

Samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150, Reykjavík

Reykjavík 1. apríl 2011

Rannsóknarnefnd flugslysa (RNF) hefur haft til umsagnar drög að frumvarpi til laga um rannsókn samgönguslysa, en með frumvarpi þessu er lagt til að rannsókn sjóslysa, umferðarslysa og flugslysa verði sameinað í eina heildstæða löggjöf um slysarannsóknir í samgöngum.

RNF tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í athugasemdum með frumvarpinu að ákveðin hagræðing sé fólgin í aukinni samvinnu milli þessara þriggja nefnda sem starfa að rannsóknum á samgönguslysum, þ.e. sjó-, umferðar- og flugslysa enda hafa RNF og RNU af því nokkurra ára reynslu. RNF og RNU eru nú í sameiginlegu húsnæði og samnýta meðal annars ritara og daglegan rekstur á skrifstofu. Með sameiningu nefndanna þriggja bætist því RNS í þá samnýtingu (RNS hefur ekki á að skipa ritara í dag) en til viðbótar er líklegt að aukin samskipti náist um rannsóknaraðferðir og félagsleg samskipti. Tekur RNF því undir hugmyndir um að sameina rekstur þessara nefnda en setur varnagla við uppsetningu þessa lagafrumvarps og gerir við það meðfylgjandi athugasemdir.

I. Almennar athugasemdir

Í drögum eru innleidd ákvæði tilskipunar ráðsins 94/56/EB frá 21. nóvember 1994 um setningu grundvallarreglna við rannsóknir á slysum og óhöppum í almenningsflugi, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 33/95. Nú hefur ný reglugerð Evrópuþingsins, Nr. 996/2010, tekið gildi og tilskipun ráðsins frá 1994 fallið úr gildi. RNF telur rétt að drög um rannsókn samgönguslysa taki mið af nýútgefinni reglugerð þingsins í stað tilskipunar sem fallið hefur úr gildi (94/56/EB) og þannig komist hjá því að lög um samgönguslys verði úrelt þegar þau taka gildi.

RNF setur varnagla við uppsetningu þessa lagafrumvarps þar sem lögum um rannsókn sjó-, umferðar- og flugslysa er steipt saman í einn lagabálk. Telur RNF að með frumvarpinu, eins og það er sett fram, sé það síst til þess fallið að auka skýrleika og skilvirkni þeirra laga sem gilt hafa til þessa um rannsókn flugslysa, enda ekki sjálfgefið að sambærilegar reglur eða verklag eigi við í öllum tilvikum um þessa þrjá málaflokka. Telur RNF að með frumvarpinu sé verið að stíga skref aftur ávið hvað þetta varðar og að það rýri það traust sem markvisst hefur verið byggt upp frá stofnun RNF. RNF telur að nær hefði verið að sameina rekstur nefndanna án þess að sameina þær með sameiginlegum lögum enda ríkir almenn sátt um núgildandi lög að mati RNF.

RNF telur það brýnt að aðlaga lögin enn betur að alþjóða flugmálasáttmálanum, þ.e. ICAO, viðauka 13. Á árinu 2010 gerði ICAO úttekt á RNF og þar með talið lagalegu fyrirkomulagi nefndarinnar og eru því einnig gerðar athugasemdir við einstaka greinar með tilliti til þess.

RNF bendir á að ágætis sátt hafi verið um núverandi iög, utan gagnrýni sem fram hafi komið frá hagsmunaaðilum og snertir notkun skýrslna RNF í einkamálum. RNF telur því mikilvægt að nota tækifærið nú, til að girða fyrir þann möguleika að rannsóknarskýrslur RNF séu notaðar sem gagn í dómsmáli. Vert er í þessu samhengi að benda á að samkvæmt núgildandi lögum er tilgangur með rannsóknum flugslysa og alvarlegra flugatvika að koma í veg fyrir að þau endurtaki sig en ekki til þess að skipta sök eða ábyrgð. RNF telur það mikilvægt að upplýsingar sem aflað er í þeim tilgangi að auka öryggi séu ekki notaðar til annars. RNF vill einnig benda á að æðsta ráð ICAO fjallaði meðal annars um það vandamál á 35. fundi sínum árið 2004 að mörg ríki standa sig ekki í enn í verndun upplýsinga gegn óviðeigandi notkun þeirra. Til þess að bregðast við því voru árið 2006 gefnar út breytingar á ICAO viðauka 13 þar sem meðal annars eru að finna leiðbeiningar um verndun upplýsinga sem safnað hefur verið í þeim tilgangi að auka flugöryggi og verklag um meðferð þessara upplýsinga og meðhöndlun þeirra með tilliti til lögfræðilegra þátta.

RNF telur einnig að með frumvarpinu sé verið að færa stjórnskipulag nefndarinnar aftur í sambærilegt horf og var fyrir gildistöku núverandi laga. Bendir RNF á að við gerð núgildandi laga kom fram sá vilji löggjafans að auka sjálfstæði nefndarinnar frá því sem áður var, þar sem formaður nefndarinnar hafði jafnframt verið rannsóknarstjóri og í reynd forstöðumaður nefndarinnar auk þess að sinna almennum störfum á hennar vegum. Þótti það geta tryggt enn frekar sjálfstæði og hlutleysi nefndarinnar að sami aðili væri ekki formaður nefndarinnar, forstöðumaður og rannsóknarstjóri (frumvarp til laga, lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004). RNF sér ekki ástæðu til þess að breyta núgildandi lögum til fyrra horfs þar sem sjálfstæði nefndarinnar var eftt og telur RNF að rökstyðja þurfi hvers vegna löggjafinn telur rétt að rýra sjálfstæði nefndarinnar á ný.

RNF telur að greina þurfi á milli stofnunarinnar sem ætlað er að vera í daglegum rekstri, rannsakendum sem að öllu jafna starfa við rannsóknir og nefndarinnar sem ætlað er að vera í tilfallandi störfum.

RNF setur spurningamerki við það hvort verið sé að ná þeim markmiðum sem koma fram í frumvarpinu um að efla og bæta slysarannsóknir á Íslandi, ná fram hagræðingu og styrkja starfsmenn fámennra nefnda. Vandséð er að það geti átt við um rannsóknarnefnd flugslysa. Einnig er gert ráð fyrir auknum verkefnum svo sem skráningu og greiningu og einnig gerð áætiunar um aðstoð við þolendur samgönguslysa. Af þessu má ráða að aukin verkefni kalla á fjölgun starfsmanna og því aukinn kostnað. Í drögum kemur ekki fram að mati nefndarinnar hvernig hagræðing nái fram að ganga.

RNF telur að með því fyrirkomulagi sem lesa má í drögum virðist verða minnkun á afkastagetu RNF. Staðan til þessa hefur verið þannig að rannsakendur hafa vart undan. Þrátt fyrir aukningu í fjölda flugstunda og aukinnar rannsóknarskyldu undanfarin misseri hefur ekki fjölgað í hópi rannsakenda en með núgildandi lögum fjölgaði í hópi nefndarmanna en í raun fækkar í þessum hópi þeim nefndarmönnum sem hafa sérfræðipækkingu í rannsóknum flugslysa. Því dregur RNF það í efa að það markmið frumvarpsins með sameiningu nefndanna um að efla slysarannsóknir náist ef tekið er tillit til faglegrar breiddar.

Markmið með sameiningunni er að efla rannsóknir með það í huga að auka öryggi í samgöngum. Í kjölfar þessara draga eins og þau líta út, óttast RNF að það kunni að draga úr samstarfsvilja flugmanna við að tjá sig við rannsóknarnefndina. Vert er að benda á að ICAO hefur um þetta sérstaka nótu í viðauka 13 sbr. athugasemd RNF við 18. gr. (sjá síðar í þessu skjali).

Í drögum segir að allur kostnaður skuli greiddast úr ríkissjóði og er það í samræmi við núgildandi lög. Ófyrirséður kostnaður vegna rannsókna á slysum sem ekki er unnt að gera ráð fyrir í áætlunum hefur til þessa verið veittur gegnum aukafjárveitingar. Nú hefur það brugðist að ófyrirséður kostnaður sem til hefur fallið vegna rannsókna hafi verið greiddur úr ríkissjóði. Í ICAO skjali 9756 gr. 2.3 kemur fram að ríki skulu fjármagna rannsóknir og er þar sérstaklega tekið fram að þar sem erfiðlega reynist að spá fyrir um flugslys skulu ríki hafa varasjóði fyrir þann viðbótarkostnað sem til fellur vegna rannsókna. Þá var þetta einnig skráð sem frávík í úttekt sem ICAO gerði á síðastliðnu ári á störfum/fyrirkomulagi rannsókna flugslysa á Íslandi. RNF leggur til að ofangreindum tilmælum verði komið fyrir í drögum.

Í 15. gr. núgildandi laga er tekið á því að gögn úr flugritum beri að varðveita varanlega á tryggilegan hátt. Í 24. gr. frumvarpsdraganna mætti bæta við upplýsingum um hversu lengi rannsóknarnefnd beri að varðveita einstök rannsóknargögn og með hvaða hætti.

II. Athugasemdir við einstakar lagagreinar

1. gr.

RNF gerði athugasemd við það að orðið „augnamið“ var notað í stað „markmið“. Þetta hefur verið leiðrétt en eftir stendur þó orðið augnamið í athugasemdum við 4. og 42. gr.

Í drögnum kemur ekki afdráttarlaust fram að rannsóknarnefndin skuli tafarlaust hefja rannsókn á flugslysum og alvarlegum flugatvikum. RNF leggur því til að bæta því við í greinina með hliðsjón af ICAO, viðauka 13 (5.1).

3. gr.

RNF telur rétt að bæta við eftirfarandi hugtökum í orðskýringum:

- *Flugriti (flight recorder)*: Sérhver tegund upptökutækis svo sem hljóðriti (Cockpit Voice Recorder) eða ferðriti (Flight Data Recorder) sem komið er fyrir í loftfari til gagns fyrir rannsókn flugslyss/flugatviks.
- *Ráðgjafi (Adviser)*: Ráðgjafi er tilnefndur af viðkomandi ríki á grundvelli hæfni hans til þess að aðstoða trúnaðarfulltrúa við rannsókn.
- *Rannsóknarstjóri (Chief Investigator)*: Maður sem á grundvelli hæfni, (menntunar, þjálfunar og reynslu) ber ábyrgð á öllum rannsóknum sem stofnað er til af hálfu Rannsóknarnefndar samgönguslysa.
- *Lögsaga*: Skilgreina hvað lögsagan nær langt út fyrir stendur landsins (3 mílur, 5 mílur, 12 mílur, 250 mílur?)
- *Borgaralega skráð loftför*: Skilgreina orðið borgaralega skráð loftfar þannig að það innihaldi FIS flugvélar.

4. gr.

Í 5. mgr. kemur fram að ekki skuli beita skýrslum rannsóknarnefndarinnar í sakamáli. RNF telur rétt að breyta orðinu sakamál í dómsmál svo komist verði hjá að skýrslur nefndarinnar séu notaðar í réttarsal svo sem í einkamáli. RNF leggur á þetta ríka áherslu eins og getið er um í „I. Almennar athugasemdir“. Í texta frumvarpsins „Athugasemdir við lagafrumvarp þetta“, IV kafla, kemur fram í 3. mgr. að meginregla íslensks réttarfars um frjálst sönnunarmat dómara geti löggjafinn ekki takmarkað vald dómstóla með almennri löggjöf sem þessari. RNF bendir á að lögin um rannsókn samgönguslysa hefur hér að geyma sérákvæði sem gengur frammar almennu ákvæði um frjálst sönnunarmat í lögum um meðferð einkamála og þrengir mat dómara sem því nemur og telur RNF því rétt að árétta þessa athugasemd. Ennfremur má geta þess að í viðhengi E¹, við ICAO, viðauka 13, kemur fram að lög og reglugerðir ríkja ættu að vera þannig búin að upplýsingar sem aflað eru í þeim tilgangi að auka flugöryggi verði ekki notaðar með óviðeigandi hætti.

Hugtakið „alvarlegt samgönguatriði“ er ekki skilgreint í frumvarpinu. Hinsvegar er hugtakið „samgönguatriði“ skilgreint sem alvarlegt flugatriði, alvarlegt umferðatriði o.s.frv. RNF telur að með því að búa til ný hugtök eins og samgönguatriði þá valdi það misskilningi á þekktum hugtökum sem notuð hafa verið á alþjóðavettvangi og á Íslandi til langs tíma.

Í síðustu málsgrein þessarar greinar er fjallað um að nefndinni sé heimilt að veita lögreglu „almennar upplýsingar“ um rannsókn vettvangs ef við á og úrlausn tæknifegra álitaefna. Nefndin telur nauðsynlegt að útskýra það betur hvað átt er við með almennum upplýsingum en telur þó réttara að fella þessa málsgrein út til þess að auka sjálfstæði og hlutleysi nefndarinnar eins og getið er um í texta um 7. gr. draganna. Ennfremur telur RNF að þessi grein muni rýra það traust sem nauðsynlegt er að ríki á milli rannsakenda og aðila máls. Vert er að benda á að í núgildandi lögum (1. mgr. 8. gr.) kemur fram að Rannsóknarnefnd flugslysa skal í rannsóknnum sínum vera óháð öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum.

8. gr.

Til viðbótar við það sem kemur fram í greininni telur RNF að það komi fram hvernig ófyrirséðum kostnaður verði mætt og leggur á það áherslu að gerð var athugasemd þess eðlis í úttekt ICAO á síðastliðnu ári. Leiðbeiningar um slíkt er að finna í ICAO Doc 9756 Part I (2.3).

11. gr.

Til þessa hefur það verið óljóst hvort RNF beri að rannsaka létt loftför svo sem fis. RNF leggur því til að í orðskýringum sé það skilgreint svo ekki verði um villst hvað heyri undir borgaralega skráð loftför. Ennfremur leggur RNF það til að íslenskt yfirráðasvæði verði skilgreint í orðskýringum.

Hér þarf einnig að koma fram að RNF muni rannsaka þau slys og alvarlegu flugatriði sem verða á íslenskt skráðum loftförum utan lögsögu annarra ríkja, og í þeim tilfellum þar sem íslenskt skráð loftfar er týnt eða þess saknað.

Ennfremur þarf það að koma fram að rannsaka skuli flugslys og alvarleg flugatriði sem verða í þeim ríkjum sem ekki uppfylla eða starfa samkvæmt ICAO, viðauka 13. Slíkar rannsóknir þarf þó að

¹ ANNEX 13, ATTACHMENT E. LEGAL GUIDANCE FOR THE PROTECTION OF INFORMATION FROM SAFETY DATA COLLECTION AND PROCESSING SYSTEMS

framkvæma í samstarfi við þau ríki sem slysið eða atvikið varð í. Sé slíkt samstarf ekki mögulegt skal engu að síður framkvæma rannsókn í samræmi við ICAO, viðauka 13.

Liður d) í þessari grein er óskiljanlegur. Leggur RNF að honum verði breytt á eftirfarandi hátt:

„flugumferðaratvik sem verða á eða yfir því svæði sem Íslandi hefur verið falið að veita flugleiðsöguþjónustu á og skráningarríki loftfarsins hlutast ekki til um rannsókn“.

13. gr.

RNF leggur til að síðustu málsgreininni verði breytt þannig að hún verði eftirfarandi:

„Tilkynna þar erlendu ríki sem annast rannsókn á slysi er varðar loftfar skráðu á Íslandi um tilnefningu trúnaðarfulltrúa og ráðgjafa við rannsóknina“. Í greininni þarf að þarf að breyta orðinu „fulltrúa“ í „trúnaðarfulltrúa“.

18. gr.

Í 18. gr. og einnig 14 gr. kemur fram að heimilt verði að tilnefna fleiri en einn trúnaðarfulltrúa. Við rannsóknir á flugslysum er einungis einn trúnaðarfulltrúi tilnefndur en mögulegt er að tilnefna fleiri en einn ráðgjafa. Svo virðist sem hér sé verið að blanda saman hlutverki trúnaðarfulltrúa og ráðgjafa. Mikilvægt er að skilningur sé fyrir hendi við gerð þessa frumvarps á hlutverki trúnaðarfulltrúa og ráðgjafa. Gerð er athugasemd við gr. 3 þar sem m.a. er bent á að bæta við orðinu „Ráðgjafi“ í orðskýringum.

Þá leggur RNF til að heimildir þeirra séu ritaðar með ítarlegri hætti og í samræmi við ICAO, viðauka 13 (5.25). Þar segir að ríki sem hefur fengið skipaðan trúnaðarfulltrúa við rannsókn hafi heimild til að taka þátt í öllum hlutum rannsóknarinnar undir stjórn stjórnanda rannsóknarinnar og þá sérstaklega:

- a) koma á slyssað
- b) rannsaka flakið
- c) fá upplýsingar um vitnisburð og koma með tillögur um spurningar
- d) hafa fullan aðgang að öllum sönnunargögnum sem málið varðar eins fljótt og mögulegt er
- e) fá afrit af öllum skjölum sem máli skipta
- f) taka þátt í aflestri allra upptaka
- g) taka þátt í rannsóknarstarfi sem fer fram utan vettvangs, svo sem rannsókn íhluta, tæknilegra kynningarfunda, prófana og líkinga
- h) taka þátt í fundum um rannsóknarstarfið þar á meðal vangaveltum er varða greiningu, niðurstöður, orsakir og tillögur í öryggisátt
- i) leggja fram umsögn um hin ýmsu atriði rannsóknarinnar

21. gr.

Í greinina vantar að taka það afdráttarlaust fram, hver fer með stjórnun vettvangs hverju sinni. Í núgildandi lögum er týnt loftfar skilgreint sem flugslys en samkvæmt nýútgefinni reglugerð um stjórnun leitar- og björgunaraðgerða² fer Landhelgisgæsla Íslands með stjórn leitar. Ef loftfar finnast

² Reglugerð um stjórnun leitar- og björgunaraðgerða á leitar- og björgunarsvæði Íslands vegna sjófarenda og loftfara nr. 752/2010

fer lögreglustjóri með stjórn vettvangs á meðan björgun stendur yfir en að því loknu fer RNF með stjórn vettvangs. Þetta hefur verið ljóst til þessa og meðal annars hluti af flugslysæfingum sem haldnar eru árlega. RNF leggur því til að í upphafi greinarinnar komi skýrt fram að þegar björgun er lokið tekur rannsóknarnefndin við stjórna á vettvangi.

23. gr.

Í nágildandi lögum og drögum er ekki ljóst hver beri ábyrgð og kostnað af því að flytja flak af vettvangi til frekari rannsóknar. Ennfremur er það ekki ljóst í lögum hver beri kostnað af því ef loftfar eða hlutar þess skaðast við flutning eða við rannsóknir og annar sá kostnaður sem til fellur vegna lagfæringa eftir rannsókn. RNF leggur til að því verði bætt í drögin.

Í nágildandi lögum hefur RNF heimild til þess að láta fjarlægja af vettvangi loftfar eða hluta þess og annað sem ætla má að geti haft þýðingu við rannsókn. Þessa heimild er ekki að finna í drögum og leggur RNF til að það verði lagfært.

26. gr.

RNF telur að efla mætti aðgengi rannsakenda að gögnum með því að bæta við greinina þær stofnanir sem safna mikilvægum upplýsingum sem nýtast við rannsóknir, svo sem: Veðurstofu Íslands, ISAVIA, Slökkviliði, Ratsjárstofnun, Flugkerfum, Flugfjarskiptum, Landhelgisgæslu Íslands og Keflavíkurflugvelli.

27. gr.

Í 2. mgr. er talað um að veita umsagnaraðilum aðgang að gögnum skv. 1 mgr. Samkvæmt ICAO, viðauka 13 er ekki heimilt að veita slíkan aðgang. Rannsóknarnefndum er uppálagt að setja allt það er skiptir máli við rannsóknina í lokaskýrslu nefndarinnar. Ef þær upplýsingar eru ekki nægjanlegar til að skýra út atvikið eða slysið getur umsagnaraðili farið þess á leit að ýtarlegri upplýsingum sé bætt í lokaskýrsluna. RNF leggur því til að 2. og 3. mgr. falli út, enda samræmist það ICAO, viðauka 13 (5.12).

28. gr.

RNF leggur til að bæta eftirfarandi texta í greinina svo hún samræmist ákvæðum ICAO viðbæti 13 „ef nefndin kemur að rannsókn flugslyss eða alvarlegs flugatviks annarsstaðar en á Íslandi skal ekki veita aðgang að eftirfarandi heimildum og gögnum í öðrum tilgangi en þeim sem lýtur að rannsókn flugslysa eða flugatvika nema viðkomandi dómstólar í því ríki ákveði að þau vegi þyngra á metunum en þau neikvæðu áhrif sem slíkur aðgangur gæti haft innanlands eða á alþjóðavettvangi á umrædda rannsókn eða síðari rannsóknir“.

30. gr.

RNF leggur til að þessi grein verði felld niður. Grein um drög að lokaskýrslu tekur á þessum þáttum.

Ný gr. sem kæmi á undan 32. gr.

RNF leggur til að á undan 32. gr. komi grein er fjallar um drög að lokaskýrslu. Í greininni skal koma fram að rannsóknarnefndin skuli semja drög að lokaskýrslu svo fljótt sem verða má og senda hana til allra ríkja er tóku þátt í rannsókninni og aðila máls til umsagnar. Drög að lokaskýrslu eru bundin

trúnaði og skulu þau send eiganda eða flugrekanda viðkomandi loftfars, Flugmálastjórn Íslands, svo og öðrum aðilum, sem sérlega ríkra hagsmuna hafa að gæta að mati nefndarinnar. Framangreindir aðilar skulu eiga þess kost að tjá sig um drög að lokaskýrslunni innan tilskilins frests, enda liggi ekki fyrir í gögnum rannsóknarinnar afstaða þeirra og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Vert er að taka fram að aðstandendur þeirra er lentu í flugslysi eða flugatviki eru ekki aðilar máls (skv. ICAO viðauka 13) og hafa því ekki rétt til umsagnar um drög að lokaskýrslu.

Ef nefndinni berast athugasemdir innan tilskilda frestsins skal nefndin taka athugasemdir til umfjöllunar og eftir atvikum lagfæra drög lokaskýrslunnar þannig að efnisatriði athugasemdanna komi fram eða gefa þær út í viðauka við lokaskýrsluna ef ekkert samkomulag náðist um athugasemdirnar, og sé þess sérstaklega óskað. Athugasemdir sem hafðar eru í viðauka við lokaskýrsluna skulu takmarkaðar við tæknileg atriði sem ekki náðist samkomulag um við gerð lokaskýrslunnar. Ef nefndinni berast engar athugasemdir innan tilskilins frests skal nefndin gefa út lokaskýrslu í samræmi við 32. gr. nema að viðbótarfrestur hafi verið veittur með samþykki nefndarinnar og þeirra ríkja er tóku þátt í rannsókninni.

32. gr.

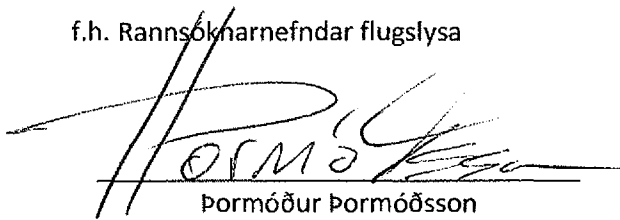
Einnig leggur nefndin það til að lokaskýrsluna skuli senda til þess ríkis er hóf rannsóknina, skrásetningarríkis, ríkis flugrekanda, hönnunarríkis, framleiðsluríkis, sérhvers ríkis þar sem fórnarlömb slyssins áttu ríkisfang, ef það tók þátt í rannsókninni og sérhvers ríkis sem lét í té upplýsingar sem málið varðar, mikilvæga aðstöðu og/eða búnað eða sérfræðinga, Innanríkisráðherra, Flugmálastjórn Íslands og aðila máls.


RNF telur að því verði bætt í lögina að nefndin skuli senda afrit af lokaskýrslunni til Alþjóðaflugmálastofnunarinnar ef þyngd loftfars sem lenti í slysinu eða atvikinu er meira en 5.700 kg. Skal þá lokaskýrslan, ef því er viðkomandi, eða útdráttur úr henni skrifuð á einum af vinnutungumálum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar og í samræmi við ICAO, viðauka 13.

33. gr.

RNF leggur til að í stað orðsins „aðila“ komi „aðila máls“ til að taka af allan vafa um að einungis aðilar málsins skal gefin kostur á að tjá sig um drög að lokaskýrslu.

f.h. Rannsóknarnefndar flugslysa


Þormóður Þormóðsson
Rannsóknarstjóri og forstöðumaður


Halgrímur Viktorsson
Formaður