

Alþingi
Erindi nr. P 130/1028
komudagur 23. 2. 2004

Reykjavík 19. febrúar 2004

Samgöngunefnd Alþingis

Efni: Umsögn RNF um frumvarp til laga um rannsókn flugslysa, 451. mál

Rannsóknarnefnd flugslysa (RNF) þakkar samgöngunefnd fyrir að fá tækifæri til að koma með umsögn um frumvarp til laga um rannsókn flugslysa, 451. mál 130. löggjafarþings.

Taka skal fram að formaður RNF sat fyrir hönd nefndarinnar í starfshópi sem samgönguráðherra skipaði. Hlutverk starfshópsins var einungis að skila álit og tillögum varðandi reglur um aðgang að gögnum sem Rannsóknarnefnd flugslysa hefur undir höndum.

Frumvarpinu ber að fagna. Það kemur enn frekar en gildandi lög um rannsókn flugslysa til móts við þau alþjóðlegu sjónarmið sem gilda um flugslysarannsóknir. Þannig eru í frumvarpinu tekin upp ný ákvæði til að tryggja enn frekar samræmi íslenskra laga við viðauka 13 við stofnsáttmála Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) frá 7. desember 1944 með síðari breytingum. Enn fremur er með frumvarpinu stefnt að því að lögfesta nokkur ákvæði reglugerðar nr. 852/1999 um rannsókn flugslysa sem eiga frekar heima í lögum en reglugerð.

Til að bæta frumvarpið enn frekar leyfir RNF sér að gera eftirfarandi athugasemdir í ljósi reynslu sinnar af rannsóknum flugslysa og þekkingu á skipulagi slíkra mála hjá nágrannaþjóðum:

Verkskipan og hæfi

Í dag sitja fimm menn í rannsóknarnefnd flugslysa, tveir þeirra eru fastir starfsmenn nefndarinnar og þrír utanaðkomandi sérfræðingar skipaðir af samgönguráðherra. Formaður nefndarinnar er jafnframt rannsóknarstjóri rannsóknarnefndar flugslysa, (Chief Inspector of Accidents). Aðrir nefndarmenn hafa hver sína sérþekkingu, lögfræðingur og verkfræðingur, báðir með reynslu á sviði flugmála, svo og flugstjóri. Þannig er til innan nefndarinnar sérþekking á flestum þeim sviðum sem varða rannsóknir flugslysa. Þegar aðstæður krefja, hafa nefndarmenn skipt á milli sín bakvöktum og stjórnun einstakra rannsókna (Investigator in Charge) eftir því sem hentar hverju sinni, og sérþekking einstakra manna hefur þannig nýst sem best. Þessi verkaskipting hefur ávallt verið gerð að frumkvæði forstöðumanns nefndarinnar, enda fer hann með hina framkvæmdalegu ábyrgð rannsókna og ábyrgð á daglegum rekstri. Skýrslurnar eru síðan unnar með þátttöku allra nefndarmanna, og bera þeir „in solidum“ ábyrgð á innihaldi og niðurstöðum þeim sem fram koma í skýrslunum, óháð því hver bar hita og þunga rannsóknarinnar, samdi skýrsluna eða safnaði og greindi nauðsynleg gögn.

Þessi verkskipan hefur reynst mjög vel, bæði hér á landi og hjá nágrannaþjóðum okkar, og er að mati nefndarmanna full ástæða til þess að varðveita þetta fyrirkomulag. Hins vegar má sjá á framkomnu frumvarpi og skýringum með því að mikil áhersla er lögð á að þessu fyrirkomulagi verði breytt. Verði þessar breytingar að lögum þarf að tryggja að **verkskipan verði þannig að nefndin geti sinnt skyldum sínum á ábyrgan hátt, bæði hvað varðar fagleg vinnubrögð og kostnað.**



Rannsóknir flugslysa kalla á mjög sérhæfða þekkingu, og er ljóst, að erfitt verður að finna menn innanlands sem hafa þekkingu og þjálfun í vinnubrögðum á vettvangi flugslysa. Slíkir menn þurfa að vera tiltækir 24 klukkutíma á dag, 365 daga ársins, sérstaklega í ljósi þeirra tugþúsunda erlendra farþegaflugvéla, sem fljúga yfir landið eða í nánustu grennd við það á hverju ári. Komi eitthvað fyrir slíka vél er það á ábyrgð íslenskra stjórnvalda að virk og ábyrg rannsóknarnefnd flugslysa geti komið að málinu um leið og slys verður.

Ef skipa á þriggja manna nefnd, sem ekki er reiðubúin til að taka þátt í rannsókn á vettvangi, þarf annað hvort að fjölga verulega í starfsliði nefndarinnar, eða gera bakvaktarsamninga við nægjanlegan fjölda hæfra manna, þjálfna þá og halda þeim í þjálfun. Það er mat RNF að nefndarmenn sem sitja þar í krafti sérþekkingar sinnar þurfi að vera reiðubúnir til þess að taka þátt í rannsókn á vettvangi flugslyss við misjafnar aðstæður, undir stjórn stjórnanda rannsóknarinnar.

Vert er að benda á nokkurn rugling við notkun hugtaka í skýringum með frumvarpinu. Þannig er hugtakið rannsóknarstjóri flugslysa (Chief Inspector of Accidents), þ.e. forstöðumaður rannsóknarnefndar flugslysa, einnig notað þegar bersýnilega er verið að fjalla um stjórnanda einstakrar rannsóknar (Investigator in Charge), þ.e. þann sem skipuleggur, framkvæmir og stjórnar einstakri rannsóknar, og öfugt (sjá nánar orðskýringar í 2. gr. rg. nr. 852/1999 um rannsóknarnefnd flugslysa).

Í 3. mgr. 6. gr. eru gerð mjög ströng hæfisskilyrði um starfsmenn nefndarinnar, sem í raun útiloka flesta þá sem setið hafa í rannsóknarnefnd flugslysa frá starfi stjórnanda rannsóknar í einstökum málum. (*“Forstöðumenn eða aðrir starfsmenn nefndarinnar mega ekki vera stjórnarmenn eða starfsmenn félaga eða annarra sem starfa í flugrekstri eða öðrum rekstri sem lög þessi kunna að ná til og mega ekki vera í hagsmuna- eða fjárhagstengslum við slíka aðila.”*)

Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að einungis tveir menn, forstöðumaður og aðstoðarforstöðumaður, gangi til skiptis bakvaktir vegna útkalla allan ársins hring. Þessi skylda verður naumast ætluð tveimur mönnum þar sem gera verður ráð fyrir eðlilegri fjarveru vegna orlofs, rannsókna og þjálfunar erlendis, veikinda o.fl.

Verði fækkað í nefndinni, þannig að forstöðumaður og aðstoðarforstöðumaður sitji ekki í henni, verður annað hvort að:

- a) **Tryggja að aðrir nefndarmenn geti tekið þátt í verkefnum á vettvangi, gengið bakvaktir, og farið með stjórn rannsóknar, allt eins og þurfa þykir og það undir framkvæmdastjórn forstöðumanns nefndarinnar, eins og verið hefur. Enn fremur að skýrslur nefndarinnar verði unnar sameiginlega af þeim sem að málinu hafa komið, og sameiginleg ábyrgð forstöðumanns, aðstoðarforstöðumanns og nefndarmanna á niðurstöðum verði tryggð. Einnig þarf að gera þá kröfu til nefndarmanna að þeir séu reiðubúnir til starfa á vettvangi við misjafnar aðstæður, og afla sér þeirrar þjálfunar sem nauðsynleg er til þess.**

eða:

- b) Ráða viðbótarstarfslið til nefndarinnar, eða undirverktaka, og sjá þeim fyrir viðeigandi þjálfun, þannig að viðbragð sé tryggt 24 klukkutíma á sólarhring, allan ársins hring. Skýrsluskrif verða þá alfarið á hendi starfsliðs eða undirverktaka, og þáttur nefndarinnar verður einungis að tryggja að vinna starfsmanna og aðkeypt vinna sé af fullnægjandi gæðum. Þá verður ekki hjá því komist að starfsmenn séu beint ábyrgir gagnvart nefndinni, og hún geri tillögu um ráðningu þeirra og starfslok til ráðherra. Ekki er unnt að sjá annað en þessi leið hafi verulegan kostnaðarauka í för með sér.

Rannsóknarsvið

Í 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins segir að þegar það eigi við skuli „rannsóknarnefnd flugslysa láta rannsókn ná til fyrirkomulags tilkynninga um flugslys, til leitar, björgunaraðgerða og annarra eftirfarandi aðgerða sem ætlað er að draga úr afleiðingum flugslysa”. Þetta er skynsamlegt og vikkar verulega út rannsóknarsvið nefndarinnar og ætti að stuðla að auknu öryggi. Læknismeðferð slasaðra í kjölfar slyss, bæði á vettvangi og á sjúkrahúsi, flokkast hins vegar einnig undir „aðrar eftirfarandi aðgerðir sem ætlað er að draga úr afleiðingum flugslyss”.

Þar sem það er naumast meiningin að rannsóknarnefnd flugslysa leggi mat á bestu mögulega læknismeðferð hverju sinni þá leggur RNF til að 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins hljóði svo (breyting undirstrikuð):

„Þegar það á við skal rannsóknarnefnd flugslysa láta rannsókn ná til fyrirkomulags tilkynninga um flugslys, til leitar, björgunaraðgerða og annarra eftirfarandi aðgerða annarra en læknismeðferðar sem ætlað er að draga úr afleiðingum flugslysa”.

Rannsóknarskýrslur á ensku

Í lokamálsgrein 17. gr. frumvarpsins segir að rannsóknarskýrslu megi gera á ensku, m.a. ef málsaðili er útlendur. RNF leggur til að skýra þurfi í ákvæðinu hvað átt sé við með hugtakinu „málsaðili”, sbr. orðskýringu á „aðila máls” í 2. gr. rg. nr. 852/1999.

RNF leggur því til að við lokamálsgrein 17. gr. bætist eftirfarandi:

„ Með málsaðila er átt við þann eða þá sem rannsókn leiðir í ljós að geti hafa átt þátt í því að flugslys varð að mati nefndarinnar.”

Kostnaðarmat

Í fylgiskjali með frumvarpinu er fjallað um mögulegan kostnaðarauka ef frumvarpið yrði óbreytt að lögum.

Það er mat RNF að ef frumvarpið yrði óbreytt að lögum myndi það hafa í för með sér aukinn kostnað. Í fyrsta lagi yrði kostnaðarauki við fjölgun úr 5 nefndarmönnum í 3 aðalmenn, 3 varamenn og 2 forstöðumenn. Í öðru lagi er rannsóknarsvið nefndarinnar aukið til muna, sbr. 4. mgr. 8. gr., 5. mgr. 8. gr. svo og 2. mgr. 23. gr. Í þriðja lagi munu stífar hæfiskröfur til starfsmanna nefndarinnar skv. 3. mgr. 6. gr. leiða til þess að leita verður í auknum mæli til erlendra sérfræðinga með tilheyrandi auknum kostnaði.

Önnur atriði til umhugsunar

Rannsóknarnefnd samgönguslysa

Með hliðsjón af smæð íslensku þjóðarinnar, kröfum um öryggi í samgöngum hvort sem er í lofti, á landi eða á sjó, má spyrja hvort ekki sé orðið raunhæft, bæði með tilliti til hagkvæmni og árangurs, að sameina sem fyrst undir einn hatt rannsóknarnefndir flugslysa, sjóslysa og umferðarslysa. Þetta hefur verið gert víða erlendis með stofnun rannsóknarnefnda/stofnana samgönguslysa. Má þar nefna lönd

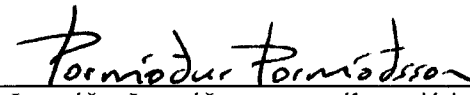
eins og Danmörk, Finnland, Noreg, Svíþjóð, Holland, Kanada, Bandaríkin og Ástralíu. RNF telur þetta fyrirkomulag heppilegt, og myndi ekki leggjast gegn slíkum breytingum til þess eins að tryggja tilvist sína.

Að lokum

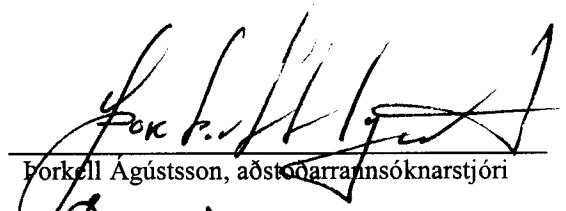
RNF er mikið í mun um að sem best verði gengið frá löggjöf um rannsóknir flugslysa. Framangreindar tillögur eru settar fram með þetta eitt að leiðarljósi. Óski samgöngunefnd frekari upplýsinga eða skýringa er RNF meira en reiðubúin til að láta þær í té.

Virðingarfyllst,

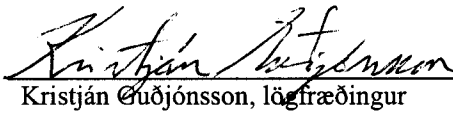
Rannsóknarnefnd flugslysa



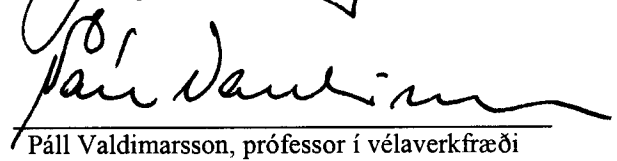
Þormóður Þormóðsson, rannsóknarstjóri



Þorkell Agústsson, aðstoðarrannsóknarstjóri



Kristján Guðjónsson, lögfræðingur



Páll Valdimarsson, prófessor í vélaverkfræði



Steinar Steinarsson, flugstjóri