

Innanríkisráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Innanríkisráðuneytið
Dagsetning: 20.05.2011
Málsnúmer: IRR10121748
Bréfalykill: 17.1

Efni: Frumvarp til laga um rannsókn samgönguslysa

408. mál

Með tölvupósti þann 16. maí sl. óskaði nefndarritari samgöngunefndar eftir því fyrir hönd formanns nefndarinnar að ráðuneytið tæki saman og skilaði nefndinni minnisblaði þar sem athugasemdum Rannsóknarnefndar flugslysa á frumvarp til laga um rannsókn samgönguslysa yrði svarað

Athugasemdir Rannsóknarnefndar flugslysa (RNF) dags. 1. apríl sl. eru af ýmsum toga. Nokkrar snúa að orðalagi ákvæða og tekur ráðuneytið ekki afstöðu til þeirra athugasemda þar sem slíkt er yfirleitt matsatriði, aðrar eru tillögur að nýjum ákvæðum sem RNF telur mikilvægt að nýta tækifærið sem lagabreyting veitir til að bæta inn nýjum ákvæðum. Hér er því ekki um ákvæði sem nauðsynleg eru til að rannsóknarnefndin geti sinnt skyldum sínum enda almennt talið að gildandi lög séu ásættanleg. Enn aðrar athugasemdir RNF snúa að nánari útfærslu þeirra ákvæða sem finna má í frumvarpinu. Vegna þeirra athugasemda er mikilvægt að taka fram að verði frumvarpið að lögum verða reglugerðir settar sem nánar útfæra innihald laganna. Dæmi um slíkar athugasemdir eru orðskýringar (3. gr.), að heimildir nefndarinnar séu ritaðar með ítarlegri hætti (18. gr.) og útfærsla á lokaskýrslum nefndarinnar og hverjum skuli senda eintök (32. gr.). Töluvert af athugasemdunum krefjast þess þó að þeim sé sérstaklega svarað.

Það er mat ráðuneytisins að í sameiningunni felist tækifæri fyrir sérfræðinga í slysarannsóknnum á Íslandi til að vinna saman og nýta þekkingu hvers annars. Hér á landi er ekki að finna marga sérfræðinga á sviði slysarannsókna og því mikilvægt að þeir geti nýtt sér styrk hvers annars og borið sig saman um það sem vel er gert. Einnig felst í sameiningunni hagræðing í almennum rekstri nefndanna og undir það hafa ýmsir umsagnaraðilar tekið undir.

Í athugasemdum RNF kemur fram að nefndin óttist að draga muni úr samstarfsvilja flugmanna við að tjá sig við rannsóknarnefndina. Aðrir umsagnaraðilar hafa einnig ítrekað fullyrt þetta en ekki verður séð hvers vegna slíkt ætti að gerast þar sem ákvæði er snúa að aðgengi að göngum og birtingu þeirra er þau sömu og í gildandi lögum. Því er vandséð hvers vegna draga ætti úr samstarfsvilja við nefndina. RNF gerir t.d. athugasemd við 6. mgr. 4. gr. frumvarpsins en þar stendur: „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...“ og heldur því fram að greinin muni rýra það traust sem nauðsynlegt er að ríki á milli rannsakenda og aðila máls. Í því sambandi telur ráðuneytið rétt að benda á að 2. mgr. 20. gr. gildandi laga um rannsókn flugslysa nr. 35/2004 segir: „Þegar flugslys verður tilefni rannsóknar að hætti laga um meðferð sakamála skal rannsóknarnefnd flugslysa veita lögreglu upplýsingar og gögn sem varða vettvang og úrlausn tæknilegra álitaefna.“ Í ljósi þess að margítrekað hefur komið fram bæði í athugasemdum frá RNF og öðrum umsagnaraðilum að núverandi fyrirkomulag sé til fyrirmyndar þá verður ekki séð að þetta ákvæði í frumvarpinu rýri traust milli rannsakenda og aðila máls. Verði það mat samgöngunefndar að orðalaga gildandi laga sé betra en frumvarpsins mun ráðuneytið ekki gera athugasemd við þá breytingu á frumvarpinu.

RNF telur rétt að frumvarpið skuli taka mið af nýútgefinni Evrópureglugerð nr. 996/2010 fremur en eldri tilskipun 94/56/EB sem er innleidd með frumvarpinu. Rétt er að ný reglugerð hefur verið sett innan Evrópusambandsins um þessi mál en semja þarf um aðlögun á henni við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Gerðin verður því ekki innleidd í íslenskan rétt fyrr en niðurstaða fæst úr þeim viðræðum en þangað til gildir eldri tilskipunin hér á landi. Þó skal tekið fram að þann 4. mars sl. fór ráðuneytið þess á leit við samgöngunefnd með tölvupósti að bætt yrði við reglugerðaheimildum við frumvarpið þannig að mögulegt yrði að innleiða hina nýju Evrópureglugerð. Verði frumvarpið að lögum verður búið að leggja nauðsynlegan grunn fyrir innleiðingu hinnar nýju reglugerðar.

RNF líkt og fleiri umsaganaraðilar setur varnagla við að lögum allra þriggja slysaflokkanna sé steipt saman í einn lagabálk. Ráðuneytið vill vekja athygli á því að í frumvarpinu er að finna sérkafla fyrir hvern slysaflokk (III.-V. kafla) og að ekki verði séð hvers vegna ákvæði um málsmeðferð, skýrslugerð, endurupptöku mála og sérstakar rannsóknir þurfi að vera aðskilin fyrir hvern málaflokk enda mikilvægt að samræmi og jafnræði gildi milli slysaflokkanna innan nefndarinnar.

Varðandi notkun skýrslna RNF í einkamálum þá er fjallað um þetta atriði í lið IV. í athugasemdum við frumvarpið. Ráðuneytið tekur ekki undir þá lagatúlkun sem RNF leggur fram í athugasemdum sínum að sérákvæði í lögum um rannsókn samgönguslysa gangi framur almennu ákvæði um frjálst sönnunarmat í lögum um meðferð einkamála. Um er að ræða grundvallarreglu í íslensku réttarfarir sem hvorki ákvæði í almennum lögum né sérköngum getur gengið framur. Grundvallarreglur um réttarfarir eru ólíkar eftir löndum og því er sums staðar hægt að banna notkun slíkra gagna í einkamálum. Það er mat ráðuneytisins að slíkt sé ekki mögulegt á Íslandi.

Samkvæmt frumvarpinu skal formaður nefndarinnar bera ábyrgð á og stjórna 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 en skv. gildandi fyrirkomulagi er forstöðumaður sérstaklega skipaður og sér um daglegan rekstur nefndarinnar, stjórnar rannsóknarverkefnum á vegum nefndarinnar og er rannsóknarstjóri hennar. Í athugasemdum RNF kemur fram að nefndin telur með breytingu þessa fyrirkomulags í það sem framkemur í frumvarpinu sé verið að rýra sjálfstæði nefndarinnar. Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að ætla að sjálfstæði nefnarinnar minnki við það að formaður hennar sjái um daglegan rekstur fremur en sérstaklega skipaður forstöðumaður.

Fram kemur hjá RNF að Alþjóðflugmálastofnunin (ICAO) hafi gert athugasemd við að ekki sé varasjóður vegna ófyrirséðs viðbótarkostnaðar fyrir nefndina. Þetta mál þarf að finna lausn á en miðað við fjárhagsstöðu ríkissjóðs telur ráðuneytið að ekki sé rétt að stofna sjóð nú heldur reyna að leysa málið með öðrum hætti.

RNF gerir athugasemdir við 11. gr. frumvarpsins um lögsögu við rannsókn flugslysa. Tvær af fjórum athugasemdum RNF er snúa að þessu ákvæði eru í raun tillögur að nýjum ákvæðum og ein snýr að orðalagi. Fjórða athugasemdin er sú að ekki komi fram að rannsóknarnefndin muni rannsaka þau slys og alvarlegu flugatvik sem verða á íslenskt skráðum loftförum utan lögsögu annarra ríkja, og í þeim tilfellum þar sem íslenskt skráð loftfar er týnt eða þess saknað. Athugasemd RNF er ekki rétt þar sem liðir b. og c. í 11. gr. ná til þessara atvika.

Í athugasemdum við 14. og 18. gr. er því velt upp að þar sem í frumvarpinu er veitt heimild til að tilnefnda einn eða fleiri trúnaðarfulltrúa þá sé verið að blanda saman hlutverki trúnaðarfulltrúa og ráðgjafa. Svo er ekki enda er í 1. mgr. beggja ákvæða fjallað annars vegar um trúnaðarfulltrúa og hins vegar um ráðgjafa (einn eða fleiri) til aðstoðar trúnaðarfulltrúanum. Ráðuneytið telur ekkert mæla gegn því að trúnaðarfulltrúar séu fleiri en einn sé þess óskað.

Í athugasemd við 23. gr. kemur fram að RNF telur að í frumvarpinu sé ekki að finna heimild fyrir nefndina til að láta fjarlægja af vettvangi loftfar eða hluta þess. Í 3. mgr. 13. gr. gildandi laga segir: „

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. " Í 1. mgr. 23. gr. frumvarpsins segir: „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 fyrir rannsókn. " Rannsóknarnefndin mun því geta látið fjarlægja af vettvangi loftfar eða hluta þess verði frumvarpið að lögum.

Í athugasemd við 27. gr. er því haldið fram að 2. mgr. gangi gegn alþjóðlegum reglum en greinin er með eftirfarandi hætti: „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 samgönguátviki. 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. " Í gildandi lögum er í 2. mgr. 19. gr. að finna nær samhljóða ákvæði eða: „Eingöngu skal veita umsagnaraðilum skv. 18. gr. aðgang að gögnum skv. 1. mgr. að því marki sem rannsóknarnefnd flugslysa telur 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. " Ráðuneytið er ósammála því að ákvæðið fari gegn alþjóðlegum reglum og bendir á að í október sl. gerði Alþjóðaflugmálastofnunin úttekt hér á landi og gerði engar athugasemdir við ákvæði gildandi laga. Einnig er rétt að benda á að í ákvæði frumvarpsins er gengið lengra en í ákvæði gildandi laga þar sem sérstaklega er áréttað að virða skuli nafnleynd þeirra sem tengjast samgönguslysi eða samgönguátviki.

Það er mat ráðuneytisins að athugasemdir RNF vegna lokaskýrslna rannsókna séu eingöngu nánari útfærsla á ákvæðum frumvarpsins og eigi því frekar heima í reglugerð sem sett yrði á grundvelli laganna með vísun til j.-liðar 40. gr.

Ráðuneytið vill að lokum ítreka að þrátt fyrir fullyrðingar ýmissa umsagnaraðila um að verið sé að breyta rannsóknarheimildum, aðgangi að upplýsingum o.s.frv. þá eru slíkar fullyrðingar einfaldlega ekki réttar og auðvelt að hrekja með því að lesa saman lög um rannsókn flugslysa, nr. 35/2004, lög um rannsókn sjóslysa, nr. 68/2000 og lög um rannsóknarnefnd umferðarslysa nr. 24/2005 annars vegar og hins vegar frumvarp til laga um rannsókn samgönguslysa.