

147. löggjafarþing 2017–2018.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 47/2003,  
um eftirlit með skipum, með síðari breytingum.

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

1. gr.

Á eftir 34. gr. laganna kemur ný grein, 34. gr. a., svohljóðandi, ásamt fyrirsögn:

*Stjórnvaldssektir.*

Samgöngustofa getur lagt stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn:

- 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. 9. gr., um ábyrgð skipstjóra, o.fl.,
- g. 2. og 6. mgr. 12. gr., um framkvæmd skoðunar skipa,
- h. 14. gr., um hafnarríkiseftirlit,
- i. 17. gr., um haffæri 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 lögnum, 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 og renna sektir 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 stjórnvaldssektir 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.  
*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, að höfðu samráði við Samgöngustofu, stjórnarsýslustofnun samgöngumála.

Á samráðsfundi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins, Samgöngustofu og Landhelgisgæslu Íslands, voru úrræði stofnananna skv. lögnum til umræðu. Voru aðilar sammála um nauðsyn þess að eftirlit og úrræði þeirra 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 stjórnarsýsluviðurlög vegna brota á ákvæðum laganna.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Eins og rakið er í inngangskafla greinargerðarinnar er tilefni lagasetningarinnar að tryggja markmið laga um eftirlit með skipum um öryggi til sjós. Almenn er talið að til að lög nái tilgangi sínum að hafa áhrif á athafnir borgaranna þurfi að fylgja eftir brotum á lögum með viðurlögum. Í aðaltriðum 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 stjórnarsýsluviðurlög sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega vegna háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun.

Í lögum um eftirlit með skipum er fyrst og fremst gert ráð fyrir því að um brot gegn lögnum séu kærð til lögreglu til rannsóknar. Aðeins er að finna eina tegund stjórnarsýsluviðurlaga í lögnum sem er farbann, sem eðli málsins samkvæmt kann að vera mjög þungbært úrræði.

Landhelgisgæsla Íslands hefur tekið saman yfirlit yfir kæruskýrslur frá 2013-2016. Heildarfjöldi kæra á því tímabili er 84. Kærum sem lauk með sektargerðum og dómum voru 38. Í 35 kærum urðu mál með þeim hætti að ekkert kom úr þeim.

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

Það er einnig almennt skilvirkara úrræði að stjórnvöld leggi á stjórnvaldsviðurlög en að bera mál undir dómstóla af hálfu ákærvaldsins ef það er talið líklegt til sakfellis. 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 og senda skilaboð um hvar lögbrot verða ekki liðin. Þá verður ekki framhjá því lítið að mörg mál sem eftirlitsstofnanir fást við eru oft 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 stjórnsluviðurlög 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 sjómanna laga, nr. 34/1984, 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 fyrrgreind skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum og sambærilegra ákvæða í lögum nr. 56/2010, um váttryggingastarfsemi, með síðari breytingum, efnalögum, nr. 61/2013, með síðari breytingum, og lögum nr. 75/2000, um brunavarnir, sbr. lög nr. nr. 65/2016.

### 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. másl. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. 7. gr. stjórnarskipunar laga, 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 refsíákvæða. 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 vegna lögbrota, brjóti ekki í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar. Þá hefur einnig verið talið að framangreind skipan sé í samræmi við ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu.

### 5. Samráð.

[Kemur síðar]

### 6. Mat á áhrifum.

[Kemur síðar]

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

## Um 1. gr.

*Um 1. mgr.*

Í þessu ákvæði segir að Samgöngustofa geti lagt stjórnvaldssektir á einstaklinga eða lögaðila sem brýtur gegn nánar tilteknum ákvæðum laga um eftirlit með skipum. Upptalning þeirra ákvæða sem koma til greina er í samræmi við þau lög sem höfð voru til hliðsjónar auk fyrirmyndar sem fram kemur á bls. 37 í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. Mikilvægt er að í ákvæði sem heimilar álagningu stjórnvaldssekta komi skýrlega fram hvaða athafnir eða athafnaleysi geta leitt til þeirra. Óæskilegt er að öll brot, sama hversu smávægileg þau eru, geti varðað stjórnvaldssektum, heldur beri að meta hvaða ákvæði það eru sem helst koma til álita að beita slíkum úrræðum.

*Um 2. mgr.*

Eins og rakið er í kafla 3 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 til hliðsjónar 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 lögnum, 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 renna sektir í ríkissjóð, að frádragnum 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 stórkostlegt gáleysi enda verður að telja það réttlætanlegt í ljósi þeirra hagsmuna sem lögnum 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 aðili geti skotið ákvörðun Samgöngustofu um stjórnvaldssektir til ráðherra. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringar.

Um 2. gr.

Þessi grein þarfnast ekki skýringar.