

Nr.59/1996
Lög um rannsókn flugslysa

1. gr.

Ákvæði laga þessara taka til flugslysa og flugatvika þ.m.t. flugumferðaratvik, í lögum þessum nefnd flugslys, eins og þau eru skilgreind í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

Með flugslysarannsóknnum er átt við þá sérstöku málsmeðferð, sem kveðið er á um í lögum þessum og alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

Flugslysarannsóknir samkvæmt lögum þessum miða að því einu, að koma í veg fyrir að flugslys endurtaki sig og að öryggi í flugi megi aukast.

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.

2. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa annast rannsókn allra flugslysa samkvæmt lögum þessum og alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

Í Rannsóknarnefnd flugslysa eiga sæti fimm menn. Einn skal vera formaður nefndarinnar og annar varaformaður. Samgönguráðherra ræður þá sérstaklega til starfa í nefndinni, en skipar aðra nefndarmenn til fjögurra ára í senn.

Rannsóknarnefnd flugslysa hefur aðsetur í Reykjavík.

Allur kostnaður við starfsemi nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

3. gr.

Formaður Rannsóknarnefndar flugslysa er jafnframt rannsóknarstjóri hennar. Varaformaður er staðgengill hans.

Formaður og varaformaður skulu hafa sérmenntun, þjálfun og starfsreynslu á sviði flugslysarannsókna. Aðrir nefndarmenn skulu hafa menntun og starfsreynslu á þeim sviðum sem sérstaklega nýtast við flugslysarannsóknir.

4. gr.

Um sérstakt hæfi nefndarmanna og starfsmanna Rannsóknarnefndar flugslysa, fer eftir II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

5. gr.

Lögsaga Rannsóknarnefndar flugslysa tekur til íslensks yfirráðasvæðis, svo og til alls hins íslenska flugstjórnarsvæðis að því að 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 þess að framkvæma rannsóknina,
- c) flugumferðaratvik sem verða á eða yfir íslensku yfirráðasvæði eða á íslensku flugstjórnarsvæði,
- d) flugatvik sem verða utan íslensks yfirráðasvæðis þar sem loftför skrásett á Íslandi eiga hlut að máli, nema því aðeins að viðkomandi ríki framkvæmi rannsóknina.

6. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa starfar sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum. Hún ákveður sjálf hvenær efni eru til rannsóknar flugslyss.

Nefndin getur krafist Flugmálastjórn um aðgang að hvers konar gögnum sem nauðsynleg eru við rannsókn máls.

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

7. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa skal gera tillögur um úrbætur í flugöryggismálum eftir því sem rannsókn á orsökum flugslysa gefur tilefni til. Tillögurnar skal birta opinberlega. Flugmálayfirvöldum ber að sjá til þess, að úrbótatillögur nefndarinnar séu teknar til formlegrar afgreiðslu hverju sinni.

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

8. gr.

Nú verður flugslys, sbr. 1. gr. og 5. gr., og ber þá sérhverjum, sem um það veit, að tilkynna það Rannsóknarnefnd flugslysa tafarlaust. Sérstaka skyldu í þessu efni hefur Flugmálastjórn

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

9. gr.

Hafi flugslys orðið, sbr. 1. gr. og 5. gr., má hvorki hreyfa né nema á brott loftfarið, hluta þess, innihald þess né verksummerki slyssins, uns rannsókn er lokið, nema Rannsóknarnefnd flugslysa hafi heimilað það.

Án slíks leyfis má þó hreyfa, flytja til eða nema 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 eða almenningi miklum бага.

10. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa og starfsmenn hennar skulu hafa óhindraðan aðgang að vettvangi flugslyss, eins þótt um staði í einkaeign sé að ræða.

Nefndin og starfsmenn hennar hafa sjálfstæðan rétt til að kveðja sér til aðstoðar lögreglu, svo og annað björgunar- og hjálparlið. Er lögreglu skylt að veita nefndinni þessa rannsóknaraðstoð.

Nefndin og starfsmenn hennar hafa rétt til skýrslutöku og gagnasöfnunar á vettvangi, eftir eigin mati, sbr. 11. gr.

Yfirstjórn vettvangsrannsóknar er í höndum nefndarinnar og starfsmanna hennar.

11. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa og starfsmönnum hennar er heimilt að krefjast framlagningar á bókum, öðrum skjölum og upptökum er varða loftfarið og áhöfn þess, taka skýrslur af eiganda, notanda eða umráðanda loftfarsins, áhöfn þess og hverjum öðrum, sem ætla má, að kunni að geta veitt vitneskju er stuðli að því að leiða í ljós orsök slyssins.

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.

12. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa ákveður hvenær loftfar eða hlutar þess sem rannsóknin beinist að, eru látnir af hendi.

Nefndin getur haldið loftfari eða hverjum hluta þess sem er, svo lengi sem hún telur þörf, vegna rannsóknarinnar. Gögn úr flugritum ber að varðveita varanlega.

13. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa er heimilt að hljóðrita skýrslur aðila og vitna.

Nefndin afritar það af upptöku sem hún telur máli skipta varðandi rannsókn máls. Ella skulu aðalatriði skýrslna aðila og vitna skráð.

Skýrslur aðila og vitna skulu taldar réttar nema gerðar séu athugasemdir við þær.

14. gr.

Þegar rannsókn er lokið, skal Rannsóknarnefnd flugslysa svo fljótt sem verða má semja skýrslu um niðurstöðu rannsóknarinnar. Rannsóknarskýrslu má gera á ensku ef málsaðili er útlendur. 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. 7. gr.

Skýrslum Rannsóknarnefndar flugslysa skal ekki beitt sem sönnunargögnum í opinberum málum, sbr. 4. mgr. 1. gr., enda er markmið flugslysarannsóknna samkvæmt lögum þessum, að greina orsakabætti flugslysa í því skyni einu að koma í veg fyrir frekari flugslys. Tilgangurinn er ekki að skipta sök eða ábyrgð. Skal þessa getið á forsíðu hvernar lokaskýrslu sem Rannsóknarnefnd flugslysa sendir frá sér.

Í þeim tilvikum sem flugslys verða tilefni rannsóknar að hætti laga um meðferð opinberra mála, skal Rannsóknarnefnd flugslysa veita Rannsóknarlögreglu upplýsingar og gögn sem varða vettvang og úrlausn tæknilegra álitaeftna. Ekki skal afhenda gögn sem geyma framburð aðila og vitna fyrir nefndinni.

15. gr.

Aðili máls, eigandi eða flugrekandi viðkomandi loftfars, svo og Flugmálastjórn, skal eiga þess kost, með þeim hætti sem Rannsóknarnefnd flugslysa ákveður hverju sinni, að tjá sig um drög að lokaskýrslu nefndarinnar innan tilskilins frests áður en endanlega er gengið frá skýrslunni, sbr. 14. gr., enda liggja ekki fyrir í gögnum málsins afstaða þeirra og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.

16. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa getur endurupptekið þegar rannsakað mál, sbr. 14. gr., ef fram koma ný og mikilvæg gögn að hennar mati. Mat nefndarinnar í þessu efni er endanlegt.

17. gr.

Rannsóknarnefnd flugslysa skal senda aðilum máls lokaskýrslu rannsóknar og hæfilegan eintakafjölda til Flugmálastjórnar, sem afhendir þau þeim sem þess óska.

Nefndin skal gefa út heildarskýrslu um störf sín ár hvert.

Skýrslur nefndarinnar má selja á kostnaðarverði.

18. gr.

Í reglugerð, sem samgönguráðherra setur, skal nánar kveðið á um störf Rannsóknarnefndar flugslysa, þar á meðal um samskipti við aðra rannsóknaraðila, skrifstofuhald, geymslu málgagna, persónuskilríki um réttarstöðu nefndarmanna og heimildir þeirra í störfum, nauðsynlegan útbúnað og tæki nefndarinnar til vettvangsrannsókna og einstaka þætti málsmeðferðar eftir því sem þurfa þykir.

19. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Með lögum þessum eru numin úr gildi ákvæði 141. - 147. gr. laga nr. 34, 21. maí 1964 um loftferðir.

Ákvæði til bráðabirgða

Við gildistöku laga þessarra fellur úr gildi skipun núverandi flugslysaneftndar og skal ráðherra eftir gildistöku skipa Rannsóknarnefnd flugslysa skv. lögum þessum.

Sá sem gegnir stöðu framkvæmdastjóra flugslysarannsóknadeildar Flugmálastjórnar, skal hafa forgang til starfs formanns Rannsóknarnefndar flugslysa og skulu laun og kjör hans eigi skerðast við tilflutninginn.

Greinargerð með frumvarpi til laga um rannsókn flugslysa

Almennar athugasemdir.

I.

Fyrir 118. löggjafarþing Alþingis 1994, var lagt frumvarp til laga um loftferðir, sem Pétur Einarsson fyrrverandi flugmálastjóri samdi að tilhlutan samgönguráðherra.

Flugslysanefnd og framkvæmdastjóri flugslysarannsóknadeildar flugmálastjórnar stóðu að umsögn um þann þátt frumvarpsins, sem varðaði flugslysarannsóknir og var umsögnin í formi sjálfstæðs frumvarps.

Á vegum samgönguráðuneytisins hafa ákvæði frumvarpa þessara verið endurskoðuð og er frumvarp þetta afrakstur þess starfs. Í stórum dráttum byggir efnisskipan á tillögum flugslysanefndar og framkvæmdastjóra flugslysarannsóknadeildar flugmálastjórnar.

Ákvæðum frumvarps þessa er ætlað að koma í stað ákvæða 141. gr. til 147 gr. núgildandi loftferðalaga nr. 34/1964.

Sá þáttur endurskoðunar á loftferðalögum sem varðar flugslysa-rannsóknir, er hér tekinn til sjálfstæðrar meðferðar. Byggist það á því að þessi þáttur málsins hefur fengið vandlega umfjöllun af hálfu þeirra sem best til þekkja, auk þess sem viðhorf á alþjóðavettvangi gera brýnt að hraða gildistöku nýrrar skipunar á fyrirkomulagi flugslysarannsókna á Íslandi.

Þessi viðhorf varða einkum sjálfstæði þeirra sem annast flugslysarannsóknir og þar með aðskilnað þessa starfs frá starfsemi flugmálastjórna á hverjum stað.

Á þennan aðskilnað er til dæmis lögð áhersla í tilskipun ráðs Evrópusambandsins nr. 94/56/EC, frá 21. nóvember 1994, sem varðar grundvallaratriði í rannsókn flugslysa og flugatvika. Samkvæmt tilskipuninni skulu aðildarríki Evrópusambandsins hafa komið á þeirri skipan, sem tilskipunin mælir fyrir um, eigi síðar en 21. nóvember 1996.

Í Danmörku var rannsóknarstarfsemi í flugslysamálum skilin frá loftferðaeftirliti dönsku flugmálastjórnarinnar þegar á árinu 1978. Svíar skildu þessa starfsemi að nokkru síðar og Norðmenn árið 1994. Finnar undirbúa slíkan aðskilnað.

Ástæðan er sú, að rannsókn kann að varða starfsemi flugmálastjórna, til dæmis skírteinaútgáfu og framkvæmd reglna þar að lútandi, eða flugumferðarþjónustu.

Skref í þessa átt var stigið á Íslandi 1992, þegar flugslysarannsóknir voru færðar frá loftferðaeftirlitsdeild flugmálastjórnar og settar í sérstaka deild, hliðsetta loftferðaeftirliti og flugumferðarþjónustu, en sú skipan getur aðeins talist til bráðabirgða.

Mjög brýnt er að sem bestur lagarammi verði myndaður um rannsóknir flugslysa hér á landi. Er það ekki síst nauðsynlegt til að tryggja annars vegar réttaröryggi þeirra, sem rannsókn beinist að og hins vegar, og ekki síður, til þess að markmiðum rannsókna verði náð, sem er einungis að auka öryggi í flugi og flugrekstri og koma í veg fyrir að flugslys endurtaki sig.

II.

Hérlendis eins og víðast hvar erlendis sætir rannsókn flugslysa og flugatvika sérstakri meðferð að því er varðar rannsóknaraðila, rannsóknarheimildir og rannsóknaraðferðir, sbr. 141. - 145. gr. 1. 34/1964 um loftferðir og starfsreglur nr. 324/1983 fyrir flugslysanefnd.

Vegna alþjóðlegs samstarfs og alþjóðlegra skuldbindinga Íslendinga er gætt alþjóðlegra staðla við rannsókn mála, sbr. einkum viðbæti nr. 13 við Alþjóðaflugmálasáttmálann.

Hinn 7. desember 1944 var hinn svonefndi Chicago eða ICAO-sáttmáli (Convention on International Civil Aviation) undirritaður af hálfu Íslands í Chicago (í frumvarpi þessu nefndur Alþjóðaflugmála-sáttmálinn). Ísland fullgilti sáttmálann 21. mars 1946 og hann gekk í gildi að því er Ísland varðar 20. apríl 1947. Á grundvelli þessa sáttmála hefur ráð Alþjóðaflugmálastofnunarinnar í Montreal í Kanada (ICAO) samþykkt marga viðbæta (annexa), þar á meðal viðbæti nr. 13 um rannsókn flugslysa.

Aðild Íslendinga að þessum sáttmála var meginástæðan fyrir setningu laga nr. 34/1964 um loftferðir. Var frumvarp að lögunum lagt fram á Alþingi árið 1963 í samræmi við þingsályktun, sem samþykkt var á Alþingi árið 1956.

Ákvæði um rannsókn flugslysa voru í 140. - 146. gr. frumvarpsins, sem urðu að mestu leyti óbreytt að lögum. Í greinargerð með þessum hluta frumvarpsins var fyrst að því vikið að í 12. tl. 2. gr. laga nr. 82/1961, um meðferð opinberra mála, segi að rannsókn og meðferð samkvæmt lögunum skuli sæta slys og aðrar ófarir lögum og venju samkvæmt eða eftir sérstöku boði dómsmálaráðherra. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. nefndra laga geti dómsmálaráðherra skipað dóm fleiri dómurum er halda megi dómþing hvar sem er á landinu, ef mál þyki ofvaxið hinum reglulega dómara. Þrátt fyrir þetta þyki rétt að setja nokkrar sérreglur um rannsókn flugslysa. Í því sambandi er í greinargerðinni sérstaklega vísað í viðbæti 13 við áður nefndan sáttmála, "Aircraft Accident Inquiry", nú "Aircraft Accident and Incident Investigation", sem gekk í gildi 1. september 1951 og geymdi m.a. ýmsar reglur um rannsókn flugslysa. Þessi þáttur laganna var því saminn með sérstakri hliðsjón að alþjóðareglum um rannsókn flugslysa.

Um 143. gr. frumvarpsins (144. gr. nógildandi laga) sagði m.a. svo í greinargerð: "Grein þessi veitir starfsmönnum flugmálastjórnar ýmis hagræði við rannsókn flugslysa. Þeir eiga rétt til að fara um vettvang, taka skýrslur af mönnum, krefjast framlagningar á bókum og öðrum skjölum og krefjast aðstoðar lögreglu. Eigi takmarkar þessi réttur flugmálastjórnar rétt og skyldu ákærvalds samkvæmt lögum nr. 82/1961".

Um 144. gr. frumvarpsins (145. gr. nógildandi laga) sagði svo í greinargerð: "Flugmálastjórn framkvæmir rannsókn sína í því skyni að finna orsakir slyss og gera ráðstafanir til að afstýra framvegis slíkum slysum, ef þess er kostur. Rétt er henni og skylt að benda á, er brot hafa valdið eða stuðlað að slysinu, og gera tillögur um að svipta þá, sem brotið hafa í starfa sínum, starfsréttindum."

Um 145. gr. frumvarpsins (146. gr. nógildandi laga, sem hljóðar svo: "Um rannsókn á flugslysum fer annars samkvæmt lögum nr. 82/1961 um meðferð opinberra mála") segir m.a. svo í greinargerðinni: "Með ákvæðum 140. - 144. gr. er á engan hátt dregið

úr ákvæðum laga nr. 82/1961 um skyldu til að framkvæma réttarrannsókn út af flugslysum."

Hér að framan hefur í aðalatriðum verið gerð grein fyrir, á grundvelli lögskýringargagna, rannsóknarheimildum flugmálastjórnar. Árið 1992 var sú breyting gerð á skipuriti og verktilhögun flugmálastjórnar, að loftferðareftirlitið fer ekki lengur með framkvæmd rannsókna flugslysa og óhappa, svo sem það hefur gert frá 1945, heldur er slík vinna á ábyrgð "flugslysarannsókna", sem er sérstök sjálfstæð deild innan flugmálastjórnar.

Næst verður vikið að aðdragandanum að setningu lagaákvæða um flugslysaneftnd.

3. mgr. 141. gr. laga nr. 34/1964 var þannig orðuð: "Skyld er flugmálaráðherra að skipa nefnd kunnáttumanna til að kanna orsakir flugslysa, ef manntjón hefur orðið." Á Alþingi urðu nokkrar umræður um þessa grein lagafrumvarpsins. Meðal annars töldu sumir þingmenn að erfitt mundi reynast að skipa slíka nefnd í hvert eitt sinn, þá er flugslys hefði orðið, með þeim hætti sem segir í lagagreininni. Þess skal þó getið að á þinginu 1963 kom fram breytingartillaga þess efnis að sérstökum loftferðardómstól yrði falin rannsókn á flugslysum. Sá dómstóll átti bæði að rannsaka og dæma í málum vegna flugslysa. Átti dómstóllinn að hafa yfirstjórn rannsókna vegna flugslyss, en honum var heimilt að fela starfsmönnum flugmálastjórnar að aðstoða við rannsókn á flugslysi. Hér er ekki tómt til að rekja nánar þessa breytingartillögu eða umræður, sem af henni spunnust á Alþingi, heldur verður einungis getið þessa ákvæðis um loftferðardómstóllinn: "Þegar rannsókn er lokið, skal loftferðardómstóll senda flugmálaráðherra, saksóknara og dómsmálaráðherra skýrslu um niðurstöðu rannsókna. 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 áframhaldandi slysum af sömu eða líkum orsökum. - Saksóknari ákveði síðan hvort mál skuli höfðað."

Þessi breytingartillaga náði ekki fram að ganga, en þess má geta að einn af talsmönnum slíks dómstóls á þingi sagði m.a., að ef af einhverjum ástæðum þætti ekki tiltækilegt að koma honum á fót, ætti a.m.k. að skipa fasta Rannsóknarnefnd flugslysa. Sú varð og raunin þrátt fyrir orðalag 3. mgr. 141. gr. laga nr. 34/1964 eins og hún var fyrir breytinguna með lögum nr. 8/1983.

Með breytingarlögum nr. 8/1983 var núverandi flugslysaneftnd komið á laggirnar. Í athugasemdum við þessa breytingu á loftferðalögum sagði: "Nauðsynlegt er talið, að sett verði nánari ákvæði en nú gilda um óháða nefnd sérfræðinga, sem gerir sjálfstæða úttekt á rannsókn flugslysa, orsökum þeirra, og tillögur til úrbóta. Ekki er gert ráð fyrir því að Rannsóknarnefnd þessi kanni að jafnaði vettvang flugslyss. Það verður hlutverk flugmálastjórnar. Þó getur nefndin sjálf farið á vettvang, ef hún telur það nauðsynlegt, eða krafist nánari rannsókna. Nefndin skal starfa óháð og draga ályktanir sjálfstætt, áþekkt og dómstóll skipaður sérmenntuðum mönnum, en af því leiðir m.a. að hún getur gert athugasemdir við slysarannsóknir telji nefndarmenn ástæðu til."

Í samræmi við þennan tilgang lagabreytingarinnar setti ráðherra flugslysaneftnd starfsreglur nr. 324/1983 þar sem m.a. kemur fram starfsskipting milli flugmálastjórnar og flugslysaneftndar. Gallinn við þessa lagabreytingu er sá, sem bent hefur verið á af hálfu flugslysaneftndar, að ekki skyldi fara fram heildarendurskoðun á sérreglum um flugslysarannsóknir. Af breytingunni leiddi að rannsókn flugslysa hélt

áfram að vera í höndum rannsóknaraðila flugmálastjórnar, en auk þess skyldi þessi sjálfstæða og óháða nefnd rannsaka mál með þeim hætti sem kveðið er á um í lögnum. Þetta hefur m.a. leitt til þess að flugslysanevnd og framkvæmdarstjóri flugslysarannsóknadeildar flug-málastjórnar hafa skilað sameiginlegum rannsóknarskýrslum oftar en e.t.v. mætti telja nauðsynlegt. Hefur það fyrst og fremst verið gert til þess að tryggja réttaröryggi.

Rétt er að taka fram að þar sem í greinargerðinni er talað um dómstól er það einungis gert til þess að vekja athygli á því að flugslysanevnd skuli starfa sjálfstætt og óháð, en að sjálfsgöðu felur það ekki í sér að flugslysanevnd hafi verið fengnar í hendur einhverjar heimildir rannsóknaraðila samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála, hvað þá dómara eða ákærvalds.

Séreðli flugslysarannsóknar kemur best fram í því meginmarkmiði rannsóknar að koma í veg fyrir að svipað eða samskonar atvik endurtaki sig og í þeirri skyldu rannsakenda að benda á leiðir til aukins öryggis í loftferðum. Í samræmi við þetta er eftirfarandi skráð á sérhverja einstaka rannsóknarskýrslu um flugslys, eftir atvikum á ensku eða íslensku:

"Slys þetta var rannsakað í þeim tilgangi einum að hindra endurtekningu og til þess að auka flugöryggi (sbr. XI. kafla laga nr. 34/1964 um loftferðir). Markmið rannsóknarinnar var að staðreyna mistök og /eða galla sem kynnu að skerða flugöryggi, hvort sem um orsakabætti viðkomandi flugslyss eða flugatviks var að ræða eða ekki, svo og að koma með tillögur um hugsanlegar fyrirbyggjandi aðgerðir. Það er ekki verkefni rannsóknaraðila að ákvarða eða skipta sök og /eða ábyrgð. Forðast skal að nota skýrslu þessa til annars en fyrirbyggjandi aðgerða."

III.

Mikilvægasta breyting á rannsóknum 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. Í stjórnsýslu-kerfinu telst nefndin sjálfstæð stjórnsýslustofnun, en heyrir stjórnsýslulega beint undir samgönguráðherra, eins og flugslysanevnd samkvæmt núgildandi loftferðalögum. Þessi breyting er óhjákvæmileg vegna þeirra alþjóðlegu skuldbindinga, sem Ísland hefur gengist undir, þar sem ætlast er til að sjálfstæðir og óháðir aðilar annist slíka rannsókn, sbr. einkum viðbæti 13 við Alþjóðaflugmálasáttmálann, sbr. 8. útgáfu, í júlí 1994 sem tók gildi 10. nóvember 1994, og tilskipun Evrópuráðsins frá 16. desember 1980 um framtíðarsamvinnu og gagnkvæma aðstoð aðildarríkjanna við rannsókn flugslysa, sem Ísland gerðist aðili að með auglýsingu nr. 567, 31. desember 1993.

Í frumvarpinu er skilgreining orðanna flugslys og flugatvik þ.m.t. flugumferðaratvik, byggð á viðbæti 13 við Alþjóðaflugmálasáttmálann og um rannsóknarheimildir Rannsóknarnefndar flugslysa, að svo miklu leyti sem þeirra er ekki sérstaklega getið í frumvarpinu, er sömuleiðis vísað til nefnds viðbætis. Þar sem hér er um að ræða alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, sem fara ber eftir, er ekki nauðsynlegt að taka ákvæði þeirra upp í lögum.

Vegna útbreidds misskilnings um eðli og tilgang flugslysarannsóknar er í frumvarpinu tekið af skarið, án tvímæla, að hin sérstaka meðferð flugslysarannsóknar samkvæmt frumvarpi þessu fer ekki, eins og raunar samkvæmt núgildandi lögum, eftir ákvæðum

laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála. Hitt er svo annað mál að með ákvæðum þessa kafla frumvarpsins, eins og raunar ákvæðum 141.-145. gr. nágildandi loftferðalaga, er á engan hátt dregið úr ákvæðum laga nr. 19/1991 um framkvæmd opinberrar rannsóknar út af flugslysum, ef það á við, en ákvörðun um slíka rannsókn er í höndum ákærvaldsins.

Í frumvarpinu er kveðið á um að sönnun í opinberum málum verði ekki byggð á skýrslum Rannsóknarnefndar flugslysa. Ástæða þessa er ekki síst sú að trúnaður megi haldast milli rannsakanda og þeirra sem rannsóknin beinist að. Þetta er í samræmi við alþjóðareglur, enda er þess getið á forsíðu hvernar rannsóknarskýrslu.

Önnur ástæða er tillit til réttaröryggis þeirra sem skýrslur gefa. Framburður þeirra fyrir Rannsóknarnefnd flugslysa er gefinn við aðrar aðstæður en eru hjá þeim sem rannsaka mál að hætti opinberra mála. Þannig er rannsóknarlögreglu skylt að greina hlutaðeigandi frá því, hvort hann er yfirheyrður sem grunaður eða vitni og grunaðir menn njóta réttar við skýrslugjöf hjá rannsóknarlögreglu, sem ekki er gefinn gaumur að, þegar þeir gefa Rannsóknarnefnd flugslysa skýrslu.

Það samræmist þess vegna ekki þeim kröfum sem gerðar eru til réttaröryggis og varða réttarstöðu sakaðra og grunaðra, að framburður aðila, gefinn fyrir þeim sem rannsakar flugslys samkvæmt þeirri sérstöku meðferð sem kveðið er á um í frumvarpi þessu, verði notaður sem sönnunargagn í sakamáli.

Flugslysanefnd samkvæmt nágildandi loftferðalögum hefur ekkert framkvæmdarvald. Hún tekur ekki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga. Um störf hennar gilda stjórnarsýslulög nr. 37/1993 því ekki. Þetta helst óbreytt samkvæmt frumvarpinu að því er Rannsóknarnefnd flugslysa varðar. Eigi að síður þykir rétt að taka upp í frumvarpið ákvæði til að tryggja réttaröryggi aðila máls og annarra þeirra er tengjast flugslysarannsóknnum eins mikið og rannsóknarhagsmunir framast leyfa. Vísast nánar um þetta til athugasemda við einstakar greinar frumvarpsins.

Af öðru efni frumvarpsins skal þess getið hér, að kveðið er á um almennt og sérstakt hæfi þeirra sem að rannsókn vinna, um afhendingu rannsóknarskýrslu og rannsóknargagna, um framkvæmd á skýrslutökum af aðilum og vitnum, um birtingu rannsóknarskýrslna, um ársskýrslu nefndarinnar og birtingu hennar og um endurupptöku máls, auk þess sem fyllri ákvæði eru um margt það, sem er í gildandi loftferðalögum. Vísast nánar um það til athugasemda við einstakar greinar frumvarpsins.

Þá er rétt að geta þess, að hvorki er tekið upp í frumvarpið ákvæði 3. mgr. 145. gr. um að flugmálastjórn skuli á grundvelli rannsóknar máls gera tillögu um sviptingu flugskírteinis né það ákvæði 1. mgr. 145. gr. að lokaskýrslu rannsóknar skuli senda saksóknara og dómismálaráðherra. Hvorugt samrýmist störfum Rannsóknarnefndar flugslysa sem sjálfstæðs og óháðs rannsóknaraðila og má því ekki vera í verkahring hennar.

Að lokum skal tekið fram, að með frumvarpinu er leitast við að velja þá leið sem hefur minnstan kostnað í för með sér, án þess þó að rannsóknarhagsmunir og réttaröryggi skerðist.

IV.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Nauðsynlegt þykir að skilgreina orðin flugslys og flugatvik þ.m.t. flugumferðar-atvik í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland er á hverjum tíma aðili að. Hentugra er að vísa til slíkra samninga heldur en að taka skilgreiningarnar upp í lögin, þar sem þær gætu breyst og þyrfti þá ætíð að breyta lögnum. Skilgreiningarnar eru nú í Viðbæti 13 við Alþjóðaflugmálasáttmálann, sbr. 8. útgáfu, júlí 1994. Fara þær skilgreiningar hér á eftir í íslenskri þýðingu. Til hagræðis er orðið flugslys aðeins notað, þ.e. bæði um flugslys og flugatvik, annars staðar í ákvæðum þessa kafla.

Flugatvik, alvarleg flugatvik og flugslys eru skilgreind í viðbæti 13 svo sem hér segir:

a) Flugatvik - er atvik, annað en flugslys, tengt starfrækslu loftfars og hefur áhrif á eða getur haft áhrif á öryggi starfrækslunnar.

b) Alvarlegt flugatvik - er flugatvik sem innifelur kringumstæður, sem benda til þess að legið hafi við slysi.

c) Flugslys - er atvik, sem tengt er starfrækslu loftfars, sem verður frá þeim tíma, er maður fer um borð í loftfarið með þeim ásetningi að fljúga í því og þar til allir slíkir menn hafa farið frá borði, og þar sem:

i) einhver maður lætur lífið eða verður fyrir alvarlegum áverkum,

er stafa af:

- veru hans um borð í loftfarinu, eða

- beinni snertingu við einhvern hluta loftfarsins, þar með talda hluti sem hafa losnað frá loftfarinu, eða

- því að hann varð fyrir útblæstri þotuhreyfils.

nema þegar meiðslin eiga sér eðlilegar orsakir, eru af eigin völdum eða af völdum annars manns, eða þegar meiðslin verða á laumu-farþega, sem hefur falið sig utan við það svæði, sem venjulega er aðgengilegt áhöfn og farþegum, eða

ii) loftfarið verður fyrir skemmd eða broti, sem:

- veruleg áhrif hefur á styrkleika þess, afköst eða flugeiginleika loftfarsins og

- venjulega myndi leiða af sér þörf fyrir meiri háttar viðgerð eða skipti á viðkomandi hluta þess,

nema þegar um er að ræða hreyfilbilun, eða skemmdin er takmörkuð við hreyfilinn, hlífar hans eða fylgibúnað, eða við skemmdir sem takmarkast við loftskrúfur,

vængenda, loftnet, dekk, hemla, straumlínuhlífar, litlar beyglur eða göt á ytra byrði loftfarsins, eða

iii) loftfarið er týnt eða það er algjörlega ómögulegt að komast að því.

Til flugatvika teljast einnig flugumferðaratvik, en skilgreining þeirra hefur verið orðuð á þessa lund:

"Atvik þegar liggur við árekstri loftfara eða upp koma alvarleg vandamál, sem rekja mætti til gallaðra vinnuáðferða, eða vegna skorts á því að staðfestum vinnuáðferðum sé fylgt, svo og bilana á flugöryggisbúnaði jarðstöðva."

Til að fyrirbyggja misskilning, sem gætt hefur, sbr. það sem segir í almennum athugasemdum hér að framan, er í 2. mgr. kveðið skýrt á um það að flugslysarannsóknir lúti sérstakri málsmeðferð sem miðar að því einu að auka öryggi í flugi og flugrekstri og að koma í veg fyrir að flugslys endurtaki sig, sbr. 3. mgr. Til þess að ná þeim rannsóknarmarkmiðum verður við rannsókn flugslyss að fara einnig eftir þeim alþjóðlegu skuldbindingum, sem Ísland hefur gengist undir, og er til þess sérstaklega vísað í 2. mgr. Varðandi 4. mgr. nægir að vísa til þess sem segir í köflum II. og III. í almennum athugasemdum hér á undan.

Um 2. gr.

Um aðdragandann að setningu lagaákvæða um flugslysaneftnd á sínum tíma, vísast til kafla II. í almennum athugasemdum hér að framan. Eins og fram kemur í upphafi III. kafla hinna almennu athugasemda 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, í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland er bundið af og þar eru nefndir. Þá er og gert ráð fyrir því að heiti þessa rannsóknaraðila breytist til samræmis við heiti sambærilegra erlendra rannsóknaraðila, sem er á ensku "Aircraft Accident Investigation Board", skammstafað AAIB.

Gert er ráð fyrir að nefndin verði eiginleg Rannsóknarnefnd í þeim skilningi að nefndarmenn annist sjálfir rannsóknarstörfin, en séu ekki aðeins eftirlitsmenn með framkvæmd rannsókna.

Þessvegna er ráðgert að samgönguráðherra ráði formann og varaformann sérstaklega til starfa og að starf formanns verði aðalstarf, en hann mun jafnframt gegna framkvæmdar- og rannsóknarstjórn í nefndinni.

Varaformaður er staðgengill formanns. Fyrirsjáanlega þarf starf hans einnig að verða aðalstarf. Fram til þess að fjárveitingar til þess verða tryggðar, er hugsanlegt að ráða hann í hlutastarf. Helgast það af því að óhjákvæmilegt er að formaður verði leystur af og bakvöktum skipt með honum.

Gengið er út frá að störf annarra nefndarmanna verði aukastörf og taka ákvæði greinarinnar um skipun þeirra af því mið.

Ekki er gert ráð fyrir að varamenn verði skipaðir, enda nefndin ekki fjölskipað stjórnvald sem skipi réttindum og skyldum manna, sbr. 32. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Tifallandi þörf fyrir aukamenn verður leyst samkvæmt 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Í greininni er fjallað um þær hæfniskröfur sem gera verður til nefndarmanna. Nauðsyn ber til þess að formaðurinn sem ber ábyrgð á og stjórnar framkvæmd rannsóknarstarfs, hafi fengið þá menntun og starfsþjálfun sem til þessa þarf og almennt er viðurkennd meðal nágrannaþjóða okkar. Gengið er út frá því að hann hafi háskólapróf og sé menntaður á sviði loftferða.

Um 4. gr.

Um skýringar vísast, eftir því sem við á, til greinargerðar sem fylgdi frumvarpi til stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Um 5. gr.

Nefndin skal meðal annars rannsaka:

- a. Flugslys þar sem borgaralega skráð loftför eiga hlut að máli og verða á eða yfir íslensku yfirráðasvæði,
- b. Flugslys þar sem loftför skráð á Íslandi eiga hlut að máli og verða utan yfirráðasvæðis annara ríkja eða á svæði þar sem viðkomandi ríki hefur ekki skuldbundið sig til þess að framkvæma rannsóknina,
- c. Flugumferðaratvik sem verða á eða yfir íslensku yfirráðasvæði eða í íslensku flugstjórnarsvæði og
- d. Flugatvik sem verða utan íslensks yfirráðasvæðis, þar sem loftför skrásett á Íslandi eiga hlut að máli, nema því aðeins að viðkomandi ríki framkvæmi rannsóknina.

Auk þess skal tekið fram, að þegar erlent ríki framkvæmir slíka rannsókn, tekur fulltrúi Rannsóknarnefndar flugslysa þátt í henni, í samræmi við alþjóðlegar samþykktir og samninga.

Um 6. gr.

Um rökin fyrir nauðsyn þess að nefndin skuli í störfum sínum vera sjálfstæð og óháð, sbr. 1. mgr., vísast til almennra athugasemda hér að framan. Rétt er þó að taka sérstaklega fram að þótt nefndin heyri stjórnsýslulega undir samgönguráðherra hefur hann eða ráðuneyti hans engan íhlutunarrétt varðandi rannsókn máls, sem er alfarið og endanlega í höndum nefndarinnar. Tekið er fram að nefndin ákveði sjálf hvenær efni eru til rannsóknar, hvort heldur um er að ræða flugslys eða flugatvik þ.m.t.

flugumferðaratvik. Í þessu felst m.a. að nefndin ákveður endanlegt umfang rannsóknar með tilliti til flugöryggislegs gildis hennar. Þá getur og til þess komið að nefndin þurfi að ákveða umfang rannsóknar með tilliti til mikilvægis verkefnis miðað við önnur verkefni, sem bíða nefndarinnar, svo og með hliðsjón af fyrirsjáanlegum kostnaði við rannsókn og þeim fjármunum sem nefndin hefur til ráðstöfunar.

Varðandi 2. málsgrein skal þess getið að nauðsynlegt er að nefndin hafi greiðan aðgang að gögnum flugmálastjórnar sem varða m.a. loftfarið og þá aðila sem málinu tengjast.

3. mgr. þarfnast ekki skýringa að öðru leyti en því, að þrátt fyrir sjálfstæði Rannsóknarnefndar flugslysa og að flugmálastjórn hætti að rannsaka flugslys, er gert ráð fyrir nánu samstarfi þessarar aðila og að nefndinni standi til reiðu sú aðstoð, sem starfsmenn flugmálastjórnar geta veitt.

Um 7. gr.

1. mgr. er í samræmi við það sem áður hefur gilt og þarfnast ekki skýringa.
2. mgr. miðar að því að tryggja betur en áður að úrbótatillögum nefndarinnar verði framfylgt, en eins og áður getur hefur nefndin ekkert framkvæmdarvald í þeim efnunum.

Um 8. gr.

Hér er kveðið á um skyldu til að tilkynna um flugslys eða aðstæður sem benda til að slíkur atburður hafi orðið. Kveðið er á um þá meginreglu að skyldan hvíli á hverjum sem er. Sérstök skylda í þessu efni er hins vegar lögð á flugmálastjórn þar á meðal flugumferðastjórn vegna þess að oftast myndu þessir aðilar fá fyrstu vitneskju um að flugslys hafi orðið. Þótt þess sé ekki getið í lögnum er rétt að taka fram að rík tilkynningarskylda hvílir á flugstjóra loftfars, svo og flugrekanda og/eða umráðamanni loftfars.

Þar sem Rannsóknarnefnd flugslysa er ætlað að rannsaka öll flugslys liggur áhersla ákvæðisins á því að tryggja það að nefndin fái tafarlaust vitneskju um flugslys og því er ákvæðið þannig orðað. Auðvitað getur vitneskja um flugslys borist nefndinni með öðrum hætti, t.d. þannig að lögreglu, björgunarliði eða öðrum hafi fyrst verið tilkynnt um það. Þá ber slíkum aðilum að tilkynna nefndinni um slysið, en það leysir samt engan undan tilkynningarskyldu til nefndarinnar.

Vísast nánar til reglugerðar nr. 248, 4. apríl 1995 um þetta efni.

Um 9. gr.

Ákvæði greinarinnar miðar að því að girða fyrir það að sönnunargögnum sé spillt, samanber viðbæti 13 við Alþjóðaflugmála-sáttmálann. Heimilt er þó að fórna sönnunargögnum að því leyti sem það er nauðsynlegt til að bjarga mannlífum eða varðveita enn stærri hagsmuni eða verðmæti en þau sem fórnað er, svo sem fyrir er lagt í viðbæti 13. Greinin samsvarar 143. gr. núgildandi laga og er efnislega óbreytt.

Um 10. gr.

Í frumvarpinu er greint á milli rannsóknarstarfs á vettvangi flugslyss, sem 10. gr. fjallar um, og annars rannsóknarstarfs, sem 11. gr. lýtur að.

Ákvæði 1. mgr. er efnislega samhljóða 1. mgr. 144. gr. nógildandi laga að öðru leyti en því að rannsóknarheimildir flugmálastjórnar eru felldar niður.

Ákvæði 2. mgr. er efnislega samhljóða 1. málslið 3. mgr. 144. gr. nógildandi laga, að því viðbættu að nefndinni er veittur réttur til að kveðja sér til aðstoðar við rannsókn á vettvangi annað björgunar- og hjálparlið, t.d. slökkvilið. Orðalagið "nefndin hefur sjálfstæðan rétt" lýtur að þeim sem til aðstoðar er kvaddur, til að taka af allan vafa um að nefndin sé hinn rétti aðili til að fara fram á aðstoð. Þá þykir og rétt að taka fram að lögreglu sé skylt að veita aðstoð.

Rétt þykir í 3. mgr. að kveða á um að réttur sá til skýrslutöku og annarrar gagnaöflunar, sem fjallað er um í 2. mgr. 144. gr. nógildandi laga, eigi einnig við rannsókn, sem fer fram á vettvangi flugslyss.

Í 4. mgr. er tekið af skarið um það að Rannsóknarnefnd flugslysa hafi yfirstjórn rannsóknar á vettvangi flugslyss og er það ákvæði nýtt. Er það nauðsynlegt til að tryggja skilvirka rannsóknarvinnu og koma í veg fyrir hugsanlega árekstra þeirra sem starfa einnig á vettvangi, svo sem lögreglu, björgunarsveita og annars hjálparliðs. Af augljósum ástæðum er nauðsynlegt að yfirstjórnin sjálf sé á einni hendi og eðlilegast að með hana fari sá sem endanlega ber ábyrgð á rannsókn máls, þ.e. Rannsóknarnefnd flugslysa.

Um 11. gr.

Ákvæði 1. mgr. er efnislega samhljóða 2. mgr. 144. gr. nógildandi laga. Bætt er við að nefndin hafi heimild til að krefjast framlagningar á upptökum, en þar er átt við bæði vélrænar og stafrænar upptökur.

Ákvæði 2. mgr. er nýtt, en í samræmi við það sem tíðkast hefur í raun alla tíð, enda nauðsynlegur þáttur í rannsókn máls. Nauðsynlegt þykir hins vegar að kveða á um þetta í lögum, þar sem slík aðstoð getur verið kostnaðarsöm og gera þarf ráð fyrir henni í fjárveitingum til nefndarinnar. Þá þykir og rétt að kveða svo á að innlendum aðilum, sem leitað er til, sé skylt að veita þá rannsóknaraðstoð, sem nefndin fer fram á.

Ákvæði 3. málsgreinar er einnig nýtt. Talið er nauðsynlegt að kalla megi til starfa með nefndinni, sérfræðinga á tilteknum sviðum.

Um 12. gr.

Greinina þarf ekki að skýra, en rétt er að taka fram, að nauðsynlegt er að Rannsóknarnefnd flugslysa hafi umráð yfir húsnæði, sem fullnægir kröfum og þörfum

nefndarinnar um varðveislu og geymslu rannsóknar-gagna, svo að komið sé í veg fyrir að sönnunargögn spillist. Gert er ráð fyrir þessu í viðbæti 13.

Um 13. gr.

Rétt þykir að veita þeim, sem rannsókn beinist beinlínis að, þeim sem tengjast óhjákvæmilega rannsókninni vegna hagsmuna sem þeir hafa að gæta, þ.e. aðilum máls, eiganda og/eða flugrekanda, svo og flugmála-stjórn sem eftirlitsaðila, rétt til að koma sjónarmiðum sínum að við rannsókn máls. Þykir það eigi þurfa að skerða rannsóknartilgang og rannsóknarhagsmuni og er raunar í samræmi við það sem tíðkast hefur hingað til. Til þess að rannsókn máls gangi sem greiðlegast þykir heppilegt að þessi réttur verði ekki virkur fyrr en lokaskýrsla hefur verið samin, en áður en hún fer úr höndum nefndarinnar. Þannig fæst best yfirsýn yfir málið í heild en jafnframt er tryggt að skýrsla verði ekki gerð opinber, nema þessir aðilar hafi fengið að kynna sér hana og tjá sig um hana. Með þessu ætti réttaröryggi að vera nægilega tryggt, enda heimild til endurupptöku máls í 18. gr. frumvarpsins.

Um 14. gr.

Réttur samkvæmt þessari grein nær einungis til aðila máls, en ekki annarra þeirra, sem taldir eru upp í 13. gr. frumvarpsins.

Nýti aðili sér rétt sinn samkvæmt 13. gr. á hann jafnframt og um leið rétt á því að kynna sér skjöl og önnur gögn, sem hann sjálfan varða, en þó einungis þau sem beinlínis er byggt á í lokaskýrslunni. Þannig getur hann gengið úr skugga um á hvaða skjölum og gögnum, er hann varða, niðurstaða nefndarinnar er byggð á og þykir réttaröryggi hans nægilega tryggt með þessum hætti, án þess að rannsóknartilgangur og rannsóknarhagsmunir séu skertir.

Vegna nauðsynlegra rannsóknarhagsmuna er tekið fram í 2. mgr. að réttur aðila skv. 1. mgr. nái þó aldrei til hljóðritana, sem teknar eru í stjórnklefa loftfars. Er það í samræmi við það sem tíðkast víðast hvar.

Um 15. gr.

Ákvæði 1. mgr. er hliðstætt 1. mgr. 18. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og þarfnast ekki skýringa.

Önnur mgr. er í samræmi við það að nefndin er sjálfstæð stjórnsýslustofnun með endanlegt vald samkvæmt frumvarpinu og verður því ákvörðun hennar ekki skotið til annars aðila í stjórnsýslukerfinu.

Ákvæði 3. mgr. er nauðsynlegt vegna rannsóknarhagsmuna.

Um 16. gr.

Ákvæði greinarinnar þarfnast ekki skýringa, en tekið skal fram að skv. 20. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um efni 16. gr.

Um 17. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að Rannsóknarnefnd flugslysa sendi skýrslur sínar til flugmálastjórnar Íslands sem hlutast til um dreifingu þeirra í samræmi við ákvæði 19. gr. frumvarpsins.

Önnur mgr. tekur af tvímæli, um að skýrslur Rannsóknarnefndar flugslysa eru ekki gerðar með tilliti til skiptingar sakar eða ábyrgðar og eiga því ekki að notast sem sönnunargögn í sakamálum. Þetta er í sam-ræmi við yfirlýst markmið viðbætis nr. 13 við Alþjóðaflugmálasáttmálann og tilgang flugslysarannsóknna, skv. 3. mgr. 1. gr. frumvarps þessa.

Þetta haggar ekki heimildum þar til bærra yfirvalda til málsmeðferðar skv. lögum um meðferð opinberra mála, en ekki er gert ráð fyrir að frumkvæði að slíkri rannsókn komi frá Rannsóknarnefnd flugslysa.

Á hinn bóginn er ekki óhugsandi að flugmálastjórn Íslands muni í einhverjum tilvikum óska opinberrar rannsóknar eftir að hafa fengið skýrslu Rannsóknarnefndar flugslysa í hendur, jafnvel áður en hún fær lokaskýrslu.

Fari opinber rannsókn fram, er eðlilegt að hluti þeirra rannsóknar-gagna sem Rannsóknarnefnd flugslysa hefur aflað verði látinn rann-sóknarlögreglu í té. Þetta helgast af þeirri sérstöðu sem Rannsóknarnefnd flugslysa er búin skv. frumvarpi þessu, t.d. á vettvangi flugslyss.

Réttaröryggissjónarmið leiða á hinn bóginn til þess, að ekki er rétt að byggja opinbera málsmeðferð á gögnum sem geyma framburð aðila og vitna fyrir Rannsóknarnefnd flugslysa, enda er ekki gert ráð fyrir að skýrslugjöf þessara aðila fari fram skv. þeim formreglum sem gilda um skýrslugjöf í opinberum málum, sbr. ákvæði 32. - 38. gr. laga nr. 19/1991, sem rekja rætur til alþjóðlegra mannréttindasáttmála.

Um 18. gr.

Ákvæði 18. gr. er samhljóða nógildandi 1. mgr. 8. gr. starfsreglna flugslysanefndar nr. 324/1983 að því viðbættu að tekið er fram, að mat nefndarinnar á nauðsyn endurupptöku sé endanlegt og því ekki kæránlegt. Ástæða þessa er hin sama og kemur fram í athugasemdum við 2. mgr. 15. gr. frumvarpsins.

Um 19. gr.

Flugslysarannsóknir fara fram í því augnamiði að fækka flugslysum, með því að draga lærdóm af því sem gerðist þegar slys varð. Til að þessum tilgangi verði þjónað, er nauðsynlegt að vitneskja um greiningu orsaka slyss berist þeim sem málið varðar og í aðstöðu eru til að draga lærdóm af því sem gerðist. Þetta mælir eindregið með því, að skýrslur Rannsóknarnefndar flugslysa verði opinber gögn.

Um 20. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 21. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Ákvæði til bráðabirgða þarfnast ekki skýringa.