Alþingi
Erindi nr. þ 127/566
komudagur 2.1. 2002

Friðrik Þór Guðmundsson
Miðstræti 8A
101 Reykjavík
Sími: 552 6365 og 896 1243
Netfang: lillo-kristin@islandia.is

Samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 28. desember 2001

Háttvirtir samgöngunefndarmenn.

Í athugasemdum með frumvarpi því til breytinga á loftferðalögum, sem nú er til afgreiðslu nefndarinnar og þingsins, segir um tilurð og tilgang þeirra breytinga sem þessi væntanlega löggjöf á að óbreyttu að innleiða:

"Í kjölfar skýrslu rannsóknarnefndar flugslysa um flugslys það sem varð í Skerjafirði 7. ágúst 2000 hófst víðtæk umræða hérlendis um flugöryggismál og stöðu þeirra og ástand. Ein af niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar laut að því að brestir hefðu verið í skipulagi þess flugrekstrar sem flugvéli sem fórst tilheyrði. Fram kom að Flugmálastjórn teldi sig ekki hafa yfir nægum úrræðum að ráða til að eftirlit stofnunarinnar bæri tilætlaðan árangur. Bent var á að stofnunin hefði í nokkrum tilfellum verið gerð afturreka af dómstólum þegar fyrirsvarsmenn hennar hefðu leitast við að koma í veg fyrir það sem þeim virtist flfldirfska og glannaskapur í flugi. Af hálfu samgönguráðherra var því lýst yfir að rétt væri að styrkja eftirlitsvald Flugmálastjórnar Íslands með flugrekendum. Með frumvarpi þessu er ætlunin að fjölga þvingunarúrræðum stofnunarinnar og efla hana þannig til eftirlitsstarfsins með það að markmiði að auka flugöryggi".

Það er hárrétt að í kjölfar Skerjafjarðarflugslyssins hafi hafist víðtæk umræða um flugöryggi hér á landi og hafið yfir allan vafa að sitthvað var áfátt í framkvæmd eftirlits flugmálastjórnar (FMS). Sem borgari í þessu landi og virkur þátttakandi í umræddri umræðu vil ég hins vegar mótmæla því að Skerjafjarðarflugslysið hafi nokkuð með skort á refsi- eða þvingunarúrræðum að gera. Slysið átt sér stað fyrir ýmsar sakir og að mínu mati ekki síst fyrir skort á skynsömu og sjálfsögðu eftirliti af hálfu FMS með viðkomandi flugrekanda, flugvélum hans, viðhaldsaðila hans og tæknistjóra, vegna skorts á eftirliti FMS með flugrekstri um þjóðhátíð í Vestmannaeyjum og vegna afar slælegrar flugumferðarstjórnunar þennan krefjandi dag. Umræðan um þvingunarúrræði gagnvart flugrekandanum, LÍO ehf., laut að aðgerðum eftir slysið (eftir að barnið var dottið í brunninn, mætti segja). Hvort ekki ætti að svipta flugrekandann samningum við ríkið um áætlanaflug og sjúkraflug, hvort svipta ætti félagið flugrekstrarleyfi þess. Undir þeim kringumstæðum var talað um skort á úrræðum og vísað til slæmrar reynslu hjá dómstólum, í málum sem snérust að sögn um fífldirfsku og glannaskap í flugi. Með þessi dómsmál sem klafa treysti FMS og samgönguráðherra sér ekki til lagatæknilegra aðgerða gegn LÍO ehf., heldur færðu flugrekandanum um 10 milljónir króna "að gjöf". En hver eru þá þessi dómsmál og hvernig tengjast þau Skerjafjarðarflugslysinu?

Ég ritaði samgönguráðuneytinu þann 8. nóvember síðastliðinn og beindi til ráðuneytisins eftirfarandi spurningu: *Hvaða dómsmál er átt við (málsheiti, málsnúmer, dómsstig, dagsetning dóms) þegar sagt er að FMS hafi "í nokkrum tilfellum verið gerð afturreka af dómstólum"?*

Samgönguráðuneytið svaraði skilmerkilega með bréfi dags. 14. nóvember síðastliðinn, þar sem eftirfarandi kom fram:

"Þau mál, sem ummæli í greinargerð með frumvarpi til laga um loftferðir vísa einkum til, eru:

A. Úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur 14. febrúar 1996 í máli nr. Ö-10/1995: Magnús Víkingur Grímsson gegn Flugmálastjórn.
B. Dómur Hæstaréttar 22. febrúar 1996 í málinu nr. 78/1996: Magnús Víkingur Grímsson gegn Flugmálastjórn.
C. Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 28. júní 1996 í sakamálinu nr. 350/1996: Ákæruvaldið gegn Magnúsi Víkingi Grímssyni.
D. Úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur 14. febrúar 1996 í máli nr. Ö-9/1995: Örn Johnson gegn Flugmálastjórn.
E. Dómur Hæstaréttar 22. febrúar 1996 í málinu nr. 77/1996: Örn Johnson gegn Flugmálastjórn.
F. Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 28. júní 1996 í sakamálinu nr. 349/1996: Ákæruvaldið gegn Erni Johnson.
G. Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 3. desember 1996 í sakamálinu nr. 877/1996: Ákæruvaldið gegn Jóni Karli Snorrasyni.
H. Bréf Ríkissaksóknara til Flugmálastjórnar, dags. 20. ágúst 1993, varðandi Helga Jónsson og Birgi Örn Björnsson".

Ofangreind mál eru í 8 liðum, en í raun er aðeins um 3 mál að ræða og þar af aðeins 2 sem urðu dómsmál og þar af er **ekkert sem var þess eðlis að á sviptingarúrræði reyndi fyrir Hæstarétti**. Mál A-C og D-F eru í raun og veru sama málið, þótt gegn tveimur einstaklingum hafi verið. Mál H varð aldrei dómsmál og FMS þar af leiðandi aldrei gerð "afturreka" vegna þess máls. Skal nú gerð nánari grein fyrir gildi þessara mála, en stuttlega þó.

H. Mál Ríkissaksóknara/FMS gegn Helga Jónssyni og Birgi Erni Björnsssyni árið 1991.

Þetta er elsta málið. FMS kærði 19. júlí 1991 meint brot í flugrekstri Helga Jónssonar, nánar tiltekið meinta ofhleðslu flugvéla í nokkrum ferðum og vanbúnað björgunarbáta. Rannsóknarlögreglan yfirheyrði þá Helga og Birgi minnst fjórum sinnum 1992 en ávalt neituðu þeir sök. Botninn datt þó úr málatilbúnaðinum þegar þeir félagar framvísuðu hleðsluskýrslum máli sínu til stuðnings. Sumarið 1993 ákvað Ríkissaksóknari að láta málið niður falla vegna skorts á sönnunum og rataði það því aldrei fyrir héraðsdóm og því síður fyrir Hæstarétt. Ljóst er af þessu að FMS hefur mistekist við undirbúning málsins með eftirminnilegum hætti – með því að krefjast (að því er virðist) ekki hleðsluskýrslna áður en lagt var út í lögregluaðgerðir. FMS var því ekki gerð meira afturreka en svo að hafa sopið seiðið af eigin vinnubrögðum.

A.-F. Mál Magnúsar Víkings Grímssonar og Arnar Johnson.

Hér er um mjög merkileg mál að ræða. Magnús og Örn ástunduðu það sem ýmist hefur verið kallað vatnalendingar eða vatnabrun (snertilendingar á vatni/sjó), með öðrum orðum að fljúga yfir sléttu yfirborði sjávar/vatns og láta hjól flugvéla sinna snerta vatns-/sjávarflötinn. Eftir að vitni (Skúli Jón Sigurðarson, þáverandi formaður flugslysanefndar) hafði kært til FMS vatnalendingu á Þingvallavatni afréðu þeir félagar að endurtaka leikinn í Hofsvík og kvikmynda atburðinn. FMS svipti þá Magnús og Örn

flugréttindum til bráðabrigða 7. desember 1995. Flugmennirnir kærðu bráðabirgðasviptinguna til Héraðsdóms Reykjavíkur og þann 14. febrúar 1996 staðfesti Hjörtur O. Aðalsteinsson bráðabirgðasviptingu FMS sem gilda (sbr. A og D). Flugmennirnir skutu þessu til Hæstaréttar, sem 22. febrúar 1996 komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri heimild í lögum að kæra málið til Hæstaréttar (sbr. B og E). Málinu var því vísað frá Hæstarétti og þar með hélt bráðabrigðasviptingin gildi sínu (og FMS því enn ofan á í málinu). Þann 26. mars 1996 höfðaði Ríkissaksóknari opinbert mál gegn Magnúsi og Erni og í þeim málum voru kveðnir upp dómar 28. júní 1996 (sbr. C og F).

Sem hluti af því máli lögðu félagarnir fram kröfu um úrskurð Héraðsdóms um að felld yrði úr gildi bráðabrigðasvipting FMS og kvað Steingrímur Gautur Kristjánsson héraðsdómari upp þann úrskurð mánudaginn 29. apríl að bráðabirgðasviptingin væri felld úr gildi. Þetta var nær 5 mánuðum eftir bráðabirgðasviptinguna og með úrskurðinum var FMS hreint ekki gerð afturreka fyrir dómstólum, á annan hátt en þann, að dómarinn taldi að héldist bráðabrigðasviptingin væri "hætt við að hún vari um lengri tíma en þann sem ákærði verður látinn sæta sviptingu samkvæmt dómi". Dómaranum þótti með öðrum orðum að ef þeir yrðu sakfelldir í sakamálinu þá varðaði það ekki til muna lengri sviptingartíma en þegar var kominn til. Magnús og Örn vorn sem sagt þegar búnir að taka út sennilega refsingu sína hvað sviptingar varðar, kæmi til sakfellingar.

Í sakamálinu sjálfu voru félagarnir ákærðir fyrir hinar meintu hættulegu vatnalendingar og byggði FMS/Ríkissaksóknari fyrst og fremst á því að félagarnir hefðu skapað hættu fyrir sjálfa sig og farþega sem tók þátt í hinu meinta broti og skapað almannahættu að auki. FMS sendi upplýsingar til færustu manna hjá NASA og fengu það mat til baka að samkvæmt þessum uppgefnu upplýsingum hefði verið um hættulegt flug að ræða. Magnús og Örn brugðu hins vegar á það ráð að senda sömu sérfræðingum sínar upplýsingar og útreikninga og myndbandið frá Hofsvík að auki. Er skemmst frá því að segja að sérfræðingarnir frá NASA litu þá málið allt öðrum augum og vitnuðu á endanum Magnúsi og Erni í vil fyrir dómi; vatnalendingarnar, með þessu móti, á þessum stað, undir þessum kringumstæðum, hefði verið með öllu hættulaust. Fyrir því voru færð vönduð eðlisfræðileg og á annan hátt vísindaleg rök, af sérfræðingum NASA, sem FMS hafði kallað á vettvang. Magnús og Örn lögðu jafnframt á það áherslu, að það væri skylda hvers flugmanns að æfa nauðlendingar á vatni og sjó eða að minnsta kosti standa skil á þeim eðlisfræðilegu lögmálum sem að verki væru. Steingrímur Gautur dómari taldi ósannað að félagarnir hafi skapað flugvélinni, sér og öðrum hættu og sýknaði þá af þessum ákærulið. Þeir voru hins vegar sakfelldir fyrir ítrekað óleyfilegt lágflug (undir 500 fetum) og sektaðir fyrir það. Af þessu má það helst ráða að í sakamálinu hafi það einfaldlega gerst að Magnús og Örn og lögfræðingar þeirra hafi staðið sig betur í málatilbúnaði sínum og undirbúningi en menn FMS og Ríkissaksóknara.

FMS/Ríkissaksóknari áfrýjaði hvorki úrskurðinum 29. apríl né dómnum í sakamálinu til Hæstaréttar.

G. Mál Jóns Karls Snorrasonar.

Jón Karl var 29. október 1996 einnig ákærður fyrir vatnalendingu og lágflug eða nánar fyrir að hafa, þá er hann 23. ágúst 1996 kom inn til lendingar á flugvél sinni á flugvöllinn á Tungubökkum í Mosfellsbæ, látið hjól

flugvélarinnar snerta hafflötinn, lenda stuttlega á flugvellinum, fljúga frá og í áttina að flugvellinum að nýju, látið hjólin snerta hafflötinn aftur, en lokið síðan lendingu. Sami Jón Karl var reyndar farþeginn í máli Magnúsar og Arnar. Vitni að þessu reyndist flugumferðarstjóri sem staddur var á golfvellinum í Leirvogi (ekki kemur fram á hvaða holu hann var). Jón Karl neitaði sök og sagði að hann hefði ekki gert neitt hættulegt. Jón Karl sagði það "skyldu hvers góðs flugmanns að æfa sig svo hann geti brugðist við óvæntum neyðartilvikum og hafi hann verið að því í þetta skipti". Pétur Guðgeirsson héraðsdómari kvað upp dóm þriðjudaginn 3. desember 1996 og í dómsorðum er ekki einu sinni minnst á hættu eða ekki hættu af vatnalendingunum (og naut Jón Karl vafalaust góðs af sýknu Magnúsar og Arnar í þeim efnum). Pétri þótti ekki einu sinni ástæða til að sakfella fyrir lágflug, því Pétri þótti að þar sem Jón Karl hefði lent í bæði skiptin í framhaldi af lágfluginu hefði lágflugið einfaldlega verið nauðsynlegt lendinganna vegna. Jón Karl var því alfarið sýknaður. FMS/Ríkissaksóknari áfrýjuðu niðurstöðunni ekki til Hæstaréttar og reyndi því ekki frekar á endanlegt fordæmi í þessu máli en hinum fyrri.

Hvernig var tekið á vandanum í nýjum loftferðalögum?

Ofangreind mál bera það skýrt með sér að í þessum málum, á þessum árum, hafi aldrei reynt á (refsi)úrræði FMS fyrir alvöru. Þau eru því ónothæf sem rökstuðningur fyrir úrræðaleysi FMS í nútímanum. Og er þá bara hálf sagan sögð, því ætla mætti að lærdómurinn á þessum árum, 1992-96, hefði skilað sér á einhvern hátt inn í þá frumvarpssmíð sem þá eða upp úr þessu hófst, er Pétri Einarssyni fyrrum flugmálastjóra var falið það vandasama verk að búa til yfirgripsmikil og nútímaleg ný loftferðalög. Alþingi samþykkti nýju lögin og tóku þau gildi 1998. En þá gerðist það, að úrræðavandamál FMS var hreint ekki lagfært, miðað við málflutning FMS og samgönguráðuneytisins í kjölfar Skerjafjarðarflugslyssins. Sú stefna varð ofan á að fækka (refsi)úrræðum frekar en hitt og vísa "vendinum" sem allra mest til dómstólanna. Ef FMS skortir í dag úrræði þá er það ekki vegna eða í ljósi málanna 1992-96, heldur vegna stefnumótunarinnar í löggjöf yfirvalda, sem á degi Skerjafjarðarflugslyssins var aðeins rúmlega tveggja ára gömul. Að bera þessi gömlu mál á borð nú er einfaldlega hjákátlegt. FMS hefur úrræði í ekki síst 84. grein laganna frá 1998 en treysti sér ekki til að láta á þau reyna fyrir dómstólum. Verður það að teljast sérlega lítil hugdirfska, en sjálfsagt í takt við málatilbúnaðinn.

Það má síðan nefna til umhugsunar í þessu sambandi að nýverið hélt Magnús Víkingur erindi við stofnun félags flugnema og leyfði sér að staðhæfa að ef flugmaður TF-GTI heitinn hefði lært og æft vatnalendingar hefði hann brngðist öðrnvísi og þá réttar við afltapi hreyfils og "stolli" flugvélar sinnar – beint nefi flugvélarinnar niður til nauðlendingar á haffletinum í stað þess að reyna, að því er virðist, vinstri beygju til að komast inn á flugbrautina á ný.

Ég sendi þann 6. desember sl. samgönguráðuneytinu framhaldsfyrirspurn um þessi dómsmál með í huga frumvarpssmíðina 1996-98, svohljóðandi:

"Óskað er eftir upplýsingum um á hvern hátt flugmálayfirvöld brugðust við dómstólareynslunni á árunum 1993-1996 vegna smíði nýs frumvarps til breytinga á loftferðalögum á árunum 1996-1998 (með öðrum orðum hvers vegna var sviptingarvandinn ekki leystur með lögunum 1998 frekar 2001-2002?)".

Jafnframt sendi ég sama dag sömu fyrirspurn til FMS. Samgönguráðuneytið hefur ekki svarað viðbótarfyrirspurninni, en 7. desember bárust mér þau svör frá FMS að vísað væri á ráðuneytið. "Þau frumvörp til laga um loftferðir sem um ræðir á tímabilinu 1994-1998 voru samin að tilstuðlan ráðuneytisins. Tvö frumvörp voru lögð fram á þessum tíma, annarsvegar frumvarpið sem lagt var fram á 118. löggjafarþingi 1994 en náði ekki fram að ganga og hinsvegar frumvarp til laga um loftferðir sem lagt var fram á 122. löggjafarþingi 1997-1998". Beðið er svara ráðuneytisins, en væntanlega er samgöngunefnd þingsins fullkunnugt um málatilbúnað FMS og samgönguráðherra á þessum árum, hvað sviptingarúrræði eða úrræðaleysi FMS varðar. Niðurstaðan með lögunum 1998 varð alténd fækkun úrræða, ef eitthvað er, í blóra við reynsluna eftir áðurnefnd mál, sem nú teljast þó nothæf í rökstuðningi fyrir auknum refsivöldum FMS.

Trúnaðarbrestur og vantraust.

Mikið ríður á að löggjafarvaldið bregðist rétt við lærdóminum af Skerjafjarðarflugslysinu. FMS á ekki að fá aukin refsiúrræði, heldur á hún, undir stjórn hæfra manna, að öðlast getu til að annast faglegt eftirlit, sem byggir á sanngjörnum kröfum og leiðbeinandi aga, frekar en á því að veifa refsivendinum. Það er fráleitt að kalla viðkomandi ákvæði í nýju frumvarpi samgönguráðherra einhvern lærdóm af Skerjafjarðarflugslysinu. Í því máli er miklum mun nær að líta til staðreynda, eins og að FMS **hafði ekki gert formlega úttekt á LÍO ehf. í rúmlega tvö og hálft ár fyrir flugslysið hörmulega**, og að **um árabil hafði verið látið viðgangast athugasemdarlaust að í tengslum við Þjóðhátíðina í Vestmannaeyjum verslunarmannahelgina ár hvert höfðu lög og reglugerðir um loftferðir verið þverbrotnar ítrekað og margvíslega**, annað hvort í skjóli þess að ekkert opinbert eftirlit var til staðar eða þess að opinberir eftirlitsmenn voru til staðar en litu þénustusamlega undan. LÍO ehf. varð aldrei opinbert af refsiverðri háttsemi fyrir slysið (kannski af því að enginn var að fylgjast vel með) og því er umræða um sviptingu eftir slysið aukaatriði í málinu.

Blessunarlega er búið að breyta vinnubrögðunum í Vestmannaeyjum. Og FMS hefur að mér skilst tekið sig á í daglegu eftirliti með flugrekendum og viðhaldsstöðvum. Það er gott, en það er ekki nóg, eins og síðustu tíðindi bera vel með sér. Flugrekendur, flugmenn, flugumferðarstjórar og Flugskóli Íslands hafa hver með sínum hætti lýst yfir vantrausti á FMS, jafnvel svo miklu að tala má um algjöran trúnaðarbrest. Það sýnir að það er ekki nóg að breyta lögunum, það verður að breyta stjórnun, stefnu og verklagi stofnunarinnar. Félag Íslenskra Atvinnuflugmanna hefur svo gott sem krafist þess að staða framkvæmdastjóra flugöryggissviðs FMS verði auglýst laus til umsóknar, en sá sem gegnir því starfi í dag fékk það með sérstökum samningi FMS, samgönguráðherra og Háskóla Íslands, klárlega í blóra við lög um loftferðir. Og ef trúnaðarbrestur og vantraust eru staðreynd þá er það ástand sem núverandi flugmálastjóri hlýtur að taka til sín. Það er ekki hægt að líta framhjá því, að yfirstjórn eftirlitsstofnunar, sem hvorki nýtur virðingar né trausts, er ekki líkleg til að vera árangursrík í starfi sínu.

Önnur mál sem að undanförnu hafa komið upp bæta ekki úr skák fyrir sömu yfirstjórnendur. Málefni dótturfyrirtækis FMS og Háskólans, Flugkerfa hf., sem Fréttablaðið hefur greint frá, er vægast sagt einkennilegt. Eftir áratug og 900 milljón króna stofnkostnað hefur ratsjárkerfið FDPS ekki komist í gagnið, en flugrekendur á íslenska flugumsjónarsvæðinu, með eða

án vitundar ICAO, rukkaðir fyrir þjónustu af kerfinu frá árinu 2000. Hér er um tugi milljóna árlega að ræða, sem flugrekendurnir greiða fyrir þjónustu sem þeir ekki fá og sem þeir velta án efa yfir á flugfarþega.

Svo og er að nefna það sem DV kallar valdníðslu, þ.e. einarða tilraun FMS (trúnaðarlæknis stofnunarinnar) til að svipta einstakling, Árna Sigurðsson, flugréttindum af heilsufarsástæðum, í blóra við úrskurð í áfrýjunarmáli og ákvarðanir samgönguráðuneytisins. Ekki er langt síðan hið sama var haft uppi í garð flugmannsins Þorsteins Jónssonar, sem fékk sams konar heilsufarsvaldbeitingu FMS hnekkt fyrir dómstólum. Það er sjálfgefið að vel sé fylgst með heilsufari flugmanna, en í þessum tilvikum virðist eitthvað annað hafa ráðið ferð en eðlilegt aðhald og eftirlit.

Háttvirtu samgöngunefndarmenn.

FMS skortir ekki refsi- eða sviptingarúrræði. FMS skortir fjármagn og hæfan mannafla til að halda uppi eðlilegu, kröfuhörðu, en sanngjörnu og leiðbeinandi eftirliti. Í þeim efnum bera framkvæmda- og löggjafarvaldið töluverða ábyrgð. Eftirlitsstofnun, sem er fjárhagslega svelt, hefur ekki hæfa yfirstjórnendur og fær ekki til sín hæfan mannskap, gerðist sek um þann skort á eftirliti sem einkenndi Skerjafjarðarmálið. Eða hvaða skortur á refsi- og þvingunarúrræðum olli því að FMS gerði ekki formlega úttekt á LÍO ehf. í tvö og hálft ár fyrir slysið og hvaða skortur á refsi- og þvingunarúrræðum hefur valdið því ár eftir ár að lög og reglur um loftferðir voru ítrekað og margvíslega brotin um hverja Þjóðhátíð í Vestmannaeyjum (sjá t.d. ítarlega umfjöllun á Visir.is þann 3. apríl sl. með stuðningi í árlegum myndatökum Gísla Óskarssonar þar að lútandi)?

Áður en þú réttir aðila refsivönd verður þú að vera viss um að viðkomandi misnoti ekki vöndinn. Þú verður að vera viss um að viðkomandi sé hæfur til að hafa vöndinn í höndunum. Þú verður að vera viss um að viðkomandi sé treystandi. Að öðrum kosti gæti Alþingi verið að gera þjóðinni mikinn ógreiða og þá ekki síst öllum áhugamönnum um flugmál og flugöryggi. Ég hvet Alþingi til að tryggja flugöryggi með raunhæfum aðgerðum, ekki síst því að tryggja með fjárveitingum að eftirlit fari fram með virkum hætti undir stjórn hæfra manna. Ég hvet samgöngunefndarmenn til að kynna sér þann anda sem fram kom í málflutningi flestra málflytjenda á nýafstöðnu flugþingi um flugöryggismál. Þá kemst löggjafarvaldið að þeirri niðurstöðu að þörf sé á föðurlegum leiðbeinandi aga við flugeftirlit, en ekki blóðgandi refsivendi.

Virðingarfyllst,

Friðrik Þór Guðmundsson,
faðir fórnarlambs flugslyssins í Skerjafirði.