

RANNSÓKNARNEFND SJÓSLYSA
Flugstöðinni, 340 Stykkishólmur

it/

Varðar: *Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um rannsóknir sjóslysa.*

Yðar tilvitnun: Þingmál 552.

Vísað er til bréfs yðar, herra nefndarritari, dags. 6. febrúar sl. þar sem óskað er eftir umsögn rannsóknarnefndar sjóslysa (RNS) um frumvarp til laga um breytingu á lögum um rannsóknir sjóslysa nr. 68/2000. Þess skal getið að bréf yðar barst ekki skrifstofu nefndarinnar fyrir en 17. febrúar sl. enda stílað á samgönguráðuneytið, Hafnarhúsinu við Tryggvagötu, Reykjavík, en skrifstofa nefndarinnar er í flugstöðinni Stykkishólmi. Þar sem nefndin hefur haft svo skamman tíma til að skoða frumvarpið hefur hún ekki fundað sérstaklega í tilefni af bréfi yðar en hafði reyndar áður fjallað nokkuð um efni frumvarpsins, sbr. siðar.

Vakin er athygli á því að hinn 8. janúar sl. voru undirritaður og Jón A. Ingólfsson framkvæmdastjóri RNS kallaðir á fund í samgönguráðuneytinu þar sem farið var yfir drög að frumvarpinu og greingerð með því. Þar komum við á framfæri helstu athugasemdum nefndarinnar við efni frumvarpsins og kváðust starfsmenn ráðuneytisins ætla að fara nánar yfir þær og var ekki annað að skilja en tekið yrði tillit til einhverra okkar athugasemda. Það hefur hins vegar ekki orðið raunin og frumvarpið sem nú hefur verið lagt fyrir Alþingi er nánast óbreytt frá drögunum sem voru til skoðunar í ráðuneytinu 8. janúar sl.

Skal nú gerð grein fyrir helstu athugasemdum RNS við frumvarpið.

Almennt:

RNS telur ljóst að umrætt frumvarp er komið fram vegna þeirra nýmæla að RNS skuli láta rannsókn sjóslyss „ná til fyrirkomulags tilkynninga um sjóslys, til leitar, björgunaraðgerða og annarra aðgerða sem ætlað er að draga úr afleiðingum sjóslysa” (1. mgr. 4. gr.) og að samgönguráðherra geti falið RNS „rannsaka nánar tiltekið sjóslys eða sérstök atriði sem tengjast sjóslysi, einkum ef ný gögn eða upplýsingar koma fram eftir að rannsókn er lokið.” (2. mgr. 7. gr.). Önnur ákvæði frumvarpsins eru veigaminni þó einnig verði gerðar athugasemdir við hluta þeirra.

Í almennum athugasemdum við frumvarpið segir að markmið þess sé í fyrsta lagi að auka hlutverk RNS. Þrátt fyrir það segir í umsögn fjármálaráðuneytisins að ekki verði um kostnaðarauka að ræða fyrir rikissjóð þó frumvarpið verði að lögum. RNS hefur sent samgönguráðuneytinu bréf og vakið athygli á því að það fær illa staðist að auknu hlutverki RNS fylgi ekki aukinn kostnaður. Þess má geta að síðastliðið sumar féllst RNS á beiðni samgönguráðuneytisins um að rannsaka björgunarferlið þegar Svanborg

SH 404 fórst við Svörtuloft á Snæfellsnesi 7. desember 2001. Þessi tiltekna rannsókn hefur verið mjög umfangsmikil og tímafrek. RNS hefur einnig þurft að funda sérstaklega um málið. Þannig að það er ljóst að rannsóknir sem þessar geta verið kostnaðarsamar. Þá skal vakin athygli á því að í RNS skal ekki skipa menn með sérþekkingu á björgunarmálum, sbr. 1. mgr. 3. gr. núgildandi laga. Af þeim ástæðum verður nefndin mjög sennilega lang oftast að leita til sérfræðinga utan nefndarinnar við rannsóknir af þessu tagi með tilheyrandi kostnaði. Þó það sé ekki að fullu ljóst hvað geti falist í rannsóknnum sem tilteknar eru í 2. mgr. 7. gr. verður ekki önnur ályktun dregin en slíkar rannsóknir geti einnig verið kostnaðarsamar.

RNS telur að með þessu frumvarpi sé vegið verulega að sjálfstæði nefndarinnar sem var einn aðaltilgangurinn með lögunum nr. 68/2000, sbr. greinargerð með lögunum. Þetta er aðallega gert með því að veita samgönguráðherra að miklu leyti óskilgreint vald til að skipa nefndinni fyrir um rannsóknir mála. Framkvæmdavaldinu er þannig fengið vald til að hlutast til um starf sjálfstæðrar rannsóknarnefndar.

1. gr. Þagnarskylda RNS og starfsmanna.

RNS sér ekki þörfina fyrir að setja sérstakt ákvæði um þagnarskyldu inn í núgildandi lög. Væntanlega gilda í þessu sambandi almenn ákvæði m.a. stjórnsýslulaga og annarra laga um þagnarskyldu opinberra starfsmanna. Jafnframt er kveðið á um þetta í 5. gr. reglugerðar um rannsóknir sjóslysa nr. 133/2001. Jafnframt telur nefndin ekki rétt að hafa ákvæði um aðgang að rannsóknargögnum í 3. gr. laganna. Um aðgang að gögnum er fjallað í 5. gr. frumvarpsins.

2. gr. Rannsóknir erlendra ríkja.

RNS telur ekki ástæðu til að setja þetta ákvæði í lögin enda ekki ljóst að í þessu felist sérstök réttarbót fyrir nefndina. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. núgildandi laga getur RNS leitað aðstoðar rannsóknastofnana, innlendra sem erlendra, eftir því sem nefndin telur nauðsynlegt. Verði 5. gr. laganna breytt eins og lagt er til hlýtur að vera rétt að endurskoða 2. mgr. 9. gr. núgildandi laga. Jafnframt sér RNS ekki rökin að baki því að nefndin þurfi samþykki samgönguráðherra til að leita til erlends aðila við rannsókn máls telji nefndin ástæðu til þess. Þá er spurning hvort rétt sé að tala um að fela „erlendu ríki” að annast rannsókn sjóslyss. Ætti ekki frekar að tala um erlenda rannsóknastofnun eins og nú er gert í 2. mgr. 9. gr. laganna.

RNS dregur í efa að það geti þurft að fela erlendu ríki rannsókn sjóslyss vegna þess að fyrirsjáanlegt sé að hún sé svo yfirgripsmikil að RNS sé ekki fært að annast hana eins og fram kemur í greinargerð. RNS hlýtur að þurfa að vera í stakk búin að rannsaka öll sjóslys burt séð frá því hversu „stór” þau eru.

4. gr. Rannsóknir björgunaraðgerða o.fl.

Eins og fyrr greinir er 1. mgr. 4. gr. væntanlega önnur ástæða þess að frumvarp þetta er komið fram. Fram til þessa dags hefur RNS litið svo á að hennar hlutverk sé ekki að rannsaka sérstaklega hvernig til hefur tekist um björgun eftir að sjóslys hefur orðið. Tilgangur með rannsóknnum sjóslysa samkvæmt lögum nr. 68/2000 er sá „að koma í veg fyrir slys um borð í skipum og að öryggi til sjós megi aukast” sbr. 3. mgr. 1. gr. laganna. Jafnframt segir í 1. mgr. 12. gr. laganna að markmið sjóslysarannsóknna á grundvelli laganna sé að „greina orsakabætti sjóslysa í því skyni einu að koma í veg fyrir að slys af sömu eða sambærilegum orsökum endurtaki sig til sjós.”

RNS hefur því litið svo á að hennar hlutverk sé að komast að því hvers vegna sjóslys varð í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samskonar eða sambærileg slys í framtíðinni. RNS telur að það hljóti að vera hlutverk þeirra aðila sem fara með yfirstjórn björgunarmála í landinu að skoða hvernig til hefur tekist um björgun hverju sinni og með hvaða hætti betur megi gera í framtíðinni. Hver rannsakar hvernig til hefur tekist um leit að týndu fólki á hálendi landsins eða hver á að rannsaka hvernig til hefur tekist um björgun eftir að sjóflóð fellur á byggð? Hlytur ekki að vera eðlilegra að skoða þetta heildstætt í stað þess að fela mismunandi aðilum rannsókn á því hvernig til hefur tekist um björgun og láta það ráðast af því hvers eðlis slysið hefur verið. Jafnframt skal vakin athygli á því að í RNS skal ekki skipa menn sem hafa sérþekkingu á björgunarmálum. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 68/2001 skulu nefndarmenn „*hafa menntun og starfsreynslu á þeim sviðum sem sérstaklega nýtast við sjóslysarrannsóknir*”. Sjóslysarrannsóknir lúta öðrum lögmaðlum en rannsóknir á björgunaraðgerðum eðli málsins samkvæmt. Því má búast við því að við rannsóknir sem lúta að björgunaraðgerðum þurfi RNS ætíð að leita til sérfræðinga utan nefndarinnar með tilheyrandi kostnaði, sbr. það sem áður sagði um þetta atriði.

Með 2. mgr. 4. gr. er vegið að sjálfstæði nefndarinnar, sbr. það sem fyrr segir um það efni. Þrátt fyrir að reynt sé að gera lítið úr þessu valdi ráðherrans í greinargerð með frumvarpinu er það lagatextinn sem gildir og framhjá honum verður ekki litið við túlkun á greininni verði hún að lögum.

RNS telur óeðlilegt að verði 4. gr. frumvarpsins að lögum að henni verði skipað í 9. gr. núgildandi laga. Í 9. gr. núgildandi laga er fjallað um úrræði nefndarinnar við rannsóknir mála en ekki hvað nefndin eigi að rannsaka eins og 4. gr. frumvarpsins fjallar um. Mun eðlilegra er að 4. gr. frumvarpsins verði bætt við 1. gr. eða á eftir 2. mgr. 5. gr. núgildandi laga

5. gr. Aðgangur að gögnum.

RNS telur að undir engum kringumstæðum sé rétt að umsagnaraðilar fái aðgang að rannsóknargögnum nefndarinnar, sbr. 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Það að láta nefndina meta það í hverju og einu tilfalli hvort umsagnaraðilum sé nauðsyn á því að fá aðgang að gögnum nefndarinnar til að veita umsögn er ekki framkvæmanlegt svo nokkurt vit sé í. Það að hafa þann möguleika opinn að umsagnaraðilar fái aðgang að einhverjum gögnum býður upp á að nefndin geti þurft að skoða það í fjölda tilfella hvort rétt sé að þessi aðgangur verði veittur. Þetta getur m.a. leitt til sífelldra deilna milli RNS og umsagnaraðila, sem nefndin vill fyrir alla muni forðast. Samkvæmt texta frumvarpsins virðist það einnig alfarið lagt í mat RNS hvort aðgangur verði veittur að einhverjum gögnum og um það hefur annar aðili ekkert að segja.

RNS telur 2. mgr. 12. gr. núgildandi laga hafa grundvallar þýðingu við störf nefndarinnar. Það að skýrslugjafar fyrir nefndinni geti ávallt treyst því að hún afhendi ekki undir neinum kringumstæðum gögn með framburði þeirra fyrir nefndinni er mjög mikilvægt. Með þessum hætti er mun líklegra en ella að RNS fái upplýsingar sem miklu máli geta skipt við rannsókn máls. Sú nefnd sem nú starfar hefur lagt mikið upp úr því að vinna trúnað þeirra sem hún er aðallega að vinna fyrir, þ.e. þeirra sem eiga mest undir því að öryggi til sjós megi aukast. Í þessu sambandi skal einnig vísað til 7. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 133/2001.

RNS áttar sig ekki á tilefni 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Hvers vegna á að setja þetta ákvæði í lög? Hefur RNS einhvern tímann verið með beina tilvísun til gagna sem hún hefur aflað við rannsókn máls nema það hafi verið nauðsynlegt til greiningar á orsökum sjóslyss? Er ástæða til að ætla að RNS muni einhvern tímann vera með beina tilvísun í gögn í lokaskýrslum sínum án þess að það hafi sérstaka þýðingu við greiningu á umræddu sjóslysi? Ekki er að finna skýringu á nauðsyn þessa ákvæðis í greinargerð frumvarpsins.

6. gr. Tímamörk rannsókna.

Við hvaða tímamark er verið að miða þegar talað er um þrjá mánuði? Er verið að tala um tímann frá því að slys verður eða eitthvað annað tímamark.

Það hlýtur öllum að vera ljóst að sé átt við að nefndin skuli við núverandi aðstæður ljúka rannsóknum á öllum málum innan þriggja mánaða frá því að slys verða að það er útilokað. Hins vegar hefur nefndin sett sér það markmið að rannsóknum á öllum „alvarlegri“ slysum verði lokið innan þriggja mánaða frá slysdegi. Nefndin gerir sér hins vegar ljóst að það verður mjög erfitt að ná þessu markmiði í öllum tilvikum. Jafnframt er ljóst að það mun seint eða aldrei nást að ljúka rannsóknum á öllum málum á þremur mánuðum frá slysdegi nema þá með því að fjölga starfsmönnum nefndarinnar og efla skrifstofu hennar enn frekar.

Þar sem RNS er það ljóst að ekki verður hægt að ljúka öllum rannsóknum á þremur mánuðum frá slysdegi telur nefndin ástæðulaust að setja ákvæði þar um inn í lög. Til hvers eru sett ákvæði í lög sem öllum er ljóst að ekki er hægt að standa við? Hvað gerist ef nefndin stendur ekki við þessi tímamörk?

7. gr. Endurupptaka mála o.fl.

Eins og áður hefur verið rakið er 2. mgr. 7. gr. önnur ástæða þess að frumvarp þetta er komið fram. RNS telur m.a. þetta ákvæði frumvarpsins vega alvarlega að sjálfstæði nefndarinnar, sbr. það sem fyrr segir um það atriði.

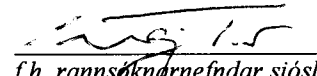
RNS telur engin rök mæla með því að samgönguráðherra geti skipað nefndinni að rannsaka tiltekið sjóslys eða atriði sem tengjast sjóslysi. Hvað þá einkum „*ef ný gögn eða upplýsingar koma fram eftir að rannsókn er lokið.*” Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins, sbr. 15. gr. núgildandi laga, getur nefndin endurupptekið mál ef fram koma að hennar mati ný og mikilvæg gögn, sbr. og 21. gr. reglugerðar nr. 133/2001. RNS telur þessi ákvæði nægjanleg hvað varðar heimild til að endurupptaka þegar rannsökuð mál. Nefndin telur engin rök hníga að því að ráðherra geti skipað nefndinni að endurupptaka mál. Röksemdir í greinargerð með frumvarpinu hvað þetta varðar eru ósannfærandi.

Í núgildandi lögum er kveðið á um hvaða slys RNS eigi að rannsaka og telur nefndin enga ástæðu til að ráðherra hlutist til um hvað nefndin skuli rannsaka og með hvaða hætti. Hér skal ítrekað mikilvægi þess að nefndin sé sjálfstæð, sbr. 4. gr. núgildandi laga.

Þrátt fyrir að reynt sé í greinargerð að draga úr gildi þessarar heimildar ráðherra er það texti laganna sem gildir. Fögur orð í greinargerð með frumvarpinu um að það sé samt sem áður á valdi RNS „*hvernig staðið yrði að slíkri rannsókn og hvernig slíkri rannsókn yrði lokið*” draga lítið úr afdráttarlausu orðalagi frumvarpsins.

RNS mun ekki tíunda frekar athugasemdir sínar við umrætt frumvarp en þess skal getið að undirritaður, jafnvel aðrir nefndarmenn og framkvæmdastjóri nefndarinnar eru fúsir til að koma á fund samgöngunefndar Alþingis og gera frekari grein fyrir athugasemdum þessum og/eða ræða málefni nefndarinnar almennt.

Borgarnesi, 20. febrúar 2003.


f.h. rannsóknarnefndar sjóslýsa
Ingi Tryggvason hdl. formaður.

*Samgöngunefnd Alþingis
b.t. Ágústs Geirs Ágústssonar nefndarritara
Nefndasviði Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík*

*sent á netfang: nefnasvid@althingi.is
frumrit póstlagt*