

Alþingi
Erindi nr. P 130/1261
komudagur 8.3.2004

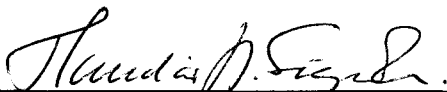
Reykjavík 4. mars 2004

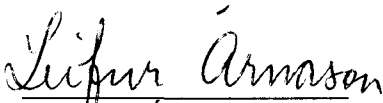
Samgöngunefnd Alþingis,
B.t. Nefndasviðs Alþingis,
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Með vísan til bréfs Samgöngunefndar Alþingis, dagsett 9. febrúar 2004, sendum við hér umsögn Félags íslenskra atvinnuflugmanna um frumvarp til laga um rannsókn flugslysa, 451.mál, heildarlög.

Virðingarfyllst,

F.h. Félags íslenskra atvinnuflugmanna,


Halldór P. Sigurðsson,
formaður FÍA


Leifur Árnason,
varaform öryggisnefndar FÍA


Kjartan Norðdahl, hdl.
lögfæðingur FÍA

Umsögn um frumvarp til laga um rannsókn flugslysa .

Inngangur :

Eins og segir í 1.gr. tilskipunar Ráðs Evrópusambandsins, (94/56/EB), er tilgangurinn með henni sá að auka flugöryggi . “ ... með því að stuðla að skjótri framkvæmd rannsóknað sem gerð er eingöngu í því augnamiði að koma í veg fyrir slys og óhöpp í framtíðinni “ .

Það er ekki hlutverk rannsóknarnefndar flugslysa að skipta sök eða ábyrgð . Flugmönnum um allan heim er mjög umhugað að taka þátt í þessu verkefni, en gera sér jafnframt ljóst, að til þess að árangur náist er algjört grundvallaratriði að trúnaður skapist milli nefndanna og samtaka flugmanna .

Það er auðvitað í augum uppi, að með framburði sínum fyrir nefndinni og með notkun flugrita (þ.m.t. hljóðrita úr flugstjórnarklefa), gera flugmenn sig berskjaldaða gagnkvæmt mögulegri opinberri rannsókn.

Ef rannsókn leiðir í ljós ástæðu til ákæru, er ljóst, þar sem hljóðritar taka upp öll samtöl í flugstjórnarklefa, að réttarstöðu, réttarvernd einstaklingsins, skv. l.nr.19/1991, er ekki gætt . Sama á við um framburð aðila . Þess vegna er afar áriðandi að slíkar upplýsingar séu eingöngu notaðar af rannsóknarnefndinni en ekki í dómsmáli eða til ögunar af einhverju tagi .

Athugasemdir um einstakar greinar frumvarpsins.

Frumvarp til laga um rannsókn flugslysa.

(Lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004.)

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Ákvæði laga þessara taka til flugslysa og flugatvika, þ.m.t. flugumferðaratvika, sem eru

í lögum þessum nefnd flugslys. Samgönguráðherra skal í reglugerð tilgreina hvað fellur undir flugslys samkvæmt lögum þessum, í samræmi við skilgreiningar í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

Með flugslysarannsóknnum er átt viðþá sérstöku málsmeðferð sem kveðið er á um í lögum þessum.

2. gr.

Flugslysarannsóknir samkvæmt lögum þessum miða aðeins að því að koma í veg fyrir að flugslys endurtaki sig og stuðla að auknu öryggi í flugi.

Um rannsókn á meintri refsiverðri háttsemi í tengslum við flugslys fer samkvæmt lögum nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, og er slík rannsókn óháð rannsókn flugslysa samkvæmt lögum þessum.

II. KAFLI

Skipulag flugslysarannsókna.

3. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa fer með rannsóknir flugslysa hér á landi, eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum þessum. Slíkar rannsóknir skulu gerðar í samræmi við skuldbindingar í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

Rannsóknarnefnd flugslysa skal starfa sjálfstætt og óháð stjórnvöldum .
Í rannsóknarnefnd flugslysa eiga sæti þrír menn sem samgönguráðherra skipar til fimm ára í senn og skal einn skipaður formaður. Að öðru leyti skiptir nefndin með sér verkum.

Samgönguráðherra skipar varamenn til sama tíma.
Rannsóknarnefnd flugslysa hefur aðsetur í Reykjavík. Allur kostnaður við starfsemi nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

4. gr.

Samgönguráðherra skipar nefndinni forstöðumann til fimm ára í senn. Forstöðumaður ber ábyrgð á og stjórnar daglegum rekstri nefndarinnar og gætir þess að hann sé í samræmi við gildandi lög og reglugerðir á hverjum tíma. Samgönguráðherra skal, að fengnum tillögum forstöðumanns, ráða til nefndarinnar aðstoðarforstöðumann.

5. gr.

Þeir sem skipaðir eru í rannsóknarnefnd flugslysa skulu hafa menntun og starfsreynslu á þeim sviðum sem sérstaklega nýtast við flugslysarannsóknir.

Um sérstakt hæfi nefndarmanna fer eftir II. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

6. gr.

Forstöðumaður rannsóknarnefndar flugslysa er jafnframt rannsóknarstjóri hennar og stýrir rannsóknarverkefnum á vegum nefndarinnar. Aðstoðarforstöðumaður skal vera staðgengill hans.

Forstöðumaður og aðstoðarforstöðumaður skulu hafa sérmenntun og/eða starfsreynslu á sviði flugmála eða flugslysarannsókna.

Forstöðumenn eða aðrir starfsmenn nefndarinnar mega ekki vera stjórnarmenn eða starfsmenn félaga eða annarra sem starfa í flugrekstri eða öðrum rekstri sem lög þessi kunna að ná til og mega ekki vera í hagsmuna- eða fjárhagstengslum við slíka aðila. Um sérstakt hæfi þeirra að öðru leyti fer skv. 2. mgr. 5. gr.

Um 6.gr.

2.mgr. orðist svo: “Forstöðumaður og aðstoðarforstöðumaður skulu hafa sérmenntun, þjálfun og starfsreynslu á sviði flugslysarannsóknna. Nefndarmenn skulu hafa menntun og starfsreynslu á þeim sviðum sem sérstaklega nýtast við flugslysarannsóknir.”

Hér þykir nauðsynlegt að leggja áherzlu á sérmenntun rannsóknarmanna, en í 2.mgr.6.gr. þessa frumvarps virðist, skv. orðalaginu, að forstöðumanni og aðstoðarforstöðumanni nægi einföld reynsla á sviði flugmála.

7. gr.

Lögsaga rannsóknarnefndar flugslysa tekur til íslensks yfirráðasvæðis, svo og þess flugstjórnarsvæðis sem Ísland veitir þjónustu á að því er varðar flugumferðaratvik.

Nefndin skal m.a. rannsaka:

- a. flugslys þar sem borgaralega skráð loftför eiga hlut að máli og sem verða á eða yfir íslensku yfirráðasvæði,
- b. flugslys þar sem loftför skráð á Íslandi eiga hlut að máli og sem verða utan yfirráðasvæðis annarra ríkja eða á svæði þar sem viðkomandi ríki hefur ekki skuldbundið sig til að framkvæma rannsóknina,
- c. flugumferðaratvik sem verða á eða yfir íslensku yfirráðasvæði eða á flugstjórnar- eða flugupplýsingasvæði sem Ísland veitir þjónustu á,
- d. flugslys sem verða utan íslensks yfirráðasvæðis þar sem loftför skrásett á Íslandi eiga hlut að máli, nema því aðeins að viðkomandi ríki framkvæmi rannsóknina.

Heimilt er, að fengnu samþykki samgönguráðherra, að fela öðru ríki að annast rannsókn flugslyss að hluta til eða öllu leyti.

8. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa skal í rannsóknum sínum vera óháð öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum. Hún ákveður sjálf hvenær efni eru til rannsóknar flugslyss í samræmi við ákvæði laga þessara.

Flugmálastjórn Íslands skal veita nefndinni aðgang að hvers konar gögnum sem nauðsynleg eru við rannsókn máls, svo sem gögnum sem útgáfa leyfisbréfa og skírteina er byggð á, þar á meðal læknisfræðilegum gögnum.

Flugmálastjórn Íslands og lögreglu er skylt að veita nefndinni nauðsynlegar upplýsingar og aðstoð við rannsókn máls.

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

Samgönguráðherra er heimilt að fela rannsóknarnefnd flugslysa að rannsaka atriði sem varða almennt flugöryggi, án þess að þau tengist flugslysi.

Um 8.gr.

3.mgr. orðist svo: “Flugmálastjórn og lögreglu er skylt að veita nefndinni nauðsynlegar upplýsingar og aðstoð vegna rannsóknaflugslyss.”

Þetta er nauðsynlegt orðalag til að undirstrika sjálfstæði nefndarinnar. Í athugasemdum með frumvarpi til núgildandi laga kemur skýrt fram að tilgangurinn með lögnum er m.a. sá að felldar skuli niður allar rannsóknarskyldur og

rannsóknarheimildir Flugmálastjórnar. Því er orðalagið “....aðstoð við rannsókn máls..”, eigi heppileg.

9. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa, starfslið hennar og aðrir sem starfa í þágu nefndarinnar skulu virða þagnarskyldu um þau atvik sem þeim verða kunn vegna starfa fyrir nefndina. Tekur þetta til hvers konar upplýsinga um einkahagi manna og annarra upplýsinga sem leynt eiga að fara vegna lögmætra einka- og almannahagsmuna. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

Um aðgang að rannsóknargögnum fer samkvæmt ákvæðum IV. kafla.

10. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa skal gera tillögur til Flugmálastjórnar Íslands og til annarra viðeigandi aðila um úrbætur í flugöryggismálum eftir því sem rannsókn á flugslysum gefur tilefni til. Tillögurnar skal birta opinberlega.

Þeir sem tillögum er beint til skulu taka tilhlýðilegt tillit til þeirra tilmæla í öryggisátt sem fram koma og hrinda þeim 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.

Rannsóknarnefnd flugslysa skal í lok hvers starfsárs semja yfirlit um hvernig tillögum hennar hefur verið framfylgt og senda það samgönguráðherra.

III. KAFLI

Tilkynning um flugslys. Framkvæmd rannsóknar.

11. gr.

Nú verður flugslys, sbr. 1. og 7. gr., og ber þá sérhverjum sem um það veit að tilkynna það rannsóknarnefnd flugslysa tafarlaust. Sérstaka skyldu í þessu efni hafa Flugmálastjórn Íslands, stjórnendur loftfara og handhafar flugrekstrarleyfis.

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

12. gr.

Yfirstjórn vettvangsrannsóknar er í höndum rannsóknarstjóra.

Rannsóknarstjóri getur ef þörf krefur tilnefnt annan mann í sinn stað til að fara með yfirstjórn rannsóknar á vettvangi.

Rannsóknarstjóri, rannsóknarnefnd flugslysa og aðrir starfsmenn nefndarinnar skulu hafa óhindraðan aðgang að vettvangi flugslyss, eins þótt um staði í einkaeign sé að ræða.

Rannsóknarstjóri skal hafa rétt til að kveðja sér til aðstoðar lögreglu, svo og annað björgunar- og hjálparlið.

Rannsóknarstjóri skal hafa rétt til skýrslutöku og gagnasöfnunar á vettvangi.

Rannsóknarstjóri skal við vettvangsrannsókn hafa samráð við rannsóknarnefnd flugslysa, eftir því sem unnt er.

13. gr.

Þar sem flugslys hefur orðið má hvorki hreyfa né flytja á brott loftfarið, hluta þess, innihald þess né hrófla við ummerkjum slyssins uns rannsókn er lokið nema rannsóknarstjóri hafi heimilað það.

Án slíks leyfis má þó hreyfa eða flytja á brott loftfarið, hluta þess eða innihald að svo miklu leyti sem nauðsynlegt reynist til að frelsa menn eða dýr, ná pósti úr loftfari, afstýra spjöllum af eldi eða öðrum orsökum eða koma í veg fyrir að loftfarið, hluti þess eða innihald valdi háska.

Rannsóknarstjóra er heimilt að láta fjarlægja af vettvangi og taka til vörslu loftfar eða hluta þess og annað sem ætla má að geti haft þýðingu við rannsókn.

14. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa er heimilt við rannsókn mála að krefjast þess að fá í sínar vörslur upptökur, skráningar, bækur og önnur gögn er varða loftför, áhafnir þeirra og umferð loftfara. Þá getur nefndin krafist framlagningar gagna eða upplýsinga sem nauðsynlegar þykja við rannsókn einstakra mála.

Nefndinni er heimilt að taka skýrslur af eiganda, notanda eða umráðanda loftfars, áhöfn þess, starfsmönnum flugmálayfirvalda og hverjum öðrum sem ætla má að kunni að geta veitt vitneskju er stuðli að því að leiða í ljós orsök slyss. Heimild þessi nær til öflunar upplýsinga og gagna hjá læknum og öðru heilbrigðisstarfsfólki.

Rannsóknarstjóra og rannsóknarnefnd flugslysa er heimilt að hljóðrita skýrslur aðila og vitna. Skýrslur aðila og vitna teljast réttar nema gerðar séu athugasemdir við þær.

Nefndin getur leitað aðstoðar rannsóknarstofnana, innlendra eða erlendra, eftir því sem nauðsynlegt er við rannsókn flugslyss. Innlendum aðilum er skylt að veita nefndinni þessa aðstoð.

Rannsóknarnefnd flugslysa er heimilt að kalla til starfa með nefndinni sérfræðinga á tilteknum sviðum telji hún það nauðsynlegt.

15. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa ákveður hvenær loftfar eða hlutar þess, svo og önnur gögna, sem nefndin hefur tekið í sína vörslu, eru látin af hendi.

Gögn úr flugritum og upptökur ber að varðveita varanlega á tryggilegan hátt.

Um 15.gr.

Hér skal vísað sérstaklega til athugasemda við 12.gr. frumvarps nügildandi laga þar sem tekið er fram hversu nauðsýlegt það sé fyrir nefndina að hafa umráð yfir húsnæði sem fullnægði kröfum um varðveislu og geymslu rannsóknargagna. Einnig skal vísað til athugasemda í bréfi ICAO til samgönguráðuneytisins dags. 20. júní 2001 varðandi nefnt húsnæði.

16. gr.

Við aflestur og afritun samskipta sem fram koma á upptökum skv. 1. mgr. 14.gr., svo og við gerð skýrslna skv. 2.mgr. sömu greinar, skal rannsóknarnefnd flugslysa gera sérstakar ráðstafanir til að tryggja fyllsta trúnað vegna upplýsinga sem þar koma fram.

Nefndin afritar eingöngu það af upptöku sem hún telur máli skipta fyrir rannsókn máls. Ella skulu aðalatriði úr skýrslum aðila og vitna skráð.

IV. KAFLI

Skýrslur um rannsóknir flugslysa.

17. gr.

Þegar rannsókn er lokið skal rannsóknarnefnd flugslysa svo fljótt sem verða má semja skýrslu um niðurstöðu rannsóknarinnar og birta hana. Í skýrslunni skal gerð grein fyrir orsök eða sennilegri orsök slyssins auk þess sem þar skulu gerðar tillögur um þær varúðarráðstafanir sem gera má til þess að afstýra frekari slysum af sömu eða líkum orsökum, sbr. 10. gr., eða draga úr afleiðingum þeirra.

Þess markmiðs flugslysarannsókna samkvæmt lögum þessum, að greina orsakaþætti flugslysa í því skyni einu að koma í veg fyrir frekari flugslys, sbr. 1. mgr. 2. gr., skal getið á forsiðu hvernar lokaskýrslu sem rannsóknarnefnd flugslysa sendir frá sér. Í skýrslum rannsóknarnefndar flugslysa skal ekki leitast við að skipta sök eða ábyrgð.

Þegar sérstaklega stendur á er rannsóknarnefnd flugslysa heimilt að gefa út yfirlýsingu um lok rannsóknar eða ljúka rannsókn máls með bókun, í stað þess að gefa út skýrslu.

Skýrslu um rannsókn flugslyss skal að jafnaði gefa út innan árs frá því að flugslys varð.

Ljúki rannsókn ekki innan þessara tímamarka skal þá og eftir það árlega gefa út yfirlýsingu um stöðu hennar.

Rannsóknarskýrslu má gera á ensku, m.a. ef málsaðili er útlendur.

18. gr.

Á hvaða stigi rannsóknar sem er skal rannsóknarnefnd flugslysa 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 í flugi.

Eigandi eða flugrekandi viðkomandi loftfars, Flugmálastjórn Íslands, svo og aðrir aðilar, sem sérlega ríkra hagsmuna hafa að gæta að mati nefndarinnar, skulu eiga þess kost, með þeim hætti sem rannsóknarnefnd flugslysa ákveður hverju sinni, að tjá sig um drög að lokaskýrslu nefndarinnar innan tilskilins frests, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða þeirra og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.

Umsagnaraðilum er heimilt að koma fram með ábendingar um frekari rannsókn á einstökum atriðum sem varða flugslys.

Um 18.gr.

2.mgr. orðist svo: "Þegar rannsókn er lokið skal rannsóknarnefnd flugslysa svo fljótt sem verða má semja drög að skýrslu um niðurstöður rannsóknarinnar, og senda þau málsaðiljum til umsagnar. Að umsögnum fengnum birtir nefndin lokaskýrslu sína, og sendir hana jafnframt til Flugmálastjórnar og málsaðilja."

19. gr.

Óheimilt er rannsóknarnefnd flugslysa að veita aðgang að eftirfarandi gögnum sem nefndin aflar við rannsókn flugslyss eða upplýsingar um þau, sbr. þó 2. til 4. mgr.:

- a. upptökum eða endurriti af framburði þeirra sem nefndin yfirheyrir við rannsókn máls,
- b. hvers konar skráðum fjarskiptum eða upptökum af fjarskiptum milli þeirra sem tengst hafa flugslysi,
- c. læknisfræðilegum og öðrum persónulegum gögnum sem varða þá sem tengst hafa flugslysi,
- d. upptökum af samskiptum eða skráðum samskiptum sem átt hafa sér stað í stjórnklefa loftfars, á vinnustað flugumferðarstjóra og annarra flugverja og flugliða, eða endurriti af slíkum samskiptum, og
- e. hvers konar álitsgerðum sem aflað hefur verið í tengslum við mat á fyrirbyggjandi gögnum, þ.m.t. á flugritum loftfara.

Eingöngu skal veita umsagnaraðilum skv. 18. gr. aðgang að gögnum skv. 1.mgr. að því marki sem rannsóknarnefnd flugslysa telur að sé nauðsynlegt til að þeir geti veitt umsögn. Ef veittur er aðgangur að gögnum skv. a- og d-lið 1. mgr. skal aðgangur eingöngu ná til endurrits af upptökum, sbr. 16.gr.

Umsagnaraðilar og þeir sem starfa í þeirra þágu skulu virða þagnarskyldu um hvaðeina það sem þeim verður kunnugt vegna aðgangs að gögnum skv. 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.

Rannsóknarnefnd flugslysa skal fella út úr lokaskýrslu sinni beina tilvísun til gagna skv. 1. mgr. nema að því leyti sem nauðsynlegt er talið vegna greiningar á orsökum flugslyss.

Þegar veittur er aðgangur að gögnum samkvæmt 2. mgr. skal virða nafnleynd þeirra sem tengjast flugslysi. Sama á við um lokaskýrslu nefndarinnar.

20. gr.

Skýrslum rannsóknarnefndar flugslysa skal ekki beitt sem sönnunargögnum í opinberum

málum.

Þegar flugslys verður tilefni rannsóknar að hætti laga um meðferð opinberra mála skal rannsóknarnefnd flugslysa veita lögreglu upplýsingar og gögn sem varða vettvang og úrlausn tæknilegra álitaefta. Ekki skal afhenda eða veita upplýsingar um gögn sem tiltekin eru í 1. mgr. 19. gr., sbr. þó 21. gr.

21. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 19. og 20. gr. er heimilt með dómsúrskurði að mæla fyrir um skyldu rannsóknarnefndar flugslysa til að veita aðgang að gögnum skv. b-e-lið 1. mgr. 19. gr. eða upplýsingar um þau ef gagnanna eða upplýsinga um þau verður ekki aflað með öðrum hætti, sérstaklega ríkir hagsmunir krefjast þess og ætla má að úrslit máls velti á gögnunum. Aðgangur að gögnum skv. d-lið 1. mgr. 19. gr. skal þó takmarkaður við endurrit af upptökum, sbr. 16. gr. Ekki skal afhenda gögn sem geyma framburð aðila og vitna fyrir nefndinni, sbr. a-lið 1. mgr. 19. gr.

22. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa skal senda eiganda eða flugrekanda viðkomandi loftfars, Flugmálastjórn Íslands, svo og öðrum aðilum sem átt hafa hagsmuna að gæta við rannsókn máls, lokaskýrslu rannsóknar.

Heimilt er að afhenda þeim sem þess óska eintak af lokaskýrslu. Skýrslur nefndarinnar má selja á kostnaðarverði.

Nefndin skal gefa út heildarskýrslu um störf sín ár hvert.

V. KAFLI

Endurupptaka mála o.fl.

23. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa getur endurupptekið mál þótt rannsókn sé lokið, sbr. 17. gr., ef fram koma ný og mikilvæg gögn að hennar mati.

Þegar sérstaklega stendur á getur samgönguráðherra falið rannsóknarnefnd flugslysa að rannsaka nánar tiltekið flugslys eða sérstök atriði sem tengjast flugslysi ef ný eða upplýsingar koma fram eftir að rannsókn er lokið.

VI. KAFLI

Reglugerðarheimild. Gildistaka.

24. gr.

Samgönguráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um skilgreiningu flugslysa samkvæmt 1. gr., meðferð og vörslu málsgagna, persónuskilríki með upplýsingum um réttarstöðu nefndarmanna og annara starfsmanna og heimildir þeirra í störfum, nauðsynlegan útbúnað, tæki og þjálfun nefndarinnar til vettvangsrannsókna, um fyrirkomulag á birtingu skýrslna nefndarinnar og aðra þætti málsmeðferðar hjá nefndinni.

25. gr.

Lög þessi taka gildi 1. mars 2004. Jafnframt falla úr gildi lög um rannsókn flugslysa, nr. 59/1996.

Ákvæði til bráðabirgða.

Skipunartíma rannsóknarnefndar flugslysa samkvæmt lögum nr. 59/1996 lýkur við gildistöku laga þessara.

Formaður rannsóknarnefndar flugslysa, sem gegnir starfi rannsóknarstjóra nefndarinnar samkvæmt 3. gr. laga nr. 59/1996, skal eiga rétt á skipun í stöðu forstöðumanns rannsóknarnefndar flugslysa skv. 4. gr. laga þessara.



FÉLAG ÍSLENSKRA FLUGUMFERÐARSTJÓRA

ICEATCA



ICELANDIC AIR TRAFFIC CONTROLLERS' ASSOCIATION

Borgartúni 28 · 105 Reykjavík · Iceland
Tel.: +354 562 0446 · Fax: +354 562 0447
E-mail: fif@simnet.is / iceatca@simnet.is

Alþingi
Erindi nr. Þ 130/1173
komudagur 26.2.2004

Reykjavík 20. febrúar 2004

Samgöngunefnd Alþingis
Hr. Guðmundur Hallvarðsson
formaður

Athugasemdir Félags íslenskra flugumferðarstjóra við frumvarp til laga um rannsókn flugslys. Þskj. 644 — 451. mál.

FÍF telur að þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu hvað varðar meðferð og varðveislu gagna til mikilla bóta.

Um 1. gr.

1. mgr.: „Ákvæði laga þessara taka til flugslys og flugatvika, þ.m.t. flugumferðaratvika, sem eru í lögum þessum nefnd flugslys. Samgönguráðherra skal í reglugerð tilgreina hvað fellur undir flugslys samkvæmt lögum þessum, í samræmi við skilgreiningar í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.“

Þetta er nánast óbreytt frá því sem segir í 1. gr. núgildandi laga, en í athugasemdum við greinina í frumvarpi sem varð að núgildandi lögum segir: „Til hagræðis er orðið flugslys aðeins notað, þ.e. bæði um flugslys og flugatvik, annars staðar í ákvæðum þessa kafla“. Eflaust er af því hagræði að nota eitt orð sem samheiti yfir hugtökin flugslys, flugatvik og flugumferðaratvik en að nota orðið flugslys í þessum tilgangi er beinlínis villandi og veldur ruglingi við lestur laganna og óvissu um hvað átt er við. Réttara væri að nota eitthvert annað orð sem mætti skilgreina sem samheiti fyrir þessi þrjú hugtök. FÍF bendir á enska orðið „occurrence“ (hugsanlega „frávik“ á íslensku) sem farið er að nota í gögnum Eurocontrol og Evrópusambandsins en skilgreining á því nær einmitt yfir hugtökin sem hér um ræðir: „*Occurrence means accidents, incidents and serious incidents as defined in Article 3, point (a), (j) and (k), of directive 94/56/EC as well as other defects or malfunctioning of an aircraft, its equipment, ground equipment and any element of the Air Navigation System which is used or intended to be used for the purpose or in connection with the operation of an aircraft or with the provision of an air traffic management service or navigational aid to an aircraft*“ (Úr „Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on occurrence reporting in civil aviation“).

Rétt er að benda á að í tilskipun ráðs Evrópusambandsins nr. 94/56/EC, frá 21. nóvember 1994, er ekki minnst á hugtakið flugumferðaratvik (Air Traffic Incident) og þar af leiðandi er þar engin skilgreining á því. Sama máli gegnir um ICAO ANNEX 13. Þá skilgreiningu hugtaksins „flugumferðaratvik“ sem er að finna í

reglugerðum nr. 852/1999 um rannsóknarnefnd flugslysa og nr. 126/1998 um tilkynningarskyldu flugslysa og flugatvika (ath. ekki flugumferðaratvika) hefur FÍF ekki fundið í alþjóðasamningum. Skilgreining flugumferðarsviðs Flugmálastjórnar (sjá meðfylgjandi skjal: meðferð flugumferðaratvika) er svo enn önnur en skilgreining samgönguráðherra í fyrrgreindum reglugerðum.

Um 2. gr.

1. mgr.: „*Flugslysarannsóknir samkvæmt lögum þessum miða aðeins að því að koma í veg fyrir að flugslys endurtaki sig og stuðla að auknu öryggi í flugi.*“
Ólíklegt verður að telja að flugslys endurtaki sig þó e.t.v. gæti orðið annað flugslys af sömu eða svipuðum orsökum. FÍF telur réttara að 1. mgr. verði eftirfarandi: *Flugslysarannsóknir samkvæmt lögum þessum miða aðeins að því að stuðla að auknu öryggi í flugi.*

Um 3. gr.

1. mgr.: „*Rannsóknarnefnd flugslysa fer með rannsóknir flugslysa hér á landi eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum þessum. Slíkar rannsóknir skulu gerðar í samræmi við skuldbindingar í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.*“
Þessi gr. er efnislega sú sama og 1. mgr. 2. gr. núgildandi laga. Í athugasemdum við 2. gr. í frumvarpi sem vað að núgildandi lögum segir m.a.: „...*er í frumvarpinu gert ráð fyrir þeirri mikilvægu breytingu á rannsóknnum flugslysa að slík rannsókn er alfarið tekin úr höndum flugmálastjórnar og fengin einum sjálfstæðum og óháðum rannsóknaraðila, Rannsóknarnefnd flugslysa ...*“. Ennfremur segir m.a. í III kafla athugasemda með frumvarpinu: „*Mikilvægasta breyting á rannsóknnum flugslysa, sem frumvarp þetta gerir ráð fyrir er, að rannsóknarheimildir- og skyldur flugmálastjórnar eru alfarið felldar niður og rannsókn lögð í hendur eins sjálfstæðs og óháðs aðila, Rannsóknarnefndar flugslysa.*“

FÍF gengur út frá því að þetta verði áfram markmið laganna en telur að leggja beri meiri áherslu á það í lagatextanum. FÍF vill einnig nota þetta tækifæri til að benda samgöngunefnd á að þrátt fyrir yfirlýst markmið laganna hefur Flugmálastjórn verið mjög virk í „rannsóknnum“ atvika með eða án vitundar rannsóknarnefndar flugslysa (Sjá t.d. meðfylgjandi skjal um meðferð flugumferðaratvika).

Um 7. gr.

Þessi grein er nánast samhljóða 5. gr. núgildandi laga ef undanskilin er síðasta málsgreinin sem er viðbót. Einnig er sú breyting gerð frá núgildandi lögum að í d. lið frumvarpsins er talað um „flugslys“ þar sem í lögnum er „flugatvik“. FÍF telur að orðið „flugslys“ sem safnheiti yfir flugslys, flugatvik og flugumferðaratvik sbr. 1. gr. geti valdið óvissu um hvað hér sé átt við. Á það skal einnig bent að b. og d. liðir 2. mgr. falla utan lögsögu rannsóknarnefndarinnar eins og henni er lýst í 1. mgr. Upptalningin í liðum a. til d. í 2. mgr. vekur spurningar um hvort nefndin eigi ekki að rannsaka flugslys (flugslys, flugatvik, flugumferðarstvik) þar sem hervélar koma við sögu á eða yfir íslensku yfirráðasvæði eða í íslensku flugstjórnarsvæði, t.d. árekstur tveggja hervéla eða hervélar og borgaralegrar vélar svo og árekstur tveggja borgaralegra véla, sem ekki eru skráðar á Íslandi og á sér stað utan íslensks yfirráðasvæðis en innan íslenska flugstjórnarsvæðisins. Hvað með flugatvik véla sem ekki eru skráðar á Íslandi og á sér stað utan íslensks yfirráðasvæðis en innan flugstjórnarsvæðisins?

Um 8. gr.

Í 1. mgr.: „... *Hún ákveður sjálf hvenær efni eru til rannsóknar flugslyss í samræmi við ákvæði laga þessara.*“

Svo virðist sem nefndinni séu með þessu gefnar frjálsar hendur um hvort hún rannsakar flugslys (flugslys, flugatvik, flugumferðaratvik). Þó er í 2. mgr. 7. gr. talað um skyldu nefndarinnar til að rannsaka það sem talið er upp í liðum a. til d.

Hvað varðar 5. mgr. telur FÍF mjög varasamt að ráðherra geti falið rannsóknarnefndinni að rannsaka atriði sem ekki tengjast flugslysi (flugslysi, flugatviki flugumferðarstviki) eins og fram kemur í 5. mgr.. Almenn flugöryggi heyrir undir eftirlitsskyldu Flugmálastjórnar, í þessu tilfelli flugöryggissvið. FÍF telur að 5. mgr. ætti að fella niður.

Um 12. gr.

1. mgr.: „*Yfirstjórn vettvangsrannsóknar er í höndum rannsóknarstjóra.*“
Hvar er vettvangur þegar um er að ræða flugatvik eða flugumferðaratvik?

Um 13. gr.

1. mgr.: „*Þar sem flugslys hefur orðið má hvorki hreyfa né flytja á brott loftfarið, hluta þess, innihald þess né hrófla við ummerkjum slyssins uns rannsókn er lokið nema rannsóknarstjóri hafi heimilað það.*“

Sé orðið flugslys notað í þeirri merkingu sem kveðið er á um í 1 gr. frumvarpsins (flugslys, flugatvik, flugumferðaratvik), verður þessi grein fáránleg. Flugvélar í 35000 feta hæð sem lenda í flugatviki eða flugumferðaratviki sem ekki enda með slysi, halda auðvitað áfram flugi sínu. Ljóst er að hér er átt við hið eiginlega flugslys (slys) þar sem um er að ræða flak flugvélar. FÍF vill enn ítreka mikilvægi þess að notuð séu rétt hugtök eins og við á. Einnig er rétt að benda á að það vantar algjörlega fyrirmæli um framkvæmd rannsókna á flugatvikum og flugumferðaratvikum.

Um 17. gr.

1. mgr.: „*Þegar rannsókn er lokið skal rannsóknarnefnd flugslysa svo fljótt sem verða má semja skýrslu um niðurstöðu rannsóknarinnar og birta hana. Í skýrslunni skal gerð grein fyrir orsök eða sennilegri orsök slyssins auk þess sem þar skulu gerðar tillögur um þær varúðarráðstafanir sem gera má til þess að afstýra frekari slysum af sömu eða líkum orsökum, sbr. 10. gr., eða draga úr afleiðingum þeirra.*“

Í málsgreininni er tvisvar talað um „slys“ þar sem líklega er átt við safnheitið „flugslys“ ??.

Um 19. 20. og 21. gr.

FÍF telur að sú meðferð og vernd gagna sem lögð er til í þessum greinum frumvarpsins sé ásættanleg. Hins vegar er rétt að benda nefndinni á að hægt er að nálgast mikið af þeim gögnum sem fjallað er um í 19. gr. hjá Flugmálastjórn.

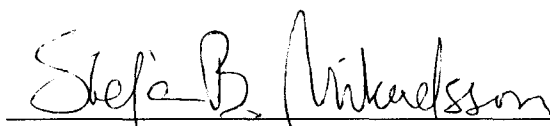
Í 75. gr laga nr. 60/1998 um loftferðir er í 2. mgr. kveðið á um heimild Flugmálastjórnar til að taka upp hvers konar fjarskipti vegna flugumferðar og í 3. mgr. að ráðherra skuli setja reglugerð (þessi reglugerð hefur ekki verið sett) um framkvæmd upptöku, varðveislu, afspilun og skráningu og í 4. mgr er kveðið á um að óviðkomandi skuli ekki veittur aðgangur nema skv. sérstakri lagaheimild eða dómsúrskurði. Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um loftferðir sem samþykkt var sem lög nr. 21/2002 segir: „*Tilgangur með hljóðritunum er að tryggja greiðan og öruggan aðgang að upplýsingum um fjarskipti*

flugstjórnarmiðstöðvar og flugturns í þeim tilgangi að geta upplýst flugatvik sem hafa átt sér stað og til að stuðla megi almennt að bættu öryggi í flugi.“ Ljóst er skv. þessu að ekki hafa aðrir en rannsóknarnefnd fluslysa lagalegan rétt til að hlusta á eða afrita þessar upptökur. Þrátt fyrir þetta hlusta starfsmenn Flugmálastjórnar á og afrita upptökur af fjarskiptum og samskiptum flugumferðarstjóra á vinnustað (sbr. b. og d. lið 1. mgr 19. gr.) Einnig, eins og fram kemur í meðfylgjandi upplýsingabréfi Flugmálastjórnar um meðferð flugumferðaratvika, tekur Flugmálastjórn sér það vald sem af henni var tekið með nágildandi lögum um rannsókn flugslysa og rannsakar flugumferðaratvik (skilgreining Flugmálastjórnar á flugumferðaratviki er raunar mun víðtækari en lögin gera ráð fyrir). Yfirmenn Flugmálastjórnar geta beitt húsbóndavaldi sínu til að yfirheyra flugumferðarstjóra og láta þá gera skýrslur (sbr. a. lið 1. mgr 19. gr. frumvarps). Ekki verður séð að þau gögn sem til verða hjá Flugmálastjórn með þessum hætti njóti neinnar verndar. t.d. gagnvart upplýsingalögum.

Í 21. gr. frumvarpsins kemur fram að með dómsúrskurði sé aðeins hægt að fá afrit af upptökum skv. 16. gr. Ekki verður séð að dómari sjái ástæðu til að snúa sér til rannsóknarnefndarinnar vegna þessa því að hann getur fengið upptökurnar óritskoðaðar hjá Flugmálastjórn skv. 4. mgr. 75. gr. loftferðalaga, ákvæðið í frumvarpinu er því í raun merkingarlaust meðan ákæðinu í lögum um loftferðir er ekki breytt. Sambærileg gögn þeim sem sem rannsóknarnefndin má aldrei afhenda, þ.e. sbr. a. lið 1. mgr. 19. gr. væri hugsanlega hægt að fá hjá Flugmálastjórn með vísan til upplýsingalaga.

Virðingarfyllst f.h. FÍF,


Loftur Jóhannsson
formaður


Stefán B. Mikaelsson
ritari

Meðfylgjandi: Upplýsingabréf Flugmálastjórnar, meðferð flugumferðaratvika

Upplýsingabréf

Númer: 03009

Dags: 13.06.'03

Efni:

Meðferð flugumferðaratvika

Fellir niður: 95005

Gildir til:

1. Flugumferðaratvik (Air Traffic Incident) og flokkun þeirra.

1.1. Flugumferðaratvik er atvik, þegar liggur við árekstri loftfara eða upp koma alvarleg vandamál, er rekja mætti til gallaðra vinnuaðferða eða vegna skorts á því, að staðfestum vinnuaðferðum sé fylgt svo og bilana í flugöryggisbúnaði jarðstöðva.

1.2. a) Flugumferðaratvik sem flokkast sem árekstrarhætta (Near Collision) eru nánar skilgreind sem:

- i) Raunveruleg árekstrarhætta, þ.e. þegar árekstri var því aðeins forðað, að annar eða báðir flugmennirnir, sem í hlut áttu viku eða loftförin komu það nálægt hvort öðru, að það hefði verið gert, ef tími hefði verið til og flugmennirnir hefðu séð til hvors annars í tæka tíð. (Viðmiðunarfjarlægð innan við 50 metra/ 150 fet milli loftfara*).
- ii) Hugsanleg árekstrarhætta, þ.e. þegar a.m.k. annar flugmannanna gerði eða hefði gert fyrirbyggjandi ráðstafnir, ef hættan var fyrirsjáanleg í tíma til þess að koma í veg fyrir hugsanlegan árekstur. (Viðmiðunarfjarlægð innan við 150 metrar/ 500 fet milli loftfara*).
- iii) Ekki veruleg hætta á árekstri. Flugmenn viku ekki eða hefðu ekki vikið, ef þeir hefðu séð til hvors annars. Gróft brot á aðskilnaðarreghum, þar sem fjarlægð milli loftfaranna var innan við 20% af aðskilnaði (1 sjómíla á ratsjá*).

* Fjarlægðir milli loftfara, samanber grein hér að ofan, eru aðeins til viðmiðunar. Ef vafi leikur á flokkun atviks þá úrskurða framkvæmdastjórnar flugumferðarsviðs og flugöryggissviðs hvernig flokkunin á að vera.

- b) Vinnuaðferð (Procedure).
Brot eða gallar á vinnuaðferðum, svo sem aðskilnaðarskortur annar en um getur í 1.2 a) iii) hér að ofan.
- c) Flugöryggisbúnaður jarðstöðva.

2. Tilkynning flugumferðaratviks.

2.1 Þegar flugumferðaratvik verður innan íslenska flugupplýsinga/flugstjórnarsvæðisins skal skráning og meðferð atviksins vera samkvæmt "ATM Safety Management Manual" (öryggisstjórnunarhandbók) og "Safety Management Procedures 1" (SMP1).

Tvær tegundir eyðublaða eru til fyrir tilkynningar um flugumferðaratvik, þ.e. eyðublað fyrir tilkynningu flugstjóra og eyðublað fyrir skýrslu starfsmanns flugumferðarsviðs. Ef frekari upplýsinga er þörf fram yfir það, er rúmast á eyðublaðunum skal skrá þær á sér blað og hefta við tilheyrandi eyðublað.

2.2 Samkvæmt SMP1 skráir forsvarsmaður vaktarinnar stutta atvikalýsingu í dagbók, en viðkomandi starfsmaður atviksskýrslu, samanber eyðublað. Forsvarsmaður vaktarinnar fyllir út eyðublað samkvæmt tilkynningu flugstjóra, ef borist hefur.

2.3 Ef legið hefur við árekstri loftfara samkvæmt gr. 1.2 a), skal forsvarsmaður vaktar eða starfsmaður sem er einn á vakt, tilkynna yfirflugumferðarstjóra eða forsvarsmanni Flugmálastjórnar um atvikið, en hann tilkynni framkvæmdastjóra flugumferðarsviðs, flugöryggissviði og flugmálastjóra.

2.4 Í öðrum tilvikum en árekstrarhættu skal tilkynna yfirflugumferðarstjóra samkvæmt SMP1 eða forsvarsmanni flugmálastjórnar, er tilkynni framkvæmdastjóra flugumferðarþjónustu.

3. Rannsókn flugumferðaratvika.

3.1 Flugumferðaratvik, þar sem um er að ræða árekstrarhættu, samaber gr. 1.2 a), rannsaki nefnd skipuð fulltrúa verklagsdeildar flugumferðarsviðs og fulltrúa flugöryggissviðs. Nefndin hefi störf eins skjótt og unnt er og leitist við að greina aðdraganda og orsök atviks og leggi niðurstöðu sína fyrir framkvæmdastjóra flugumferðarsviðs og flugöryggissviðs, er, ef samþykkir eru niðurstöðu þeirra, leggja hana fyrir flugmálastjóra, ásamt tillögum til úrbóta.

3.2 Flugumferðaratvik önnur er greint er frá í gr. 3.1. hér að ofan, rannsaki verklagsdeild flugumferðarsviðs skv. SMP1.

3.3 Þegar rannsaka þarf meinta árekstrarhættu, þar sem starfsmenn flugumferðarsviðs hafa átt hlut að máli, skal hlutaðeigandi starfsmaður eða starfsmenn leystir frá þeim störfum, er tengd eru atvikinu og fengin önnur óskyld störf meðan frumrannsókn atviksins fer fram. Forsvarsmáður deildarinnar og verklagsdeild flugumferðarsviðs ákveði, hvenær starfsmaður (starfsmenn) hefi fyrri störf á ný. Hlutaðeigandi starfsmaður skal einnig undirgangast þjálfun og hæfnispróf.

4. Fyrirbyggjandi aðgerðir.

4.1 Forsvarsmönnum og starfsmönnum þeirrar flugumferðarsviðsdeildar, er hlut eiga að máli, skulu kynntar niðurstöður rannsóknarinnar og tillögur til úrbóta skv. SMP1.

4.2 Deildarstjóri þeirrar flugumferðarsviðsdeildar, er hlut á að máli, kynni framkvæmdastjóra flugumferðarþjónustu innan þriggja vikna til hvaða ráðstafana hann hafi gripið til að koma í veg fyrir endurtekningu atviksins.

5. Afhending rannsóknarskýrsla.

5.1 Eftirfarandi aðilum skal afhent rannsóknarskýrslur:

- a) Árekstrarhætta samkvæmt gr. 1.2 a).
Flugmálastjóra
Flugöryggissvið
Rannsóknarnefnd flugslysa
Hlutaðeigandi flugrekanda
Framkvæmdastjóra flugumferðarsviðs
Hlutaðeigandi flugumferðarsviðsdeild.
- b) Vinnuaðferðir/flugöryggisbúnaður jarðstöð.
Framkvæmdastjóra flugumferðarsviðs
Hlutaðeigandi flugrekanda
Framkvæmdastjóra flugleiðsögu, ef vegna flugöryggisbúnaðar.
Hlutaðeigandi flugumferðarsviðsdeild.

6. Varsla rannsóknargagna.

6.1 Verklagsdeild flugumferðarsviðs varðveitir öll frumgögn um flugumferðaratvik.

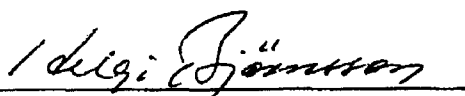
6.2 Skráning upplýsinga af segulbandsupptöku flugumferðarþjónustu skal gerð á þar til gerð eyðublað, staðfest með undirskrift starfsmanns flugöryggissviðsins og stimpli þess, þegar um árekstrarhættu er að ræða.

6.3 Óviðkomandi skal stranglega bannaður aðgangur að segulbandsupptökutækjum flugumferðarsviðs. Ef upplýsinga er þörf skal leita samþykkis flugmálastjóra.

7. Eyðublað.

8.1 Sjá meðfylgjandi:

Eyðublað fyrir skýrslu starfsmanna flugumferðarsviðs.
Eyðublað fyrir tilkynningu flugstjóra um flugumferðaratvik.


Helgi Björnsson,
yfirflugumferðarstjóri

Samgöngunefnd Alþings
Hr. Stefán Árni Auðólfsson
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Tilv. yðar

Dags.

9. febrúar 2004

Tilv. vor

Dags.

2003020006

19. febrúar 2004

Bréfalykill:

5.1.2

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um rannsóknir flugslysa.

Vísað er til erindis yðar dags. 9. febrúar sl. þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um rannsókn flugslysa.

Umsögn Flugmálastjórnar fylgir hjálögð.

Með kveðju
fh. *Astríður S. Th.*
Þorgeir Pálsson
flugmálastjóri

Umsögn Flugmálastjórnar Íslands um frumvarp til laga um rannsóknir flugslysa

Dags. 25.2.2004

Umsögn þessi byggir á umsögn Flugmálastjórnar við frumvarp sama efnis sem lagt var fram á 128. löggjafarþingi 2002-2003. Sleppt er yfirferð yfir þau atriði sem frumvarpið tekur ekki til og vísast um þau atriði til umsagnar stofnunarinnar frá 25. febrúar 2003. Leitast er við að gera athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins eins og þær koma fyrir.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er sú orðskýring lögð fram að orðið flugslys í lögunum taki til flugslysa og flugatvika, þ.m.t. flugumferðaratvika. Orðin flugslys og flugatvik hefur hvort um sig skilgreinda þýðingu innan flugsins, með vísan til viðauka 13 við Chicago samninginn. Það verður því að teljast afar óheppilegt að ekki sér skýr greinarmunur gerður á milli þeirra í lögum um rannsókn flugslysa. Sú leið að annað hugtakið sé látið ná yfir hitt stuðlar einungis að hugtaka ruglingi.

Um 2. gr.

Í 2. gr. er tilgangur laganna skýrður sem svo að flugslysarannsóknir samkvæmt lögunum miða aðeins að því að koma í veg fyrir að flugslys endurtaki sig og stuðla að auknu öryggi í flug. Hér telur stofnunin að orðunum “endurtaki sig” sé ofaukið. Í gr. 3.1 í viðauka 13 við Chicago samninginn er hinu eina markmiði flugslysarannsókna lýst: “3.1 *The sole purpose of the investigation of accidents or incidents shall be the prevention of accidents and incidents. It is not the purpose of this activity to apportion blame or liability.*”.

Um 8. gr.

Eins og tekið er fram í 1. mgr. 8. gr. ákveður nefndin sjálf hvenær efni eru til rannsóknar flugslyss í samræmi við ákvæði laganna. Nefndinni ber því engin skylda til að upplýsa aðra aðila um hvort hún hafi hafið rannsókn eður ei eða hvort hún hafi gripið til einhverja ráðstafana til að varðveita rannsóknargögn. Telja má æskilegt að þessi ákvörðun nefndarinnar sé tilkynnt hlutaðeigandi t.a.m. til að tryggja rannsóknarhagsmuni annarra aðila s.s. lögreglu og flugmálayfirvalda, sbr. 15. gr.

Í 3. kafla viðauka 13. við Chicago samninginn er sérstaklega fjallað um skyldur ríkja þar sem slys á sér stað til að vernda rannsóknargögn og varðveita í þann tíma sem nauðsynlegur er til að rannsaka þau. Æskilegt væri að 8. gr. greindi frekar frá þessum skyldum nefndarinnar í samræmi við viðauka 13. við Chicago samninginn.

Í 5. mgr. 8. gr. er samgönguráðherra heimilað að fela RNF að rannsaka atriði er varða almennt flugöryggi, án þess að þau tengist flugslysi. Heppilegt væri í þágu almannahagsmuna að fleiri aðilar gætu leitað til nefndarinnar með rannsókni, ef á annað borð á að opna fyrir möguleika á slíkum rannsóknum, sem hingað til hafa fallið utan hefðbundinna verkefna rannsóknarnefndarinnar.

Um 10. gr.

Mikilvægt er að tillögur um úrbætur í flugöryggismálum berist eins fljótt og auðið er til þeirra aðila sem bregðast skulu við slíkum tillögum. Sérstaklega má telja mikilvægt í 1. mgr. 10. gr. að hnykkt sé á því að tillögurnar beinist að orsökum slyss og hvernig megi uppræta þær til að koma í veg fyrir að samsvarandi slys endurtaki sig.

Er því tillaga stofnunarinnar að bætt sé við 1. mgr. 10. gr. eftir 1. málslíð eftirfarandi setningu: Tillögurnar skulu beinast að orsökum slyss og hvernig megi uppræta þær til að koma í veg fyrir sambærileg slys.

Um 11. gr.

Í 11. gr. er fjallað um tilkynningarskyldu flugslysa. Samkvæmt 1. mgr. ber sérhverjum þeim sem öðlast vitneskju um flugslys að tilkynna nefndinni um slysið tafarlaust. Ljóst er að um töluvert marga aðila getur verið að ræða, t.a.m. ef upp kemur flugumferðaratvik, s.s. þá flugumferðarstjóra sem eru í vinnustöð sinni á þeim tíma sem atvikið gerist auk varðstjóra, stjórnendur loftfara, starfsmenn flugrekstraraðila, hugsanlega sjónarvotta og svo mætti lengi telja. Í lögum um loftferðir nr. 60/1998 er í 47. gr. samsvarandi ákvæði um skyldu til tilkynningar auk þess sem reglugerð um tilkynningarskyldu nr. 126/1998 fjallar sérstaklega um slíkar skyldur. Telja má nægilegt í þeim tilvikum sem aðilar hafa sérstakt kerfi til að tilkynna nefndinni, s.s. flugrekstaraðilar og flugstjórnarmiðstöðin í Reykjavík að “sérhver aðili” sem öðlast vitneskju um flugslys sé ekki skyldugur til að tilkynna það, heldur að það kerfi sem fyrir er sé virkt, og tilkynningin berist fljótt og vel til nefndarinnar. Æskilegt væri að 11. gr. frumvarpsins slægi þennan fyrirvara svo rannsóknarnefndin þyrfti ekki að búa við það að fá margfaldar tilkynningar vegna sama slyssins.

Um 13. gr.

Í 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins er yfirstjórn vettvangsrannsóknar sett í hendur rannsóknarstjóra. Er það í samræmi við 2. málslíð 2. mgr. 132. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998 með síðari breytingum þar sem segir að rannsóknarnefnd flugslysa fari með yfirstjórn vettvangsrannsóknar. Í 4. mgr. 12. gr. segir að rannsóknarstjóri skuli hafa sjálfstæðan rétt til að kveðja sér til aðstoðar lögreglu og að henni sé skylt að verða við slíkri beiðni. Skv. 3. mgr. 13. gr. er rannsóknarstjóra heimilt að láta fjarlægja af vettvangi og taka til vörslu loftfar eða hluta þess og annað sem ætla má að geti haft þýðingu við rannsókn. Skv. 15. gr. hefur rannsóknarnefndin það í hendi sér hvenær loftfar eða hlutar þess, sem nefndin hefur tekið í sínar vörslur, sé látið af hendi.

Tilvitnaðar greinar frumvarpsins virðast bera með sér að rannsókn nefndarinnar gangi framar öðrum rannsóknarhagsmunum. Hér er ekki verið að draga úr því mikilvæga hlutverki sem rannsóknarnefnd flugslysa er ætlað, heldur að minna á það að fleiri aðilar hafa rétt og skyldur sem tengjast rannsókn flugslysa, s.s. lögregla samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála og Flugmálastjórn Íslands samkvæmt lögum um loftferðir. Aðrir aðilar kunna einnig að hafa hagsmuna að gæta, s.s. framleiðandi loftfars eða íhlutar, ríki þar sem loftfar er skráð, ríki þar sem loftfar er starfrækt sé það annað ríki en þar sem það er skrá o. s. frv.

Ákvæði 5. kafla viðauka 13. við Chicago samninginn ganga ekki út frá því að rannsóknargögn, s.s. loftfar, hlutar þess og ferðriti séu eingöngu í vörslum eins og sama aðilans, heldur að aðilar deili þeim að því marki sem það er hægt, sem og þeim niðurstöðum af slíkum rannsóknum leiða. Túlkun aðila og greining á niðurstöðum er hinsvegar þar sem segja má að leiðir skilji með þeim, sbr. gr. 5.10 í viðauka 13:

“5.10 The State conducting the investigation shall recognize the need for coordination between the investigator-in-charge and the judicial authorities. Particular attention shall be given to evidence which requires prompt recording and analysis for the investigation to be successful, such as the examination and identification of victims and read-outs of flight recorder recordings....

Note 2.- Possible conflicts between investigating and judicial authorities regarding the custody of flight recorders and their recordings may be resolved by an official of the judicial authority carrying the recordings to the place of readout, thus maintaining custody.”

Að sama meiði eru önnur ákvæði 5. kafla í viðauka 13. um rannsóknargögn, s.s. 5.7, 5.8, 5.9 og 5.9.1 þar sem mælt er til þess að þau rannsóknargögn sem fyrir liggja og hægt er að nýta í þágu rannsóknar séu greind eins og hægt er hvort sem um er að ræða ferðrita loftfara, heilsufarsskoðunar flugliða eða niðurstöður krufningar og/eða réttarlæknisfræðilegrar skoðunar á þeim sem með loftfarinu fórust.

Samkvæmt viðauka 13. er því ekki gert ráð fyrir sérstökum forgangi rannsóknarnefndarinnar til loftfars, hluta þess, ferðrita eða annarra rannsóknargagna sem því tengjast. Sé litið til erlendra laga um rannsóknir flugslysa er þetta sjónarmið víða orðað og sérstakar skyldur lagðar á herðar rannsóknarnefndinni s.s. að gera t.a.m. flugmálayfirvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum um leið og þær verða til sem og að aðstoða lögreglu komi upp grunur um að brotið hafi verið gegn lögum. Sjá frekar umfjöllun um 19. gr. og 20. gr. frumvarpsins.

Um 14. gr.

Í 1. mgr. hafa gagnaöflunarheimildir nefndarinnar verið styrktar frá núgildandi lögum og frumvarpinu sem lagt var fram á 128. löggjafarþingi. Þó getur nefndin ekki upp á eigin spýtur fyrirskipað töku blóð- eða þvagsýnis til rannsóknar, farið fram á heilbrigðisskoðun flugliða, né farið fram á réttarlæknislega skoðun eða krufningu. Í umsögn um 13. gr. er vikið að samtvinnuðum hagsmunum rannsóknarnefndarinnar og annarra aðila, s.s. lögreglu til rannsóknargagna. Ekki er ástæða til að endurtaka þá umfjöllun hér en leggja verður sérstaka áherslu á að réttur lögreglu til rannsóknargagna hlýtur að ganga fyrir rétti rannsóknarnefndarinnar.

Nefndinni er heimilt skv. 2. mgr. að taka skýrslur af ýmsum aðilum og vitnum en getur ekki þvingað þessa aðila til að veita upplýsingar kjósi þeir að tjá sig ekki. Þessi staða hlýtur óneitanlega að takmarka störf nefndarinnar.

Samkvæmt 2. málslíð 3. mgr. 14. gr. verða skýrslur aðila og vitna taldar réttar nema gerðar séu athugasemdir við þær. Engin fyrirmæli eru í frumvarpinu um að leita skuli eftir yfirlýsingu aðila eða vitnis um að aðili hafi skýrt satt og rétt frá við skýrslugerð. Slík dæmi eru þó í erlendra löggjöf um rannsóknir flugslysa. Þar sem enginn refsiakvæði eru í lögunum er því aðilum og vitnum frjálst að segja rangt frá við skýrslutöku.

Um 15. gr.

Hvað 15. gr. frumvarpsins varðar sérstaklega verður að telja það mjög varhugavert að engir fyrirvarar séu slegnir við ákvörðunarrétt rannsóknarnefndarinnar að ákvarða hvenær loftfar eða hlutar þess, sem og önnur gögn eru látin af hendi. Í það minnsta má telja nauðsynlegt að öðrum aðilum sem lögvarða hagsmuni hafa af því að rannsaka loftfar og hluta þess sé gefið tækifæri til að taka við rannsóknargögnum áður en þeir eru látnir af hendi. Slíkir aðilar væru t.a.m. lögregla hafi hún vitneskju eða grun um að refsivert brot hafi verið framið í tengslum við flugslys, sbr. 2. mgr. 66. gr. 1. um meðferð opinberra mála og Flugmálastjórn á grundvelli laga um loftferðir nr. 60/1998. Þá kunna aðrir aðilar að hafa hagsmuni af rannsókn flugslyss eða flugatviks, s.s. erlend ríki, framleiðandi loftfars eða íhluta, váttryggjandi loftfars, flugrekandi o. fl.

Hvað 2. mgr. 15. gr. varðar þá má telja nauðsynlegt að í stað orðsins flugritum komi orðið ferðritum. Með orðið ferðriti (Flight recorder) er átt við hverskonar sírita í loftfari (þar með talinn flugriti og hljóðriti) sem skráir upplýsingar er komið geta að gagni við rannsókn flugslysa eða flugatvika.

Mælst er til þess að viðeigandi greinum frumvarpsins verði breytt til samræmis við ofangreind sjónarmið.

Um 19. gr. og 20. gr.

Fyrirmynd 19. gr. frumvarpsins er grein 5.12 í viðauka 13. við Chicago samninginn. Grein 5.12 hljóðar svo:

“The State conducting the investigation of an accident or incident shall not make the 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) all statements taken from persons by the investigation authorities in the course of their investigation;*
- b) all communications between persons having been involved in the operation of the aircraft;*
- c) medical or private information regarding persons involved in the accident or incident;*
- d) cockpit voice recordings and transcripts from such recordings; and*
- e) opinions expressed in the analysis of information including flight recorder information.*

These records shall be included in the final report or its appendices only when pertinent to the analysis of the accident or incident. Parts of the records not relevant to the analysis shall not be disclosed.”

Greint er á milli þess annarsvegar að veita aðgang að gögnum í þágu rannsókna á slysi eða atviki milli rannsóknaraðila innan eins ríkis og hinsvegar opinberrar birtingar á gögnum s.s. til almennings. Svo virðist sem þessi aðgreining í grein 5.12 sé lögð að jöfnu í 19. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir að öll þessi gögn séu eingöngu í vörslum og umráðum rannsóknarnefndar flugslysa.

Eins og áður hefur verið greint frá eru fleiri aðilar en rannsóknarnefnd flugslysa sem koma að rannsókn flugslyss eða flugatviks. Ýmis gögn, s.s. ferðriti loftfars (hljóð- og flugriti), loftfar eða hlutir úr loftfari, álitserðir tæknilegs eðlis sem aflað er frá erlendum eða innlendum sérfræðingum er efni sem aðilar rannsókna hljóta að

deila að einhverju marki. Rannsóknarnefnd flugslysa er ekki ætlaður einkaréttur á þessum gögnum. Svo virðist sem frumvarpið geri ráð fyrir að eftir að t.a.m. ferðriti loftfars er kominn í hendur rannsóknarnefndarinnar sé lokað fyrir það skotið að aðrir rannsóknaraðilar geti fært sér í nyt þær upplýsingar sem hann hefur að geyma, sbr. 2. mgr. 20. gr. Sé litið til greinar 5.10 í viðauka 13 er ljóst að þetta er alls ekki sú hugsun sem að baki liggur. (Sjá umfjöllun um 13. gr. frumvarpsins)

Með framangreint í huga gerir Flugmálastjórn ekki athugasemd við a- og c-lið 1. mgr. 19. gr. Hinsvegar hvað varðar b-, d- og e-lið gerir stofnunin eftirfarandi athugasemdir:

Mikilvægustu skráð fjarskipti sem um ræðir eru samskipti á jörðu niðri, í flugstjórn eða flugturni, í hljóðrita í loftfari og fjarskipti milli loftfars um talstöð. Aðrar upplýsingar sem hljóðriti skráir eru öll hljóð í stjórnklefa, auk órofinna hljóðmerkja frá öllum hljóðnemum í heyrnartólum og grímum sem eru í notkun, talfjarskipti flugliða í stjórnklefa um talkerfi flugvélarinnar, radd- eða hljóðmerki frá leiðsöguvirkjum eða aðflugstækjum sem heyrast í heyrnartólum eða hátalara og talfjarskipti flugliða í stjórnklefa um almenna hátalarakerfi ef slíkt kerfi hefur verið sett upp. Ljóst er að gögn um fjarskipti um talstöð, fjarskipti við flugstjórn eða turn verður aflað frá viðkomandi flugumferðarþjónustu. Gögn þau sem hljóðriti varðveitir verður einungis aflað úr honum. Það er því með öllu ótækt að rannsóknarnefnd flugslysa verði veittur einhverskonar einkaréttur að þeim gögnum. Sama á við gögn úr flugrita sbr. e-lið, sem skráir ýmsar breytur varðandi starfrækslu loftfarsins.

Því er tillaga Flugmálastjórnar að 2. mgr. 20. gr. verði orðuð sem hér segir: Þegar flugslys verður tilefni rannsóknar að hætti laga um meðferð opinberra mála eða laga um loftferðir skal rannsóknarnefnd flugslysa veita hlutaðeigandi yfirvöldum upplýsingar og gögn sem varða vettvang og úrlausn tæknilegra álitafna sem og gögn samkvæmt b-, d- og e-lið 1. mgr. 19. gr.

Í tengslum við ofangreint er rétt að benda á að víða í löggjöf erlendra ríkja má finna sambærileg ákvæði um aðstoð nefndarinnar á tæknilegum álitafnum bæði gagnvart lögreglu og flugmálayfirvöldum.

Úr dönsku loftferðalögunum: “5. mgr. 140. gr.: *In case of suspicion that an offence has been committed, the police authorities may carry out independent investigations as required by the Prosecution, and the AAIB (danska flugslysnefndin) may be requested to provide assistance.* 141. gr.: *The AAIB must at all times keep the CAA (danska flugmálastjórnin) informed of findings and circumstances of investigations which are considered to be of substantial importance to flight safety, and must at the earliest possible opportunity to inform the CAA of its evaluation thereof*”

Þá er t.a.m. enn fastar að orði kveðið í bandarískri löggjöf; “2. málslíður, f-liður greinar 1131: *The Board shall provide for appropriate participation by other departments, agencies or instrumentalities in the investigation. However, those departments, agencies, or instrumentalities may not participate in the decision of the Board about the probable cause of the accident.*”



Nefndasvið Alþingis
b.t. Stefáns Árna Auðólfssonar
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík

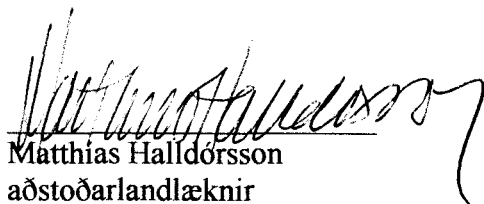
Alþingi
Erindi nr. Þ 130/978
komudagur. 12. 2. 2004

Reykjavík 10. febrúar 2004
MH/gh

Varðar frumvarp til laga um rannsókn flugslysa, 451. mál.

Landlæknisembættið gerir engar athugasemdir við ofangreint frumvarp

Virðingarfyllst,


Matthias Halldórsson
aðstoðarlandlæknir



Alþingi
Erindi nr. Þ 130/1117
komudagur 25. 2. 2004

LANDSSAMBAND LÖGREGLUMANNA

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. febrúar 2004

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

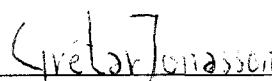
Almennar athugasemdir

Með bréfi dags. 9. febrúar s.l. sendi samgöngunefnd Alþingis Landssambandi lögreglumanna (LL) frumvarp til laga um rannsókn flugslysa, 451. mál heildarlög.

LL þakkar nefndinni fyrir að fá tækifæri til að koma athugasemdum sínum að.

Ekki verður séð að frumvarpið geri ráð fyrir nokkrum breytingum á því sem að tengist störfum lögreglu frá því sem að er í gildandi lögum. Vegna þessa hefur LL ekki athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllst


Grétar Jónasson hdl.,
framkvæmdastjóri LL

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

Reykjavík 19. febrúar 2004

Samgöngunefnd Alþingis

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

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

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

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

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

Verkskipan og hæfi

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

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



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

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

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

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

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

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

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

eða:

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

Rannsóknarsvið

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

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

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

Rannsóknarskýrslur á ensku

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

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

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

Kostnaðarmat

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

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

Önnur atriði til umhugsunar

Rannsóknarnefnd samgönguslysa

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

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

Að lokum

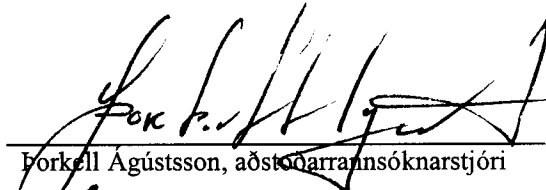
RNF er mikið í mun um að sem best verði gengið frá löggjöf um rannsóknir flugslysa. Framangreindar tillögur eru settar fram með þetta eitt að leiðarljósi. Óski samgöngunefnd frekari upplýsinga eða skýringa er RNF meira en reiðubúin til að láta þær í té.

Virðingarfyllst,

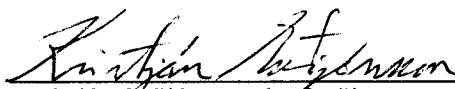
Rannsóknarnefnd flugslysa



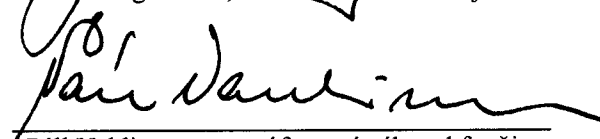
Þormóður Þormóðsson, rannsóknarstjóri



Þorkell Ágústsson, aðstoðarrannsóknarstjóri



Kristján Guðjónsson, lögfræðingur



Páll Valdimarsson, prófessor í vélaverkfræði



Steinar Steinarsson, flugstjóri

BN/jhb

Reykjavík 20. febrúar 2004.

B.200/2004.

Þann 10. þ.m. barst ríkissaksóknara til umsagnar frá samgöngunefnd Alþingis frumvarp til laga um rannsókn flugslysa, 451. mál. Ríkissaksóknari sendi samgöngunefnd Alþingis umsögn, dags. 3. mars 2003, í tilefni af frumvarpi til laga um rannsókn flugslysa sem lagt var fram á 128. löggjafarþingi, 523. mál. Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á því frumvarpi. Ekki þykir ástæða til þess nú að fjalla um einstök ákvæði hins nýja frumvarps en einungis árétta sjónarmið ríkissaksóknara um almenn atriði sem lúta að fyrirhuguðu fyrirkomulagi rannsókna flugslysa.

Rannsóknarnefnd flugslysa er ekki skylt að gera lögreglu viðvart þótt nefndin verði þess áskynja við rannsókn sína eða fái rökstuddan grun um að framin hafi verið refsiverð háttsemi í tengslum við flugslys. Þess vegna er það skylda lögreglu og ákærvalds að ganga úr skugga um, án ábendinga frá rannsóknarnefndinni, hvort ástæða sé til opinberrar rannsóknar samkvæmt 2. mgr. 66. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi í tengslum við flugslys. Af því leiðir að í ýmsum tilvikum er óhjákvæmilegt að láta nokkra lögreglurannsókn fara fram jafnhliða rannsókn rannsóknarnefndar flugslysa. Kann þessi skipan að leiða til tvíverknaðar og ágreinings á milli þeirra sem stýra lögreglurannsókn annars vegar og rannsóknarnefndar flugslysa hins vegar.

Telja má víst að lögregla, sem annast rannsókn opinberra mála, hefjist handa um rannsókn, að eigin frumkvæði eða samkvæmt ákvörðun ákærvalds, þegar atvik flugslyss eru með þeim hætti að þau vekja grunsemdir um að refsiverð háttsemi hafi verið framin. Skýrt dæmi, sem vert er að nefna í þessu sambandi, er flugslys vegna sprengingar í flugvél sem bendir til skemmdarverks. Tel ég að í slíku tilviki standi rannsóknarheimildir lögreglu samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála framar rannsóknarheimildum rannsóknarnefndar flugslysa samkvæmt sérlögum um rannsókn flugslysa hvort sem litið er til rannsóknar á vettvangi, tæknilegra rannsókna, aðgangs að gögnum sem t.d. eru nefnd í b. og d. liðum 19. gr. frumvarpsins, yfirheyrslna af vitnum eða grunuðum o.s.frv. Þegar kringumstæður eru eins og hér var nefnt í dæmaskyni og opinber rannsókn á flugslysi fer fram, verður rannsóknarnefnd flugslysa að taka tillit til hagsmuna hinnar opinberu rannsóknar. Hlýtur þá jafnframt að vera mikilvægt að rannsóknaraðilar hafi samstarf um rannsókn flugslyssins.

Ég hef talið rétt að vekja athygli á framangreindu því ekki er vikið að þessum álitaefnum í frumvarpinu eða athugasemdum með því.



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Afrit:

Dómsmálaráðuneytið

Alþingi
Erindi nr. P 130/1138
komudagur 25.2.2004

Samgöngunefnd Alþingis.

Umsögn um frumvarp til laga um rannsókn flugslysa

Sýslumannafélag Íslands fékk ofangreint frumvarp til umsagnar með bréfi yðar dags. þann 9. þ.m. Stjórn félagsins telur ekki ástæðu til að gera neinar athugasemdir við frumvarpið

F.h. stjórnar
Jóhann R. Benediktsson,
sýslumaður