

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Kópavogur, 3. febrúar 2022

Efni: Umsögn FÍA um frumvarp til laga um loftferðir

Vísað er til stjórnarfrumvarps til laga um loftferðir, sbr. 186. mál (þskj. 188, 152. löggjafarþing 2021-2022) og með bréfi þessu leggur Félag íslenskra atvinnuflugmanna (FÍA) fram umsögn um frumvarpið. FÍA hefur fylgst vel með ferlinu og veitt umsagnir á fyrri stigum þess. Félagið fagnar því að farið hafi verið í heildarendurskoðun á löggjöfinni og telur að með því verði fengin heildstæð og aðgengilegri lög í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar sem ríkið hefur gengist undir og stefnu stjórnvalda á sviði flugsamgangna. Ljóst er að flug skiptir verulegu máli fyrir hagvöxt og atvinnusköpun og er talin mikilvæg stoð í hagkerfinu. Ítrekar það mikilvægi þess að vel sé staðið að regluverki og lagaumgjörð. Í frumvarpinu eru lagðar til veigamiklar breytingar frá núgildandi lögum og hefur FÍA kynnt sér efni þess og vill með umsögn þessari leggja fram eftirfarandi athugasemdir.

Ráðningarfyrirkomulag flugmanna og tengsl við flugöryggi

Efst í huga FÍA við yfirferð frumvarpsins er að tryggja þurfi betur ráðningarfyrirkomulag flugmanna enda hefur það bein tengsl við flugöryggi. FÍA hefur áður bent á þetta í umsögnum sínum en telur nú enn mikilvægara en áður að lagst verði með skýrum hætti gegn því að ráðningar flugmanna fari fram með óhefðbundnum hætti, þ.e. í gegnum starfsmannaleigur og með verktakasamningum. Telur FÍA mikilvægt að mörkuð verði skýr stefna í þessum efnunum og að tækifæri sé til þess með nýjum lögum um loftferðir. Verður nánar vikið að þessu í athugasemdum okkar með hverjum kafla frumvarpsins þar sem það á við.

Eins og bent er á í greinargerðinni með frumvarpinu er framlag flugs og flugtengdrar starfsemi til vergrar landsframleiðslu á Íslandi 13.4% á meðan sama hlutfall á heimsvísu er um 3.6%. Það er því ljóst að Íslendingar eiga mikið undir því að halda uppi öflugum flugrekstri hér á landi. **Umsögn FÍA byggir á því að tryggja flugöryggi en einnig á því að vernda íslensk störf í flugi og vinna gegn því að starfseminni verði útvistað eða hún færð til ríkja þar sem launa- og um leið framfærslukostnaður er mun lægri og félagsleg réttindi ekki tryggð.**

FÍA styður virka samkeppni en vill um leið stuðla að því að hún sé heilbrigð og að jafnræði ríki meðal aðila. Við sáum nýlega hvernig Norðmenn brugðust við þegar flugfélag frá Austur-Evrópu með erlenda starfsmenn á ósamkeppnishæfum kjörum hóf innanlandsflug milli fjölmargra staða þar í landi. Forsætisráðherra Noregs hvatti landa sína til að sniðganga félagið vegna aðbúnaðar og kjara þess fólks er þar starfar á grundvelli verktakasamninga og leiddi samstaða Norðmanna til þess að flugfélagið féll frá stórum hluta áforma sinna. Engu að síður höfðu norsk stjórnvöld fá lagaleg úrræði til að beita fyrir sig og teljum við mikilvægt að íslensk stjórnvöld dragi lærdóm af reynslu Norðmanna og tryggi að sambærileg staða komi ekki upp hér á landi.

Legi Íslands er einstök og það er til mikils að vinna að geta sett upp leiðarkerfi líkt og íslensk flugfélög hafa lagt mikla vinnu í að þróa og byggja upp. Í núverandi lagaumhverfi okkar erum við algjörlega varnarlaus gagnvart því að annar evrópskur flugrekandi kæmi inn á íslenskan markað og færi í samkeppni um leiðarkerfið eða hluta þess frá Íslandi.

Við höfum séð að flugrekendum sem stunda félagsleg undirboð hefur gengið afar illa að festa sig í sessi í Danmörku og hefur ítrekað verið bolað burtu þaðan. Er það vegna sterkrar vinnulöggjafar í Danmörku. Þetta segir okkur að við getum spyrnt á móti á sama tíma og við virðum fjórfrelsi EES samningsins. Þessu til stuðning má benda á dóm félagsdóms í Danmörku sem kveðinn var upp þann 12. nóvember 2020 þar sem staðfest var að flugfélagið Primera hafði brotið gegn lögum með því að ráða flugmenn með bækistöð í Danmörku sem verktaka.¹

Almennar reglur vinnumarkaðsréttar gilda um störf flugmanna en í lögum um loftferðir er þeirra störfum þó markaður skýrari rammi með ýmsum sérreglum og því fullt tilefni til þess að taka á athugasemdum flugmanna varðandi starfsumhverfi þeirra í lögunum.

Undanfarinn áratug hefur víða orðið breyting á ráðningarfyrikomulagi 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 fjölgað. 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. 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 hans 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 samkvæmt 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.² Leggur FÍA til að slíkir samningar verði einnig bannaðir hér á landi. Til stuðnings framangreindu bendir FÍA á niðurstöður tveggja rannsókna³ sem sýna fram á tengsl milli ráðningarforms og öryggismenningu fyrirtækja sem flugmenn störfuðu hjá. Með því er átt við að bein tengsl séu á milli ráðningarfyrikomulags flugmanna og sýn þeirra á öryggisstefnu vinnuveitanda sem geti síðan 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“⁴ þar

¹ Sjá frétt um dóminn hér: <https://luftfart.nu/ny-dom-i-primera-sag/?fbclid=IwAR3rdFfrtKqTeCCONYwi4XvMIhQ6jUPRvKM1HZTujZUFS7tWqk1-V3BDW54>

² Austurríki, Belgía, Tékkland, Danmörk, Frakkland, Þýskaland, Ungverjaland, Ítalía, Holland, Pólland og Spánn eru dæmi um ríki sem hafa bannað „zero hours contracts“.

³ 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.“

⁴ 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>

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. *operating 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.

Athugasemdir FÍA við einstaka kafla frumvarpsins

1) Kafli II. Stjórn flugmála

FÍA telur að við ákvæði 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins mætti bæta Vinnumálastofnun við lista þeirra stjórnvalda sem eru Samgöngustofu til aðstoðar við eftirlit en að mati FÍA hefur skort allt eftirlit með erlendum flugrekendum sem setja upp starfstöð hér á landi. Dæmi eru um að starfsmenn erlendra flugrekenda fái greitt langt undir lágmarkskjörum samkvæmt íslenskum rétti. Með lögum sem sett hafa verið á sviði vinnuréttar er kveðið á um grundvallarreglur sem varða réttindi og skyldur launafólks og atvinnurekenda sem starfa hér á landi. Lögin kveða yfirleitt á um lágmarksréttindi. Óheimilt er að gera samninga um lakari réttindi en kveðið er á um í lögnum og teljast slíkir samningar ógildir. FÍA kallar hér eftir virkara eftirliti með flugrekendum sem hafa starfstöð hér á landi og nánari útlistun á framkvæmd og umfangi þess eftirlits.

Almenn vinnulöggjöf heyrir undir félagsmálaráðuneytið sem fer með yfirstjórn þessa málaflokks en Vinnueftirlit ríkisins og Vinnumálastofnun fara með framkvæmd einstakra málaflokka. Sérstök löggjöf varðandi opinbera starfsmenn fellur undir fjármálaráðuneytið. Hafa ber í huga að ýmiss konar sérreglur gilda um afmarkaða hópa á vinnumarkaði, svo sem sjómenn og bankastarfsmenn. Jafnframt er kveðið á um réttindi launafólks í kjarasamningum aðila vinnumarkaðsins.

Í þessu tilliti bendir FÍA á, líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu, að samræming löggjafar á sameiginlega markaði Evrópska efnahagssvæðisins og einsleitni, ekki aðeins í löggjöf heldur einnig í framkvæmd, er undirstaða jafnrar samkeppnisstöðu fyrirtækja og einstaklinga sem á markaðinum starfa.

2) Kafli III. Aðgangur að íslensku yfirráðasvæði

Ákvæði 23. gr. frumvarpsins veitir víðtækar heimildir til flugs í ábataskyni til, frá og innan íslensks yfirráðasvæðis. FÍA kallar eftir því að ríkari kröfur verði gerðar til flugrekenda sem tilgreina heimahöfn eða bækistöð á Íslandi, s.s. kröfur til félagslegra réttinda og ráðningarsambands flugverja við flugrekendur.

3) Kafli VIII. Flugrekstrarleyfi

Af ákvæðum VIII. kafla frumvarpsins er ljóst að erlendir aðilar geta sótt um flugrekstrarleyfi hér á landi. Í þessum kafla er því tilvalið að setja frekari skilyrði um að þessir aðilar séu með kjarasamning við flugmenn sína og tryggja að þeir starfi ekki á verktakasamningum sem undirbjóða íslenska kjarasamninga. Þannig er beint ráðningarsamband flugmanna gert að kröfu og tengt við veitingu flugrekstrarleyfis. Vísað er til fyrri umræðu varðandi tengsl flugöryggis og verktakasamninga flugmanna í þessu tilliti.

Í 93. gr. kemur fram reglugerðarheimild til handa ráðherra þar sem m.a. kemur fram að hægt sé að setja fram kröfur til starfsfólks og verktaka. Þarna mætti setja skýrt að þetta eigi ekki við um flugmenn, þ.e. að þeir geti ekki verið verktakar.

4) Kafli IX. Starfræksla loftfara

Í 100. gr. frumvarpsins er fjallað um varaflugvelli en það er sjónarmið FÍA að við starfrækslu flugvéla á leið til áfangastaðar á Íslandi skuli ávallt gera ráð fyrir varaflugvelli í flugáætlun og tilsvarendi eldsneytisforða, óháð þjóðerni flugrekanda og upphafsstað. Í umfjöllun um þetta viðfangsefni er ástæða til að hafa til hliðsjónar grein CAT.OP.MPA.180 í reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 965/2012 um tæknikröfur og stjórnarsýslureglur í tengslum við starfrækslu loftfara, en þar er að finna undankomuleið frá kröfu um varaflugvelli.

CAT.OP.MPA.180 Selection of aerodromes — aeroplanes

(b) The operator shall select at least one destination alternate aerodrome for each instrument flight rules (IFR) flight unless the destination aerodrome is an isolated aerodrome or:

(1) the duration of the planned flight from take-off to landing or, in the event of in-flight replanning in accordance with CAT.OP.MPA.150(d), the remaining flying time to destination does not exceed six hours; and

(2) two separate runways are available and usable at the destination aerodrome and the appropriate weather reports and/or forecasts for the destination aerodrome indicate that, for the period from one hour before until one hour after the expected time of arrival at the destination aerodrome, the ceiling will be at least 2 000 ft or circling height + 500 ft, whichever is greater, and the ground visibility will be at least 5 km.

Ofangreint ákvæði gerir flugfélögum kleift að fljúga til Keflavíkurlugvallar án þess að gera ráð fyrir varaflugvelli í flugáætlun og tilsvarendi eldsneytisforða, ef skýjahæð er a.m.k. 2000' og skyggni 5 km innan tveggja klukkustunda tímaramma, þar sem Keflavíkurlugvöllur er búinn tveimur flugbrautum. Að mati FÍA er þarna um að ræða meginlandshugmyndafræði sem ekki sé forsvaranlegt að heimfæra uppá N-Atlantshafið og eyju með fáum og krefjandi flugvöllum.

Í Atlantshafshandbók Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (e. North Atlantic operations and airspace manual) segir á blaðsíðu 159 um veðurfar á Íslandi:

4.1.2 Do not be misled, however, into expecting balmy temperatures and unlimited visibility. Extreme seasonal variations are to be anticipated. Like the majority of the North Atlantic, rapidly changing weather conditions involving severe icing, severe turbulence, and heavy precipitation are common, particularly during the wintertime. Again, these rapid changes make accurate forecasts extremely difficult.

Flugmenn þekkja að það er ekki eingungis skyggni og skýjahæð sem lokar flugvöllum og því full ástæða að gera þá ófrávíkjanlegu kröfu, að við starfrækslu flugvéla á leið til áfangastaðar á Íslandi, skuli gera ráð fyrir varaflugvelli í flugáætlun og tilsvarendi eldsneytisforða, óháð þjóðerni flugrekanda og upphafsstað til þess að tryggja flugöryggi og almannahagsmuni.

5) Kafli X. Vinnuumhverfi flugverja

Í 117. gr. frumvarps kemur fram að flugrekandi skuli stuðla að góðum aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi um borð í loftförum og að virkt eftirlit sé með því að vinnuumhverfi þar fullnægi kröfum laga og reglugerða. FÍA fagnar því að hér sé litið til stefnu Evrópusambandsins varðandi Aviation Safety for Europe (COMMISSION (2015) 0598 – final), sem fjallar um mikilvægi félagslegra réttinda og vinnulöggjafar í tengslum við flugöryggi. FÍA telur þó að hér þurfi hlutverk aðila að vera vel skilgreind og kallar eftir lýsingu á því eftirliti sem á að fara fram og að það sé útfært með nákvæmum hætti.

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 loftförum. 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 vinnuumhverfi um borð í flugvélum. Útfærsla viðeigandi ákvæða þarf að vera þannig að áhafnir geti vitað hvert þær geti leitað telji þær að vinnuumhverfi 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.

6) Kafli XI. Tilkynning atvika í flugi

FÍA fagnar ákvæðum kaflans um sanngirnismenningu sem FÍA telur afar mikilvæga í störfum flugmanna. Hvað varðar störf rannsóknarnefndar samgönguslysa vill FÍA þó koma því á framfæri að við teljum mikla þörf á að efla nefndina enda óforsvaranlegt hversu langan tíma tekur að fá niðurstöður og skýrslur í kjölfar flugatvika og slysa. Rannsóknir nefndarinnar eru þannig mun meira íþyngjandi fyrir málsaðila en þær gætu verið vegna þessa dráttar.

7) Kafli XIII. Flugvernd

FÍA hefur áður gert athugasemdir varðandi innleiðingu á ákvæðum reglugerðar nr. 2019/103 til breytinga á reglugerð um flugvernd nr. 2015/1998 varðandi bakgrunnsathuganir og fagnar því að búið sé að aðlaga það að íslensku umhverfi í samræmi við fyrri athugasemdir FÍA. Aðlögunin felst m.a. í því að gera ráð fyrir að ekki er starfrækt leyniþjónusta hér á landi og hefði slík aðlögun ekki verið gerð hefði það getað leitt til synjunar á bakgrunnsathugunum flugmanna. Er þetta mjög mikilvægt fyrir starfsöryggi flugmanna enda má aldrei ganga lengra í könnun á bakgrunni en þörf krefur hverju sinni.

8) Kafli XV. Aðgangur að markaði, þjónustugjöld ofl.

Í 189. gr. frumvarpsins kemur fram heimild ríkisstjórnar til samningagerðar um markaðsaðgang flugrekenda og annarra er annast flugtengda starfsemi o.fl. en að mati FÍA er mikilvægt í því tilliti að tekið sé fram og gætt sé að félagslegum réttindum flugmanna. Er hér sérstaklega átt við að teknar séu upp reglur í lögunum sem koma í veg fyrir að flugmenn vinni á verktakasamningum líkt og áður hefur verið fjallað um í umsögn þessari.

9) Kafli XIX. Leit, aðstoð og björgun

Töluverðar breytingar eru settar fram í frumvarpinu hvað varðar leit, aðstoð og björgun og telur FÍA að ákvæðið geti haft töluverð áhrif á störf flugmanna Landhelgisgæslunnar. Telja verður að nýlunda sú sem setja á í lög í nýju ákvæði 222. gr. nýrra loftferðalaga sé orðuð með afar opnum hætti og að löggjafinn setji með þessu mikið sjálfsákvörðunarvald í hendur ráðherra þegar kemur að leit og björgun af hálfu erlendra hagaðila eða erlendra þjóðríkja innan íslenska björgunarsvæðisins eða á íslensku yfirráðasvæði. Kemur skýrt fram að lögreglu og Landhelgisgæslunni sé heimilt að fela öðrum aðila leit, aðstoð og björgun að hluta eða öllu leyti að höfðu samráði við ráðherra. Er lögð sérstök áhersla á að þessu hlutverki verði sinnt á sem hagkvæmastan og skilvirkastan hátt. Telur FÍA að með þessu sé ráðherra í lófa lagið að kalla til þjónustu erlendra aðila og spara þannig kostnað vegna reksturs Landhelgisgæslunnar, bæði launakostnað og viðhald véla. Þetta geti haft afar neikvæð áhrif á starfsemi Landhelgisgæslunnar. Þyrfti heimildin að vera mun skýrari og t.a.m. telja upp í hvaða atviksbundnu tilvik er heimilt að óska eftir aðstoð og hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyllt.

Sé óskað nánari upplýsinga eða gagna um ofangreind atriði er FÍA reiðubúið að veita þær.

Fyrir hönd Félags íslenskra atvinnuflugmanna,

Sonja Bjarnadóttir Backman, lögfræðingur FÍA