

147. löggjafarþing 2017–2018.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 119/2012, um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála, með síðari breytingum.

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

1. gr.

Á eftir 9. gr. laganna kemur ný grein, 9. gr. a., svohljóðandi, ásamt fyrirsögn:

Birting alþjóðlegra reglna á sviði siglinga.

Viðaukar og kóðar við alþjóðasamninga á sviði siglinga, sem Ísland er aðili að, skulu birtir á heimasíðu Samgöngustofu, enda hafi meginefni viðkomandi alþjóðasamninga verið birt í C-deild Stjórnartíðinda. Einnig skal birta á heimasíðu Samgöngustofu dreifibréf og leiðbeiningareglur sem Alþjóðasiglingamálastofnunin eða önnur alþjóðastofnun gefur út til nánari framkvæmda viðkomandi alþjóðasamningum. Heimilt er að birta eingöngu erlendan frumtexta af viðaukum, kóðum, dreifibréfum og leiðbeiningarreglum.

Við birtingu skv. 1. mgr. þessarar greinar skal útgáfudagur tilgreindur. Fyrirmælum sem felast í viðaukum og kóðum, dreifibréfum og leiðbeiningarreglum, skal ekki beitt fyrr en birting hefur farið fram á heimasíðu Samgöngustofu, nema þau geymi ákvæði algerlega einkamálaeðlis og aðilar hafi komið sér saman um að skipti þeirra fari eftir óbirtum fyrirmælum. Fyrirmælin binda alla frá og með deginum eftir birtingu þeirra á heimasíðu Samgöngustofu ef þau geyma ekki aðrar ákvarðanir um gildistöku sína.

Þeim sem þess óska skal gefinn kostur á að fá sendar tilkynningar frá Samgöngustofu þegar birtir eru nýir viðaukar eða kóðar, auk dreifibréfa og leiðbeiningareglna, eða þeim breytt.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um birtingu skv. þessari grein í reglugerð.

2. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, að höfðu samráði við Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála. Með því er lagt til að Samgöngustofa birti á heimasíðu sinni ýmsa gerninga, s.s. viðauka og kóða við

alþjóðasamninga á sviði siglinga sem Ísland er aðili að. Sambærilegt ákvæði var að finna í lögum nr. 6/1996, um Siglingastofnun Íslands, sbr. lög nr. 39/2004, en þau lög féllu brott við stofnun Samgöngustofu.

Ísland er aðili að Alþjóðasiglingamálastofnuninni (e. International Maritime Organization, IMO) og hefur undirgengist 33 alþjóðasamninga sem samdir hafa verið á vettvangi stofnunarinnar. Alþjóðasiglingamálastofnunin hefur hafið umfangsmikla úttekt á öllum aðildarríkjum hennar en markmið þessarar úttektar er að leiða í ljós hvernig ríkin hafa innleitt ákvæði sex alþjóðasamninga sem taldir eru til grundvallarsamninga. Um er að ræða:

- 1) alþjóðasamning um öryggi mannlífa á hafinu frá 1974 (e. International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS),
- 2) alþjóðasamning um varnir gegn mengun frá skipum frá 1973, með síðari breytingum (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, MARPOL),
- 3) alþjóðasamning Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar um þjálfun, skírteini og vaktstöður sjófarenda frá 1973, með síðari breytingum (e. International Maritime Organization Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping, STCW),
- 4) alþjóðasamning um hleðslumerki skipa frá 1966, með síðari breytingum (e. International Load Line Convention, Load Lines),
- 5) alþjóðasamning um mælingar skipa frá 1969, með síðari breytingum (e. International Convention on Tonnage Measurement of Ships, TONNAGE),
- 6) alþjóðareglur til að koma í veg fyrir árekstra á sjó frá 1973, með síðari breytingum (e. International Regulations for Preventing Collisions at Sea, COLREG)

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur falið Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála, verkefnastjórn úttektarinnar en gert er ráð fyrir að hún fari fram á vordögum 2019. Í tengslum við þessa úttekt hafa ráðuneytið og Samgöngustofa kannað sérstaklega hvernig staðið hefur verið að birtingu alþjóðasamninga og breytinga á þeim á sviði siglinga hér á landi og hefur komið í ljós að víða er pottur brotinn. Var því talin þörf á því að ráðist yrði í samningu þessa frumvarps til að tryggja gilda birtingu og framkvæmd þeirra hér á landi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ísland er, sem fyrr segir, aðili að 33 alþjóðasamningum sem samdir hafa verið á vettvangi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar. Almenn er það svo að marghliða alþjóðasamningar eru samdir á löngum tíma og á sérstökum ráðstefnum. Þegar kemur að því að breyta þeim er ferlið oft svipað. Það er meginkeppi siglinga að þær eru alþjóðlegar og breytingar eru örar. Þetta hefur leitt til þess á undanförunum áratugum að tæknileg atriði þessara samninga hafa verið færð úr meginefni samninganna sjálfra og þau sett í aðra gerninga sem sækja stoð í meginefni alþjóðasamninganna. Þessir gerningar kallast yfirleitt kóðar eða viðaukar. Í þessu felst töluvert hagræði, m.a. vegna þess að almennt er einfaldara að breyta kóðum og viðaukum en meginefni alþjóðasamninga. Þá hefur einnig færst í aukana að mælt er fyrir um reglur í ályktunum funda á vettvangi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar, s.s. allsherjarþingsins eða laganeftardarinnar, ásamt dreifibréfum, alþjóðlegum stöðlum og reglum viðurkenndra flokkunarfélaga.

Siglingastofnun Íslands, nú Samgöngustofa, áætlaði á sínum tíma að umfang texta kóða og viðauka sé a.m.k. 6400 blaðsíður. Texti annarra gerninga, s.s. ályktana og dreifibréfa, er þá ekki með talinn. Þá leiðir einfaldari málsmeðferð til þess að þessir gerningar eru í

stöðugri endurskoðun þannig að texti þeirra breytist sífellt og á þann veg að heildarmagn eykst.

Birting þessara framangreindra gerninga er mjög ábótavant hér á landi en flestir hafa ekki verið birtir í Stjórnartíðindum né þýddir. Það yrði þungbært fyrir íslenska stjórnslu að birta þennan fjölda gerninga og að sjá til þess að þeir væru birtir í Stjórnartíðindum.

Ísland er þó eftir sem áður aðili að þessum samningum að þjóðarétti og hefur skuldbundið sig til að hrinda ákvæðum þeirra í framkvæmd hér á landi. Til þess að þeir sem lög og reglur beinast að geti farið eftir þeim er nauðsynlegt að þeir geti kynnt sér efni þeirra.

Þrjár leiðir eru almennt færar í þessum efnunum.

1. Þýða og birta viðauka og kóða, ásamt dreifibréfum og leiðbeiningarreglum, í samræmi við ákvæði laga nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, með síðari breytingum. Þessi leið yrði mjög kostnaðarsöm og seinvirk þar sem umfang þessara gerninga er það mikið og breytast ört. Að mati ráðuneytisins er þessi leið ekki raunhæf.
2. Mæla fyrir um einfaldari birtingarhátt en fram kemur í lögum nr. 15/2005.
3. Viðhalda óbreyttu ástandi og aðhafast ekkert. Að mati ráðuneytisins er þessu kostur ekki vænlegur.

Það er því tillaga þessa frumvarps að Samgöngustofu verði falið að birta á heimasíðu sinni kóða og viðauka við alþjóðasamninga á sviði siglinga, sem Ísland er aðili að, ásamt dreifibréfum og leiðbeiningarreglum sem Alþjóðasiglingamálastofnunin eða önnur alþjóðleg stofnun gefur út til nánari framkvæmda á viðkomandi alþjóðasamningum. Birting þessi komi í stað birtingar í Stjórnartíðindum og teljist því sérlög um birtingarháttu fyrirmæla sem felast í viðaukum, kóðum og öðru við alþjóðasamninga á sviði siglinga. Í ljósi þess að seinvirkt og kostnaðarsamt yrði að þýða alla þessa gerninga er lagt til að Samgöngustofu verði heimilað að birta erlendan frumtexta þeirra á heimasíðu sinni. Verður að telja það heimilt í ljósi þess að þessir alþjóðasamningar varða afmarkaðan hóp manna sem með sanngirni má ætlast til að skilji hið erlenda mál vegna menntunar sinnar eða annarrar sérhæfingar. Auk þess varða flestir þessara samninga kaupskip, sem eru mjög fá héraendis, auk þess sem töluverður hluti ákvæða þeirra fjallar um kröfur til smíði og búnaðar slíkra skipa.

Telja verður ekki seinna vænna að heimila þennan einfalda birtingarhátt í ljósi væntanlegrar úttektar Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar á innleiðingu alþjóðasamninga á sviði siglinga hér á landi. Í ljósi þess að flestir gerninganna eru óbirtir er því mikið verk að vinna.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lögð til breyting á lögum nr. 119/2012, um Samgöngustofu, stjórnslustofnun samgöngumála, með síðari breytingum. Lagt er til að Samgöngustofa muni birta á heimasíðu sinni viðauka og kóða við alþjóðasamninga á sviði siglinga, sem Ísland er aðili að, ásamt dreifibréfum og leiðbeiningarreglum sem gefin eru út til nánari framkvæmda framangreindra samninga.

Um birtingu alþjóðasamninga og annarra alþjóðlegra gerninga gilda lög nr. 15/2005. Þar segir í 1. mgr. 4. gr. að í C-deild Stjórnartíðinda skuli birta samninga við önnur ríki og auglýsingar varðandi gildi þeirra. Samkvæmt þessum lögum ber að birta viðauka og kóða, dreifibréf og leiðbeiningarreglur í C-deild Stjórnartíðinda ef byggja skal á þeim ákvæðum sem þar er að finna. Eins og áður hefur komið fram er það ekki gert. Ákvæði það, sem frumvarp þetta leggur til, mun því, verði það að lögum, gilda sem sérlög gagnvart hinum almennari lögum nr. 15/2005.

Með alþjóðasamningum í skilningi þessa frumvarps er vísað til hugtaksins þjóðréttarsamningur og venjubundinnar skilgreiningar þess hugtaks. Um er að ræða bindandi gerning sem aðilar þjóðaréttarins, sem geta verið bæði ríki og alþjóðastofnanir, gera sín á milli og ætlað er að skapa rétt fyrir og leggja skyldur á samningsaðila. Þegar rætt er um alþjóðasamninga á sviði siglinga er fyrst og fremst verið að vísa til samninga sem eru á forræði Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar en einnig er gert ráð fyrir að hér geti fallið undir alþjóðasamningar á vettvangi annarra stofnana, eins og Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (e. International Labour Organization), en ýmsir samningar hafa verið gerðir á vettvangi þeirrar stofnunar sem varða réttindi sjófarenda, eins og alþjóðasamningur um vinnuskilyrði farmanna (e. Maritime Labour Convention, MLC).

Eins og áður hefur komið fram er umfang þessara gerninga mjög viðamikil og því yrði erfitt og kostnaðarsamt að þýða texta þeirra fyrir birtingu. Aukin heldur er hér um að ræða mjög tæknilega texta sem varðar afmarkaðan hóp sérfróðra manna. Til þess að heimilt sé að birta ekki á íslensku er þörf á heimild í lögum, sbr. lög nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknaðs, með síðari breytingum, en íslenska er þjóðtunga Íslendinga og opinbert mál á Íslandi, sbr. 1. gr. laganna. Þá segir enn fremur í 8. gr. sömu laga að íslenska sé mál Alþingis, dómstóla, stjórnvalda, jafnt ríkis sem sveitarfélaga, skóla á öllum skólastigum og annarra stofnana sem hafa með höndum framkvæmdir og veita almannaþjónustu. Samkvæmt þessu skal íslenska notuð í lögum og reglugerðum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands frá 1944 segir í 27. gr. að lög skuli birt en um birtingarháttu og framkvæmd laga fari að landslögum. Í ákvæðinu felst að almenningur og lögaðilar skuli ekki fara eftir óbirtum lögum en þeim er nauðsynlegt að geta fengið vitneskju um tilvist laga og um efni þeirra reglna sem í þeim felast.

Ákvæði um birtingu laga var einnig að finna í eldri stjórnarskrám Íslands, enda hefur verið litið svo á hér á landi frá fornu fari, að birting laga væri sjálfsögð og nauðsynleg, þó að birtingaraðferðin hafi verið breytileg, svo sem edlilegt er. Á þjóðveldisöld var það hlutverk lögsögumanns að segja mönnum lög in á Alþingi og síðar á leiðarþingum. Með því að Jónsbók var lögtekin árið 1281 var hlutverk lögsögumanns fært til lögmanns, oddvita Alþingis, að segja mönnum lög en þau voru einnig lesin í Lögréttu og á héraðsþingum.

Með stofnun embættis alþingisskrifara árið 1631 var farið að halda skipulega alþingisbækur og undir lok 17. aldar var farið að prenta alþingisbækur. Þegar Alþingi var lagt niður árið 1800 var lagabirting falin Landsyfirdóminum. Jafnframt skyldi lesa tilskipanir sem almenning vörðuðu á þingum, nánar tiltekið manntalsþingum, og sú birting vera bindandi fyrir alla, ennfremur voru lög birt í kirkjum landsins af prédikunarstólum.

Aðalatriðið með birtingu laga er að fyrirmæli þeirra séu birt með þeim hætti að almenningur geti aflað sér vitneskju um þau. Eftir það verði allir að sæta ákvæðunum, en enginn fyrir þann tíma. Lög nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, mæla fyrir um að lög, stjórnvaldsfyrirmæli og samninga við önnur ríki, svo og auglýsingar varðandi gildi þeirra, skuli birt í Stjórnartíðindum. Ráðuneyti það, sem fer með dómsmál, gefur út Stjórnartíðindi. Með gildistöku laga nr. 15/2005 var heimilað að gefa Stjórnartíðindi eingöngu út á rafrænu formi að ákveðnum skilyrðum fullnægðum.

Með frumvarpi þessu er, sem fyrr segir, lagt til að heimilað verði að birta viðauka og kóða við alþjóðasamninga á sviði siglinga, á heimasíðu Samgöngustofu. Í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 15/2005, var sérstaklega rætt um birtingarháttu og framkvæmd. Ekki var

talið að rafræn birting bryti gegn 27. gr. stjórnarskrárinnar ef hún uppfyllti ákveðin skilyrði til að tryggja að grunnrök birtingarreglunnar næðu fram að ganga.

Í fyrsta lagi verður almenningur að hafa aðgang að nauðsynlegum vél- og hugbúnaði til að nálgast hinar rafrænu heimildir. Fyrirkomulag rafrænnar birtingar mætti því ekki vera með þeim hætti að almenningur þyrfti að leggja út sérstakan kostnað við öflun á slíkum búnaði.

Í öðru lagi er það skilyrði að almenningur hafi nægilega kunnáttu (tölvulæsi) til að umgangast það kerfi sem notað er til birtingar en sá mælikvarði virðist miða við tölvueign og netnotkun landsmanna.

Það er þó ekki nægilegt að almenningur búi yfir nauðsynlegum búnaði og kunnáttu til að nálgast hinar rafrænu heimildir heldur þarf rafræn birting að uppfylla tæknileg skilyrði.

Í fyrsta lagi er það skilyrðið um traust en það skilyrði er tvíþætt. Annars vegar verður kerfið að vera þannig úr garði gert að raunverulegt aðgengi almennings sé tryggt. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að lög verða bindandi eftir að þau hafa verið birt. Má því enginn vafi vera á að almenningur hafi í raun mátt kynna sér efni laganna með aðstoð upplýsingatækni á ákveðnu tímamarki. Hins vegar verður kerfið að vera þannig búið að það geti geymt varanlega gögn og framvísað þeim til notenda um ótiltekna framtíð.

Í öðru lagi er það skilyrðið um öryggi kerfisins. Með því er átt við að upplýsingar sem þar birtast séu örugglega réttar með tilliti til villna eða jafnvel íhlutunar óviðkomandi aðila.

5. Samráð.

[Verður bætt við síðar]

6. Mat á áhrifum.

[Verður bætt við síðar]