



Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

19. júní 2020

Efni: Umsögn FÍA um áform um nýtt frumvarp til heildarlaga um loftferðir

Vísað er til tilkynningar á Samráðsgátt sem birt var 22. maí sl. varðandi áform samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um að leggja fram nýtt frumvarp til laga um loftferðir o.fl. næsta vetur. Fram kemur að um sé að ræða frumvarp til nýrra heildarlaga og er veittur umsagnarfrestur til 19. júní 2020. Félag íslenskra atvinnuflugmanna (FÍA) vill í upphafi umsagnar þessarar fagna því að ákveðið hafi verið að fara í heildarendurskoðun laga um loftferðir og telur að með því verði fengin heildstæð og aðgengilegri lög þar sem flugstarfsemi á Íslandi er tryggð skýr lagaumgið í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar sem ríkið hefur gengist undir. Þá stuðlar það að samkeppnishæfni íslenskrar flugstarfsemi og mikilvægt er að vanda vel til verksins og skapa rétta hvata til uppbryggingar í kjölfar þeirra hremminga sem undanfarið hafa gengið yfir.

Ráðningarfyrirkomulag flugmanna og tengsl við flugöryggi

Í atvinnugrein þar sem öryggi er undirstaða alls, líkt og í flugrekstri, er nauðsynlegt að mati FÍA að leggja meiri áherslu á vinnuástæður flugmanna enda hafa þær bein tengsl við flugöryggi. Telur félagið mikilvægt að fjallað verði með skýrum hætti um starfsöryggi flugmanna og að skerpt verði á lagaramma um ráðningu flugmanna með óhefðbundnum hætti, þ.e. í gegnum starfsmannaleigur og með verktakasamningum. Ákvæði um þetta myndu að mati FÍA falla undir kafla IX. laganna sem fjallar um flugrekstur.

Undanfarinn áratug hefur víða orðið breyting á ráðningarfyrirkomulagi flugmanna og þá sérstaklega innan Evrópu. Tilvikum þar sem flugmenn eru ráðnir með óhefðbundnum hætti (e. *atypical employment*), s.s. gegnum starfsmannaleigur og með verktakasamningum hefur fjölgæð. Flugmenn sem ráðnir eru þannig til starfa njóta lakari kjara, starfsöryggi er minna og réttindi sem áunnist hafa með gerð kjarasamninga eru ekki til staðar líkt og veikinda- og orlofsréttur. Því miður er staðan sú að sama þróun hefur átt sér stað hér á landi og hafa íslenskir flugrekendur jafnvel gengið svo langt að stunda gerviverktöku. Nú í kjölfar Covid heimsfaraldursins og vegna áhrifa hans á flugrekstur hafa vaknað áhyggjur í alþjóðasamfélagi flugmanna um frekari þróun í átt að óhefðbundnum ráðningum flugmanna.

Flugmaður getur í eðli sínu ekki starfað sem verktaki þar sem starfsumhverfi og skyldur flugmanna uppfylla ekki skilyrði verktöku sem sett hafa verið fram í lögum og dómaframkvæmd. Flugmaður starfar ekki sjálfstætt eins og á við um verktaka. Hann mætir ekki með eigin tæki og tól til vinnu, hann ræður hvorki vinnutíma sínum né verkefnum og getur ekki ráðið aðra sér til aðstoðar.

Víða eru flugmenn ráðnir inn á svokölluðum „zero hour contracts“ en samkæmt þeim fær flugmaður einungis greitt fyrir þær stundir sem flognar eru. Mörg ríki hafa bannað slíka samninga m.a. vegna öryggissjónarmiða þar sem launatap getur haft áhrif á ákvarðanatöku flugmanns um að hætta við flug

sökum veðurs, bilana eða veikinda.¹ Leggur FÍA til að slíkir samningar verði einnig bannaðir hér á landi. Til stuðnings framangreindu bendir FÍA á niðurstöður tveggja rannsókna² sem sýna fram á tengsl milli ráðningarfarms og öryggisstefnu fyrirtækja sem flugmenn störfuðu hjá. Með því er átt við að sýnt hefur verið fram á að munur er á afstöðu til öryggisstefnu vinnuveitanda með hliðsjón af því með hvaða hætti starfsmaðurinn er ráðinn og að slíkt geti haft áhrif á flugöryggi. Þá gaf framkvæmdarstjórn Evrópusambandsins út skýrslu árið 2019 sem ber heitið „Aviation Strategy for Europe: Maintaining and promoting high social standards“³ þar sem lögð er fram heildaráætlun er snýr að því að viðhalda og efla félagsleg réttindi innan flugiðnaðarins.

FÍA leggur einnig áherslu á að íslensk löggjöf setji skýr fyrirmæli um lágmarkskröfur sem gerðar eru til starfsmannaleiga sem flugfélög er fljúga til og frá Íslandi notast við. Hafi erlend flugfélög bækistöð (e. *home base*) á Íslandi er mikilvægt að þau lúti íslenskum lögum. Notist erlendir flugrekendur með bækistöð á Íslandi og íslenskir flugrekendur við starfsmannaleigur þurfi þær jafnframt að vera skráðar hér á landi og lúta eftirliti innlendra aðila enda má með því koma í veg fyrir félagsleg undirboð.

Bakgrunnsathuganir

FÍA vill einnig nýta tækifærið og benda á innleiðingu reglugerðar nr. 2019/103 til breytinga á reglugerð um flugvernd nr. 2015/1998 varðandi bakgrunnsathuganir. Reglugerðin mun taka gildi 31. desember 2020 og felur í sér auknar kröfur til bakgrunnsathugana. Í frumvarpsdrögum loftferðalaga frá janúar 2020 var gert ráð fyrir nýjum kafla nr. XIV sem þó var ekki tilbúinn og ber heitið Flugvernd. Mögulega verður fjallað um bakgrunnsathuganir í þeim kafla en í núgildandi lögum er í 70. gr. fjallað um bakgrunnsathuganir (kafli VII. Flugvellir og flugleiðsaga). Væntanlega verður framangreind reglugerð þó innleidd í íslensku reglugerðina um Flugvernd nr. 750/2016 sem sett er samkvæmt heimild í 70. gr. d., sbr. 145. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998.

Samkvæmt nýju reglugerðinni þarf bakgrunnsathugun flugmanna nánar tiltekið, til viðbótar við gildandi viðmið, nú einnig að ná til: „*Cover intelligence and any other relevant information available to the competent national authorities that they consider may be relevant to the suitability of a person to work in a function which requires an enhanced background check.*“

Í alþjóðastarfi FÍA hefur verið mikil umræða um framangreinda breytingu og áhyggjur verið af innleiðingu og túlkun þessa ákvæðis. Ákvæðið er afar opið fyrir túlkun og getur auðveldlega, ef ekki er vandað til verks, leitt til þess að flugmenn fái höfnun á bakgrunnsathugun og hafi þannig ekki leyfi til að fljúga. Í ákvæðinu sem innleitt verður í íslenskan rétt er m.a. mikilvægt að skilgreina hvað fellur undir að vera fullnægjandi upplýsingar frá leyniþjónustu (e. *intelligence*) og að ekki verði gerðar of ríkar kröfur þannig að vegið sé að starfsöryggi flugmanna. Hafa verði í huga meðalhóf og sanngirni. Í þeim tilvikum þar sem íslenskir flugmenn hafa verið að vinna erlendis í ríkjum þar sem erfitt er að nálgast slíkar upplýsingar eða þær jafnvel ekki til, verður að vera tryggt að það leiði ekki sjálfkrafa til synjunar, s.s. ef ekkert svar berst frá erlendum yfirvöldum eða lögreglu.

¹ Austurríki, Belgía, Tékkland, Danmörk, Frakkland, Þýskaland, Ungverjaland, Ítalía, Holland, Pólland og Spánn eru dæmi um ríki sem hafa bannað „zero-hours contracts“.

² Annars vegar rannsókn London School of Economics and Political Science (LSE) „*European pilots' perceptions of safety culture in European Aviation*“ frá 2016 og hins vegar rannsókn Háskólans í Gautaborg „*High-flying risks. Variations in working conditions, health and safety behaviours among commercial airline pilots in relation to safety climate.*“

³ COM (2019) 120 final, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of regions „*Aviation Strategy for Europe: Maintaining and promoting high social standards*“ sjá <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-120-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

Innleiðing á alþjóðasamningum (Montréal bókun)

FÍA fagnar sérstaklega ætluðum innleiðingum á alþjóðasamningum á sviði flugverndar sem Ísland hyggst fullgilda. Í gögnum málsins á Samráðsgátt er í því tilliti sérstaklega vísað til Montréal bókunar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar.⁴ FÍA hefur áður bent á mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld undirriti og fullgildi Montréal bókunina.⁵ Til þess að tryggja flugöryggi og bregðast við aukningu óstýrilátra farþega um borð í loftfórum er nauðsynlegt að ríki samræmi löggjöf sína á þessu sviði. Nauðsynlegt er að lendingarríki hafi lögsögu til þess að bregðast við með mögulegum viðhlítandi viðurlögum. Þannig skapast úrræði, fordæmi og nauðsynleg varnaðaráhrif.

Athugasemdir um VI. kafla laganna um vinnuumhverfi flugverja

Í samráðsgátt var sérstaklega leitað eftir afstöðu hagsmunaaðila til tiltekinna atriða í nágildandi lögum um loftferðir nr. 60/1998 með síðari breytingum. Varðandi ákvæði í VI. kafla laganna um vinnuumhverfi flugverja vill FÍA koma eftirfarandi athugasemnum á framfæri. Með ákvæðum kaflans er leitast við að tryggja öruggt og heilsusamlegt vinnuumhverfi og að tryggja að flugrekendur og áhafnir geti í sameiningu leyst öryggis- og heilbrigðisvandamál um borð í loftfórum. Þannig er í ákvæðum kaflans fjallað um að virkt eftirlit sé haft með því að þessum markmiðum sé náð. Að mati FÍA skortir verulega á að virkt eftirlit sé til staðar í raun og tryggja þarf að svo sé. Því er kallað eftir meira eftirliti með aðbúnaði og heilsusamlegu vinnuhverfi um borð í flugvélum. Útfærsla viðeigandi ákvæða þarf því að vera þannig að áhafnir geti vitað hvert þær geti leitað telji þær að þessu sé ábótavant. Í eftirlitinu þarf að vera sérhæfður starfsmaður sem hefur hlotið til þess þjálfun en mikilvægt er að eftirlitsaðilar hafi sérhæfða þekkingu til að sinna störfum sínum og hafi til þess útfærðar heimildir til raunverulegs eftirlits. Slíkur aðili gæti t.a.m. verið á vegum Vinnueftirlits ríkisins eða Samgöngustofu. Þá fagnar FÍA því að búið sé að skipa í vinnuverndarráð samkvæmt ákvæðum kaflans en telur að þar skorti mögulega frekari heimildir ráðsins til inngrípa og eftirlits.

Hugtakasmíði og reglugerðarheimildir í loftferðalögum

Í samræmi við fyrri athugasemdir sem FÍA lagði fram á fundi með fulltrúum stjórnvalda vegna frumvarps til breytinga á lögum um loftferðir sem lagt var fram í janúar 2020 telur félagið mikilvægt í þeirri vinnu sem framundan er að vandað sé til málfars og að lögð sé vinna í hugtakasmíði. Þá er einnig mikilvægt að mati FÍA að þess sé gætt að heimildir ráðherra til setningar reglugerða á grundvelli laganna séu skýrar. Við fyrra frumvarp var lögð fram sú athugasemd af hálfu FÍA að ráðherra hefði afar víðtækur og opnar heimildir til setningar reglugerða sem FÍA setti spurningarmerki við hvort væru í raun til staðar. Getur það beinlínis leitt til þess að flugöryggi sé stefnt í hættu ef heimildir eru ekki skýrar. Svo dæmi sé tekið þá geta opin og óljós ákvæði reglugerða leitt til þess að við kaup á öryggisbúnaði sé ítrrustu öryggiskröfum ekki fylgt.

Staðsetning flugvalla

Í ljósi þess að nú á að setja ný heildarlög um loftferðir vill FÍA jafnframt nýta tækifærið og vekja athygli á afstöðu félagsins gagnvart Reykjavíkurflugvelli og leggja til að tekin verði skýr stefna um að mikilvægi þess að halda staðsetningu flugvallarins á grundvelli almannahagsmunu. Liggur fyrir sú stefna borgarstjórnar Reykjavíkur að flugvöllurinn fari burt úr Vatnsmýri. Hefur FÍA ítrekað lagst gegn því m.a.

⁴ Montreal Protocol to Amend the Convention on the Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (Montreal Protocol, 2014).

⁵ Sjá m.a. umsögn FÍA til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, vegna hvatningar um fullgildingu Montréal bókunar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, dags. 23. janúar 2019.



Í umsögn félagsins um tillögu til þingsályktunar um þjóðaratkvæðagreiðslu um framtíð Reykjavíkurflugvallar sem send var umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þann 19. mars 2020. Þrátt fyrir að sveitarfélög hafi óskorað skipulagsvald yfir svæðum sem þjóna fyrst og fremst íbúum viðkomandi sveitarfélags verður að gera greinarmun á svæðum innan sveitarfélags sem þjóna aðeins íbúum sveitarfélagsins annarsvegar og landsmönnum öllum hins vegar. Að sama skapi, þegar talað er um skipulagsvald sveitarfélaga, verður að gera greinarmun á þeim innviðum sem eru þjóðinni mikilvægir annars vegar og svæðum til tómstunda- og fþróttaiðkunar hins vegar. Í þessu tillit skal m.a. bent á að Landhelgisgæsla Íslands er með aðstöðu á Reykjavíkurflugvelli fyrir loftför sín og hefur það sýnt sig að töluvert betri aðstæður eru á Reykjavíkurflugvelli fyrir þyrluflugtök gæslunnar en í Keflavík.

FÍA áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdu um seinni stigum við vinnslu frumvarpsins verði þess kostur. Sé óskað nánari upplýsinga eða gagna um ofangreind atriði er FÍA reiðubúið að veita þær.

Fyrir hönd félags íslenskra atvinnuflugmanna,



Jón Þór Þorvaldsson, formaður FÍA