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Samgöngustofu er heimilt að ákveða hærri sektir hafi aðili hagnast á broti. Skal upphæð stjórnvaldssektar þá ákveðin sem allt að tvöfalt margfeldi af þeim hagnaði sem aðili hefur aflað sér með broti gegn lögum þessum, þó innan ramma 2. mgr.

Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Ákvörðun Samgöngustofu um stjórnvaldssekt er aðfararhæf. Stjórnvaldssektir renna í ríkissjóð, að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu.

Stjórnvaldssektum skal beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Aðili máls getur skotið ákvörðun Samgöngustofu um stjórnvaldssekt til ráðherra innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Málskot til ráðherra frestar aðför. Úrskurðir ráðherra um stjórnvaldssektir eru aðfararhæfir.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, að höfðu samráði við Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála. Með því er lögð til breyting á lögum um eftirlit með skipum.

Forsaga málsins er sú að á samráðsfundi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins, Samgöngustofu og Landhelgisgæslu Íslands voru úrræði stofnananna samkvæmt lögunum til umræðu. Voru framangreindir aðilar sammála um nauðsyn þess að eftirlit og úrræði stofnananna væru virk svo ná mætti því markmiði laganna að tryggja öryggi íslenskra skipa, áhafna þeirra og farþega og efla varnir gegn mengun frá skipum.

Í kjölfar fundarins hóf samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið vinnslu þessa frumvarps í samráði við Samgöngustofu en með því er lagt til að bætt verði við ákvæði um stjórnsýsluviðurlög vegna brota á tilteknum ákvæðum laganna.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og rakið er í inngangskafla er tilefni lagasetningarinnar að mæla fyrir um úrræði handa Samgöngustofu svo ná megi fram því markmiði laga um eftirlit með skipum að efla öryggi til sjós. Almennt er talið að svo lög nái tilgangi sínum þurfi að fylgja eftir brotum á þeim með viðurlögum. Í aðalatriðum má greina refsiviðurlög í refsingar annars vegar, sem eru fangelsi og fésektir, og hins vegar ýmis önnur refsikennd viðurlög, svo sem eignaupptöku og ómerkingu ummæla. Ein tegund refsikenndra viðurlaga eru stjórnsýsluviðurlög sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega þegar háttsemi er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun.

Í lögum um eftirlit með skipum er fyrst og fremst gert ráð fyrir því að brot gegn lögunum séu kærð til lögreglu til rannsóknar. Aðeins er að finna eina tegund stjórnsýsluviðurlaga í lögunum, farbann, sem eðli málsins samkvæmt kann að vera mjög þungbært úrræði fyrir útgerðir og aðila sem tengjast þeim, svo sem sjómenn.

Málsmeðferð er almennt kostnaðarminni fyrir aðila þegar stjórnvöld leggja á stjórnsýsluviðurlög en þegar dómstólar dæma menn eða lögaðila til refsingar. Kostnaður hins brotlega, t.d. vegna aðstoðar lögmanna, er oftast einnig minni þegar um stjórnsýsluviðurlög er að ræða. Þá tekur almennt mun skemmri tíma að rannsaka og koma fram stjórnsýsluviðurlögum en refsingu.

Almennt er það skilvirkara úrræði að stjórnvöld leggi á stjórnvaldsviðurlög en að þau beri mál undir dómstóla. Þau stjórnvöld sem fara með eftirlit á ákveðnu sviði eru oft í lykilaðstöðu við að meta hvar þurfi að bregðast við á skilvirkan hátt til þess að halda uppi lögum. Þá verður ekki fram hjá því litið að mörg mál sem eftirlitsstofnanir fást við eru flókin og þarfnast sérþekkingar þeirra sem úr þeim leysa. Í sumum tilvikum hefur lögregla ekki á að skipa starfsmönnum með sérfræðiþekkingu á þeim málum sem til rannsóknar koma.

Í ljósi framangreinds er það mat samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins að nauðsynlegt sé að mæla fyrir um stjórnsýsluviðurlög í lögum um eftirlit með skipum til viðbótar við ákvæði um farbann. Er það mat ráðuneytisins að stjórnvaldssektir séu skilvirkasta úrræðið í þessum efnum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að Samgöngustofa fái heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna nánar tiltekinna brota á lögum um eftirlit með skipum eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra.

Lagt er til að hægt sé að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga sem og lögaðila. Í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum (Forsætisráðuneytið, 2006) segir að til undantekninga eigi að heyra að lagðar séu stjórnvaldssektir á starfsmenn fyrirtækja. Í sjórétti er hins vegar lögð mikil ábyrgð á skipstjóra og aðra stjórnendur skipa. Auk ábyrgðar skipstjóra í lögum um eftirlit með skipum má einnig vísa til III. kafla siglingalaga, nr. 34/1985, með síðari breytingum, en sá kafli ber heitið „Um skipstjóra“. Í því ljósi verður að telja réttlætanlegt að einnig sé heimilt að leggja stjórnvaldssekt á einstaklinga.

Við útfærslu ákvæðisins var höfð hliðsjón af sambærilegri heimild Samgöngustofu í lögum nr. 65/2015, um leigu skráningarskyldra ökutækja, en einnig fyrrgreindri skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum og sambærilegum ákvæðum í lögum nr. 56/2010, um vátryggingastarfsemi, með síðari breytingum, efnalögum, nr. 61/2013, með síðari breytingum, og lögum nr. 75/2000, um brunavarnir, með síðari breytingum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með frumvarpi þessu er lagt til að Samgöngustofa geti lagt stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila sem gerast brotlegir við nánar tiltekin ákvæði laga um eftirlit með skipum.

Samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. 7. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, verður engum gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma sem hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Ákvæðið hefur verið talið gera ákveðnar kröfur til löggjafans við mótun og setningu refsiákvæða. Ákvörðun um álagningu stjórnvaldssekta felur í sér beitingu refsikenndra viðurlaga og ber því að gæta sérstaklega að samræmi við stjórnarskrá, sbr. fyrrgreint ákvæði. Hæstiréttur Íslands hefur komist að þeirri niðurstöðu, sbr. Hrd. 1991, bls. 1690, að framsal löggjafans á valdi til að rannsaka mál og beita stjórnvaldssektum í tilefni af lögbrotum brjóti ekki í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar. Þá hefur einnig verið talið að framangreind skipan sé í samræmi við ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu.

5. Samráð.

Efni þessa frumvarps var kynnt á sameiginlegum vef ráðuneytanna og kostur gefinn á athugasemdum. Ein umsögn barst frá Samtökum atvinnulífsins.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins eru reifuð sjónarmið um að mikilvægt sé að gæta meðalhófs við beitingu íþyngjandi úrræða og að þeim beri aðeins að beita sem neyðarúrræði hafi aðrar leiðir ekki borið viðunandi árangur. Samtök atvinnulífsins leggja áherslu á að reglur stjórnsýslunnar séu skýrar og að eins mikill fyrirsjáanleiki og gegnsæi ríki um einstaka málaflokka og unnt er, sérstaklega þegar kemur að inngripum stjórnvalda. Fyrirtæki sem sæta eftirliti af hálfu stjórnvalds þurfi að vita til hvers af þeim er ætlast, reglur þurfi að vera eins skýrar og unnt er og greinargóðar leiðbeiningar til staðar um hvernig eigi að uppfylla kröfur sem gerðar eru hverju sinni. Að sama skapi þurfi fyrirtæki að geta treyst því að gripið sé fyrst til vægari úrræða og að vægari úrræðum sem standa stjórnvaldi til boða til að hvetja fyrirtæki til bættrar hegðunar sé beitt áður en gripið er til sektarákvörðunar.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið tekur undir þær athugasemdir sem Samtök atvinnulífsins gera. Við samningu frumvarpsins var sérstaklega horft til skýrslu nefndar um viðurlög

við efnahagsbrotum og sambærilegra heimilda í öðrum lögum. Að mati ráðuneytisins uppfyllir ákvæði frumvarpsins þau skilyrði sem gera verður til slíkra heimilda í lögum.

6. Mat á áhrifum.

Ekki er gert ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins hafi kostnaðarauka fyrir ríkissjóð í för með sér. Lítils háttar breytingar gætu orðið á eftirfylgni með tilkomu heimildar til beitingar stjórnvaldssekta en ekki er gert ráð fyrir að heimildinni verði beitt í miklum mæli. Þá hefur efni frumvarpsins ekki áhrif á atvinnulífið.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um 1. mgr.

Í þessu ákvæði segir að Samgöngustofa geti lagt stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn nánar tilteknum ákvæðum laga um eftirlit með skipum. Þau ákvæði sem koma til greina eru í samræmi við þau lög sem höfð voru til hliðsjónar við undirbúning frumvarpsins auk fyrirmyndar sem fram kemur í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. Mikilvægt er að í ákvæði sem heimilar álagningu stjórnvaldssekta komi skýrt fram hvaða athafnir eða athafnaleysi geta leitt til þeirra. Óæskilegt er að öll brot, sama hversu smávægileg þau eru, geti varðað stjórnvaldssektum, heldur ber að meta hvaða brot það eru sem helst koma til álita þegar beitt er slíkum úrræðum.

Um 2. mgr.

Eins og rakið er í 3. kafla í greinargerðinni er lagt til að hægt verði að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila. Lagt er til að stjórnvaldssektir sem unnt er að leggja á einstaklinga geti numið frá 100.000 kr. til 500.000 kr., en sektir sem unnt er að leggja á lögaðila geti numið frá 500.000 kr. til 2.000.000 kr. Um er að ræða sömu fjárhæðir og heimilt er að leggja á í lögum um leigu skráningarskyldra ökutækja.

Um 3. mgr.

Í þessari málsgrein er að finna upptalningu þeirra sjónarmiða sem Samgöngustofa skal hafa í huga við ákvörðun sekta. Skal stofnunin m.a. taka tillit til þess hvað brot hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Þá er einnig lagt til að heimilt sé að ákveða hærri sektir hafi aðili hagnast á broti og skuli upphæð sektarinnar þá ákveðin sem allt að tvöfalt margfeldi af þeim hagnaði sem aðilinn hefur aflað sér með broti gegn lögunum, þó innan ramma 2. mgr. Þetta ákvæði er í samræmi við þau lagaákvæði sem höfð voru til hliðsjónar við samningu frumvarpsins.

Um 4. mgr.

Hér er mælt fyrir um gjalddaga stjórnvaldssektar og um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringar.

Um 5. mgr.

Hér segir að ákvörðun Samgöngustofu um stjórnvaldssekt sé aðfararhæf og að sektir renni í ríkissjóð, að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu.

Um 6. mgr.

Í þessu ákvæði er mælt fyrir um að ákvörðun um beitingu stjórnvaldssekta skuli fara fram óháð því hvort lögbrot séu framin af ásetningi eða gáleysi. Ekki er gerð krafa um stórfellt gáleysi enda verður að telja það réttlætanlegt í ljósi þeirra hagsmuna sem lögunum er ætlað að vernda. Sjónarmið um ásetning eða gáleysi munu þó hafa áhrif á ákvörðun um upphæð stjórnvaldssektar.

Um 7. mgr.

Í þessari málsgrein er mælt fyrir um að aðili geti skotið ákvörðun Samgöngustofu um stjórnvaldssektir til ráðherra. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringar.

Um 2. gr.

Þessi grein þarfnast ekki skýringar.