149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um siglingavernd, nr. 50/2004, með síðari breytingum (laumufarþegar, dagsektir o.fl.)

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. a laganna:

1. Fyrirsögn greinarinnar verður: *Athugasemdir og úrbætur. Dagsektir.*
2. Á eftir orðunum „framkvæmd á siglingavernd,“ í 1. mgr. kemur: þ.m.t. æfingar og þjálfun í samræmi við verndaráætlun,.
3. Í lok 1. mgr. kemur: að viðlögðum dagsektum.
4. Á eftir 1. mgr. koma 7 nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Krafa um úrbætur að viðlögðum dagsektum skv. 1. mgr. skal tilkynnt skriflega á sannanlegan hátt þeim aðila sem hún beinist að.

Verði eftirlitsskyldur aðili ekki við kröfu Samgöngustofu um viðeigandi úrbætur samkvæmt 1. mgr. getur stofnunin ákveðið að hann greiði dagsektir þar til bætt hefur verið úr annmörkum að mati stofnunarinnar.

Eftirlitsskyldum aðila sem fyrirhuguð ákvörðun um dagsektir skv. 1. mgr. beinist að skal veittur frestur til að koma að skriflegum athugasemdum áður en ákvörðun er tekin. Tilkynningu Samgöngustofu um fyrirhugaða ákvörðun um dagsektir skal fylgja skriflegur rökstuðningur.

Dagsektir geta numið frá 10.000 til 1 millj. kr. á dag. Við ákvörðun fjárhæðar dagsekta skal m.a. líta 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.

Ákvarðanir Samgöngustofu um dagsektir eru aðfararhæfar. Málskot til ráðuneytisins frestar aðför. Kærufrestur vegna ákvörðunar um dagsektir er 7 dagar.

Dagsektir skulu renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu. Óinnheimtar dagsektir falla niður þegar skyldu er fullnægt.

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

1. gr.

Í stað „og 6. gr. laga þessara“ í 15. gr. laganna kemur: „, 6. gr. og 2.-3. mgr. 8. gr. laga þessara“.

1. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Lagafrumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu að höfðu samráði við Samgöngustofu, Útlendingastofnun, ríkislögreglustjóra og ríkissaksóknara. Frumvarpið var jafnframt kynnt á samráðsgátt stjórnvalda eins og nánar verður rakið.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á gildandi lögum um siglingavernd. Breytingunum er ætlað að efla varnaðaráhrif ákvæða laganna með því að annars vegar mæla fyrir um heimild Samgöngustofu til að beita eftirlitsskylda aðila dagsektum uppfylli þeir ekki skyldur sínar samkvæmt ákvæðum laganna og hins vegar að mæla fyrir um refsingu vegna aðgengisbrota inn á haftasvæði siglingaverndar

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Þann 8. júní 2018 voru á Alþingi samþykkt lög nr. 71/2018 um breytingu á lögum um siglingavernd og lögum um loftferðir. Með lögunum voru m.a. gerðar þær breytingar á lögum um siglingavernd að lögfest var sú regla að einstaklingi væri óheimilt að fara inn á höfn, hafnaraðstöðu eða hluta haftasvæði, um borð í skip, taka sér far með skipi eða gera tilraun til að ferðast sem laumufarþegi með skipi í eða úr íslenskri lögsögu án þess að hafa fengið til þess viðeigandi heimild. Þær breytingar komu til vegna endurtekinna tilrauna einstaklinga til að brjótast inn á afmörkuð hafnarsvæði með það að markmiði að gerast laumufarþegar. Meginmarkmiðið var að draga sem mest úr tilraunum til slíkra brota. Í frumvarpi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra sem var grundvöllur þessara lagabreytinga hafði verið gert ráð fyrir lágmarksrefsingu að fjárhæð kr. 500.000 og að hámarki 5 ára fangelsi vegna slíkra brota. Í nefndaráliti sem fylgdi breytingartillögum umhverfis- og samgöngunefndar þingsins við frumvarpið kom fram að þrátt fyrir að nefndin teldi að um væri að ræða alvarleg brot fælist í frumvarpinu talsvert brött þynging refsirammans frá því sem áður var og beindi nefndin því til ráðuneytisins að endurskoða tillögu sína að refsiákvæði laganna. Að höfðu samráði við Útlendingastofnun, ríkislögreglustjóra og ríkissaksóknara leggur ráðuneytið nú til aðra leið en farin var í fyrra frumvarpi. Vissulega er nauðsynlegt, til að tryggja varnaðaráhrif, að mæla fyrir um refsingu við svo alvarlegum brotum sem aðgangsbrot inn á haftasvæði siglingaverndar eru og er því nauðsynlegt að í upptalningu í 15. gr. laganna þar sem fjallað er um refsingar sé gert ráð fyrir að aðgangsbrot skv. hinum nýju ákvæðum 2. og 3. mgr. 8. gr. séu refsiverð. Hins vegar verður hér látið við sitja að mæla fyrir um að brotin séu refsiverð innan þess refsiramma sem nú þegar er gert ráð fyrir í lögunum.

Í frumvarpi því sem var grundvöllur ofangreindra lagabreytinga voru einnig lagðar til heimildir til handa Samgöngustofu til að beita eftirlitsskylda aðila stjórnvaldssektum og dagsektum vegna brota á ákvæðum laganna. Í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar komu fram athugasemdir hvað þetta varðaði og ráðuneytið hvatt til að taka álitamálið um beitingu stjórnsýsluviðurlaga til skoðunar með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram höfðu komið við umfjöllun um frumvarpið og leggja fram nýtt frumvarp væri niðurstaða slíkrar skoðunar að brýn þörf væri á að lögfesta aukin úrræði til að knýja á um að farið sé að lögunum. Ráðuneytið hefur nú í samráði við Samgöngustofu framkvæmt slíkt mat og er niðurstaðan sú að leggja til við þingið að heimila stofnuninni beitingu dagsekta, sem er viðurkennt þvingunarúrræði stjórnvalda til að knýja á um að farið sé að lögum. Erfitt hefur t.d. reynst í framkvæmd að ganga á eftir því að haldnar séu æfingar og stóræfingar í samræmi við reglugerð um framkvæmd siglingaverndar, að framkvæmdar séu innri úttektir og að verndaráætlanir séu yfirfarnar. Þá hefur í einhverjum tilvikum gengið illa að ganga á eftir skilum á verndaráætlunum og áhættumötum en slíkt er grundvöllur fyrir vottun hafnar samkvæmt siglingarverndarlögum. Mikil bót væri ef hægt væri að ganga á slíkum kröfum með dagsektarúrræði.

Í umsögn Hafnarsambands Íslands til umhverfis- og samgöngunefndar við ofangreint frumvarp frá 2018 kemur fram að viðurlög gagnvart höfnum ættu einungis að fela í sér niðurfellingu á heimild til að starfa á grundvelli laga um siglingavernd. Við undirbúning frumvarps þessa og mat á því hvers konar úrræða væri þörf var litið til þessara sjónarmiða. Hins vegar var niðurstaðan sú að niðurfelling slíkrar heimildar væri viðamikið inngrip sem ekki væri rétt að grípa til nema í ítrustu neyð. Álagning dagsekta væri ekki jafn íþyngjandi og svipting heimildar til að starfa á grundvelli laga um siglingavernd. Niðurfelling á slíkri heimild fæli í sér að umræddri höfn væri ekki heimilt að taka á móti farþega- og flutningaskipum í alþjóðasiglingum. Niðurfellingin yrði skráð í gagnagrunn Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO) og hefði það neikvæð áhrif á orðspor hafna og ímynd Íslands ef höfn í alþjóðlegri siglingaleið missti vottun. Þá gæti slík afturköllun haft neikvæð áhrif á trúverðugleika hafnarinnar m.t.t. hafnarverndar. Einnig er ljóst að svipting heimildar til að starfa á grundvelli laga um siglingavernd gæti valdið höfn talsverðum tekjumissi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um heimild Samgöngustofu til að beita þvingunarúrræðum í formi dagsekta til að knýja á um að eftirlitsskyldir aðilar fari að lögunum. Slíkar dagsektir geta numið allt frá kr. 10.000 að 1 milljón. Sá rammi dagsekta er í samræmi við ákvæði loftferðalaga um sama efni. Gert er ráð fyrir að eðli og alvarleiki vanrækslu eða brots sem og aðrir þættir sem eðlilegt er að líta til ráði ákvörðun um fjárhæðir dagsekta innan rammans. Talið er að ákvæði af þessu tagi muni tryggja að þeir aðilar sem lúta eftirliti samkvæmt lögum um siglingavernd uppfylli skyldur sínar samkvæmt lögunum. Þannig sé betur tryggt að markmið laganna, að tryggja vernd skipa, áhafna, farþega, farms og hafnaraðstöðu fyrir hvers kyns ógn af hryðjuverkum og öðrum ólögmætum aðgerðum, náist.

Þá er í frumvarpinu mælt fyrir um að aðgangsbrot, skv. 2.-3. mgr. 8. gr. laganna, skuli vera refsiverð. Ákvæðin komu ný inn í lögin með lögum nr. 71/2018 án þess að mælt væri fyrir um refsinæmi. Slíkt ákvæði er nauðsynlegt til að tryggja varnaðaráhrif laganna og samræmi við sambærileg ákvæði loftferðalaga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ísland er skuldbundið til að innleiða og tryggja að farið sé að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/65/EB um að efla hafnarvernd sem og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 725/2004 um að efla vernd skipa og hafnaraðstöðu og nr. 884/2005 um verklagsreglur við framkvæmd skoðana framkvæmdarstjórnarinnar á sviði siglingaverndar. Framangreindar gerðir eru innleiddar í íslenskan rétt með reglugerð um framkvæmd siglingaverndar, nr. 265/2008, með síðari breytingum, og reglugerð um vernd skipa og hafnaraðstöðu, nr. 474/2007, með síðari breytingum. Reglugerðirnar sækja stoð í lög um siglingavernd nr. 50/2004.

Í úttekt eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) á hafnar og siglingavernd árið 2016 var gerð athugasemd við skort á úrræðum. Í skýrslu eftirlitsstofnunarinnar kemur m.a. fram ábending um að úrræði eftirlitsaðila til að knýja á um fylgni við reglur siglingarverndar sé ábótavant. Taka ber fram að athugasemdin felur ekki í sér frávik, heldur ábendingu til íslenskra stjórnvalda. Hins vegar er jafnframt rétt að fram komi að slík athugasemd getur haft áhrif á orðspor og samkeppnisstöðu íslenskra hafna.

5. Samráð.

Svo sem fram hefur komið var frumvarpið unnið að höfðu samráði við embætti ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, Útlendingastofnun og Samgöngustofu. Þá var við undirbúning frumvarpsins höfð hliðsjón af athugasemdum sem bárust umhverfis- og samgöngunefnd í þinglegri meðferð 263. máls á 148. löggjafarþingi (frumvarp til laga um breytingu á lögum um siglingavernd og lögum um loftferðir) og athugasemdum í nefndaráliti um það frumvarp.

…

6. Mat á áhrifum.

Vonast er til að frumvarpið hafi þau áhrif að tilraunum til innbrota á haftasvæði siglingaverndar fækki eða þeim linni alfarið, jafnframt því að aðilar standi sig enn betur við að framfylgja þeim skyldum sem á þeim hvíla lögum samkvæmt.

Ekki er gert ráð fyrir að breytingarnar hafi 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 komi til þess að stofnunin þurfi að beita slíkum úrræðum. Óhægt er um vik að gera áreiðanlegt kostnaðarmat um slíkt þar sem ekki er ljóst hversu umfangsmikil beiting úrræðanna verður. Þó er frekar gert ráð fyrir að sá kostnaður sem falla mun á stofnanir ríkisins vegna þeirra lagabreytinga sem felast í frumvarpi þessu sé óverulegur og muni rúmast innan útgjaldaramma málaflokka þeirra í fjármálaáætlun 2019-2023 sem og í fjárlögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu felst það nýmæli að Samgöngustofu verður heimilt, ef skilyrði eru fyrir hendi, að leggja dagsektir á eftirlitsskylda aðila sem láta undir höfuð leggjast að sinna skyldum sínum samkvæmt lögunum eða reglugerðum sem byggja á þeim. Skilyrði er að um sé að ræða brot eða vanrækslu á lögbundinni skyldu, svo sem að skila og uppfæra áhættumat og verndaráætlanir, framkvæma innra eftirlit, viðhalda þjálfun, halda æfingar o.fl. Ákvörðun um dagsektir verður ekki tekin nema að undangenginni málsmeðferð þeirri sem gert er ráð fyrir í ákvæðinu. Þannig gerir ákvæðið ráð fyrir að undanfari dagsekta sé í fyrsta lagi tækifæri til að gera viðeigandi úrbætur innan hæfilegs frests og í öðru lagi tilkynning um ákvörðun um beitingu dagsekta ásamt skriflegum rökstuðningi. Þá er í ákvæðinu gert ráð fyrir að ákvarðanir um dagsektir séu aðfararhæfar og kæra til ráðuneytisins fresti aðför. Er þetta í samræmi við ákvæði loftferðalaga um sama efni.

Gert er ráð fyrir því í ákvæðinu að fjárhæð dagsekta geti numið frá 10.000 til 1. millj. kr. á dag. Er það í samræmi við sektarramma fyrir sambærileg brot samkvæmt loftferðalögum. Um er að ræða nokkuð víðan ramma sem verður að telja eðlilegt í ljósi þess að þau brot sem varðað geta dagsektum eru ólík og misalvarleg og þeir aðilar sem teljast eftirlitsskyldir aðilar samkvæmt lögunum sömuleiðis. Þannig er í ákvæðinu mælt fyrir um að Samgöngustofa skuli við ákvörðun um fjárhæð dagsekta taka tillit til eðli og alvarleika vanrækslu eða brots, hvað það hefur staðið lengi, hvort um ítrekað brot er að ræða og fjárhagslegs styrkleika hins eftirlitsskylda aðila. Ákvæðið leggur þannig ákveðna rannsóknarskyldu á stofnunina til að meta eðlilega fjárhæð dagsekta á grundvelli sjónarmiða um sanngirni, jafnræði og meðalhóf, með hliðsjón af fjárhagslegri stöðu þess sem ákvörðun um dagsektir beinist að. Gert er ráð fyrir að dagsektir renni í ríkissjóð. Dagsektir eru viðurkennt þvingunarúrræði stjórnvalda til að knýja á um að farið sé að lögum en ekki sérstök tekjuöflunarleið fyrir ríkið. Því á við hin almenna regla að óinnheimtar dagsektir falla niður þegar skyldu er fullnægt. Þá skal jafnframt fresta innheimtu dagsekta ef ákvörðun um beitingu þeirra er borin undir ráðuneytið.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er aðgangsbrotum, skv. 2.-3. mgr. 8. gr. laganna, bætt við upptalningu í 15. gr. á þeim brotum sem skuli vera refsiverð samkvæmt lögunum. Ákvæði 2. og 3. mgr. 8. gr. komu ný inn í lög um siglingavernd með lögum nr. 71/2018, án þess að mælt væri fyrir um refsinæmi. Slík aðgangsbrot eru hins vegar talin til alvarlegra brota og því nauðsynlegt að kveða skýrt á um refsinæmi þeirrar háttsemi sem þar er lýst í lögum. Einungis þannig séu varnaðaráhrif þeirra tryggð, sem og samræmi við sambærileg ákvæði loftferðalaga.

Refsiramminn vegna brota á lögum um siglingavernd er skv. 15. gr. allt frá sektum og upp í tveggja ára fangelsi. Rétt er að taka fram að refsiramminn vegna sambærilegra brota á loftferðalögum er rýmri, eða allt að 5 ára fangelsi. Út frá sjónarmiðum siglingaverndar er það alvarleg ógnun við öryggi þegar óviðkomandi aðilar komast inn á haftasvæði. Hins vegar er það svo að réttlætanlegt þykir að krefjast þyngri refsingar fyrir innbrot á haftasvæði flugverndar em siglingaverndar þar sem innbrot á flugvallarsvæði sem lúta mjög ströngum alþjóðlegum kröfum um öryggi og umferðarstýringu er almennt talið um alvarlegra hættubrot. Því er hér ekki lögð til rýmkun refsirammans til samræmis við þann sem er að finna í loftferðalögum fyrir sambærileg brot.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.