

Alþingi

Umhverfis- og samgöngunefnd

Reykjavík 11. maí 2023

Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um vaktstöð siglinga (skipulag o.fl.), 975

Neyðarlínan ohf. fagnar fram komnu frumvarpi til breytinga á lögum um vaktstöð siglinga og áhuga Alþingis á öryggi sjófarenda. Löggin sem sett voru fyrir 20 árum eru að úreldast enda breytist tækni um allt umhverfi vöktunar á sjó nú hratt og mun gera það áfram á næstu árum. Neyðarlínan leggur því til að hugað verði að heildarendurskoðun laganna á næstu misserum, með öryggi sjófarenda að leiðarljósi.

Neyðarlínan telur tilefni til að benda á nokkur atriði í frumvarpinu sem betur mættu fara eða lagæra þarf. Rétt er þó að rifja fyrst upp forsögu vaktstöðvar siglinga.

Vaktstöð siglinga varð til í núverandi mynd á árinu 2004 þegar miðstöð hennar og vöktun var flutt frá Gufunesi í Skógarhlíð og staðsett í sama húsrými og Neyðarlínan en stjórnstöð Landhelgisgæslunnar (LHG) flutti þar inn um ári síðar. Neyðarlínan tók 2004 yfir starfsemi strandstöðva og sjálfvirku tilkynningaskyldunnar og samninga sem um þá þjónustu giltu. Gerður var nýr samningur á milli Neyðarlínunnar og Siglingastofnunar Íslands um rekstur vaktstöðvar siglinga í samræmi við samkomulag milli Dóms- og kirkjumálaráðuneytis annars vegar og Samgönguráðuneytis og Siglingastofnunar Íslands hins vegar. Það samkomulag var í samræmi við tillögu starfshóps Siglingastofnunar, Slysavarnafélagsins Landsbjargar, Ríkislögreglustjóra og Neyðarlínunnar um fyrirkomulagið. Samningurinn var að gefnu tilefni endurskoðaður og endurnýjaður í breyttri mynd í byrjun ársins 2010.

Vaktstöð siglinga sinnir margvíslegri lögbundinni þjónustu auk nokkurra annarra verkefna sem samkomulag er um og sérstaklega er greitt fyrir. Vegagerðin er verkkaupi að þjónustu vaktstöðvar siglinga og greiðir að hluta fyrir starfsemi hennar og fer ásamt Samgöngustofu með yfirstjórn og formleg samskipti við fjölpjódastofnanir svo sem Alþjóðasiglingamálastofnunina IMO og Siglingaöryggisstofnun Evrópu EMSA. Neyðarlínan annast rekstur mála og kerfa er varða vaktstöð siglinga samkvæmt samningi þar um. Þá er samningur frá 2016 milli Neyðarlínunnar og LHG um að LHG annist daglega mönnun vakta í miðstöð vaktstöðvar siglinga auk þess sem hún annast daglega stjórn miðstöðvarinnar. Stjórnstöð LHG er í sama húsrými og miðstöð vaktstöðvarinnar og er að hluta samrekin.

Frá því vaktstöð siglinga var flutt í Skógarhlíð hefur samfellt verið unnið að umfangsmiklum endurbótum á búnaði hennar auk þess sem starfsemi og vinnulag hefur verið endurskipulagt frá grunni með öryggi og hagkvæmni að leiðarljósi.

Með tilkomu sjálfvirku tilkynningaskyldunnar er Ísland í fremstu röð er varðar vöktun skipa á viðsjárverðu hafsvæði.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

Grein 1.d:

Í núverandi lögum kemur fram í 2.gr. „að heimilt er að bjóða út rekstur vaktstöðvar siglinga. Heimilt er að skipta útboðinu í einstaka þætti.“ Í reglugerð um vaktstöð siglinga nr. 80/2013 kemur fram í 1.gr. að „Siglingastofnun Íslands er heimilt að gera þjónustusamning um rekstur vaktstöðvarinnar og þau verkefni sem vaktstöðin skal hafa með höndum og fer um samstarf aðila samkvæmt þeim

þjónustusamningi.“ Í reglugerðinni er greinileg sú afstaða ráðuneytisins að það sé heppilegast að gera einn þjónustusamning um verkefni vaktstöðvarinnar.

Eins og fram kemur hér að ofan þá var starfseminni dreift á nokkra aðila fyrstu árin og þar með ábyrgð á þjónustunni. Við það varð skipulagið óljóst og ómarkvisst. Frá þessu fyrirkomulag var því horfið þegar gerður var nýr þjónustusamningur 2010 og einum aðila falin allur rekstur vaktstöðvarinnar og þar með öll ábyrgð á henni. Það fyrirkomulag hefur gengið vel og telur Neyðarlínan það vera til þess fallið að skerða öryggi sjófaranda að hverfa til fyrra skipulags og dreifa ábyrgðinni á nokkra aðila. Í þessu sambandi er rétt að benda á að tilgangur með vaktstöðinni er fyrst og fremst að tryggja öryggi sjófarenda en samhliða er vaktstöðinni falin nokkur önnur tilgreind verkefni. Vakstöð siglinga hefur það heldur ekki sem meginmarkmið að vera löggæsla og mikilvægt að gera greinamun á því og starfsemi vakstöðvarinnar. Það að sektarákvæði kunna að vera óljós, kostnaðarsöm fyrir útgerð eða flókin getur ekki verið forsenda fyrir því að kljúfa starfsemina upp í minni einingar nema sem hluti heildarendurskoðunar á hlutverki vaktstöðvarinnar.

Fyrirkomulag öryggis sjófarenda er meðal annara lýst í handbók IMO og IALA; IMASAR (VOLUME I ORGANIZATION AND MANAGEMENT INTERNATIONAL AERONAUTICAL AND MARITIME SEARCH AND RESCUE MANUAL). Þar er mælt er með því að fyrirkomulag verði með eftirfarandi hætti. Í kafla 2 er „Alerting post“ skilgreindur sem sá aðili sem tekur við váboðum, greinir og kemur áfram til viðbragðsaðila. Sá aðili er óháður þeim og kemur ekki að leit og björgun enda verður áfram að vera til staðar ótrufluð vöktun. Er sérstaklega bent á kafla 2.2.2 og 2.2.3 í handbókinni fyrir þá sem vilja kynna sér þetta nánar.

Þetta er nákvæmlega sama fyrirkomulag og er nú viðhaft við neyðarsvörun í 112. Þar annast Neyðarlínan rekstur varðstofu sem tekur við váboðum gegnum 112, greinir þau og boðar viðkomandi viðbragðsaðila eða kemur upplýsingum um atvikið til þeirra. Að þessu gefnu er Vakstöð siglinga best fyrir komið sem sjálfstæðri einingu aðskilinni frá Stjórnstöð LHG þótt samstarf sé og eigi augljóslega að vera náíð.

Neyðarlínan telur því núverandi samnings-fyrirkomulag milli Vegagerðarinnar og Neyðarlínunnar hafi virkað vel þótt fjárveitingar hafi lengst af verið takmarkaðar og hafa þær rýrnað verulega á undanförunum árum. Ljóst er að komi til breytinga á lagaumhverfi þarf að endurskoða allt fyrirkomulagið og hlutverk aðila. Meðal annars með tilkomu væntanlegrar nýrrar Björgunarmiðstöðvar Íslands á næstu misserum.

Neyðarlínan bendir í þessu samhengi á að nú er til staðar beinn þjónustusamningur við dómsmálaráðuneytið um neyðarsvörun. Telur Neyðarlínan sama fyrirkomulag vera skilvirkustu og heppilegustu aðferðina varðandi þjónustusamning um vaktstöð siglinga.

Grein 3:

Þar sem verið er að leggja til breytingar á tilkynningaskyldu bendir Neyðarlínan á eftirfarandi misræmi í reglugerðum sem m.a. setja skilmála um tilkynningaskyldu, viðhöfðu verklagi og lögum um vaktstöð siglinga. Það þarf því annað hvort að breyta þessum reglugerðum eða lögnum og eða gera grein fyrir því verklagi að tilkynningar séu handvirkar í einhverjum tilfellum.

Í reglugerð um strandveiðar nr. 304/2013 er tilgreint í 5. gr. 3 lið að skipstjóri skuli tilkynna brottför úr höfn. Það skal gert til vaktstöðvar siglinga. Ekki er sérstaklega getið um að tilkynna skuli komu í höfn. Þessar tilkynningar eru nú að jafnaði með *handvirkum hætti um talstöð*. Í lögum um vaktstöð siglinga nr. 41/2003 og í reglugerð nr. 080/2013 26. grein er gerð grein fyrir verkefnum vaktstöðvarinnar. Ekki er getið um viðtöku handvirkra tilkynninga frá standveiðiskipum. Tekið er fram að vaktstöðin skuli annast vöktun á sjálfvirku auðkennakerfa skipa.

Í reglugerð um fjareftirlit nr. 770/2008 2. gr. kemur fram að öll skip sem hafa leyfi Fiskistofu til að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni innan og utan lögsögu Íslands skulu búin fjarskiptabúnaði, sem sendir



með sjálfvirkum hætti á að minnsta kosti klukkustundar fresti til sameiginlegrar eftirlitsstöðvar Landhelgisgæslu og Fiskistofu upplýsingar um staðsetningu, stefnu og hraða viðkomandi skips. Skulu sendingar samkvæmt ofangreindu hefjast þegar viðkomandi skip lætur úr höfn og skal þeim ekki ljúka fyrr en skipið kemur til hafnar að nýju til löndunar afla. Skipstjóri skal tilkynna eftirlitsstöðinni handvirkt þegar haldið er úr og þegar komið er til hafnar. Í þessari reglugerð er ekki vikið að vaktstöð siglinga enda vísað til annarrar eftirlitsstöðvar. Í reynd fara þessar tilkynningar til vaktstöðvarinnar þótt henni hafi ekki verið falið að taka við þeim.

Athugasemdir við Greinagerð með frumvarpinu:

Grein 2.1.

Í ljósi þess að fjallað er sérstaklega um gildistíma samnings Neyðarlínunnar við LHG er bent á að í gildi er samningur Neyðarlínu við Vegagerðina frá 2010 með nokkrum síðari viðbótum og er gildistími hans til loka árs 2024 en einnig er hann uppsegjanlegur með 12. mánaða fyrirvara.

Grein 6.

Í greininni er því haldið fram að yfirfærslu ábyrgðar fylgi óverulegur kostnaður. Þessu er Neyðarlínan alfarið ósammála. Verði af breytingunni þarf að fara í allsherjar endurskipulagningu og uppskurð á öllu verklagi, breyta umfangsmiklum kerfum vaktstöðvarinnar og afnotum þeirra, allri aðstöðu ásamt útfærslu á þjónustunni og semja um allt þetta upp á nýtt og fjármagna. Liggur alveg skýrt fyrir að þessu mun fylgja umtalsverður kostnaður sem fellur á endanum á ríkissjóð. Þar sem ekki liggur fyrir nákvæmlega hvaða ábyrgð á að flytja eða verkefni þá er einnig afar óljóst hver endanlegur kostnaður við breytinguna verður.

Niðurlag

Í greinargerð með frumvarpinu er markmiðum þess lýst svo:

„Markniðið með frumvarpi þessu er í fyrsta lagi að leggja til breytingu á ákvæði um útvistun verkefna þannig að þau endurspegli núverandi framkvæmd við rekstur vaktstöðvar siglinga, í öðru lagi að tryggja að ábyrgð sé skýr þegar kemur að leit og björgun, í þriðja lagi að útlista nánar markmið og verkefni vaktstöðvarinnar, í fjórða lagi að bæta vöktun á siglingum farþegaskipa um landið og loks í fimmta lagi að tryggja skilvirkari framfylgd með lögum með stjórnvaldssektum.“

Hvað varðar rekstur og rekstrarfyrirkomulag má án nokkurs vafa einfalda ferlið en eins og markmiðum frumvarpsins er lýst snúast breytingarnar að mestu að framkvæmd við reksturinn. Aftur á móti sjást færri merki um hvort fyrirhugaðar breytingar styðja við aukið öryggi sjófarenda eða hvort eitthvað kunní hreinlega að hafa neikvæð áhrif í öryggisátt. Vissulega er eitt af markmiðum frumvarpsins að tryggja að ábyrgð sé skýr þegar kemur að leit og björgun en ábyrgð á leit og björgun er mjög skýr og kemur vaktstöð siglinga í raun lítið við. Það mætti hins vegar skerpa línur á milli ábyrgðaraðila leitar og björgunar þegar vettvangur skarast á milli ábyrgðar lögreglu annars vegar og Landhelgisgæslunnar hins vegar, en það er ekki efni þessa máls.

Í tilefni þessa má líka spyrja, og þá algerlega óháð rekstralegum hagsmunum þeirra sem nú koma að málum, þ.e. Neyðarlínunnar og Landhelgisgæslunnar, hvort núverandi fyrirkomulag sé endilega hið eina rétta. Í því sambandi má rifja upp skýrslu sem tekin var saman af Hauki Guðmundssyni núverandi ráðuneytisstjóra dómsmálaráðuneytisins, fyrir Innanríkisráðuneytið, um starfsemi Björgunarmiðstöðvarinnar í Skógarhlíð og kom út 2015. Um vaktstöð siglinga segir þar:

Það er sérstakt fyrirkomulag að í þessari einingu fari fram almenn vöktun með skipaumferð og boðun viðbragðsaðila þegar svo ber undir, en um leið er stöðin stjórnstöð fyrir leit og björgun á sjó, bæði að loftförum og skipum. Þetta fyrirkomulag hefur verið gagnrýnt, einkum á tvennum forsendum. Í fyrsta lagi að þetta bjóði upp á að LHG einangri mál allt of lengi og of oft á vaktstöðinni og freisti þess að leysa þau þar á eigin forsendum, án þess að kalla til aðra viðbragðsaðila (oftast Landsbjörg). Í öðru lagi að það sé mjög óhentugt og beinlínis hættulegt að sú eining og þeir starfsmenn sem sinni stjórn á leit og björgunaraðgerðum, séu á sama tíma með fangið fullt af föstum verkefnum VS.

Það fæst ekki séð að neitt í IAMSAR (alþjóðlegur samningur um leit og björgun, sem gerir m.a. kröfur og setur viðmiðum um fyrirkomulag á stjórnun aðgerða) mæli gegn því að það sé einn viðbragðsaðili sem starfræki vöktun og boðun. Hins vegar virðist augljóst að það þarf að koma betur til móts við þessi sjónarmið og þessar hættur en gert hefur verið.

Í skýrslu Hauks er deilt á ríkjandi fyrirkomulag og bent á ítrekaðar ábendingar um að óheppilegt sé að vöktun og boðun viðbragðs sé á sömu höndum og þeirra sem fara með og bera ábyrgð á leit og björgun. Til frekari söguskýringa má líka fletta upp í opinberum fundargerðum stjórnar Slysavarnafélagsins Landsbjargar þar sem félagið hefur viðrað skoðun sína á málefninginu. Í bókun stjórnarfundar félagsins frá 11. desember 2009 sem félagið sendi dómsmálaráðuneytinu þann 4. janúar 2010 segir:

Í ljósi yfirstandandi endurskoðunar á rekstri Vaktstöðvar siglinga (VSS) vill stjórn Slysavarnafélagsins Landsbjargar leggja áherslu á að öryggi sjófarenda og fagmennska verði höfð að leiðarljósi við gerð á nýju rekstrarfyrirkomulagi. Mikilvægt er að full sátt sé um starfsssemi VSS þar sem stöðin er tenging milli þeirra sem eru í nauðum staddir og viðbragðsaðila.

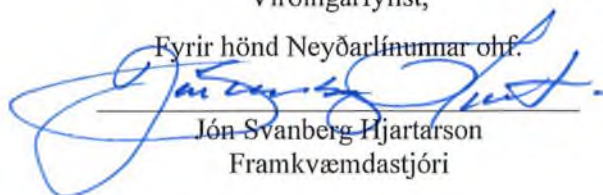
Mikilvægt er að VSS sé sjálfstæð vaktstöð á ábyrgð Siglingastofnunar og rekin án aðkomu viðbragðsaðila. VSS kalli eftir allri þeirri aðstoð sem þörf er á hverju sinni ásamt því að hafa samráð við alla þá sem aðstoð geta veitt við eftirgrennslan, leit eða björgun. Í lögum um VSS er skilgreint hlutverk hennar að sjá um vöktun á hafsvæðinu í kringum Ísland, taka á móti tilkynningum frá sjófarendum í neyð og gera í framhaldinu nauðsynlegar ráðstafanir.

Slysavarnafélagið Landsbjörg rak tilkynningaskyldu íslenskra skipa og sjóbjörgunarmiðstöð í áratugi og fer stjórn fram á að félagið verði með í ráðum við endurskoðun á Vaktstöð siglinga.

Margt hefur breyst á þeim árum sem liðin eru síðan þessar athugasemdir komu fram. Eftir sem áður snýst starfsemi vaktstöðvar siglingar fyrst og fremst um öryggi sjófarenda og ber að hafa þau málefni efst á baugi og sem algert leiðarljós við allar ákvarðanir um rekstur og rekstrarumhverfi stöðvarinnar. Gildir þá einu hvaða hagsmunir aðrir kunna að vera í húfi hjá þeim félögum og stofnunum sem koma að máli.

Virðingarfyllst,

Fyrir hönd Neyðarlínanar ohf.



Jón Svanberg Hjartarson
Frankvæmdastjóri