

Frumvarp til laga

um rannsókn samgönguslysa.

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

I. KAFLI

Markmið og gildissvið.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að fækka slysum og auka öryggi í samgöngum með því að efla og bæta slysarannsóknir.

Rannsókn samkvæmt lögum þessum skal eingöngu miða að því að leiða í ljós orsakir samgönguslysa og samgönguátvika, en ekki að skipta sök eða ábyrgð, með það að markmiði að draga úr hættu á sams konar slysum og atvikum og afleiðingum sambærilegra slysa.

Um rannsókn á meintri refsiverðri háttsemi í tengslum við samgönguslys fer samkvæmt lögum um meðferð sakamála og er slík rannsókn óháð rannsóknnum rannsóknarnefndar samgönguslysa samkvæmt lögum þessum.

Þegar við á skulu rannsóknir samkvæmt lögum þessum einnig ná til fyrirkomulags tilkynninga um slys, til leitar, björgunaraðgerða og annarra tengdra aðgerða sem ætlað er að draga úr afleiðingum slysa.

2. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um rannsókn samgönguslysa og samgönguátvika er heyra undir rannsóknarnefnd samgönguslysa.

3. gr.

Orðskýringar.

Merking orða í lögum þessum er sem hér segir:

- Alvarlegt flugatvik:** Flugatvik sem verður við aðstæður sem benda til þess að legið hafi við slysi.
- Alvarlegt umferðaratvik:** Atvik eða kringumstæður í tengslum við umferð ökutækja sem ekki er umferðarslys en getur leitt til alvarlegs slyss á vegfarendum eða tjóni á ökutækjum, umferðarmannvirkjum og umhverfi sé því ekki afstýrt.
- Banaslys:** Samgönguslys þegar einstaklingur lætur lífið innan 30 daga frá þeim degi er slysið varð, enda verði banamein hans að nokkru eða öllu leyti rakið til slyssins.

4. *Flugslys*: Atburður sem verður í tengslum við starfrækslu loftfars frá því að maður fer um borð í loftfarið í þeim tilgangi að fljúga með því og þar til allir eru farnir frá borði þar sem:
 - a. maður lætur lífið eða hlýtur alvarleg meiðsl vegna þess að:
 - hann var um borð í loftfarinu, eða
 - hann var í beinni snertingu við einhvern hluta loftfarsins, þar á meðal hluta sem hafa losnað frá loftfarinu, eða
 - hann varð fyrir útblæstri þotuhreyfils, nema þegar meiðslin eiga sér eðlilegar orsakir, eru af völdum mannsins sjálfs eða annarra eða þegar meiðsl verða á laumufarþegum sem leynast utan svæðis sem farþegar og áhöfn hafa venjulega aðgang að; eða
 - b. loftfar verður fyrir skemmdum eða bilun eða brestur verður í burðarvirki þess sem:
 - hefur veruleg áhrif á styrkleika þess, afkastagetu eða flugeiginleika og
 - mundi að öllu jöfnu krefjast mikillar viðgerðar eða þess að skipt væri um viðkomandi íhlut, nema um sé að ræða hreyfilbilun eða skemmd sem takmarkast við hreyfil, hlífar hans eða fylgibúnað eða um er að ræða skemmdir sem takmarkast við loftskráfur, vængenda, loftnet, hjólbarða, hemla, hlífar, smádældir eða göt á ytra byrði loftfarsins; eða
 - c. loftfars er saknað, þ.e. þegar opinberri leit hefur verið hætt og flak hefur ekki fundist, eða engin leið er að komast að því.
5. *Flugumferðaratvik*: Flugatvik sem aðallega tengist reglum er varða flugumferðarþjónustu og þar sem loftför fara hvort fram hjá öðru í slíkri nánd að hættuástand verður eða þar sem aðrir erfiðleikar, sem orsakast af ófullnægjandi starfsaðferðum eða af því að ekki var farið eftir viðurkenndum starfsaðferðum eða af göllum í tækjabúnaði á jörðu, valda því að hættuástand verður.
6. *Orsakir*: Aðgerðir, aðgerðaleysi, atvik eða aðstæður, eða sambland af þessu, sem leiddi til slyss eða atviks.
7. *Rannsókn*: Ferli athugana sem gerðar eru í því skyni að koma í veg fyrir endurtekningu sambærilegs samgönguslyss eða samgönguátviks og felast í því að safna upplýsingum og greina þær, draga af þeim ályktanir, þar á meðal að greina orsakir, og setja fram tillögur um úrbætur í öryggismálum þegar það á við.
8. *Rannsóknarnefnd*: Rannsóknarnefnd samgönguslysa sem kveðið er á um í lögum þessum.
9. *Rannsóknarstjóri*: Sá sem hefur yfirumsjón með tilteknum flokki slysarannsóknna.
10. *Samgönguslys*: Flugslys, sjóslys og umferðarslys í samræmi við orðskýringar í lögum þessum.
11. *Samgönguátvik*: Alvarlegt flugatvik, alvarlegt umferðaratvik og sjóatvik í samræmi við orðskýringar í lögum þessum.
12. *Sjóatvik*: Sá atburður, eða röð atburða, annar en sjóslys, sem gerst hefur í beinum tengslum við útgerð skips, sem stofnar í hættu öryggi skipsins, þeirra sem um borð eru eða annarra eða umhverfisins sé atburðinum ekki afstýrt. Undir sjóatvik falla ekki athafnir sem með beinum ásetningi eða athafnaleysi er ætlað að skaða öryggi skips, einstaklinga eða umhverfið.
13. *Sjóslys*: Sá atburður eða röð atburða sem í tengslum við útgerð skips leiðir til einhvers af eftirfarandi:
 - a. dauðsfalls eða alvarlegra meiðsla á manni;

- b. maður fellur fyrir borð;
- c. skip ferst, ætla má að skip hafi farist eða verið yfirgefið;
- d. skemmdir verða á skipi;
- e. skip strandar eða verður ófært til siglinga eða skip lendar í árekstri;
- f. skemmdir verða í tengslum við útgerð skips á utánaliggjandi búnaði/virki skips sem gæti sett öryggi skipsins í hættu eða annað skip eða einstakling;
- g. mikil umhverfisspjöll verða eða mögulega alvarleg umhverfisspjöll sem gætu hlotist af tjóni skips eða skipa.

Undir sjóslys falla ekki athafnir sem með beinum ásetningi eða athafnaleysi er ætlað að skaða öryggi skips, einstaklinga eða umhverfið.

- 14. *Stjórnandi rannsóknar*: Sá sem ber ábyrgð á skipulagningu, framkvæmd og stjórn einstakrar rannsóknar auk þess að taka þátt í rannsókninni.
- 15. *Tillögur um úrbætur*: Tillögur í öryggisátt frá rannsóknarnefnd samgönguslysa, byggðar á upplýsingum úr tiltekinni rannsókn og settar fram í því skyni að koma í veg fyrir samgönguslys og samgönguátvik.
- 16. *Trúnaðarfulltrúi*: Maður sem á grundvelli menntunar og hæfis er tilnefndur af ríki til að taka þátt í rannsókn sem framkvæmd er af öðru ríki.
- 17. *Umferðarslys*: Þar sem a.m.k. eitt ökutæki á hreyfingu á aðild að slysi á opinberum vegi, einkavegi eða svæði sem opið er almennri umferð.

II. KAFLI

Um rannsóknarnefnd samgönguslysa.

4. gr.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa.

Rannsóknir samgönguslysa og samgönguátvika skulu vera í höndum rannsóknarnefndar samgönguslysa sem annast rannsókn á einstökum slysa- og atvikaflokkum eftir því sem nánar greinir í lögum þessum.

Rannsóknarnefndin skal ákveða sjálf hvenær efni eru til rannsóknar samgönguslysa og samgönguátvika samkvæmt lögum þessum.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa skal við rannsóknir sínar starfa sjálfstætt og óháð stjórnvöldum, öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa heyrir undir ráðherra.

Skýrslum rannsóknarnefndar um rannsókn einstakra slysa og atvika skal ekki beitt sem sönnunargögnum í sakamálum og skal ekki leitast við að skipta sök eða ábyrgð.

Þegar slys sem rannsóknarnefnd rannsakar verður tilefni rannsóknar að hætti laga um meðferð sakamála er rannsóknarnefnd heimilt að veita lögreglu almennar upplýsingar um rannsókn vettvangs ef við á, að undanskildum þeim sem kveðið er á um í 27. gr. Rannsóknarnefndinni er einnig heimilt að veita lögreglu aðstoð við úrlausn tæknilegra álitafna.

5. gr.

Nefndarmenn.

Ráðherra skipar sjö menn í rannsóknarnefnd samgönguslysa til fimm ára í senn auk sex varamanna. Ráðherra skipar einn nefndarmanna formann nefndarinnar og annan staðgengil hans.

Að minnsta kosti þrír nefndarmenn skulu taka þátt í meðferð hvers máls sem til rannsókna er.

Nefndarmenn rannsóknarnefndar skulu hafa menntun eða starfsreynslu á sviði sem nýtist við rannsóknir samgönguslysa.

6. gr.

Stjórnandi rannsókna og rannsóknarstjórar.

Stjórnandi rannsókna stýrir rannsóknum einstakra slysa og atvika í umboði og á ábyrgð rannsóknarnefndar samgönguslysa. Stjórnandi rannsókna tekur þátt í rannsókn einstakra slysa og skal hafa sérmenntun og starfsreynslu sem nýtist við rannsóknir á sviði samgönguslysa.

Ráðherra skipar þrjú rannsóknarstjóra fyrir nefndina sem hver um sig hefur yfirumsjón með tilteknum flokki slysarannsókna. Ráðherra velur einn þeirra til að gegna starfi rekstrarstjóra nefndarinnar og ber viðkomandi ábyrgð á og stjórnar daglegum rekstri nefndarinnar, þ.m.t. fjárreiðum hennar, og gætir þess að starfsemi nefndarinnar sé í samræmi við gildandi lög og reglugerðir á hverjum tíma. Rekstrarstjóri ræður annað starfsfólk til nefndarinnar. Rannsóknarstjóri skal hafa sérmenntun og starfsreynslu sem nýtist við rannsóknir á sviði samgönguslysa.

7. gr.

Um hæfi.

Formaður rannsóknarnefndar samgönguslysa, rannsóknarstjórar og stjórnendur rannsókna mega ekki vera stjórnarmenn eða starfsmenn félaga er starfa í samgöngurekstri á hlutaðeigandi sviðum eða vera í slíkum hagsmunum- eða fjárhagstengslum við slíka aðila að draga megi óhlutdrægni þeirra í efa.

Um sérstakt hæfi nefndarmanna fer að öðru leyti eftir ákvæðum stjórnsýslulaga.

8. gr.

Kostnaður.

Kostnaður við starfsemi rannsóknarnefndar samgönguslysa greiðist úr ríkissjóði.

9. gr.

Þagnarskylda, nafnleynd.

Formaður og nefndarmenn rannsóknarnefndar samgönguslysa sem og starfsmenn nefndarinnar, auk annarra sem starfa í hennar þágu, skulu virða þagnarskyldu um þau atvik sem þeim verða kunn vegna starfa sinna. Tekur þetta til hvers konar upplýsinga um einkahagi manna og annarra upplýsinga sem leynt eiga að fara vegna lögmætra einka- og/eða almannahagsmuna. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

Við meðferð mála hjá rannsóknarnefnd samgönguslysa skal gæta nafnleyndar þeirra sem tengjast slysi, þ.m.t. í lokaskýrslum.

10. gr.

Framsal rannsókna.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa er heimilt að fela öðru ríki að annast rannsókn samgönguslyss og samgönguátviks að hluta til eða öllu leyti.

III. KAFLI Rannsókn flugslysa og alvarlegra flugatvika.

11. gr.

Lögsaga við rannsókn flugslysa og alvarlegra flugatvika.

Lögsaga rannsóknarnefndar samgönguslysa við rannsókn flugslysa og alvarlegra flugatvika tekur til íslensks yfirlýðingarsvæðis og þess svæðis sem Íslandi hefur verið falið að veita þjónustu á að því er varðar flugslys, alvarleg flugatvik og flugumferðaratvik í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar.

Nefndin skal m.a. rannsaka:

- a. flugslys þar sem borgaralega skráð loftfar á hlut að máli og sem verða á eða yfir íslensku yfirlýðingarsvæði;
- b. flugslys þar sem loftfar skráð á Íslandi á hlut að máli og verða utan yfirlýðingarsvæðis annarra ríkja eða á svæði þar sem viðkomandi ríki hefur ekki skuldbundið sig til að framkvæma rannsóknina;
- c. flugslys, þar sem loftfar skráð á Íslandi á hlut að máli og verður utan íslensks yfirlýðingarsvæðis, svo sem þegar ekki er vitað um staðsetningu flugslyss eða til að veita viðeigandi aðstoð við rannsókn annars ríkis; haft skal samráð við erlend ríki þegar það á við;
- d. flugumferðaratvik sem verða á eða yfir því svæði sem Íslandi eða veitanda flugleiðsöguþjónustu hefur verið falið að veita flugleiðsöguþjónustu á, utan íslensks yfirlýðingarsvæðis, og skráningarríki loftfars hlutast ekki til um rannsókn.

12. gr.

Tilkynningarskylda vegna flugslysa og alvarlegra flugatvika.

Verði flugslys eða alvarlegt flugatvik samkvæmt lögum þessum ber sérhverjum sem um það veit að tilkynna það rannsóknarnefnd samgönguslysa án ástæðulauss dráttar eða ganga úr skugga um að nefndin hafi fengið vitneskju um slysið.

Sérstaka skyldu í þessu tilliti hafa:

- a. stjórnendur og eigendur eða umráðamenn loftfara;
- b. Flugmálastjórn Íslands, flugrekendur, lögregla, rekstraraðilar flugvalla og veitendur flugleiðsöguþjónustu;
- c. opinberar stofnanir á sviði eftirlits með flugsamgöngum, Sjúkratryggingastofnun og tryggingafélög með starfsstöðvar hér á landi, auk annarra sem hafa fengið vitneskju um flugslys eða alvarlegt flugatvik.

Sama gildir um hvern þann sem finnur loftfar eða aðra hluti við aðstæður er benda til þess að flugslys eða alvarlegt flugatvik hafi orðið.

13. gr.

Tilkynningar til erlendra ríkja og aðila.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa skal tilkynna eins fljótt og verða má um flugslys eða alvarlegt flugatvik sem henni hefur orðið kunnugt um í samræmi við alþjóðaskuldbindingar.

Þegar tekið er til rannsóknar flugslys eða alvarlegt flugatvik sem varðar loftfar skráð hér á landi skal nefndin tilkynna slíkt í samræmi við alþjóðaskuldbindingar.

Berist rannsóknarnefnd tilkynning erlends ríkis um flugslys eða alvarlegt flugatvik skal hún þegar í stað hlutast til um að viðeigandi upplýsingar er varða loftfar skráð hér á landi berist til þess ríkis þar sem slysið eða atvikið átti sér stað. Tilkynna þarf erlendu ríki sem

annast rannsókn á slysi er varðar loftfar skráð á Íslandi hvort rannsóknarnefndin muni skipa fulltrúa og ráðgjafa við rannsóknina.

14. gr.

Þátttaka erlendra ríkja í rannsókn máls.

Heimilt er rannsóknarnefnd samgönguslysa að veita yfirvöldum í ríki þar sem:

- a. loftfar er skráð;
- b. flugrekstrarleyfi viðkomandi flugrekanda er útgefið;
- c. loftfar er hannað;
- d. loftfar er framleitt;

rétt til að tilnefna trúnaðarfulltrúa, einn eða fleiri, til þátttöku í rannsókn máls. Skal slíkum fulltrúa heimill aðgangur að rannsókn, vettvangi, rannsóknargögnum og upplýsingum og gefinn kostur á að koma á framfæri tillögum í þágu rannsóknar. Jafnframt skal veita rétt til að kalla til ráðgjafa, einn eða fleiri, til aðstoðar trúnaðarfulltrúanum.

Ákveði skráningarríki eða ríki sem gefur út flugrekstrarleyfi flugrekanda að tilnefna ekki fulltrúa er rannsóknarnefndinni heimilt að bjóða viðkomandi flugrekanda að taka þátt í rannsókninni.

Ákveði ríki þess sem hannar loftfarið og ríki framleiðanda að taka ekki þátt í rannsókninni er rannsóknarnefndinni heimilt að bjóða viðkomandi aðila sem annaðist tegundarvottun, hönnun loftfarsins og/eða framleiðslu þess að taka þátt í rannsókninni.

Telji rannsóknarnefnd það vera rannsókn til framdráttar skal henni heimilt að bjóða einnig hönnuðum eða framleiðendum íhlutar þátttöku í rannsókn máls.

Öðrum ríkjum sem samkvæmt beiðni rannsóknarnefndar veita upplýsingar, aðstöðu eða sérfræðiþekkingu í þágu rannsóknar máls skal heimilt að tilnefna þar til bærán fulltrúa til þátttöku í rannsókn máls. Rannsóknarnefndinni skal heimilt að takmarka upplýsingagjöf og þátttöku við þau málefni sem aðstoð lýtur að.

Fulltrúar erlendra ríkja skulu bundnir þagnarskyldu um framgang og niðurstöður rannsóknar nema rannsóknarnefnd leysi þá undan slíkri þagnarskyldu sérstaklega.

Erlendum ríkjum sem hafa sérstakan áhuga á rannsókn máls þar sem ríkisborgarar þess hafa látist eða slasast alvarlega í slysi er rannsókn lýtur að skal heimilt að tilnefna þar til bærán fulltrúa til að heimsækja vettvang, fá aðgang að grunnupplýsingum, taka þátt í að bera kennsl á þá látnu, taka skýrslur af ríkisborgurum sínum sem eftir lifa og fá eintak af loka-skýrslu nefndarinnar. Sé stór hluti farþega sem slasast alvarlega eða lætur lífið erlendir ríkisborgarar skal rannsóknarnefnd heimilt að bjóða því ríki eða ríkjum þátttöku í rannsókn máls.

IV. KAFLI

Rannsókn sjóslysa og sjóatvika.

15. gr.

Lögsaga við rannsókn sjóslysa og sjóatvika.

Lögsaga rannsóknarnefndar við rannsókn sjóslysa og sjóatvika tekur til allra íslenskra skipa, svo og allra erlendra skipa í siglingum að og frá Íslandi þegar sjóslys eða sjóatvik varðar íslenska hagsmunum. Nefndinni er heimilt að rannsaka önnur slys eða atvik sem verða á erlendum skipum er koma til landsins eða í íslenska efnahagslögsögu ef nefndin telur ástæðu til þess eða þess er óskað af skrásetningarríki.

Nefndin skal m.a. rannsaka:

- a. sjóslys þar sem skráð skip á hlut að máli og sem verða á íslensku yfirráðasvæði;

- b. sjóslys þar sem skip skráð á Íslandi á hlut að máli, hvar sem það er statt í heiminum;
- c. slys og önnur atvik til sjós og á vötnum sem verða á óskráðum skipum, þ.m.t. skipum undir 6 metrum að lengd;
- d. slys við köfun í atvinnuskyni við strendur Íslands.

16. gr.

Tilkynningarskylda vegna sjóslysa og sjóatvika.

Verði sjóslys eða sjóatvik samkvæmt lögum þessum ber sérhverjum sem um það veit að tilkynna það rannsóknarnefnd samgönguslysa án ástæðulauss dráttar eða ganga úr skugga um að nefndin hafi fengið vitneskju um slysið.

Sérstaka skyldu í þessu tilliti hafa:

- a. stjórnendur og eigendur eða útgerðarmenn skipa;
- b. Landhelgisgæsla Íslands, lögregla, rekstraraðilar hafna, tollstjóri og Vaktstöð siglinga;
- c. opinberar stofnanir á sviði eftirlits með skipasamgöngum, Sjúkratryggingastofnun og tryggingafélög með starfsstöðvar hér á landi, auk annarra sem hafa fengið vitneskju um slys eða atvik.

Sama gildir um hvern þann sem finnur skip eða aðra hluti við aðstæður er benda til þess að sjóslys eða sjóatvik hafi orðið.

17. gr.

Tilkynningar til erlendra ríkja og aðila.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa skal tilkynna eins fljótt og verða má um sjóslys eða sjóatvik sem verður innan íslenskrar landhelgi og/eða innan efnahagslögsögu Íslands til hlutaðeigandi ríkis þar sem skip er skráð og Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar.

Berist rannsóknarnefnd tilkynning erlends ríkis um sjóslys eða sjóatvik skal hún þegar í stað hlutast til um að viðeigandi upplýsingar er varða skip skráð hér á landi berist til þess ríkis þar sem slysið eða atvikið átti sér stað.

18. gr.

Þátttaka erlendra ríkja í rannsókn máls.

Heimilt er rannsóknarnefnd samgönguslysa að veita yfírvöldum í ríki þar sem skip er skráð rétt til að tilnefna trúnaðarfulltrúa, einn eða fleiri, til þátttöku í rannsókn máls. Skal slíkum fulltrúa heimill aðgangur að rannsókn, vettvangi, rannsóknargögnum og upplýsingum og gefinn kostur á að koma á framfæri tillögum í þágu rannsóknar. Jafnframt skal veita rétt til að kalla til ráðgjafa, einn eða fleiri, til aðstoðar trúnaðarfulltrúanum.

Fulltrúar erlendra ríkja skulu bundnir þagnarskyldu um framgang og niðurstöður rannsóknar nema rannsóknarnefnd leysi þá undan slíkri þagnarskyldu sérstaklega.

Erlendum ríkjum sem hafa sérstakan áhuga á rannsókn máls þar sem ríkisborgarar þess hafa látist eða slasast alvarlega í slysi er rannsókn lýtur að skal heimilt að tilnefna þar til bær-an fulltrúa til að heimsækja vettvang, fá aðgang að grunnupplýsingum, taka þátt í að bera kennsl á þá látnu, taka skýrslur af ríkisborgurum sínum sem eftir lifa og fá eintak af loka-skýrslu nefndarinnar. Sé stór hluti farþega sem slasast alvarlega eða lætur lífið erlendir ríkisborgarar skal rannsóknarnefnd heimilt að bjóða því ríki eða ríkjum þátttöku í rannsókn máls.

V. KAFLI

Rannsókn umferðarslysa og alvarlegra umferðaratvika.

19. gr.

Lögsaga við rannsókn umferðarslysa og alvarlegra umferðaratvika.

Lögsaga við rannsókn umferðarslysa tekur til rannsóknar umferðarslysa og alvarlegra umferðaratvika á Íslandi.

20. gr.

Tilkynningarskylda vegna umferðarslysa.

Verði umferðarslys samkvæmt lögum þessum, skal vaktstöð samræmdrar neyðarsímsvörunar eða lögreglan svo fljótt sem verða má koma boðum um umferðarslysið til rannsóknarnefndar samgönguslysa. Stjórnandi rannsóknar skal tilkynna vaktstöð eða lögreglu svo fljótt sem kostur er hvort hann hyggist koma á vettvang slyssins.

VI. KAFLI

Almenn ákvæði um málsmeðferð o.fl.

21. gr.

Vettvangur slyss.

Á vettvangi samgönguslyss má hvorki hreyfa eða flytja á brott loftfar, skip eða ökutæki, hluta þess og innihald né hrófla við ummerkjum slyssins uns vettvangsrannsókn er lokið nema með heimild stjórnanda rannsóknar. Án slíkrar heimildar má þó hreyfa eða flytja á brott loftfar, skip eða ökutæki, hluta þess eða innihald, að svo miklu leyti sem nauðsynlegt reynist til að bjarga mönnum og verðmætum og til að afstýra spjöllum af eldi eða öðrum orsökum eða koma í veg fyrir að loftfar, skip og ökutæki, hluti þess eða innihald valdi háska.

Verði sjóslys á hafi úti eða þar sem eigi verður komist hjá því að breyta vettvangi áður en vettvangsrannsókn fer fram er skipstjóra, öðrum skipstjórnarmönnum eða þeim sem fara með stjórn á vettvangi skylt að gera ítarlega skýrslu um vettvang, tildrög slyss og hverjir voru á vettvangi við störf eða annað. Skipstjórnarmönnum eða öðrum sem fara með stjórn á vettvangi er skylt að taka til varðveislu hvers konar hluti sem bila.

Í þeim tilvikum þegar viðgerð á tæki úti á sjó er óumflýjanleg er skipstjóra eða öðrum skipstjórnarmönnum skylt að sjá um að ítarleg skýrsla sé gerð um bilunina og viðgerðina og að allir hlutir sem taka þarf burt og setja nýja í staðinn séu varðveittir. Slíkar skýrslur, svo og allir hlutir sem skylt er að taka til varðveislu um borð í skipi í sambandi við slys, skulu afhentar rannsóknarnefnd við komu til hafnar.

22. gr.

Vettvangsrannsókn.

Við vettvangsrannsókn á vegum rannsóknarnefndar samgönguslysa skal yfirstjórn hennar vera í höndum stjórnanda rannsóknar, í samráði við rannsóknarnefnd eins og unnt er.

Stjórnandi rannsóknar, rannsóknarnefndin og aðrir starfsmenn nefndarinnar skulu hafa óhindraðan aðgang að vettvangi slyss, eins þótt um staði í einkaeign sé að ræða.

Stjórnandi rannsóknar skal hafa rétt til að kveðja sér til aðstoðar lögreglu og aðra opinbera aðila, svo og björgunar- og hjálparlið.

Stjórnandi rannsóknar skal hafa rétt til skýrslutöku og gagnasöfnunar á vettvangi. Réttur stjórnanda rannsóknar til skýrslutöku nær einnig til þeirra sem fluttir hafa verið af vettvangi eða farið þaðan sjálfir.

Þegar slys eða atvik verður tilefni rannsóknar að hætti laga um meðferð sakamála skal rannsóknarnefndin veita lögreglu upplýsingar og gögn sem varða vettvang og úrlausn tæknilegra álitaeigna. Um afhendingu gagna skal fara skv. 27. gr., sbr. þó 28. gr.

23. gr.

Vörslutaka muna.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa er heimilt að taka til vörslu eða halda loftfari, skipi eða ökutæki eða hluta þeirra, búnaði og öðru sem ætla má að geti haft þýðingu við rannsókn.

Rannsóknarnefnd skal svo fljótt sem verða má og að teknu tilliti til rannsóknarhagsmuna sinna láta af hendi það sem tekið hefur verið til vörslu eða haldið skv. 1. mgr.

Hafi lögregla tekið muni til vörslu eða lagt hald á þá samkvæmt lögum um meðferð sakamála, sem þýðingu geta haft við rannsókn rannsóknarnefndar, er heimilt að krefjast þess að þeir verði ekki afhentir eiganda eða öðrum lögmætum réttihafa nema að höfðu samráði við stjórnanda rannsóknar.

24. gr.

Varðveisla rannsóknargagna.

Vernda skal sönnunargögn á vettvangi eins og mögulegt er með tilliti til aðstæðna hverju sinni. Ljósmynda skal eða varðveita með öðrum hætti þau sönnunargögn sem kunna að vera hverful, verða fjarlægð, týnast eða eyðileggjast.

Varðveita skal tryggilega þau gögn sem tekin eru í vörslu nefndarinnar svo að þau spillist ekki eða skemmist og hindra óviðkomandi aðgang að þeim sem og gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir þjófnað.

25. gr.

Skýrslutökur, gagnaöflun.

Aðila máls, fyrirsvarsmanni hans og öðrum þeim sem rannsóknarnefnd samgönguslysa telur nauðsynlegt að gefi skýrslu til að upplýsa mál sem er til meðferðar er skylt að koma fyrir nefndina til að svara spurningum sem til þeirra er beint, í samræmi við ákvæði laga þessara.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa er heimilt að taka skýrslur, og hljóð- og myndrita þær, af eiganda, notanda eða umráðanda loftfars, skips eða ökutækis, stjórnanda þess, áhöfn og farþegum, flugrekendum og starfsmönnum flugleiðsöguþjónustu, flugvalla, hafna og umferðarmannvirkja og eftirlitsyfirvalda, svo og hverjum öðrum sem ætla má að búi yfir vitneskju er stuðlað geti að því að leiða í ljós orsök slyss og önnur þau atriði sem nefndin telur nauðsynlegt að varpa ljósi á.

Rannsóknarnefnd getur leitað aðstoðar rannsóknarstofnana, innlendra eða erlendra, ásamt því að kalla til starfa með nefndinni sérfræðinga á tilteknum sviðum telji hún tilefni til.

26. gr.

Upplýsingaöflun.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa getur krafist framlagningar gagna og upplýsinga, þ.m.t. frá stofnunum sem hafa eftirlit með samgöngum, lögreglu, tryggingafélögum, læknum og öðru heilbrigðisstarfsfólki, svo og þeim sem starfrækja flugleiðsöguþjónustu, flugvelli, hafnir og samgöngumannvirki, flugrekendum eða öðrum, eftir því sem nauðsyn þykir við rannsókn einstakra mála. Er nefndinni m.a. heimilt að krefjast þess að fá í sína vörslu upptökur, þ.m.t. upptökur fjarskipta, skráningar, bækur og önnur gögn er varða loftför, skip og ökutæki,

stjórnendur og áhafnir þeirra og umferð loftfara, skipa og ökutækja. Er framangreindum aðilum skylt að láta nefndinni slíkar upplýsingar í té.

Rannsóknarnefndinni er heimilt að taka án tafar í sína vörslu flugrita loftfars, siglingarita skips og ökurita ökutækis og annast aflestur gagna og upplýsinga úr þeim.

Við aflestur og afritun samskipta sem fram koma á upptökum og við gerð skýrslna, sbr. 1. og 2. mgr., skal rannsóknarnefnd gera sérstakar ráðstafanir til að tryggja fyllsta trúnað vegna upplýsinga sem þar koma fram. Afritun skal bundin við atriði sem nefndin telur hafa þýðingu við rannsókn máls en að öðrum kosti skulu aðalatriði úr skýrslum skráð.

Heimild 1. og 2. mgr. nær til persónugreinanlegra upplýsinga, þ.m.t. viðkvæmra persónuupplýsinga á borð við sjúkra- og krufningarskýrslur, auk annarra upplýsinga sem nefndin telur nauðsynlegar í þágu rannsóknar máls.

Stjórnanda rannsóknar skal ávallt gert kleift að rannsaka gögn og upplýsingar um slys eða atvik án ástæðulausrar tafar.

27. gr.

Takmarkanir á aðgengi að upplýsingum.

Óheimilt er rannsóknarnefnd samgönguslysa að veita aðgang að eftirfarandi gögnum sem nefndin aflar við rannsókn samgönguslyss og samgönguavviks eða upplýsingar um þau, sbr. þó 2.–4. mgr.:

- a. upptökum eða endurríti af framburði þeirra sem nefndin yfirheyrir við rannsókn máls;
- b. hvers konar skráðum fjarskiptum eða upptökum af fjarskiptum milli þeirra sem tengst hafa samgönguslysi eða samgönguavviki;
- c. lækisfræðilegum gögnum og öðrum persónulegum gögnum sem varða þá sem tengst hafa samgönguslysi eða samgönguavviki;
- d. upptökum af samskiptum eða skráðum samskiptum sem átt hafa sér stað í stjórnklefa loftfars eða milli flugverja innbyrðis;
- e. upptökum af samskiptum og fjarskiptum á vinnustað flugumferðarstjóra eða endurríti af slíkum samskiptum;
- f. upptökum af samskiptum á stjórnþalli skipa eða milli skipverja innbyrðis;
- g. upptökum af samskiptum stjórnstöðvar/Vaktstöðvar siglinga og fjarskiptum við skip;
- h. upptökum af samskiptum vaktstöðvar samræmdirar neyðarsímsvörunar eða lögreglu við fórnarlömb eða tilkynnendur umferðarslysa eða alvarlegra umferðaratvika;
- i. hvers konar álitserðum sem aflað hefur verið í tengslum við mat á fyrirliggjandi gögnum, þ.m.t. á flugritum loftfara og siglingaritum skipa og ökuritum ökutækja.

Eingöngu skal veita umsagnaraðilum skv. 1. mgr. 33. gr. aðgang að gögnum skv. 1. mgr. að því marki sem rannsóknarnefnd telur nauðsynlegt til að þeir geti veitt umsögn og skal virða nafnleynd þeirra sem tengjast samgönguslysi eða samgönguavviki. Ef veittur er aðgangur að gögnum skv. a-lið og d–h-lið 1. mgr. skal aðgangur eingöngu ná til endurrits af afritun upptaka, sbr. 3. mgr. 26. gr.

Umsagnaraðilar og þeir sem starfa í þeirra þágu skulu virða þagnarskyldu um hvaðeina sem þeim verður kunnugt um vegna aðgangs að gögnum samkvæmt ákvæði þessu. Er umsagnaraðilum óheimilt að veita öðrum en þeim sem starfa í þeirra þágu við að veita umsögn upplýsingar um eða aðgang að slíkum gögnum.

Rannsóknarnefndin skal fella út úr lokaskýrslu beina tilvísun til gagna skv. 1. mgr. nema að því leyti sem nauðsynlegt er talið vegna greiningar á orsökum samgönguslyss og samgönguavviks.

Takmarkanir á aðgengi að upplýsingum og gögnum samkvæmt ákvæði þessu eiga einnig

við upplýsingar og gögn sem rannsóknarnefndin fær afhent frá yfirvöldum annarra ríkja sem annast rannsókn samgönguslysa og samgönguátvika. Rannsóknarnefndinni er heimilt að veita rannsóknaryfirvöldum annarra ríkja aðgang að gögnum og upplýsingum samkvæmt ákvæði þessu enda sé það liður í rannsókn viðkomandi yfirvalds.

28. gr.

Dómsúrskurður.

Þrátt fyrir ákvæði 27. gr. er heimilt með dómsúrskurði að mæla fyrir um skyldu rannsóknarnefndar samgönguslysa til að veita aðgang að gögnum skv. b–i-lið 1. mgr. 27. gr. eða upplýsingar um þau ef þeirra verður ekki aflað með öðrum hætti og talið verður að aðgangur að þeim vegi þyngra á metunum en þau neikvæðu áhrif sem slíkur aðgangur gæti haft. Aðgangur að gögnum skv. d–h-lið 1. mgr. 27. gr. skal þó takmarkaður við endurrit af afritum upptaka, sbr. 3. mgr. 26. gr. Ekki skal afhenda gögn sem geyma framburð aðila og vitna fyrir nefndinni, sbr. a-lið 1. mgr. 27. gr.

29. gr.

Tilkynning til yfirvalda.

Vakni grunur um eða verði leitt í ljós við rannsókn máls að beitt hafi verið ólögmætum aðgerðum gegn flugsamgöngum, siglingum eða umferð skal stjórnandi rannsóknar eins fljótt og verða má upplýsa viðeigandi yfirvöld um rannsókn máls.

30. gr.

Öflun gagna úr flug-, siglinga- og ökuritum til handa erlendum ríkjum.

Nú verður flugslys eða alvarlegt flugatvik utan lögsögu rannsóknarnefndar samgönguslysa, en loftfar sem um ræðir lendar hér á landi, og skal rannsóknarnefndinni þá heimilt að afla gagna úr flugrita eða taka í sína vörslu flugrita loftfars, að fenginni beiðni þar að lútandi frá því ríki sem fer með rannsókn slyssins eða atviksins.

Nú verður sjóslys eða sjóatvik utan lögsögu rannsóknarnefndarinnar, en skip sem um ræðir kemur hér að landi, og skal rannsóknarnefndinni þá heimilt að afla gagna úr siglingarita eða taka í sína vörslu siglingarita skips, að fenginni beiðni þar að lútandi frá því ríki sem fer með rannsókn slyssins eða atviksins.

Nú verður umferðarslys eða alvarlegt umferðaratvik utan lögsögu rannsóknarnefndarinnar, en ökutæki sem um ræðir er flutt hingað til lands, og skal rannsóknarnefndinni þá heimilt að afla gagna úr ökurita eða taka í sína vörslu ökurita ökutækis, að fenginni beiðni þar að lútandi frá því ríki sem fer með rannsókn slyssins eða atviksins.

VII. KAFLI

Skýrslugerð.

31. gr.

Bráðabirgðaskýrsla.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa skal heimilt að taka saman bráðabirgðaskýrslu um rannsókn samgönguslyss eða samgönguátviks áður en rannsókn máls er lokið til þess að koma upplýsingum á framfæri við yfirvöld og málsaðila.

32. gr.

Lokaskýrsla.

Þegar rannsókn slyss eða atviks er lokið skal rannsóknarnefnd svo fljótt sem verða má gefa út lokaskýrslu um niðurstöðu rannsóknarinnar. Í lokaskýrslunni skal gerð grein fyrir orsök eða sennilegri orsök slyss auk þess sem þar skulu gerðar tillögur um ráðstafanir til þess að afstýra frekari slysum af sömu eða líkum orsökum eða draga úr afleiðingum þeirra.

Markmiðs slysarannsóknna samkvæmt lögum þessum, sbr. 1. gr., skal getið á forsíðu hverrar lokaskýrslu sem rannsóknarnefnd sendir frá sér. Jafnframt skal þess getið að ekki sé með rannsókn leitast við að skipta sök eða ábyrgð, sbr. 5. mgr. 4. gr.

Rannsóknarnefnd er heimilt að gefa út yfirlýsingu um lok rannsóknar eða ljúka rannsókn máls með bókun í stað þess að gefa út lokaskýrslu.

Lokaskýrslu um rannsókn slyss skal að jafnaði gefa út innan árs frá því að slys varð. Ljúki rannsókn ekki innan þessara tímamarka skal þá og eftir það árlega gefa út yfirlýsingu um stöðu rannsóknar.

Birta skal lokaskýrslur á heimasíðu rannsóknarnefndar samgönguslysa.

Lokaskýrslu má gera á erlendu tungumáli, m.a. ef málsaðili er erlendur.

33. gr.

Umsögn.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa getur gefið þeim aðilum sem að mati nefndarinnar hafa ríkra hagsmuna að gæta kost á að tjá sig um drög að lokaskýrslu innan tilskilins frests, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða þeirra og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.

Rannsóknarnefnd getur kveðið á um að umsagnaraðili skuli bundinn trúnaði um það sem fram kemur í drögum að lokaskýrslu.

34. gr.

Mikilvægar ábendingar.

Rannsóknarnefnd skal á hvaða stigi rannsóknar sem er, ef tilefni er til, vekja athygli viðkomandi aðila á atriðum sem fram hafa komið við rannsókn og mikilvægt er talið að komið sé á framfæri án tafar til að tryggja öryggi.

35. gr.

Tillögur í öryggisátt.

Rannsóknarnefnd skal gera tillögur um úrbætur í öryggismálum eftir því sem rannsókn slyss gefur tilefni til og beina tilmælum til viðeigandi aðila, innlendra sem erlendra, eftir því sem við á. Tillögurnar skal birta opinberlega.

Þeir sem tilmælum er beint til skulu taka tilhlýðilegt tillit til þeirra og hrinda í framkvæmd ef við á. Skulu þeir án tafar og eigi síðar en innan þriggja mánaða frá því að tilmælin bárust gera nefndinni grein fyrir því hvernig brugðist hafi verið við tilmælunum eða hvers vegna ekki hafi verið brugðist við þeim.

Rannsóknarnefnd skal, innan tveggja mánaða frá því að henni var gerð grein fyrir viðbrögðum við tilmælum um úrbætur, tilkynna viðkomandi aðila hvort nefndin telji þau fullnægjandi.

36. gr.
Ársskýrsla.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa skal gefa út heildarskýrslu um störf sín ár hvert og birta á heimasíðu sinni. Í skýrslunni skal m.a. vera að finna tölfræðilegar samantektir, auk tillagna um öryggisúrbætur.

Jafnframt skal rannsóknarnefndin semja yfirlit um hvernig tilmælum hennar skv. 35. gr. hefur verið framfylgt og birta á heimasíðu sinni.

VIII. KAFLI
Endurupptaka mála, sérstakar rannsóknir.

37. gr.
Heimild til endurupptöku.

Rannsóknarnefnd er heimilt að endurupptaka mál þótt rannsókn sé lokið ef fram koma ný og mikilvæg gögn að hennar mati. Ef rannsóknarnefndin hóf ekki rannsóknina skal þó ekki endurupptaka mál fyrr en samþykki þess ríkis sem hóf hana liggur fyrir.

Þegar sérstaklega stendur á getur ráðherra falið rannsóknarnefndinni að rannsaka nánar tiltekið slys eða atvik eða sérstök atriði sem tengjast slysi eða atviki ef ný gögn eða upplýsingar koma fram eftir að rannsókn er lokið.

Um rannsóknir sem hefjast að beiðni ráðherra fer samkvæmt öðrum ákvæðum laganna.

38. gr.
Sérstakar rannsóknir.

Rannsóknarnefnd samgönguslysa er heimilt að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni ráðherra að rannsaka atriði sem varða almennt öryggi í samgöngum.

39. gr.
Skráning og greining slysa í samgöngum.

Ráðherra er heimilt að fela rannsóknarnefnd samgönguslysa að annast skráningu og greiningu samgönguslysa og alvarlegra samgönguátvika.

Nú felur ráðherra nefndinni að annast skráningu tiltekins slysaflokks og alvarlegra atvika og skal nefndin þá birta í ársskýrslu sinni upplýsingar um slíka skráningu og greiningu eftir því sem við á.

IX. KAFLI
Reglugerðarheimildir, gildistaka o.fl.

40. gr.
Reglugerðarheimildir.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerðir um nánari framkvæmd laga þessara þar sem m.a. er kveðið á um:

- a. nánari skilgreiningu samgönguslysa og samgönguátvika, flugslysa og alvarlegra flugátvika, sjóslysa og sjóatvika, umferðarslysa og alvarlegra umferðaratvika skv. 3. gr.;
- b. skilyrði, tilkynningu og tilhögun framsals rannsóknar að hluta eða öllu leyti skv. 10. gr.;
- c. tilkynningu um slys til erlendra aðila skv. 13. og 17. gr. og fyrirkomulag við gerð slíkra tilkynninga, efni þeirra, innihald og móttöku og meðferð samsvarandi tilkynninga frá erlendum aðilum;
- d. nánari framkvæmd við rannsókn á vettvangi samgönguslyss skv. 21. og 22. gr., þ.m.t. um skyldu aðila sem fara með stjórn vettvangs til að taka til varðveislu hvers konar hluti

- og annað sem tengist slysi eða alvarlegu atviki, að leggja bann við notkun búnaðar sem tengist slysi eða alvarlegu atviki fyrr en rannsókn á honum hefur farið fram; skyldu aðila til að gera skýrslu um slys eða atvik í þeim tilvikum þar sem viðgerð á hlut er óumflýjanleg áður en rannsókn getur átt sér stað; skyldu til að varðveita alla hluti sem skipta þarf út fyrir nýja og skyldu aðila til að skrá slys eða atvik og afhenda rannsóknarnefnd skýrslu sína;
- e. nánari tilhögun um aðgengi innlendra og erlendra aðila að rannsóknargögnum, rannsókn máls, þar á meðal um samráð við erlenda rannsóknaraðila við gerð áfangaskýrslu og lokaskýrslu;
 - f. framkvæmd rannsókna og verklag, þar á meðal um meðferð, rannsókn og vörslu málgagna og gerð verklagsreglna við framkvæmd rannsókna;
 - g. rekstur rannsóknarnefndar samgönguslysa, samskipti við aðra innlenda rannsóknaraðila, samskipti og samstarf við erlenda rannsóknaraðila og stofnanir sem hafa með samgönguöryggi að gera, persónuskilríki með upplýsingum um réttarstöðu nefndarmanna, rannsóknarstjóra og annarra starfsmanna og heimildir þeirra í störfum;
 - h. nauðsynlegan útbúnað og aðstöðu;
 - i. þjálfunaráætlun nefndarmanna og stjórnendur rannsókna;
 - j. efni og form bráðabirgðaskýrslu og lokaskýrslu rannsóknarnefndarinnar, útgáfu, birtingu og dreifingu bráðabirgðaskýrslu og lokaskýrslu rannsóknarnefndarinnar og tilmæla í öryggisátt;
 - k. skráningu og greiningu samgönguslysa og samgönguátvika;
 - l. gerð áætlunar um aðstoð við þolendur og nána aðstandendur í kjölfar samgönguslysa í samstarfi við viðeigandi opinberar stofnanir og hagsmunaaðila á hverju sviði;
 - m. upplýsingaskýrslu þeirra aðila sem sjá um flutning fólks í lofti, á sjó eða landi hvað varðar m.a. farþegalista og hættulegan farm um borð í loftfari, skipi eða ökutæki og meðferð slíkra upplýsinga;
 - n. aðstoð þeirra aðila sem sjá um flutning á fólki í lofti, á sjó eða landi við fórnarlömb samgönguátvika og slysa og aðstandendur þeirra.

41. gr.

Refsiheimild.

Hver sá sem hindrar starfsmenn eða nefndarmenn rannsóknarnefndar samgönguslysa við rannsóknarstörf sín skal sæta sektum.

Hver sá sem upplýsir um innihald þeirra gagna sem fjallað er um í 27. gr. skal sæta sektum.

Brot gegn ákvæðum 12., 16. og 20. gr. varða sektum.

42. gr.

Gildistaka o.fl.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2013. Frá sama tíma falla úr gildi lög um rannsókn sjóslysa, nr. 68/2000, með síðari breytingum, lög um rannsókn flugslysa, nr. 35/2004, með síðari breytingum, og lög nr. 24/2005, um rannsóknarnefnd umferðarslysa, með síðari breytingum.

Ákvæði til bráðabirgða.

Skipunartíma rannsóknarnefndar sjó-, flug- og umferðarslysa, sbr. lög nr. 68/2000, 35/2004 og 24/2005, lýkur við gildistöku laga þessara.

Forstöðumönnum rannsóknarnefndar sjó-, flug- og umferðarslysa skal boðið starf rannsóknarstjóra hjá rannsóknarnefnd samgönguslysa þar til núverandi skipunartíma lýkur. Um störf þeirra og endurskipun fer að öðru leyti í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Öðrum starfsmönnum nefndanna skal boðið starf hjá rannsóknarnefnd samgönguslysa. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Frumvarp þetta felur í sér sameiningu laga um rannsókn sjóslysa, nr. 68/2000, með síðari breytingum, laga um rannsókn flugslysa, nr. 35/2004, með síðari breytingum, og laga nr. 24/2005, um rannsóknarnefnd umferðarslysa, í heildstæða löggjöf um slysarannsóknir í samgöngum. Gert er ráð fyrir að nefndirnar verði sameinaðar í eina sjö manna rannsóknarnefnd samgönguslysa sem heyri undir ráðherra. Samkvæmt núgildandi skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta er þar um að ræða verkefni innanríkisráðherra, sbr. forsetaúrskurð nr. 125/2011.

Í júní 2007 kom samgönguráðherra á fót starfshópi með þátttöku forstöðumanna rannsóknarnefndanna til að vinna að þessu verkefni og var Andri Árnason hæstaréttarlögmaður ráðinn til að vinna með starfshópnum og semja drög að frumvarpi. Starfshópurinn leitaði víða fanga í upplýsingaöflun og var m.a. gerð greining á fyrirkomulagi samgöngurannsókna í nokkrum löndum, þar á meðal á Norðurlöndunum, í Bretlandi, Bandaríkjunum og Kanada. Sem dæmi má nefna að í Noregi er sameiginleg flugslysa-, lestarslysa-, sjóslysa- og umferðarslysanefnd, í Svíþjóð og Finnlandi eru sameiginlegar flugslysa-, lestarslysa- og sjóslysanefndir og í Danmörku er sameiginleg flugslysa- og lestarslysanefnd. Það fyrirkomulag sem lagt er til í þessu frumvarpi á sér því fordæmi annars staðar á Norðurlöndum.

Í upphafi árs 2009 voru frumvarpsdrögin endurskoðuð í samgönguráðuneytinu. Nokkuð var bætt við af ákvæðum að teknu tilliti til þjóðréttarlegra skuldbindinga og uppsetningu og kaflaskiptingu eldri draga frumvarpsins breytt með það fyrir augum að gefa frumvarpinu heildstæðara yfirbragð. Var frumvarpið í tvígang sett í umsagnarferli og er frumvarpið af-rakstur framangreindrar vinnu. Nánar er fjallað um umsagnarferli frumvarpsins í hluta IV.

Frumvarp þetta var lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010, 139. löggjafarþingi 2010–2011 og 140. löggjafarþingi 2011–2012 en var ekki afgreitt og er því lagt fyrir Alþingi að nýju.

II.

Markmið frumvarpsins er að auka öryggi í samgöngum með því að efla og bæta slysarannsóknir á Íslandi. Rannsóknir nefndarinnar skulu eingöngu miða að því að leiða í ljós orsakir samgönguslysa og samgönguatvika en ekki að skipta sök eða ábyrgð. Nefndinni er ekki ætlað að rannsaka meinta refsiverða háttsemi í tengslum við samgönguslys en um slíkar rannsóknir fer samkvæmt lögum um meðferð sakamála og er alls óháð rannsóknum nefndarinnar samkvæmt frumvarpi þessu.

Með sameiningu núverandi rannsóknarnefnda flugslysa, umferðarslysa og sjóslysa í eina rannsóknarnefnd verður unnt að koma þekkingu og starfskröftum sem þegar eru í hverri nefnd fyrir sig í eina sterka og öflugra sameinaða nefnd. Á þennan hátt verður unnt að efla og samnýta enn frekar þá fagþekkingu sem mikilvægt er að viðhalda í slíkum nefndum og gera nefndarmönnum kleift að nýta sér færni úr mismunandi rannsóknarflokkum til að styrkja frekari rannsóknir á sviðinu í heild. Gert er ráð fyrir að rannsóknarstjórar hafi yfirumsjón

með hverjum flokki slysarannsóknna fyrir sig og að rannsókn einstakra slysa verði hjá stjórnanda rannsóknar sem hefur sérþekkingu á viðkomandi sviði.

Til að tryggja að sú þekking sem til staðar er í núverandi rannsóknarnefndum glattist ekki sem og að sem minnst röt verði á þeirri rannsóknarstarfsemi sem færast undir hina nýju rannsóknarnefnd er í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins kveðið á um að forstöðumönnum núverandi rannsóknarnefnda verði boðið starf rannsóknarstjóra hjá rannsóknarnefnd samgönguslysa og jafnframt skuli öðrum starfsmönnum nefndanna boðið starf hjá hinni nýju nefnd.

Í sameiningunni felst einnig rekstrarleg hagræðing og mun heildarfjöldi nefndarmanna minnka en nú eru í rannsóknarnefnd flugslysa þrjú nefndarmenn, fimm í rannsóknarnefnd sjóslysa og þrjú í rannsóknarnefnd umferðarslysa auk sama fjölda varamanna í hverri nefnd.

Við samningu frumvarpsins var lögð áhersla á að stuðla að einfaldri umgjörð og aðgengilegri uppbyggingu lagatextans um hina nýju rannsóknarnefnd. Byggt var í meginatriðum á þeim grunni sem þegar hafði verið skapaður í eldri löggjöf og sátt hefur ríkt um. Stjórnsýsluþættir laganna eru sameinaðir og leitast er við að fella saman sams konar ákvæði í lagabálkunum þremur þar sem þess er kostur. Í sérstökum kafla frumvarpsins er kveðið á um málsmeðferð o. fl., þ. m. t. vettvangsrannsókn, vörslutöku muna, skýrslutökur og gagnaöflun. Þessi ákvæði eiga það sammerkt að eiga við hvert rannsóknarsvið og því er til einföldunar og hagræðis að hafa sameiginleg ákvæði sem taka til allra rannsóknarþáttanna, í stað sérstakra ákvæða í einstökum köflum laganna um hvert rannsóknarsvið fyrir sig.

Í frumvarpinu er leitast við að innleiða alþjóðlegar kröfur og tilmæli er varða rannsóknir samgönguslysa. Í ákvæðum er varða rannsókn flugslysa og alvarlegra flugatvika er til að mynda leitast við að fullnægja kröfum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar í viðauka 13 við Chicago-samninginn um borgaralegt almenningsflug¹ og lagður er grunnur að innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 996/2010 um rannsóknir og forvarnir flugslysa og atvika. Í ákvæðum er varða rannsóknir sjóslysa og sjóatvika er leitast við að innleiða í frekari mæli en áður hefur þekkt alþjóðlegan kóða um rannsóknir sjóslysa og alvarlegra sjóatvika sem samþykktur var á þingi Alþjóðasiglingastofnunarinnar árið 2008.² Einnig er lagður grunnur að innleiðingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/18/EB um setningu grundvallarreglna við rannsóknir á slysum á sviði sjóflutninga með reglugerðarheimildum.

III.

Helstu efnisatriði frumvarpsins eru eftirfarandi:

- a. Í I. kafla er að finna almenn ákvæði um gildissvið og markmið. Gildissviðið er rannsókn samgönguslysa og samgönguátvika er heyra undir hina nýju sameinuðu rannsóknarnefnd sem lagt er til að sett verði á laggirnar með þessu frumvarpi. Nýmæli er ákvæði um orðskýringar sem settar eru fram til hægðarauka og skýringa. Markmið rannsókna er óbreytt frá gildandi lögum um nefndirnar.
- b. Í II. kafla er fjallað um rannsóknarnefnd samgönguslysa, stjórnanda rannsóknar og rannsóknarstjóra, þar á meðal skipulag, hæfi, ábyrgð og umsýslu. Ráðgert er að rannsóknarnefnd samgönguslysa annist rannsóknir og heyri beint undir ráðherra. Nefndin lýtur stjórn formanns sem ráðherra skipar til fimm ára í senn. Rannsóknir samgönguslysa eru

¹ Chicago-samningurinn: Samningur um alþjóðaflugmál (Convention on International Civil Aviation), undirritaður í Chicago 7. desember 1944.

² Code of the International Standards and Recommended Practices for Safety Investigation into Marine Casualty or Marine Incident (Casualty Investigation Code).

í höndum rannsóknarnefndar samgönguslysa sem annast rannsókn á einstökum slysa-flokkum. Rannsóknarstjóri hefur yfirumsjón með tilteknum flokki slysarannsókna og stjórnandi rannsóknar stýrir einstökum rannsóknarverkefnum í umboði og á ábyrgð nefndarinnar. Þrír nefndarmenn taka þátt í rannsókn hvers máls auk viðkomandi stjórnanda rannsóknar. Rannsóknarnefndin skal starfa sjálfstætt og óháð stjórnvöldum. Ráðherra velur einn rannsóknarstjórnanna til að bera ábyrgð á og stjórna daglegum rekstri nefndarinnar, þar á meðal fjárreiðum hennar, og gæta þess að reksturinn sé í samræmi við gildandi lög og reglugerðir.

- c. Í III.–V. kafla er að finna ákvæði sem snúa sérstaklega að hverjum slysaflokki fyrir sig. Ýmis nýmæli eru í köflunum sem rekja má til þjóðréttarlegra skuldbindinga sem innleiddar eru. Meðal slíkra nýmæla eru ákvæði er lúta að tilkynningum til erlendra stjórnvalda í kjölfar slyss, ákvæði um þátttöku erlendra ríkja í rannsókn máls og ákvæði um lögsögu er varðar rannsókn sjóslysa.
- d. Í VI. kafla frumvarpsins er kveðið á um málsmeðferð o.fl. Ýmis nýmæli eru í kaflanum sem tilkomin eru vegna alþjóðlegra skuldbindinga svo sem ákvæði um varðveislu rannsóknargagna, ákvæði um tilkynningu til yfirvalda, komi upp grunur um að beitt hafi verið ólöglegum aðgerðum gegn öryggi samgangna, og ákvæði um öflun flugrita úr erlendu loftfari sem lendir hér á landi.
- e. Í VII. kafla frumvarpsins er að finna sameiginleg ákvæði um skýrslugerð rannsóknarnefndarinnar, bæði bráðabirgðaskýrslur og lokaskýrslur rannsóknar, auk ákvæðis um gerð ársskýrslu nefndarinnar.
- f. Í VIII. kafla frumvarpsins er fjallað um heimildir til endurupptöku máls og sérstakar rannsóknir. Þá er nýmæli ákvæði er fjallar um heimild ráðherra til að fela rannsóknarnefndinni að annast skráningu samgönguslysa og alvarlegra samgönguátvika.
- g. IX. kafli frumvarpsins kveður á um reglugerðarheimildir, refsiakvæði og gildistöku-ákvæði.

IV.

Frumvarpið var sent til umsagnar hagsmunaaðila og birt á heimasíðu ráðuneytisins seint í febrúar 2009. Bárust ráðuneytinu um tutugu umsagnir, m.a. frá Flugmálastjórn, Félagi íslenskra atvinnuflugmanna, Icelandair, Umferðarstofu, Vegagerðinni, ríkislögreglustjóra og Samtökum verslunar og þjónustu. Komu fram fjölmargar góðar athugasemdir sem tekið var tillit til og frumvarpinu m.a. breytt í samræmi við þær. Í framhaldi af því var frumvarpið aftur birt á heimasíðu ráðuneytisins og gafst hagsmunaaðilum aftur tækifæri til að koma athugasemdum á framfæri vegna þeirra breytinga sem orðið höfðu á frumvarpinu. Bárust ráðuneytinu aftur allnokkrar athugasemdir og var tillit tekið til margra þeirra.

Sem dæmi um breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu vegna athugasemda frá hagsmunaaðilum voru nýmæli tengd skýrslutökum og upplýsingaöflun. Var í upphaflegu drögunum að frumvarpinu lagt til að rannsóknarnefnd samgönguslysa fengi sjálfstæðar heimildir m.a. til að krefjast læknisskoðunar og lífsýnatöku á stjórnendum og áhöfn loftfars, skipa, ökutækja og farþegum og öðrum sem tengjast samgönguslysi eða alvarlegu samgönguátviki. Var kveðið á um skyldu framangreindra aðila til að undirgangast slíkar skoðanir og nefndinni heimilt að krefjast aðstoðar lögreglu við framkvæmd rannsókna. Einnig var þar að finna heimild fyrir nefndina til að krefjast þess að skýrslutakan færi fram hjá lögreglu eða fyrir dómi í þeim tilvikum að aðili synjaði skýrslugjafir fyrir nefndinni. Kom fram töluverð óánægja með þessar heimildir, aðallega hjá umsagnaraðilum tengdum flugsamgöngum. Þóttu ákvæðin ekki samræmast markmiðum rannsókna nefndarinnar sem eingöngu skulu miða að

því að leiða í ljós orsakir samgönguslysa og samgönguátvika en ekki skipta sök eða ábyrgð. Var fallist á þessi rök og heimildirnar felldar úr frumvarpsdrögum.

Einnig komu fram eindregin tilmæli um að ákvæði 5. mgr. 4. gr., þar sem segir að skýrslum rannsóknarnefndar um rannsókn einstakra slysa og atvika skuli ekki beitt sem sönnunargögnum í sakamálum, yrði breytt þannig að einnig yrði óheimilt að beita skýrslunum fyrir dómstólum í einkamálum. Var því meðal annars haldið fram að nauðsynlegt væri að fá allar upplýsingar fram og að engin hættu væri á að þær yrðu notaðar gegn aðilum í dómsmálum. Voru þessi tilmæli vandlega skoðuð en niðurstaðan varð sú að í ljósi meginreglu íslensks réttarfars um frjálst sönnunarmat dómara gæti löggjafinn ekki takmarkað vald dómstóla með almennri löggjöf sem þessari. Hins vegar er rík áhersla lögð á það að skýrslur nefndarinnar skuli ekki notaðar sem sönnunargögn í sakamálum.

Eins og áður segir var tekið tillit til fjölmargra annarra athugasemda sem bárust og höfðu þær mótandi áhrif á innihald frumvarpsins.

Við undirbúning endurframlagningar frumvarpsins fyrir 139. löggjafarþing var farið yfir athugasemdir sem samgöngunefnd Alþingis bárust við meðferð málsins á þinginu áður. Þar bar hæst áhyggjur ýmissa hagsmunaaðila af því að ekki yrði næg sérfræðipækking innan fimm manna nefndar þar sem um þrjá slysaflokka væri að ræða. Af þeirri ástæðu var frumvarpinu breytt þannig að nefndarmönnum var fjölgað um tvo. Með því er tryggt að í nefndinni geti verið fullnægjandi sérfræðipækking á öllum þremur slysasviðunum. Sú breyting var gerð á frumvarpinu fyrir framlagningu á 140. löggjafarþingi að sett var inn sérstakt ákvæði um skipun þriggja rannsóknarstjóra nefndarinnar og að ráðherra velji einn þeirra til að gegna starfi rekstrarstjóra nefndarinnar. Viðkomandi ber ábyrgð á og stjórnar daglegum rekstri nefndarinnar, þ.m.t. fjárreiðum hennar, og gætir þess að starfsemi nefndarinnar sé í samræmi við gildandi lög og reglugerðir. Í fyrri útgáfum frumvarpsins var hlutverk þetta falið formanni nefndarinnar en samkvæmt gildandi lögum gegna forstöðumenn nefndanna því hlutverki og jafnframt hlutverki rannsóknarstjóra. Í ljósi athugasemda sem gerðar voru við frumvarpið var talið rétt að halda fyrirkomulagi rekstrar nefndarinnar sem líkast því sem nú er. Aðrar breytingar sem gerðar voru fyrir framlagningu á 140. löggjafarþingi voru smávægilegar og snúa að mestu að undirbúningi innleiðingar Evrópugerða á sviði flug- og sjóslysa-rannsókna en einnig er að finna breytingar vegna athugasemda Alþjóðaflugmálastofnunarinnar í úttekt stofnunarinnar síðla árs 2010, sbr. 26. gr. Að auki var bætt við reglugerðarheimild til að kveða nánar á um gerð áætlunar um aðstoð við þolendur og nána aðstandendur í kjölfar samgönguslysa. Frumvarpið fékk ekki efnislega meðferð á 140. löggjafarþingi og því hafa engar breytingar verið gerðar á frumvarpinu fyrir framlagningu á 141. löggjafarþingi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin er sama efnis og í gildandi lögum um rannsóknir flugslysa, sjóslysa og umferðarslysa nema orðalagi er breytt þar sem hún nær yfir öll slys í samgöngum. Kveðið er skýrt á um hinn sérstaka tilgang rannsókna slysa og alvarlegra atvika í samgöngum, þ.e. að leiða í ljós orsakir samgönguslysa og samgönguátvika með það að leiðarljósi að slys og atvik endurtaki sig ekki, dregið sé úr afleiðingum sambærilegra slysa og stuðlað að auknu öryggi í samgöngum.

Sérstaklega er tekið fram að í rannsóknnum nefndarinnar skuli ekki skipta sök eða ábyrgð og hnykkst á því í 3. mgr. þar sem tekið er fram að rannsóknir á meintri refsiverðri háttsemi í tengslum við samgönguslys séu óháðar rannsóknnum nefndarinnar og fari um þær samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

Mikilvægt er að hafa í huga þennan sérstaka tilgang með rannsóknum nefndarinnar með hliðsjón af 4. gr. frumvarpsins þar sem skýrt er kveðið á um að rannsókn nefndarinnar sé óháð rannsókn annarra aðila, svo sem lögreglu samkvæmt lögum um meðferð sakamála og annarra opinberra sem og einkaréttarlegra aðila.

Einnig er tekið inn ákvæði þar sem segir að rannsóknir skuli þegar við á ná til fyrirkomulags tilkynninga um slys, björgunaraðgerða og annarra tengdra aðgerða sem ætlað er að draga úr afleiðingum slysa. Sambærileg ákvæði eru í gildandi lögum.

Um 2. gr.

Greinin er nýmæli. Þær rannsóknir sem greinin á við um eru rannsóknir sjóslysa, flugslysa og umferðarslysa og alvarlegra flugatvika, sjóatvika og umferðaratvika, sbr. orðskýringar í 3. gr. frumvarpsins, en um þessar rannsóknir gilda nú sérstök lög. Lagt er til að þessar rannsóknir heyri undir sérstaka nefnd, rannsóknarnefnd samgönguslysa.

Nefndin er eiginleg rannsóknarnefnd samkvæmt orðanna hljóðan en ekki formleg stjórn-sýslunefnd og fellur því utan gildissviðs stjórnsýslulaga. Ákvarðanir hennar eru ekki stjórnvaldsákvæðanir enda varða þær ekki réttindi og skyldur aðila og verða því ekki kærðar til æðra stjórnvalds. Nefndinni er þar að auki ætlað að starfa sjálfstætt og óháð stjórnvöldum, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Orðskýringar frumvarpsins eiga sér skýrar fyrirmyndir í viðauka 13 við Chicago-samninginn um flugslysarannsóknir og í Alþjóðlegum kóða um rannsóknir sjóslysa og alvarlegra sjóatvika. Til hæðarauka eru orðskýringarnar teknar upp í frumvarpið.

Um 4. gr.

Greinin er nýmæli. Hér er lagt til að komið verði á fót sérstakri nefnd um rannsókn samgönguslysa og alvarlegra samgönguátvika er heyri beint undir yfirstjórn ráðherra. Eins og háttáð er með rannsóknarnefndir samkvæmt gildandi lögum er í ákvæðinu tekið fram að rannsóknarnefnd samgönguslysa skuli starfa sjálfstætt og óháð stjórnvöldum, öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum. Með þessu mikilvæga ákvæði er átt við að störf nefndarinnar við rannsóknir og úrlausn einstakra mála, við gerð skýrslu um rannsókn máls og við tillögugerð í öryggisátt sé rannsóknarnefndin óháð í störfum sínum, einkum gagnvart innlendum eftirlitsstjórnvöldum. Rannsóknir nefndarinnar eru einnig óháðar rannsóknum annarra rannsóknaraðila, ákærvalds og dómstóla, þ.m.t. rannsókn lögreglu, opinberra eftirlitsaðila með samgöngum, váttryggingafélaga og annarra aðila.

Þá er tiltekið að nefndin ákveði sjálf hvenær efni eru til rannsóknar slysa og atvika samkvæmt lögnum. Þetta ákvæði á sér samsvörum í 8. gr. laga nr. 35/2004, um rannsókn flugslysa, og 4. gr. laga nr. 68/2000, um rannsókn sjóslysa.

Tilgangur rannsóknar er ekki sá að benda á ólögmetar athafnir eða athafnaleysi, skipta sök eða ábyrgð, heldur eingöngu að leiða í ljós orsakir slysa með það að markmiði að koma í veg fyrir sams konar slys og atvik og stuðla að öryggi í samgöngum. Af þeirri ástæðu er í 5. mgr. áréttáð að skýrslum rannsóknarnefndar um rannsókn einstakra slysa og atvika skuli ekki beitt sem sönnunargögnum í sakamálum. Málsgreinin er efnislega samhljóða núgildandi lögum.

Hvað 6. mgr. varðar ber að hafa í huga að rannsókn nefndarinnar kann að fara fram samhliða rannsókn lögreglu. Því kann svo að fara að rannsóknarnefnd og lögregla deili tilteknum rannsóknargögnum, svo sem vettvangi, flaki, flugrita, siglingarita og ökurita svo einhver

dæmi séu tekin, og veiti tiltekna aðstoð, eftir því sem við á vegna úrlausnar tæknilegra álitafna. Úrvinnsla rannsóknargagna er hins vegar aðgreind og ekki er öllum gögnum rannsóknar deilt, sbr. 27. gr. frumvarpsins um takmarkanir á aðgengi að upplýsingum.

Um 5. gr.

Með frumvarpinu er lagt til að rannsóknarnefndunum verði fækkað úr þremur í eina og lagt til að nefndin verði skipuð sjö nefndarmönnum. Gert er ráð fyrir því að um eiginlega rannsóknarnefnd verði að ræða. Nefndin hvorki ákvarðar rétt né skyldu manna og fellur því utan gildissviðs stjórnarsýslulaga.

Áður voru í rannsóknarnefnd flugslysa þrír nefndarmenn, einnig voru fimm nefndarmenn í rannsóknarnefnd sjóslysa og þrír nefndarmenn í rannsóknarnefnd umferðarslysa auk sama fjölda varamanna í hverri nefnd. Lagt er til að ráðherra skipi einn nefndarmanna formann nefndarinnar.

Gert er ráð fyrir að ráðherra skipi nefndarmenn og varamenn til fimm ára í senn.

Til upplýsingar má nefna að hefðbundin rannsókn hjá rannsóknarnefnd flugslysa fer þannig fram að í það minnsta tveir rannsakendur fara á vettvang þar sem viðkomandi bakvaktarmaður verður alla jafna stjórnandi rannsóknar (IIC). Stjórnandi rannsóknarinnar fer með rannsókn málsins og skrifar drög að lokaskýrslu sem lögð er fyrir rannsóknarnefndina. Nefndarmenn fara yfir drögin áður en þau eru send til umsagnar og óska eftir því sem á vantar teljist þess þörf. Nefndarmenn veita þannig faglega aðstoð við rannsóknir, rýni á þær og gæðaeftirlit. Eftir að umsagnir hafa borist nefndinni tekur hún þær til umfjöllunar og gerir viðeigandi breytingar. Nefndin gefur að því loknu út lokaskýrslu samkvæmt gildandi lögum þótt rannsóknin sé í höndum stjórnanda rannsóknarinnar. Er gert ráð fyrir því í þessu frumvarpi að þetta rannsóknarfyrirkomulag muni halda sér fyrir alla slysaflokka.

Í 2. mgr. er tiltekið að minnsta kosti þrír nefndarmenn taki þátt í meðferð hvers máls. Er með því leitast við að styrkja rannsóknarvinnuna og tryggja aðkomu hluta nefndarmanna að rannsókn einstakra mála.

Í 3. mgr. er kveðið á um menntun eða starfsreynslu á sviði eða sviðum sem nýtast við rannsóknir samgönguslysa, þ.e. við flugslysarannsóknir, sjóslysarannsóknir og umferðarslysarannsóknir. Slík krafa er þegar í gildandi lögum um einstaka slysaflokka.

Um 6. gr.

Stjórnandi rannsóknar eða „Investigator in charge“ er alþjóðlegt hugtak rannsakenda við rannsóknir flugslysa. Er það í frumvarpinu látið eiga við um þá sem stýra rannsókn slysa og atvika sem falla undir lögsögu rannsóknarnefndar í umboði og á ábyrgð hennar hvort heldur sem varðar flugslys, sjóslys eða umferðarslys. Áskilin er sérmenntun og starfsreynsla sem nýtist við rannsóknir á sviði samgönguslysa.

Í 2. mgr. er fjallað um rannsóknarstjóra nefndarinnar en þeim er ætlað að hafa yfirumsjón með tilteknum flokki slysarannsókna. Þannig verður einn rannsóknarstjóri yfir hverjum slysaflokki og er honum einnig ætlað m.a. að tryggja sérfræðipækkingu á hverju sviði. Rannsóknarstjóri getur jafnframt verið stjórnandi rannsóknar sem felur í sér að viðkomandi þarf að uppfylla sömu kröfur um menntun og reynslu og gerðar eru til stjórnanda rannsóknar. Í ákvæðinu er einnig mælt fyrir um það að ráðherra velji einn úr hópi rannsóknarstjórnanna til að gegna hlutverki rekstrarstjóra nefndarinnar og ber viðkomandi ábyrgð á og stjórnar daglegum rekstri nefndarinnar og gætir þess að starfsemi nefndarinnar sé í samræmi við gildandi lög og reglugerðir á hverjum tíma. Samkvæmt gildandi lögum gegna forstöðumenn nefndanna slíkum fjárreiðu- og stjórnarsýsluverkefnum og eru jafnframt rannsóknarstjórnar þeirra.

Í ljósi athugasemda sem gerðar hafa verið við frumvarpið er talið rétt að halda fyrirkomulagi rekstrar nefndarinnar sem líkast því sem nú er.

Um 7. gr.

Í því skyni að tryggja hlutleysi og sjálfstæði nefndarinnar er í 7. gr. frumvarpsins kveðið á um hæfi formanns, rannsóknarstjóra og stjórnanda rannsókna. Samsvarandi ákvæði um hæfi formanns rannsóknarnefndar samgönguslysa og rannsóknarstjóra er að finna í gildandi lögum um hæfi forstöðumanna og annarra starfsmanna rannsóknarnefndanna. Gert er ráð fyrir að formaður rannsóknarnefndarinnar, rannsóknarstjórar og stjórnendur rannsókna séu ekki stjórnarmenn eða starfsmenn félaga er starfa í samgöngurekstri á hlutaðeigandi sviðum og megi ekki vera í hagsmunum- eða fjárhagstengslum við slíka aðila að draga megi óhlutdrægni þeirra í efa.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að kostnaður við starfsemi rannsóknarnefndar samgönguslysa greiðist úr ríkissjóði.

Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins er kveðið á um þagnarskyldu formanns rannsóknarnefndarinnar, annarra nefndarmanna og starfsmanna nefndarinnar, auk þeirra er starfa í þágu hennar. Sambærileg ákvæði eru í gildandi lögum, sbr. 9. gr. laga um rannsókn flugslysa, nr. 35/2004, og 11. gr. laga um rannsókn umferðarslysa, nr. 24/2005.

Um 10. gr.

Í 10. gr. er kveðið á um að heimilt sé rannsóknarnefnd samgönguslysa að fela öðru ríki að annast rannsókn samgönguslyss og samgönguátviks að hluta til eða öllu leyti. Samsvarandi ákvæði, sem áskildi heimild ráðherra, er í gildandi lögum. Í ljósi þess sjálfstæðis sem rannsóknarnefndinni er veitt, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins, og ríkrar áherslu sem lögð er á samvinnu og samstarf milli ríkja er ekki talin sérstök ástæða til að áskilja að leyfi ráðherra þurfi til þess að framselja hluta rannsóknar eða rannsókn að öllu leyti.

Um III. kafla.

Ákvæði III. kafla fjalla sérstaklega um rannsókn flugslysa. Ýmis nýmæli er að finna í kaflinum sem rekja má til þjóðréttarlegra skuldbindinga sem innleiddar hafa verið. Meðal slíkra nýmæla eru ákvæði er lúta að tilkynningum til erlendra stjórnvalda í kjölfar slyss og ákvæði um þátttöku erlendra ríkja í rannsókn máls.

Um 11. gr.

Í 11. gr. er fjallað um lögsögu nefndarinnar við rannsókn flugslysa og alvarlegra flugátvika. Lögsaga nefndarinnar tekur til íslensks yfirráðasvæðis og þess svæðis sem Íslandi hefur verið falið að veita flugleiðsöguþjónustu á að því er varðar flugslys, alvarleg flugátvik og flugumferðaratvik í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar.

Um 12. gr.

Mikilvægt er starfi rannsóknarnefndar samgönguslysa að tilkynningar um slys og alvarleg atvik í samgöngum berist nefndinni fljótt og vel svo vettvangur rannsókna spillist ekki eða rannsóknarhagsmunum verði með öðrum hætti stefnt í hættu. Í 12. gr. er bæði kveðið á um

almenna og sérstaka skyldu hvað varðar tilkynningar um flugslys og alvarleg flugatvik. Ekki er ætlunin að breyta því fyrirkomulagi varðandi tilkynningar flugslysa sem mælt er fyrir um í loftferðalögum og reglugerðum tengdum þeim.

Um 13. gr.

Í viðauka 13 við Chicago-samninginn eru ákvæði er lúta að tilkynningu rannsóknarnefndar til erlendra aðila og alþjóðlegra stofnana um flugslys og alvarleg flugatvik.

Sérstök skylda er fyrir hendi varðandi tilkynningu um rannsókn í 2. mgr. þegar nefndin hefur ákveðið að taka til rannsóknar flugslys eða alvarlegt flugatvik sem varðar loftfar hér á landi.

Í 3. mgr. er kveðið á um þær aðstæður þegar nefndinni berast tilkynningar erlendra rannsóknarnefnda um að slys eða atvik sem varðar íslenskt skráð loftfar sé tekið til rannsóknar. Með viðeigandi upplýsingum er átt við almennar upplýsingar er varða skráningu, eignarhald, umráðarétt, notkun, lofthæfni o.fl. er varðar loftfarið, eftir atvikum, sem kunna að skipta máli við rannsókn máls.

Um 14. gr.

Nýmæli er í 14. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um rétt erlendra ríkja til þátttöku í rannsókn máls. Í 5. kafla í viðauka 13 við Chicago-samninginn er mælt fyrir um rétt stjórnvalda erlendra ríkja til þátttöku í rannsókn máls. Margvísleg sjónarmið geta mælt með þátttöku fulltrúa erlendra ríkja í rannsókn máls, svo sem út frá sérfræðipækkingu og upplýsingagjöf, tengingu loftfars við ríki þar sem það er skráð, ríkisfang þolenda um borð o.s.frv.

Orðið trúnaðarfulltrúi er notað í ákvæðinu en það er þýðing á enska heitinu „Accredited Representative“ og er að finna í viðauka 13 við Chicago-samninginn. Orðið er skýrt í 3. gr. frumvarpsins.

Um IV. kafla.

Ákvæði IV. kafla fjalla sérstaklega um rannsókn sjóslysa. Ýmis nýmæli er að finna í kaflinum sem rekja má til þjóðréttarlegra skuldbindinga sem innleiddar hafa verið. Meðal slíkra nýmæla eru ákvæði er lúta að tilkynningum til erlendra stjórnvalda í kjölfar slyss og ákvæði um þátttöku erlendra ríkja í rannsókn máls.

Um 15. gr.

Í 15. gr. er fjallað um lögsögu nefndarinnar varðandi rannsókn sjóslysa og sjóatvika. Ákvæðin eru að mestu samhljóða 5. gr. laga um rannsókn sjóslysa nr. 68/2000 með síðari breytingum. Í d-lið 2. mgr. er bætt við heimild nefndarinnar til að rannsaka slys við köfun í atvinnuskyni við strendur Íslands. Rannsókn á slysum við köfun annarra en atvinnukafara er því undanskilin lögsögu nefndarinnar. Í framkvæmd hefur lögregla tekið til rannsóknar flestöll slys við köfun hér við land.

Um 16. gr.

Mikilvægt er starfi rannsóknarnefndar samgönguslysa að tilkynningar um slys og alvarleg atvik í samgöngum berist nefndinni fljótt og vel svo vettvangur rannsóknar spillist ekki eða rannsóknarhagsmunum verði með öðrum hætti stefnt í hættu. Í 16. gr. er bæði kveðið á um almenna og sérstaka skyldu hvað varðar tilkynningar um sjóslys og sjóatvik.

Um 17. gr.

Í Alþjóðlegum kóða um rannsóknir sjóslysa og alvarlegra sjóatvika eru ákvæði er lúta að tilkynningu rannsóknarnefndar til erlendra aðila og alþjóðlegra stofnana um slys og atvik.

Í 2. mgr. er kveðið á um þær aðstæður þegar nefndinni berast tilkynningar erlendra rannsóknarnefnda um að slys eða atvik sem varðar íslenskt skráð skip sé tekið til rannsókna. Með viðeigandi upplýsingum er átt við almennar upplýsingar er varða skráningu, eignarhald, umráðarétt, notkun, hæfærni o.fl. er varðar skipið, eftir atvikum, sem kunna að skipta máli við rannsókn máls.

Um 18. gr.

Nýmæli er í 18. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um rétt erlendra ríkja til þátttöku í rannsókn máls. Í 10. kafla Alþjóðlegs kóða um rannsóknir sjóslysa og alvarlegra sjóatvika er mælt fyrir um að þau ríki er hafa verulegra hagsmuna að gæta skuli vera í samvinnu við það ríki sem fer með rannsókn slyss. Margvísleg sjónarmið geta mælt með þátttöku fulltrúa erlendra ríkja í rannsókn máls, svo sem út frá sérfræðipækkingu og upplýsingagjöf, tengingu ríkis við skip þar sem það er skráð, ríkisfang þolenda um borð o.s.frv.

Um V. kafla.

Í V. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði er lúta sérstaklega að rannsókn umferðarslysa.

Um 19. gr.

Kveðið er á um lögsögu nefndarinnar vegna rannsókna umferðarslysa hér á landi í 19. gr. Ekki er sérstaklega kveðið á um lögsögu rannsóknarnefndar umferðarslysa í gildandi lögum.

Um 20. gr.

Í ljósi fjölda ökutækja í umferð sem og fjölda óhappa eru tilkynningar vegna umferðarslysa í 20. gr. með öðrum hætti en vegna flug- og sjóslysa. Gert er ráð fyrir að stjórnandi rannsóknar tilkynni vaktstöð eða lögreglu fyrir hönd nefndarinnar svo fljótt sem kostur er hvort nefndin hyggist koma á vettvang slyssins. Samsvarandi ákvæði er í 7. gr. núgildandi laga um rannsókn umferðarslysa.

Um VI. kafla.

Ákvæði VI. kafla frumvarpsins byggjast að mestu leyti á núgildandi ákvæðum laga um rannsókn flugslysa, umferðarslysa og sjóslysa um málsmeðferð, starfsaðferðir á vettvangi, gagnaöflun og aðra upplýsingaöflun. Í kaflanum eru þó nokkur mikilvæg nýmæli sem sérstaklega er gerð grein fyrir í umfjöllun hér á eftir.

Um 21. gr.

Ákvæði greinarinnar eru efnislega samsvarandi ákvæðum gildandi laga um rannsóknarnefndirnar, með fáeinum orðalagsbreytingum. Leitast er við að skerpa á meginreglunni um að ekki beri að hreyfa eða flytja á brott loftfar, skip eða ökutæki, hluta þess né innihald eða hrófla við ummerkjum slyssins uns vettvangsrannsókn er lokið nema með heimild stjórnanda rannsóknar. Þó er heimilt án leyfis stjórnanda rannsóknar að hreyfa eða flytja á brott loftfar, skip eða ökutæki að svo miklu leyti sem slíkt er nauðsynlegt til að bjarga mönnum og verðmætum og til að afstýra hvers konar spjöllum og háska.

Sérstakar aðstæður geta skapast við sjóslys og er í 2. mgr. tekið upp að mestu orðalag 7. gr. laga nr. 68/2000, um rannsókn sjóslysa, með nokkurri einföldun þó.

Um 22. gr.

Í greininni er fjallað um framkvæmd vettvangsrannsóknar. Yfirstjórn vettvangsrannsóknar er í höndum stjórnanda rannsóknar í samráði við rannsóknarnefnd skv. 1. mgr. Ákvæðið kveður á um víðtækar heimildir rannsóknarnefndar og starfsmanna nefndarinnar til aðgangs að vettvangi slyss, gagnasöfnunar, skýrslutöku af hugsanlegum vitnum og aðilum rannsóknar og rétt nefndarinnar til að leita sér aðstoðar. Ákvæðið á sér samsvörun í 12. gr. laga nr. 35/2004, um rannsókn flugslysa, 10. gr. laga nr. 24/2005, um rannsókn umferðarslysa, og 8. gr. laga nr. 68/2000, um rannsókn sjóslysa.

Í 2. mgr. er sérstaklega tekið fram að stjórnandi rannsóknar skuli hafa óhindraðan aðgang að vettvangi slyss jafnvel þótt um staði í einkaeign sé að ræða og er það gert til að tryggja að töf verði ekki á að rannsókn hefjist.

Í 5. mgr. greinarinnar er áréttað að við samhliða rannsókn til að mynda lögreglu á vettvangi skal þess gætt að rannsóknargögn séu aðgengileg báðum rannsóknaraðilum.

Um 23. gr.

Í greininni er fjallað um ákvæði um vörslutöku muna er varða alla flokka rannsókna er lögin ná til. Efnislega samsvarandi ákvæði er að finna í gildandi lögum um rannsóknarnefndirnar, sbr. 13. gr. laga nr. 35/2004, um rannsókn flugslysa, 7. gr. laga um rannsókn sjóslysa, nr. 68/2000, og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 24/2005, um rannsókn umferðarslysa.

Um 24. gr.

Aðstæður á vettvangi samgönguslysa og samgönguatvika eru mjög mismunandi. Leitast skal við að vernda sönnunargögn eins og mögulegt er með tilliti til aðstæðna hverju sinni, sbr. 21. gr. frumvarpsins. Sérstök skylda er lögð á nefndina að ljósmynda eða varðveita með öðrum hætti þau sönnunargögn sem kunna að eyðast, verða fjarlægð, tynast eða eyðileggjast. Þá er brýnt að þau gögn sem tekin eru í vörslu nefndarinnar séu varðveitt tryggilega svo að þau spillist ekki eða skemmist og hindra aðgang óviðkomandi að þeim og vernda gegn þjófnaði. Telja má fulla þörf fyrir að nefndinni sé tryggt húsnæði meðan á rannsókn stendur til varðveislu þeirra hluta, búnaðar og tækja sem nefndin tekur til frekari rannsóknar. Þá þarf að tryggja nægjanlega að nefndin sé búin tækjum og búnaði til að tryggja varðveislu sönnunargagna.

Ákvæðið er nýmæli og á rót sína að rekja til viðauka 13 við Chicago-samninginn um rannsókn flugslysa.

Um 25. gr.

Í 1. mgr. 25. gr. er kveðið á um almenna heimild nefndarinnar til að kalla til aðila máls, fyrirvarsmenn og aðra þá sem nefndin telur nauðsynlegt að fá til skýrslutöku. Leitast hefur verið við að samræma og sameina efnislega sambærileg ákvæði er lúta að skýrslutöku úr núgildandi lögum um rannsóknarnefndirnar í 2. mgr. 25. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. er almenn heimild nefndarinnar til að leita sér aðstoðar við rannsókn máls.

Um 26. gr.

Ákvæði greinarinnar tiltaka heimildir nefndarinnar til upplýsingaöflunar í þágu rannsóknar máls. Heimildir rannsóknarnefndanna samkvæmt gildandi lögum eru misvíðtækar. Er hér lagt til að heimildirnar verði samhljóða fyrir allar rannsóknir á sviði samgönguslysa og alvarlegra samgönguatvika enda eiga sams konar sjónarmið við um rannsóknir þeirra allra.

Í 1. mgr. er almenn heimild til að krefjast framlagningar gagna og upplýsinga. Tilteknir eru þeir aðilar helstir sem nefndin getur leitað til með slíka öflun upplýsinga. Þó er ekki um tæmandi upptalningu að ræða þar sem ekki verður séð fyrir öllum þeim aðstæðum sem komið geta upp í einstakri rannsókn.

Í 2. mgr. er fjallað um heimild rannsóknarnefndar til þess að taka í sína vörslu flugrita loftfars, siglingarita skips og ökurita ökutækis. Mikilvægt er að þeir aðilar sem sinna lögbundnu starfi við rannsóknir deili þeim rannsóknargögnum sem um er að tefla hverju sinni og komi ekki í veg fyrir eða hindri rannsókn máls.

Í 3. mgr. er lögð áhersla á trúnað sem gæta þarf um þau gögn sem nefndinni er veittur aðgangur að með vísan til 1. og 2. mgr.

Í 4. mgr. er áréttað að heimild skv. 1. og 2. mgr. taki til persónugreinanlegra upplýsinga, þ.m.t. viðkvæmra persónulegra upplýsinga.

Í 5. mgr. er tekið skýrt fram að stjórnanda rannsóknar skuli ávallt gert kleift að rannsaka gögn og upplýsingar um slys eða atvik án ástæðulausrar tafar. Er ákvæðinu ætlað að ná almennt til allra rannsóknargagna hvort sem um er að ræða gögn af vettvangi eða upplýsingar fengnar annars staðar. Ákvæðið er tilkomið vegna úttektar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar hér á landi síðla árs 2010 þar sem athugasemd var gerð við það að ekki kæmi skýrt fram í íslenskum lögum og reglum réttur stjórnanda rannsóknar til að rannsaka gögn án tafar.

Um 27. gr.

Miðað við eðli þeirra gagna og viðkvæmra persónulegra upplýsinga sem nefndinni er veittur aðgangur að skv. 26. gr. er mikilvægt að aðgangur að gögnum sé eins takmarkaður og frekast er unnt. Fyrirmynd 1.–4. mgr. 27. gr. frumvarpsins er að mestu ákvæði 19. gr. laga um rannsókn flugslysa, nr. 35/2004. Sú breyting er þó gerð að d-liður 19. gr. laga um rannsókn flugslysa er í frumvarpinu d- og e-liður 1. mgr. 27. gr.

5. mgr. ákvæðisins er nýmæli og kveður á um takmarkanir á aðgengi upplýsinga þannig að þær nái einnig til upplýsinga og gagna sem nefndin fær afhent frá yfirvöldum erlendra ríkja sem annast rannsókn máls. Er horft til þess að nefndinni kann að verða veittur réttur til þátttöku í rannsókn erlendra yfirvalda á rannsókn samgönguslyss, nefndin kann að hafa fram-selt hluta rannsóknar til erlends ríkis eða veitt því rétt til umsagnar um niðurstöður rannsóknar. Eðlilegt er að nefndin varðveiti þann trúnað sem henni kann að vera sýndur með sama hætti og hún krefst trúnaðar um þau gögn sem hún veitir erlendum yfirvöldum aðgang að.

Í síðasta málslið 5. mgr. er áréttað að nefndinni er heimilt að veita yfirvöldum erlendra ríkja aðgang að gögnum og upplýsingum samkvæmt greininni, enda sé slík upplýsingagjöf liður í rannsókn viðkomandi yfirvalds.

Um 28. gr.

Í ákvæði þessu er kveðið á um aðgang að upplýsingum eða gögnum sem háð eru takmörkun á aðgengi skv. 27. gr., að fengnum dómsúrskurði. Sá aðgangur er þó takmarkaður við gögn skv. b–i-lið 1. mgr. 27. gr. eða upplýsingar um slík gögn ef þeirra verður ekki aflað með öðrum hætti, sérstaklega ef ríkir hagsmunir krefjast þess og ætla má að úrslit máls velti á þeim. Ákvæðið er að mestu samhljóða ákvæði 21. gr. laga um rannsókn flugslysa, nr. 35/2004. Þar sem sömu sjónarmið eiga við um öll samgönguslys sem falla undir frumvarpið er regla þessi lögð til óbreytt.

Greinargerð með frumvarpi til laga um rannsókn flugslysa sem lagt var fram á 130. lög-gjafarþingi 2003–2004 er svohljóðandi:

„Í greininni er mælt fyrir um undantekningu frá því meginsjónarmiði að gögn sem rannsóknarnefnd flugslysa aflar í tengslum við rannsókn flugslyss og vísað er til í 1. mgr. 19. gr. skuli ekki aðgengileg öðrum en þeim sem annast rannsókn flugslysa. Samkvæmt alþjóðaflugmálasáttmálanum [Chicago-samningnum], viðauka 13, gr. 5.12, er heimilt að veita aðgang að slíkum gögnum, ef dómstólar telja að afhending eða birting þeirra sé mikilvægari en þau neikvæðu áhrif sem slík birting eða afhending kunni að hafa á rannsókn þess flugslyss eða flugslysa í framtíðinni. Orðrétt hljóðar þetta svo: „The State conducting the investigation of an accident or incident shall not make following records available for purposes other than accident or incident investigation, unless the appropriate authority for the administration of justice in that State determines that their disclosure outweighs the adverse domestic and international impact such action may have on that or any future investigations [a–e-liðir]³.“ Er hér miðað við að gögn skv. 1. mgr. 19. gr. séu ekki afhent nema mælt sé fyrir um slíkt í dómsúrskurði, enda séu eftirfarandi skilyrði uppfyllt, þ.e. að gagnanna verði ekki aflað með öðrum hætti, sérstaklega ríkir hagsmunir krefjast þess og ætla megi að úrslit máls velti á gögnunum.

Ljóst er að orðalag 21. gr. er ekki orðað með sama hætti og ákvæði 5.12 í viðauka 13. Telja verður þó að við túlkun dómara á skilyrði 21. gr. beri að hafa í huga þá sérstöku hagsmuni sem tengjast rannsókn flugslysa, bæði varðandi rannsókn þess slyss sem um ræðir og þeirra framtíðarhagsmuna sem tengjast upplýsingaöflun á vegum rannsóknarnefndar flugslysa. Undanþáguákvæðið bæri því að túlka mjög þröngt.

Í ákvæðinu er tekið mið af tillögum sem gerðar hafa verið varðandi breytingu á nefndum viðauka 13, en þær tillögur miða að því að tryggja eins og frekast er unnt trúnað vegna upplýsinga sem fram koma við rannsókn flugslysa.

Samkvæmt ákvæðinu er gert ráð fyrir að í undantekningartilvikum geti dómari kveðið á um skyldu rannsóknarnefndar flugslysa til að veita aðgang að gögnum skv. 1. mgr. 19. gr., en þó með eftirfarandi takmörkunum: rannsóknarnefnd flugslysa verður ekki gert að leggja fram gögn sem geyma framburð aðila og vitna fyrir nefndinni, sbr. a-lið 1. mgr. 19. gr. Að þessu leyti er litið svo á að skýrslur sem rannsóknarnefnd flugslysa tekur af aðilum og vitnum þjóni þeim tilgangi einum að vera til upplýsingar varðandi rannsókn flugslyss á vegum nefndarinnar. Telja verður það grundvallaratriði varðandi markmið slíkra rannsókna að slíkar skýrslur verði ekki undir neinum kringumstæðum hagnýttar í öðrum tilgangi. Er þá jafnframt höfð í huga meginregla íslensks réttarfars um milliliðalaus málsmeðferð fyrir dómi. Þá er kveðið á um það í ákvæðinu að í þeim undantekningartilvikum þar sem dómsúrskurður hefur mælt fyrir um skyldu rannsóknarnefndar flugslysa til að veita aðgang að gögnum skv. d-lið 1. mgr. 19. gr. sé slíkur aðgangur takmarkaður við endurrit af upptökum en nái ekki til sjálfra upptakanna. Um fyrirkomulag á endurritun upptaka vísast til 16. gr. frumvarpsins og umfjöllunar um hana.“

Um 29. gr.

Í greininni er sú skylda lögð á stjórnanda rannsóknar að tilkynna viðeigandi yfirvöldum eins fljótt og verða má ef í ljós kemur við rannsókn eða ef grunur vaknar um að beitt hafi verið ólögætum aðgerðum gegn flugsamgöngum, siglingum eða umferð, svo sem hryðjuverki, skemmdarverki eða athöfn sem jafna má til slíks. Ákvæðið er nýmæli. Orðin „ólögætum aðgerðum“ eiga sér beina vísun til ensku orðanna „illegal interference“ sem þekkt er úr því

³ Hér a–i-liður 27. gr. frumvarpsins.

regluverki sem innleitt hefur verið í íslenskan rétt og varðar siglingavernd og flugvernd. Með öðrum orðum er ákvæðið miðað við meint brot þar sem vopnum, sprengiefnum eða öðrum hættulegum hlutum er beitt til ólögðra aðgerða gegn öryggi samgangna.

Um 30. gr.

Ákvæðið er nýmæli og á rót sína að rekja til viðauka 13 við Chicago-samninginn um rannsókn flugslysa. Hér er mælt fyrir rétti nefndarinnar til að aðstoða erlendar rannsóknarnefndir við öflun flugrita loftfars vegna flugslyss eða flugatviks sem fellur utan lögsögu nefndarinnar. Sambærilegar heimildir eru veittar vegna sjóslýsa/sjóatvika og umferðarslysa/alvarlegra umferðaratvika. Talið er eðlilegt að unnt sé að aðstoða erlendar rannsóknarnefndir á sambærilegan hátt í öllum flokkum samgönguslysa.

Um 31. gr.

Bráðabirgðaskýrsla er skýrsla sem gefin er út áður en rannsókn máls er lokið til þess að koma upplýsingum á framfæri við yfirvöld og málsaðila. Í viðamiklum rannsóknum getur verið ástæða til að koma sérstaklega á framfæri þeim upplýsingum og niðurstöðum sem liggja fyrir í formi bráðabirgðaskýrslu áður en rannsókn máls lýkur formlega.

Um 32. gr.

Lagt er til að gefin verði út ein lokaskýrsla um niðurstöður rannsókna allra flokka slysa og alvarlegra samgönguátvika. Ákvæði þessarar greinar eru efnislega samhljóða ákvæðum í gildandi lögum um rannsóknarnefndirnar, sbr. 17. gr. laga um rannsókn flugslysa, nr. 35/2005, 14. gr. laga um rannsókn sjóslýsa, nr. 68/2000, og 12. gr. laga nr. 24/2005, um rannsóknarnefnd umferðarslysa.

Um 33. gr.

Þessi grein fjallar um að þeir aðilar sem að mati rannsóknarnefndar samgönguslysa hafa ríkra hagsmuna að gæta geti átt kost á að tjá sig um drög að lokaskýrslu hennar innan tilskilins frests, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða þeirra og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega talið óþarft. Á þetta ákvæði m.a. við þegar nefndin gerir athugasemdir við fyrirkomulag öryggismála og því oft mikilvægt að veita viðkomandi stjórnvöldum eða öðrum aðilum sem ábyrgð bera á fyrirkomulaginu kost á að tjá sig um athugasemdir nefndarinnar.

Rétt þykir að taka fram að aðilar sem teljast hafa ríka hagsmuni í skilningi ákvæðisins eru ekki aðstandendur þeirra sem viðkomandi slys hefur áhrif á. Nefndin getur hins vegar nýtt þessa heimild til að kynna aðstandendum þeirra sem slasast alvarlega eða látast af völdum slysa drög að lokaskýrslu áður en hún er birt. Þá skal áréttað að hér er ekki um andmælarétt í skilningi stjórnslulaga að ræða heldur einungis kynningu á skýrsludrögum áður en skýrsla er birt.

Áhersla er lögð á að í öllum tilvikum er það nefndin sem metur hvort gefa á aðilum kost á að tjá sig um lokaskýrslu áður en hún er birt eða kynna aðstandendum drög að henni fyrir birtingu.

Nefndin getur kveðið á um að umsagnaraðili og aðili sem skýrsla er kynnt fyrir skuli bundinn trúnaði um það sem fram kemur í drögum að lokaskýrslunni.

Um 34. gr.

Greinin er efnislega sambærileg 1. mgr. 18. gr. laga nr. 35/2004, um rannsókn flugslysa, um þá skyldu rannsóknarnefndar, ef tilefni er til, að vekja athygli viðkomandi aðila á atriðum

sem fram hafa komið við rannsókn og mikilvægt er talið að komið sé á framfæri án tafar til að tryggja öryggi.

Um 35. gr.

Afurð rannsóknar er tilmæli rannsóknarnefndarinnar í öryggisátt, þ.e. hvaða ályktanir nefndin hefur dregið af rannsókn viðkomandi slyss og hvað hún telur mega fara betur í þágu aukins öryggis. Mikilvægt er að þeir aðilar sem tilmælum um úrbætur er beint til geri nefndinni grein fyrir hvernig brugðist hafi verið við tilmælunum innan þess tímafrests sem kveðið er á um í greininni. Ákvæði þessarar greinar er að mestu efnislega óbreytt frá gildandi lögum um rannsóknarnefndirnar en bætt er við að rannsóknarnefndin skuli meta hvort hún telji viðbrögð þess aðila sem tilmælunum var beint til fullnægjandi, sbr. 3. mgr. Þannig er eftirfylgni með tilmælum nefndarinnar aukin.

Um 36. gr.

Efnislega er 1. mgr. 36. gr. frumvarpsins samhljóða ákvæðum í 3. og 4. mgr. 14. gr. laga um rannsókn sjóslysa, nr. 68/2000, með viðeigandi orðalagsbreytingum. Sams konar ákvæði voru einnig í lögum um rannsókn flugslysa og umferðarslysa.

2. mgr. greinarinnar er nýmæli. Kveðið er á um skyldu rannsóknarnefndarinnar til að taka saman yfirlit um það hvernig brugðist hafi verið við tillögum hennar í öryggisátt. Opinber birting er talin stuðla að frekari eftirfylgd við tillögur nefndarinnar.

Um 37. gr.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir heimild til endurupptöku máls sem verið hefur til rannsóknar hjá rannsóknarnefnd samgönguslysa þótt rannsókn þess sé lokið. Ákvæðið er efnislega samhljóða 23. gr. laga um rannsókn flugslysa, nr. 35/2004, 15. gr. gildandi laga um rannsókn sjóslysa, nr. 68/2000, og 15. gr. laga um rannsókn umferðarslysa, nr. 24/2005. Rannsóknarnefndin metur það sjálfstætt hvort og hvenær ástæða sé til að taka upp rannsókn máls sem lokið er með skýrslu, sbr. 32. gr. frumvarpsins.

Heimildin til endurupptöku í 1. mgr. er tvíþætt. Annars vegar getur nefndin sjálf haft frumkvæði að endurupptöku máls. Hins vegar er mögulegt að nefndin taki upp mál samkvæmt beiðni þar um, t.d. frá aðila máls eða einhverjum sem býr yfir vitneskju um málið sem ekki hefur komið fram áður. Áskilið er að ný og mikilvæg gögn eða upplýsingar sem gefa ástæðu til endurupptöku komi fram til að unnt sé að endurupptaka mál. Nefndin metur sjálf hvað séu ný og mikilvæg gögn eða upplýsingar sem gefa ástæðu til endurupptöku.

Í 2. mgr. er þó mælt svo fyrir að ráðherra geti falið rannsóknarnefnd samgönguslysa að rannsaka nánar tiltekið slys eða atvik eða sérstök atriði sem tengjast slysi eða atviki ef ný gögn koma fram eftir að rannsókn máls er lokið. Er þetta ákvæði nær samhljóða 2. mgr. 23. gr. laga um rannsókn flugslysa, nr. 35/2004, og var það nýmæli við setningu þeirra laga. Til efni þessa nýmælis var að upp gátu komið tilvik þar sem þess var farið á leit við samgönguráðherra, sem yfirmann flugmála hér á landi, að leitað yrði nánari skýringa eða aflað frekari gagna um tiltekið flugslys, og þótti þá óhjákvæmilegt að ráðherra samgöngumála gæti falið nefndinni að rannsaka eða kanna frekar flugslys sem rannsókn væri lokið á, eða að rannsakað yrði frekar tiltekið atriði varðandi flugslys, án þess að sú rannsókn þyrfti að taka til allra þeirra þátta sem fyrri rannsókn náði til. Eru þessi sjónarmið enn talin gilda og eru nú einnig látin ná til sjóslysa og atvika sem og umferðarslysa.

Vegna mikilvægis þess að rannsóknarnefndin sé sjálfstæð og óháð er sérstaklega kveðið á um það í 3. mgr. að þótt rannsókn hefjist að beiðni ráðherra fari hún fram samkvæmt öðrum ákvæðum laganna.

Um 38. gr.

Í greininni er gert ráð fyrir heimild rannsóknarnefndar samgönguslysa til að rannsaka atvikið sem varða almennt öryggi í samgöngum án þess að þau tengist tilgreindu slysi. Sambærilega heimild er að finna í 5. mgr. 8. gr. laga um rannsókn flugslysa, nr. 35/2004. Hvorki er slíka heimild að finna í gildandi lögum um rannsókn sjóslysa né rannsókn umferðarslysa.

Mikilvægt getur verið að sjálfstæð og óháð nefnd láti í ljós álit sitt og komi eftir atvikum með tilmæli í öryggisátt, þó svo að ekki sé um samgönguslys eða samgönguávik að ræða. Slíkt getur stuðlað að auknu öryggi í samgöngum.

Um 39. gr.

Í greininni er að finna nýmæli um skráningu slysa í samgöngum þar sem ráðherra er heimilt að fela rannsóknarnefnd samgönguslysa að annast skráningu og greiningu samgönguslysa og alvarlegra samgönguávik. Fyrirmynd að ákvæðinu er að hluta til að finna í 3. mgr. 5. gr. laga um rannsókn sjóslysa, nr. 68/2000, þar sem kveðið er á um að setja skuli sérstakar reglur um skráningu sjóslysa sem verða um borð í íslenskum skipum af hvaða stærð sem er, svo og skráningu slysa og áviks sem verða á erlendum skipum sem nefndin tekur til skoðunar. Skv. 10. gr. reglugerðar um rannsókn sjóslysa, nr. 133/2001, er rannsóknarnefnd sjóslysa falið að annast skráningu allra sjóslysa. Gert er ráð fyrir að skráning slysa í samgöngum samkvæmt frumvarpinu verði með sambærilegum hætti og gilt hefur um skráningu sjóslysa. Mælt er til þess að nefndinni verði í reglugerð heimilað að leita samráðs og samvinnu við Slysaskrá Íslands um skráningu samgönguslysa. Skráning samgönguslysa skal fara fram í samræmi við lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Talið er eðlilegt að kveða á um skyldu til birtingar niðurstöðu slysaskráninga í ársskýrslu samkvæmt þessari grein, í þeim tilvikum þegar ráðherra hefur falið nefndinni að annast skráningu og greiningu samgönguslysa og alvarlegra samgönguávik.

Um 40. gr.

Hér er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja nánari fyrirmæli varðandi framkvæmd laganna með reglugerð. Til að mynda er ráðherra falið að setja ákvæði í reglugerð til nánari útfærslu á ýmsum skilgreiningum; kveða á um fyrirkomulag vegna framsals rannsókna til annars ríkis; setja ákvæði um tilkynningu um slys til erlendra aðila; setja reglur um móttöku og meðferð samsvarandi tilkynninga frá erlendum aðilum til íslenskra yfirvalda; og setja nánari reglur um aðgengi að rannsóknargögnum, rannsókn máls, þar á meðal um samráð við erlenda rannsóknaraðila við gerð bráðabirgðaskýrslu og lokaskýrslu. Jafnframt er ráðherra falið að setja ákvæði um nánari framkvæmd við rannsókn á vettvangi samgönguslyss skv. 21. og 22. gr. Einnig er ráðherra veitt heimild til að setja reglugerð um samskipti og samstarf við erlenda rannsóknaraðila og stofnanir sem hafa með samgönguöryggi að gera en í nýjum Evrópugerðum bæði á sviði flug- og sjóslysarannsókna, sbr. reglugerð nr. 996/2010 á sviði flugslysa og tilskipun 2009/18/EB á sviði sjóslysa, er mælt fyrir um að rannsóknaraðilar innan EES hafi með sér samstarf. Einnig eru í reglugerð nr. 996/2010 lagðar skyldur á aðila sem sjá um flutning á fólki í lofti, á sjó eða landi hvað varðar upplýsingaskyldu þeirra um m.a. farþegalista og hættulegan farm um borð sem og um aðstoð við fórnarlömb samgönguáviks og slysa og aðstandendur þeirra. Ráðherra er að auki veitt heimild til setningar reglu-

gerðar þar sem kveðið er á um gerð áætlunar um aðstoð við þolendur og nána aðstandendur í kjölfar samgönguslysa í samræmi við viðeigandi opinberar stofnanir og hagsmunaaðila á hverju sviði. Tildrög reglugerðarheimildar þessarar eru leiðbeiningar⁴ og tilmæli Alþjóðaflugmálastofnunarinnar til aðildarríkja um að hafa til reiðu áætlun sem tilgreinir viðbrögð og aðstoð sem veita ber í kjölfar flugslyss.

Vakin skal athygli á því að upptalning hér að framan er einungis í dæmaskyni þannig að ljóst þykir að ráðherra er veitt nokkuð rúm heimild til setningar ákvæða varðandi rannsóknir samgönguslysa enda er talið rétt að unnt verði að bregðast við með nokkuð skjótum hætti reynist tilefni til. Rétt er að áréttta að slíkri heimild skal þó beitt af mikilli varfærni enda skal það undirstrikað að nefndinni er ætlað að starfa sjálfstætt og óháð stjórnvöldum við rannsóknir sínar.

Um 41. gr.

Refsiheimildarákvæði 1. mgr. 41. gr. er nýmæli og sett í ljósi þess mikilvæga starfs sem nefndin og starfsmenn hennar vinna í þágu almannaöryggis með rannsóknnum sínum.

2. mgr. er nýmæli og sett vegna eðlis þeirra gagna og viðkvæmra persónulegra upplýsinga sem um ræðir.

3. mgr. er að hluta til nýmæli en í 17. gr. laga um rannsókn sjóslysa er kveðið á um að brot á tilkynningarskyldu varði sektum. Einnig er kveðið á um tilkynningarskyldu vegna flugslysa í reglugerð um tilkynningarskyldu flugslysa, alvarlegra flugatvika og atvika, nr. 53/2006. Varða brot á ákvæðum reglugerðarinnar refsingu skv. 141. gr. laga um loftferðir, nr. 60/1998, sem kveður á um sektir eða fangelsi allt að fimm árum. Refsiheimildarákvæði er aftur á móti ekki að finna í lögum um rannsóknarnefnd umferðarslysa. Er þessi heimild sett í frumvarpið m.a. svo að samræmis gæti milli slysaflokka sem og vegna hins mikilvæga starfs nefndarinnar í þágu almannaöryggis.

Um 42. gr.

Lagt er til, verði frumvarpið að lögum, að ný lög um rannsókn samgönguslysa taki gildi 1. janúar 2013. Frá og með sama tímamarki falli brott eldri lög um rannsókn sjóslysa, flugslysa og umferðarslysa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi rannsóknarnefndanna gegna forstöðumenn þeirra einnig hlutverki rannsóknarstjóra. Í bráðabirgðaákvæðinu felst því að þeir halda áfram störfum við hina nýju nefnd sem rannsóknarstjórar. Munu þeir gegna því starfi þar til núgildandi skipunartíma þeirra sem forstöðumenn lýkur. Einnig er ráðgert að aðrir starfsmenn nefndanna haldi störfum sínum hjá hinni nýju rannsóknarnefnd. Í þessu felst að 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, á ekki við en samkvæmt henni er skylt að auglýsa laus til umsóknar störf hjá ríkinu. Er þetta gert til að tryggja að sem minnst rót verði á þeirri rannsóknarstarfsemi sem færir undir hina nýju rannsóknarnefnd sem og að tryggja að sú þekking sem er til staðar í núverandi rannsóknarnefndum glattist ekki. Samræmist þetta markmiðum lagasetningar þessarar þar sem slíkt hefur í för með sér hagræði sem og tryggir að gæði rannsókna minnka ekki.

⁴ Guidance to Assistance to Aviation Accident Victims and Their Families, ICAO Circular 285-AN7166.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um rannsókn samgönguslysa.

Markmið þessa frumvarps er annars vegar að stuðla að fækkun slysa og auknu öryggi í samgöngum með því að efla og bæta slysarannsóknir og hins vegar að ná fram hagræðingu við rannsóknir á samgönguslysum. Frumvarpið felur í sér sameiningu laga um rannsókn sjóslysa, laga um rannsókn flugslysa og laga um rannsóknarnefnd umferðarslysa í heildstæða löggjöf um slysarannsóknir í samgöngum. Gert er ráð fyrir að nefndirnar verði sameinaðar í eina sjö manna rannsóknarnefnd samgönguslysa í stað þriggja áður en samkvæmt nügildandi fyrirkomulagi eru nefndarmenn þessara nefnda samtals þrettán. Í frumvarpinu er jafnframt leitast við að innleiða alþjóðlegar kröfur og tilmæli er varða rannsóknir samgönguslysa.

Í fjárlögum fyrir árið 2010 var gert ráð fyrir samtals 12,3 m.kr. lækkingu á framlögum til rannsóknarnefndanna þriggja vegna hagræðingar í samræmi við áform um sameiningu þeirra. Þar sem frumvarp um sameiningu nefndanna náði ekki fram að ganga voru veitt viðbótarframlög til þeirra í fjárlögum ársins 2010. Í fjárlögum fyrir árið 2011 var reiknað með samtals 101,8 m.kr. framlagi til nefndanna þriggja en þar af námu varanlegar útgjaldaheimildir 103,9 m.kr. Raunkostnaður ársins 2011 var í námunda við 111,9 m.kr., sbr. neðangreinda töflu þar sem fram kemur heildarkostnaður og hvernig hann skiptist á einstakar nefndir. Heildarlaunakostnaður nam 83,5 m.kr. eða um 75% af veltunni. Þar af nam beinn launakostnaður starfsmanna um 70,2 m.kr. Að baki þeirri tölu eru 6,75 stöðugildi, þar af þrjú forstöðumenn.

Rannsóknarnefndir - greining kostnaðar 2011					
	RNU	RNS	RNF	Samtals	(%)
Laun stn. og nefnda	28.723	23.693	31.044	83.460	74,5%
Ferðir og fundir	1.609	2.932	4.507	9.048	8,1%
Rekstrarvörur	548	558	887	1.993	1,8%
Aðkeypt þjónusta	1.793	3.076	2.295	7.164	6,4%
Húsnæði	1.400	2.074	3.095	6.569	5,9%
Bífreiðar og vélar	29	608	1.059	1.696	1,5%
Annar rekstrarkostn.	177	1.711	175	2.063	1,8%
	34.279	34.652	43.062	111.993	100,0%
Fjárlög 2011	27.600	36.700	39.600	103.900	
Frávik	6.679	-2.048	3.462	8.093	

Samkvæmt fyrirliggjandi mati á kostnaði í tengslum við frumvarpið er gert ráð fyrir að ný nefndarskipan muni þýða mun meira vinnuframlag hvers nefndarmanns ásamt því að gera þarf ráð fyrir 30% starfshlutfalli nýs formanns. Þannig er áætlað að nefndin muni kosta um 17,5 m.kr. á ári sem er 3–4 m.kr. hækkun frá núverandi samanlögðum nefndarkostnaði. Ekki er gert ráð fyrir að beinn launakostnaður lækki sem neinu nemi, a.m.k. ekki fyrst um sinn. Hér er um að ræða sex stöðugildi sérfræðinga að meðtöldum núverandi forstöðumönnum, ásamt ritara. Stafar það af sérhæfingu sérfræðinga í hverjum slysaflokki. Þá er ekki gert ráð

fyrir að aðrir kostnaðarliðir breytist sem neinu nemi. Gert er ráð fyrir að húsnæðiskostnaður lækki um 1,7 til 2,9 m.kr. og geti numið milli 3,6–4,8 m.kr. en ekki er talið að hægt sé að gera ráð fyrir miklum hagræðingarmöguleikum á öðrum sviðum.

Í fjárlögum ársins 2012 er gert ráð fyrir 105,7 m.kr. framlagi til nefndanna þriggja. Samkvæmt þessari áætlun mun hagræðingarkrafa sú sem innanríkisráðuneytið ætlaði að ná fram með sameiningu nefndanna ekki ná fram að ganga og horfur á að kostnaður haldist óbreyttur frá því sem hefur verið. Miðað við framansagt má gera ráð fyrir, verði frumvarpið óbreytt að lögum, að útgjöld ríkissjóðs vegna rannsóknarnefndanna muni aukast um allt að 6 m.kr. á ári frá forsendum fjárlaga fyrir árið 2012. Hér er um að ræða hluta af útfærslu innanríkisráðuneytisins á þeim aðhaldsmarkmiðum sem það hefur ætlað sér að ná fram líkt og önnur ráðuneyti til að fylgja eftir stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um að ná jöfnuði í ríkisfjármálum. Ef talin er þörf á að umfang þessarar starfsemi verði lítið breytt þrátt fyrir sameiningu nefndanna verður að gera ráð fyrir að innanríkisráðuneytið muni leitast við að forgangsraða til verkefnisins öðrum fjárheimildum innan síns útgjaldaramma.