

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. mars 2021

Drög að frumvarpi til laga um áhafnir skipa

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (samtökin) hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um áhafnir skipa sem kynnt var í samráðsgátt stjórnvalda þann 18. febrúar sl.

Fram kemur í frumvarpsdrögunum að ætlunin sé að fella úr gildi lög nr. 30/2007, um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, lög nr. 76/2001, um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa, lög nr. 35/2010, um lögskráningu sjómanna, og lög nr. 50/1961, um bryta og matreiðslumenn á farskipum og fiskiskipum, í því skyni að setja á ný heildarlög um áhafnir skipa. Það skal gert til einföldunar regluverks og lagaumhverfis þannig að það sé aðgengilegra fyrir þá sem nú starfa eftir framangreindum lögum.

Samtökin taka undir þau sjónarmið, sem birtast í frumvarpsdrögunum, að rétt sé að endurskoða lagaumhverfi áhafna skipa með tilliti til þeirrar þróunar sem hefur orðið í útgerð skipa undanfarinn áratug sérstaklega, einkum með tilliti til aukins öryggis og betri tæknibúnaðar um borð í skipum.

Samtökin eru þeirrar skoðunar að mönnun skipa sé ekki málefni löggjafans og taka því undir þau sjónarmið ráðuneytisins sem birtust í áformum um smíði þessa frumvarpsins og voru til umsagnar í september 2020. Mönnun skipa er framkvæmdarlegs eðlis og mismunandi útgerðarform, rekstur skipa og verkefni þeirra kalla á ólíka mönnun.

Í framangreindum áformum ráðuneytisins var kynnt að að horft yrði til reglna á Norðurlöndum í vinnu ráðuneytisins við smíði þeirra draga að frumvarpi sem hér er til umsagnar, þar sem m.a. ákvæði um *menntun, réttindi áhafna og mönnunarkröfur yrðu tekin til skoðunar*. Ekkert liggur fyrir um hvort og þá með hvaða hætti sú vinna hafi farið fram og telja samtökin að rétt hefði verið að kanna það nánar, m.a. í því skyni að draga úr þeim kröfum sem gerðar væru um réttindamenn í bæði skips- og vélstjórn.

Sem dæmi má nefna að hér á landi eru gerðar kröfur um þrjá menn í brú og/eða þrjá menn í vél fari skip yfir tiltekin stærðarmörk skráningarlengdar (45 metrar) og/eða vélarafls (yfir 1800kW). Ríkari kröfur eru því gerðar um mönnun íslenskra fiskiskipa en gerist og gengur í okkar nágrannalöndum. Nýlegt skip, Ililiveq, sem upphaflega var ætluð nýsmíði fyrir Brim hf., en var síðar selt til grænlensks fyrirtækis, þarf t.a.m. aðeins að manna með two menn í brú og two menn í vél. Skipið, sem er yfir 80 metra langt og hefur 5400kW vélarafl, þyrfти að manna hérlendis með bæði þrjá menn í brú og vél miðað við núgildandi reglur. Samkvæmt þeim frumvarpsdrögum sem hér eru til umsagnar er gert

fyrir því að þær reglur verði óbreyttar. Samtökin telja því fullt tilefni til að endurskoða kröfur um mönnun réttindamanna skipa í framangreindu ljósi og velt því upp hvers vegna viðkomandi reglur hafi ekki verið teknar til endurskoðunar líkt og ráða mátti að yrði gert skv. birtum áformum sem vísað er til hér að framan.

Samtökin gera að öðru leyti eftirfarandi athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsdraganna.

Um 2. gr.

Í 2. gr. má finna orðskýringar hugtaka sem þarfnaðast frekari skoðunar við. T.a.m. varðandi vélstjórnarmenn er sagt að annar vélstjóri (2. vélstjóri) gangi næst yfirvélstjóra. Um fyrsta vélstjóra (1. vélstjóra) segir líka að hann gangi næst yfirvélstjóra. Því er síðan bætt við að fyrsti vélstjóri „*sé sá sem telst annar vélstjóri samkvæmt alþjóðasamþykktinni*“. Samtökin benda síðan á að undirvélstjóri sé sá sem er lægra settur en yfirvélstjóri eða fyrsti vélstjóri. Mikilvægt er að þetta verði skýrt frekar og að skilgreiningar samkvæmt STCW alþjóðasamþykktinni verði látnar ráða til að fyrirbyggja allan misskilning.

Um 6. gr.

Í 6. gr. er að finna nýmæli sem taka á gildi í júlí nk. skv. gildandi lögum Ákvæðið kom nýtt inn með lögum nr. 158/2019 og skv. því er gert ráð fyrir að læknisvottorð skipverja á skipum yfir 24 metrar að skráningarlengd þurfi að endurnýja á tveggja ára fresti af starfandi sjómannahækni. Samtökin leggja áherslu á mikilvægi þess að þetta nýmæli verði vel undirbúið og að tryggt verði að engir flöskuhálsar verði á framkvæmd við útgáfa skírteina samkvæmt ákvæðinu. Í því skyni væri rétt að huga að frestun á gildistöku ákvæðisins ef staðan reynist sú að undirbúningi sé illa háttað. Aukinheldur liggur ekkert fyrir um kostnaðaráhrif þessarar breytingar.

Þá er heldur ekki ljóst hvort viðkomandi skipverjar, þegar til þess kemur að heilbrigðisvottorð þarfnað endurnýjunar, fái frekari fresti eins og á við um t.d. reglulegar endurnýjanir á skírteinum úr slysavarnarskóla sjómanna. Heppilegt væri að huga að slíku fyrirkomulagi til að komast hjá mögulegum vandkvæðum varðandi mönnun skipa.

Um 10 gr.

Samtökin taka undir þau sjónarmið sem finna má í frumvarpsrögunum um brottafell undanþágunefndar. Mikilvægt er að áréttu það grundvallarsjónarmið að um hlutlæg viðmið er að ræða sem leggja skal til grundvallar afgreiðslu umsóknna um undanþágur hverju sinni. Í því ljósi þá eru samtökin þeirrar skoðunar að slíkar umsóknir ætti að vera unnt að afgreiða jafnóðum og þær berast, en ekki á vikulegum afgreiðslufundum skv. núgildandi fyrirkomulagi.

Að því sögðu leggja samtökin ríka áherslu á að í meðfórum Samgöngustofu verði skjót afgreiðsla tryggð, og þá sér í lagi þegar aðstæður leiða til þess að þörf verður á flýtimeðferð umsóknar utan hefðbundins skrifstofutíma. Það getur einkum átt við í útgerð fiskiskipa þar sem brottfarir skipa geta átt sér stað á öllum tímum sólarhrings, alla daga vikunnar. Óvænt forföll réttindamanna geta ávallt átt sér stað og við slíkar aðstæður verður bæði að gera ráð fyrir og tryggja skjóta afgreiðslu mála af hálfu Samgöngustofu.

Einnig leggja samtökin til að reglur um veitingu undanþágu til að gegna tiltekinni stöðu um borð í skipi í tiltekinn tíma verði rýmkaðar. Frumvarpsdrögin gera ráð fyrir óbreyttu fyrirkomulagi hvað varðar skilyrði fyrir veitingu undanþágu, þ.e. að viðkomandi þurfi að hafaskírteini til að gegna næstu stöðu fyrir neðan. Samtökin leggja til að einstaklingar geti fengið undanþágur hafi viðkomandi lokið námi til að gegna viðkomandi stöðu, að því tilskildu að þeir hafi þegar útgefið skírteini sem samsvarar þar næsta réttindastigi fyrir neðan.

Þar að auki telja samtökin rétt að rýmka reglurnar sömuleiðis varðandi veitingu undanþágu til að gegna stöðu annars stýrimanns þar sem sú staða sé raunar ekki stýrimannsstaða. Því sé ekki tilefni til að gera þá kröfu að aðeins megi veita þeim aðilum undanþágu í stöðu annars stýrimanns sem hafa næsta réttindastig fyrir neðan.

Samtökin leggja því til að gerðar verði breytingar á frumvarpsdrögnum sem endurspeglar framangreind sjónarmið.

Um 15 gr.

Varðandi eftirlit með lögmæti lögskráningar og skilríki réttindamanna um borð í skipum verður að nefna að lögskráning getur ekki átt sér stað nema viðkomandi sé með réttindi til að gegna tiltekinni stöðu um borð. Það eiga bæði Samgöngustofa og Landhelgisgæsla Íslands að geta séð áður en farið er um borð til athugunar eftir atvikum. Í því ljósi, og í takt við nútímann þegar rafræn útgáfa skilríkja er bæði almenn og viðurkennd, þá verður að telja framvísun rafrænna skilríkja fullnægjandi. Því leggja samtökin til að gerð verði breyting á ákvæðinu sem tekur af allan vafa um það.

Um 17 gr.

Samkvæmt 17. gr. frumvarpsdraganna er gerð tillaga um breytingar á nágildandi reglum sem gerðar eru athugasemdir við.

Varðandi a. lið 2. mgr. ákvæðisins og mönnun skipa undir 15 metrum þegar útvist fer umfram 14 klst. er gerð krafa um two menn með skipstjórnarréttindi. Þá er í ákvæðinu gerður áskilnaður um að þeir aðilar hafi báðir réttindi til að gegna stöðu vélavarðar. Samtökin telja það óþarf að báðir aðilar þurfi réttindi til að gegna stöðu vélavarðar því vöktun vélar í þessum minni bátum fer nær eingöngu fram á mælum sem staðsettir eru í brúnni þar sem vakthafandi maður er staðsettur. Sama athugasemd á við því um a. lið 4. mgr. ákvæðins.

Samtökin gera einnig athugasemd við þá breytingu skv. frumvarpsdrögunum að undanþága varðandi 14 klst. útivist skipa skal veitt eiganda skips þegar viðkomandi er lögskráður skipstjóri og er einn um borð. Engin rök eru færð fyrir þeirri undanþágu í þeim athugasemnum sem fylgja ákvæðinu og verður að ætla að hið sama gildi um öryggi þeirra sem undanþágan á að ná til og annarra sem gegna skipsstörfum um borð í sambærilegum skipum. Þessi athugasemd á einnig við um 2. mgr. 23. gr. frumvarpsdraganna.

Þá gera frumvarpsdrögin ráð fyrir að ákvæði 4. mgr. 12. gr. gildandi laga nr. 30/2007 um þjónustusamninga um viðhald vélbúnaðar smáskipa falli brott. Í frumvarpsdrögunum segir að það sé lagt til sökum þess að fyrirkomulagið hafi ekki tekist vel.

Samtökin leggjast gegn þessari breytingu og telja hana raunar vera afturför. Smáskipavélavarðar réttindin veita takmarkaða innsýn í viðhald vélbúnaðar og að hið sama gildi ekki um viðhald annars vegar og notkun hins vegar. Samtökin telja því tilefni til að viðhalda þessu kerfi um þjónustusamninga en tryggja frekar innleiðingu þessa kerfis og eftirlits með því. Segja mætti að það hafi raunar ekki verið gert með fullnægjandi hætti.

Sem dæmi mætti nefna að þau verkstæði sem bjóða upp á þessa þjónustuþyrftu að öðlast samþykki Samgöngustofu og sýna fram á að að þau hafi starfsfólk í sinni þjónustu sem gætu annast þetta eftirlit. Þá væri sjálfsagt að kveða nánar á um kvaðir varðandi skráningu verkefna og viðhalds, árlegar skoðanir á búnaði smáskipa og nánari úttekt á skjölum um borð, svo sitthvað sé nefnt. Réttilega innleidd og einföld framkvæmd ætti því frekar að vera keppikeflið frekar en að fella brott þessa heimild. Alls óvist er m.a. hvaða afleiðingar slík breyting gæti haft á mögulega mönnun smáskipa í kjölfarið. Samtökin telja því mikilvægt að þetta verði tekið til frekari skoðunar af hálfu ráðuneytisins.

Um 18. gr.

Samtökin taka undir þá breytingu sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir varðandi niðurlagningu mönnunarnefndar og að verkefni nefndarinnar verði eftirleiðis á könnu Samgöngustofu. Að öðru leyti vísa samtökin til umsagnar um 10. gr. hér að framan, auk þess sem leiðréttu þarf texta sem fylgir þeim athugasemnum sem fylgja ákvæðinu. Þar er vísað ranglega til hlutverks Siglingastofnunar Íslands varðandi ákvarðanir um frávik frá mönnun farþega- og flutningaskipa.

Um 31. gr.

Ákvæðið gerir ráð fyrir heimild til álagningar stjórnvaldssekta af hálfu Landhelgisgæslunnar vegna nánar tilgreindra brota. Samtökin vísa til framangreindar umfjöllunar um 15. gr. varðandi þörf fyrir skilríki og rafrænar skráningar á skírteinum réttindamanna því skv. drögum að 31. gr. verður heimilt að beita stjórnvaldssekt geti skipverjar ekki framvísað skírteinum. Hið sama gildir varðandi heimild til sektar vegna skyldu útgerðar og skipstjóra um að framvísa m.a. heilbrigðisvottorðum. Ekki er ljóst hvernig þessu á eftir að verða háttað í framkvæmd.

Samtökin leggja ennfremur áherslu á að gætt sé meðalhófs við álagningu stjórnvaldssekta samkvæmt frumvarpsdrögnum. Nauðsynlegt er að sektarákvörðun eigi sér ákveðinn aðdraganda, að aðvaranir séu gefnar og frestur til úrbóta veittur, auk þess sem að andmælaréttur þarf að vera tryggður og virtur í raun. Komi til þess að aðrar leiðir dugi ekki og leggja þurfi á sekt þá skuli ákvörðun fjárhæðar sektar vera í eðlilegu samhengi milli alvarleika brots og afleiðinga sem það kann að hafa, m.a. með tilliti til samstarfsvilja fyrirtækja, ásetningsstigs, ítrekunaráhrifa og annarra þátta.

Samtökin telja nauðsynlegt að bæði hámarks- og lágmarkssektarfjárhæðir verði lækkaðar skv. frumvarpsdrögnum enda kemur það ekki niður á þeim verndarhagsmunum sem ákvæðinu er ætlað að vernda. Þá er alltaf hætta á því að stjórnvaldssektir geti með tímanum keyrt fram úr hófi með hliðsjón af broti. Til að komast hjá slíku er æskilegt að vera með lægri viðmið stjórnvaldssekta. Ennfremur ber að nefna að óljóst er hvernig afmörkun á fjárhæð stjórnvaldssektar muni verða háttáð að virtum verndarhagsmunum. Þannig mun Landhelgisgæslan hafa ákveðið svigrúm til ákvörðunar á fjárhæð stjórnvaldssekta, óháð gáleysi eða ásetnings. Samtökin leggja því einnig til að ekki verði beitt stjórnvaldssektum vegna gáleysisbrota.

Þá leggja samtökin ríka áherslu á að sami einstaklingur komi ekki að framkvæmd eftirlits og rannsókn mála og meti síðar hvort tilefni sé til beitingar stjórnsýsluviðurlaga til að stuðla að hlutlægni og góðum stjórnsýsluháttum.

Um 36. gr.

Vísað er til umsagnar hér að framan um 17. gr. frumvarpsdraganna varðandi þjónustusamninga um viðhalda smáskipa.

Að öllu framangreindu virtu telja samtökin að frumvarpsdrögini séu ýmsum annmörkum háð. Mikilvægt sé því að tekið verði tillit til þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið sett fram og að viðeigandi breytingar verði gerðar á frumvarpsdrögnum. Samtökin lýsa sig reiðubúin til að eiga samtal við fulltrúa ráðuneytisins til að gera nánari grein fyrir sjónarmiðum samtakanna.

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi

