

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

[nefnadasvid@althingi.is](mailto:nefnadasvid@althingi.is)

Reykjavík 4. apríl 2018

**Mál: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um siglingavernd og lögum um loftferðir (laumufarþegar, stjórnsluviðurlög, bakgrunnsathuganir o.fl.), 263. mál.**

Samtök atvinnulífsins hafa fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um siglingavernd og lögum um loftferðir (laumufarþegar, stjórnsluviðurlög, bakgrunnsathuganir o.fl.), mál nr. 263.

**1. Almennar athugasemdir er snúa að stjórnsluviðurlögum**

Samtökin taka undir mikilvægi þess að vernd skipa, loftfara, áhafna og farþega sé tryggð og fagna því að auka eigi skilvirkni við framkvæmd laganna gagnvart eftirlitsskyldum aðilum. Samtökin minna þó á að við setningu íþyngjandi reglna verði að gæta meðalhófs. Samtökin vísa að þessu leyti til fyrri umsagnar um frumvarpið sem þau sendu ráðuneytinu í ágúst 2017 er sneri að hluta frumvarpsins um stjórnsluviðurlög. Fram kemur í frumvarpinu að ábendingar samtakanna hafi verið góðar og gildar en þó hafi ekki verið tekið tillit til þeirra. Samtökin ítreka því fyrri sjónarmið í málinu.

Með frumvarpinu er ætlunin að leiða í lög um siglingavernd nr. 50/2004 heimildir til Samgöngustofu til þess að beita stjórnsluviðurlögum. Þá er hert á refsikennendum viðurlögum í lögum um siglingavernd og í lögum um loftferðir. Samtökin minna á að mikilvægt er að huga að gegnsæi og skýrleika reglna og að ekki sé gengið lengra við setningu íþyngjandi reglna en nauðsyn ber til. Þá verði að meta hvort lögfesting heimildanna sé nauðsynleg til að ná fram markmiðunum sem að er stefnt eða hvort önnur vægari úrræði dugi.

Samtökin minna á að refsikennnd viðurlög, eins og stjórnvaldssektir, sem og aðrar íþyngjandi ákvarðanir eiga að vera síðasta úrræði stjórnvalda og að gæta verður meðalhófs í beitingu þeirra sbr. 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Einnig verða fyrirtækin að hafa færi á að bregðast við ábendingum stjórnvalda áður en gripið er til sektarákvarðana á grundvelli laganna. Gæta verður þess að ekki sé sami einstaklingurinn sem komi að framkvæmd eftirlits og eftirfylgni athugasemda og hvort tilefni sé til beitingu stjórnsluviðurlaga.

Leggja samtökin til frumvarpið verði endurskoðað með þessi sjónarmið að leiðarljósi.

**2. Breytingar á lögum um siglingavernd nr. 50/2004**

*Um 4. gr. a. Athugasemdir og úrbætur*

Í 4. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að heimild Samgöngustofu til að krefjast úrbóta innan hæfilegs frests hafi eftirlitsskyldur aðili ekki fylgt lögum og reglum, sbr. 4. gr. a. Samtökin fagna því að lögfesta eigi ákvæði um úrbætur og að eftirlitsskyldum aðilum verði gefið færi á að bregðast við ábendingum stjórnvalda áður en gripið verði til stjórnsluviðurlaga. Samtökin gera þó athugasemd við hve matskennt ákvæðið er og hversu opna heimild Samgöngustofu er

veitt. Það verður undir Samgöngustofu komið að meta hvenær úrbóta er krafist, hvers konar úrbóta er farið fram á og hversu langan frest eftirlitsskyldum aðilum er gefinn. Í athugasemdum er ekki að finna skýringar á matskenndu hlutum ákvæðisins. Benda samtökin á reglur stjórnáskýringar verða að vera skýrar og fyrirsjáanlegar. Fyrirtæki sem sæta eftirliti af hálfu stjórnvalds þurfa að vita til hvers af þeim er ætlast og ljóst hvaða kröfur eru gerðar til þeirra.

#### *Um 14. gr. a. Stjórnáskýringarlög*

Samtökin gera athugasemd við 8. gr. frumvarpsins sem fjallar um heimildir stjórnvalda til að beita stjórnáskýringarlögum sbr. 14. gr. a. Ákvæðið er nýmæli og felur í sér heimildir til að leggja á dagsektir og stjórnvaldssektir. Samtökin gera athugasemdir við upphæðir sektanna en þær geta numið allt að 1 milljón króna á dag sem er talsvert hærri fjárhæð en tíðkast í sambærilegum ákvæðum. Þá gera samtökin einnig athugasemd við að brot gegn ákvörðun Samgöngustofu geti numið allt frá 200.000 krónum að 10 milljónum króna vegna hvers brots. Um er að ræða háar fjárhæðir og engan rökstuðning að finna annan en vísun í aðra lagabálka.

Samtökin vilja benda á að ákvæðið í núverandi mynd er ruglingslegt enda ekki hentugt að blanda saman ákvæði sem fjallar um dagsektir og stjórnvaldssektir. Samtökin leggja því til að ákvæðinu verði skipt í tvennt; eitt ákvæði sem fjalli um beitingu dagsekta og annað sem fjalli um stjórnvaldssektir enda auðveldi það eftirlitsskyldum aðilum að skilja ákvæðin og hvenær beiting sektanna á við.

Í öðru lagi gera samtökin athugasemd við 7. mgr. 8. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um hlutlæga ábyrgð lögaðila. Í greinargerð kemur fram að ákvæðið hafi verið talið nauðsynlegt til að auðvelda Samgöngustofu að beita úrræðum sem til boða standa þar sem í framkvæmd hefur reynst erfitt fyrir stofnunina að sanna sekt starfsmanna á viðkomandi verkefnum. Hlutlæg refsíábyrgð er undantekning frá meginreglu skaðabótaréttar, sakarreglunni. Ef beita á henni verði að liggja til grundvallar haldbær rök. Í frumvarpinu eru ekki tiltekin rök sem sýna fram á nauðsyn þess að taka upp hlutlæga ábyrgð lögaðila og telja samtökin það ekki nægjanlega ástæðu að það þyki þægilegra fyrir Samgöngustofu að sýna fram á brot með þeim hætti. **Leggjast samtökin alfarið gegn ákvæði þessu.**

Í 8. mgr. 8. gr. frumvarpsins kemur fram að ákvörðun um stjórnáskýringarlög megi skjóta til ráðherra innan 7 daga. Telja samtökin ótækt að miðað við svo skamman kærufrest enda er ekki rakið í greinargerð hvers vegna nauðsynlegt er að hafa frestinn jafn stuttan og raun ber vitni. Ákvæðið þrengir þar með lögbundinn kærufrest stjórnáskýringarlögunna, sem er 3 mánuðir, enda felur ákvörðun um beitingu stjórnáskýringarlögunna í sér stjórnvaldsákvörðun í skilningi laganna. Sé það ætlun löggjafans að stytta þann frest í öðrum lögum verður að setja fram haldbæran rökstuðning enda munurinn á 3 mánaða kærufresti og 7 daga áþreifanlega mikill þegar um er að ræða jafn mikla hagsmuni og eiga hér undir. Í ljósi réttaröryggis ber að haga frestum á þann veg að aðilar hafi í raun og veru getu til að fylgja eftir rétti sínum. Verði ákvæðið að lögum leiðir það til þess að andmælaréttur aðila í skilningi stjórnáskýringarlögunna er virtur að vettugi. Samtökin leggja því eindregið gegn þessu ákvæði.

### **3. Breytingar á lögum um loftferðir nr. 60/1998, með síðari breytingum**

Samtökin gera athugasemdir við þær breytingar sem gerðar eru á 70. gr. c laga um loftferðir en greinin fjallar um bakgrunnsathuganir, sbr. 11. gr. frumvarpsins. Í a - lið 2. mgr. greinarinnar er lagt til að að lögreglu sé m.a. heimilt að afla upplýsinga úr skrá málaskrá

lögreglu, þegar beiðni um bakgrunnsathugun er afgreidd. Þá kemur fram í 4. mgr. að lögregla geti veitt aðila neikvæða umsögn á grundvelli upplýsinga úr málaskrá lögreglu enda sé það mat lögreglu að upplýsingarnar gefi tilefni til að draga í efa hæfi einstaklings. Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að ákvæði er snúi að bakgrunnsathugun í flugvernd verði að vera í samræmi við þær kröfur sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt samningunum um Evrópska efnahagssvæðið. Í frumvarpinu kemur hvergi fram til hvaða EES-gerða er vísað til í því samhengi.

Við nánari athugun er ljóst að gengið er lengra en nauðsynlegt er samkvæmt ákvæðum reglugerðar ESB nr. 2015/1998 um flugvernd. Í grein 11.1.3 þeirrar reglugerðar kemur skýrt fram að meta eigi bakgrunnsupplýsingar m.a. á grundvelli sakaskrár (e. *criminal records*) og er þar málaskrá lögreglu hvergi nefnd. Þannig gengur 11. gr. frumvarpsins lengra en nauðsynlegt er enda er heimild til að óska eftir upplýsingum úr málaskrá lögreglu mun víðtækari og meira íþyngjandi bæði fyrir íslenskt atvinnulíf sem og þann aðila sem bakgrunnsathugun beinist að. Samtökin vilja ítreka að ekki eigi að ganga lengra í innleiðingu EES reglna og reglusetningu en nauðsynlegt er. Telja samtökin að endurskoða verði ákvæðið með þessi sjónarmið að leiðarljósi.

Virðingafyllst,  
f.h. Samtaka atvinnulífsins



Unnur Elfa Hallsteinsdóttir