

Nefndarálit

um frv. til l. um björgunarsveitir og björgunarsveitarmenn.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Rögnu Árnadóttur og Elínu Vigdís Hallvarðsdóttur frá dómsmálaráðuneyti og Jón Gunnarsson og Kristbjörn Óla Guðmundsson frá Slysavarnafélaginu Landsbjörg. Þá bárust umsagnir frá Landlæknisembættinu, sýslumanninum í Bolungarvík, sýslumanninum á Hvolsvelli, Siglingastofnun Íslands, rannsóknarnefnd flugslysa, vegamálastjóra, Félagi íslenskra skipstjórnarmanna, Veðurstofu Íslands, Rauða krossi Íslands, Slysavarnafélaginu Landsbjörg, Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, Landssambandi lögreglumanna, Almannavörnum ríkisins, Landhelgisgæslu Íslands, Lögreglustjóraembættinu í Reykjavík, sýslumanninum í Reykjavík, sýslumanninum á Ísafirði, Sjómannasambandi Íslands, Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum, Vélstjórafélagi Íslands, Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Eyþingi og Landspítala – háskólasjúkrahúsi.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði fyrsta heildstæða löggjöfin um björgunarsveitir og björgunarsveitarmenn. Í gildandi lögum er aðeins minnst á þessi hugtök eða önnur sambærileg á við og dreif í ýmsum lögum. Markmið frumvarpsins er að draga úr óvissu sem verið hefur um réttarstöðu þeirra einstaklinga sem vinna við björgunarstörf innan viðurkenndra heildarsamtaka björgunarsveita.

Nefndin ræddi ítarlega ýmis atriði frumvarpsins. Í 1. gr. þess kemur fram að lögin taki til björgunarsveita og björgunarsveitarmanna sem starfa innan viðurkenndra heildarsamtaka björgunarsveita. Forsaga málsins er sú að áður fyrr voru hér á landi starfandi ýmsar tegundir af björgunarsveitum, Slysavarnafélag Íslands, Hjálparveit skáta og flugbjörgunarsveitirnar. Þessar sveitir lutu allar mismunandi yfirstjórn og olli það ýmsum vandkvæðum í útkalli. Svo fór að björgunarsveitarmenn ákváðu að sameinast í ein viðurkennd heildarsamtök björgunarsveita, Slysavarnafélagið Landsbjörg, stofnað 2. október 1999, með um 5.000 björgunarsveitarmenn innan sinna vébanda. Umrædd samtök eru þau einu sem viðurkennd eru af stjórnvöldum. Með viðurkenningu í þessum skilningi og skilningi frumvarpsins er ekki átt við að stjórnvöld viðurkenni samtökin formlega að fenginni umsókn heldur eru þau viðurkennd með ýmsum öðrum hætti, þ.e. í lögum, reglugerðum og í samningum stjórnvalda við samtökin. Þetta er það sem felst í því að vera „viðurkennd heildarsamtök“.

Björgunarsveitir eru í eðli sínu sjálfbóðaliðasamtök sem byggst hafa upp hér á landi með beinum og óbeinum stuðningi stjórnvalda sem að sjálfsögðu njóta síðan góðs af með ýmsum hætti. Þeir opinberu aðilar sem bera ábyrgð á leit og björgun hafa gert samninga við sveitirnar og nú í seinni tíð er allt samstarf unnið á vettvangi hinna viðurkenndu heildarsamtaka. Því er í sjálfu sér ekki forsenda fyrir því að eitthvert stjórnvald (ráðuneyti) viðurkenni formlega slík heildarsamtök eða einstakar björgunarsveitir því að þá þyrfti að byrja á því að skilgreina hvað björgunarsveitir eða heildarsamtök þeirra þurfa að uppfylla til þess að fá viðurkenningu. Slysavarnafélagið Landsbjörg er nú starfandi í umboði allra björgunarsveita í landinu. Stjórn-

völd hafa frá stofnun samtakanna starfað með þeim. Því er í sjálfu sér rökrétt skref stigið með því að segja að undir lögum um björgunarsveitir og björgunarmenn falli eingöngu þær sveitir sem starfa innan viðurkenndra heildarsamtaka björgunarsveita, þ.e. Slysavarnafélagsins Landsbjargar, því stjórnvöld eru fyrir löngu óbeint búin að viðurkenna Slysavarnafélagið Landsbjörg sem einu heildarsamtök björgunarsveita í landinu.

Mat nefndarinnar er að ein heildarsamtök björgunarsveita geri allt skipulag leitar og björgunar í landinu einfaldara og skýrara. Allt er þetta til þess fallið að einfalda skipulagið og gera það skilvirkara, öllum til hagsbóta.

Samkvæmt skilgreiningu á hugtakinu stjórnvöld í 2. gr. frumvarpsins er átt við öll stjórnvöld sem lögum samkvæmt fara með yfirstjórn björgunar- og leitarmála á hverjum tíma. Nánari skýring á hugtakinu kemur fram í athugasemdum við greinina og er þar tekið fram að þau stjórnvöld sem nú eigi hlut að björgunarmálum séu dómsmálaráðuneyti, samgönguráðuneyti, almannavarnaráð, almannavarnanefndir, Flugmálastjórn, rannsóknarnefnd flugslysa, Landhelgisgæslan, ríkislögreglustjóri, lögreglustjórinn í Reykjavík og sýslumenn sem lögreglustjórar. Það er mat nefndarinnar að umræddri upptalningu á stjórnvöldum eigi að veita lagastoð og hún eigi því að vera í frumvarpstextanum. Með því er jafnframt eytt óvissu um hvaða stjórnvöld hér sé um að ræða. Þá leggur nefndin til að við upptalningu á þeim stjórnvöldum sem hér um ræðir verði bætt slökkviliðsstjórum. Skv. 10. gr. laga um brunavarnir, nr. 75/2000, bera sveitarstjórnir hver í sínu umdæmi ábyrgð á starfsemi slökkviliðs en skv. 16. gr. laganna stjórnar slökkviliðsstjóri slökkvistarfi við eldsvoða og hefur stjórn á vettvangi við mengunaróhöpp á landi. Því ber að líta á slökkviliðsstjóra sem stjórnvald í skilningi 2. gr. frumvarpsins.

Þá bendir nefndin á að ósamræmi er í skilgreiningu á hugtakinu gæsla í 2. gr. frumvarpsins og skýringu á þeirri skilgreiningu í athugasemdum við greinina. Þannig eru útskýringar í athugasemdum þrengri og efnislega ólíkar því sem fram kemur í frumvarpstextanum. Það er mat nefndarinnar að inntaki hugtaksins „gæsla“ sé vel lýst í frumvarpstextanum og við hann beri að miða, þ.e. að gæta manna og verðmæta, í víðtækri merkingu þess orðs, á svæðum sem lokað hefur verið vegna hættuástands, m.a. vegna stórslysa eða náttúruhamfara eða af öðrum sambærilegum ástæðum.

Nefndin ræddi sérstaklega hvort sú gæsla sem skilgreind er í 2. gr. frumvarpsins taki til gæslu erlendra þjóðhöfðingja í opinberum heimsóknum, sbr. orðalag í athugasemdum við það ákvæði. Skv. 1. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, er það m.a. hlutverk lögreglu að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu, jafnframt því að veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna. Þar af leiðandi er ljóst að gæsla erlendra þjóðhöfðingja er á ábyrgð ríkislögreglustjóra og eftir atvikum einstakra sýslumanna sem lögreglustjóra. Björgunarsveitum ber hins vegar að hefja björgun, leit og gæslu ef stjórnvöld óska þess og er þá aðallega haft í huga að utanaðkomandi vá steðji að, svo sem stórslys, náttúruhamfarir og þvíumlíkt. Ummæli í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins er því útskýring á eðlilegri verkaskiptingu milli lögreglu og björgunarsveita.

Nefndin leggur til breytingu á fyrirsögn II. kafla frumvarpsins þannig að nánar sé lýst innihaldi hans.

Þá þykir rétt að vekja athygli á því að skv. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins skulu stjórnvöld í samráði við heildarsamtök björgunarsveita gera samkomulag um nánar tilgreind atriði. Varðandi það við hvaða stjórnvöld hér sé átt þá kemur fram í athugasemdum við greinina að um sé að ræða samkomulag milli heildarsamtaka björgunarsveita og æðri stjórnvalda. Í dæmaskyni er nefnt samkomulag milli Slysavarnafélagsins Landsbjargar og almannavarnaráðs. Þá

hafi Slysavarnafélagið Landsbjörg og ríkislögreglustjóri einnig þegar hafið vinnu við að semja reglur um samskipti lögreglu og björgunarsveita. Þrátt fyrir þessa meginreglu kemur fram að ekkert ætti að vera því til fyrirstöðu að sérstakt samkomulag verði gert við staðbundin stjórnvöld, t.d. vegna sérstakra staðhátta eða aðstæðna sem snúa að mannafla og búnaði. Það er mat nefndarinnar að hér sé um eðlilega leiðbeiningarreglu að ræða sem gefur færi á að sveitarfélög geti samið beint við heildarsamtök björgunarsveita við sérstakar aðstæður. Ekki þykir nauðsynlegt að tilgreina frekari skilyrði slíkra samninga við staðbundin stjórnvöld í löggjöf, né um hvaða staðbundnu stjórnvöld hér geti verið að ræða heldur verði það háð mati á aðstæðum hverju sinni.

Nefndin fjallaði sérstaklega um orðalag 4. gr. þess efnis að björgunarsveitum sé skylt að hefja björgun, leit og gæslu ef stjórnvöld óski þess. Fram hefur komið að hér er ekki um skylduákvæði að ræða varðandi útkall einstakra björgunarsveitarmanna. Það er björgunarsveitin sem undirgengst þessa skyldu. Á það hefur verið bent að menn ákveði sjálfir hvort þeir gerist félagar í björgunarsveit og þeir ákveði síðan sjálfir hvort þeir séu á útkallslista viðkomandi björgunarsveitar. Ekki er um viðurlagaákvæði að ræða og því ekki hægt að bregðast við ef út af skyldu þessari er brugðið. Fram kom í máli fulltrúa Slysavarnafélagsins Landsbjargar að umrætt skylduákvæði væri ekki sett gegn vilja þess. Ákvæðið skerpti í raun aðeins þá hugsun sem fyrir væri í félaginu. Með hliðsjón af framangreindu og vísan til 32. gr. laga um loftferðir, nr. 60/1998, þar sem kveðið er á um skyldu ákveðinna aðila við leit og björgunarsörf, leggur nefndin til að ákvæðið standi óbreytt.

Í 5. gr. er fjallað um tryggingar sem björgunarsveitum er m.a. skylt að kaupa fyrir félagsmenn sína. Í athugasemdum við greinina kemur fram að gert sé ráð fyrir því að björgunarsveitum eða heildarsamtökum björgunarsveita sé skylt að slysatryggja félagsmenn sína gegn öllu því tjóni sem þeir kunna að verða fyrir eða valda. Fram hefur komið að hér sé átt við að einstökum einingum björgunarsveita eða eftir atvikum heildarsamtökum björgunarsveita sé þetta skylt. Þá kemur jafnframt fram í athugasemdum við 5. gr. að í slysatryggingum björgunarsveita skuli tryggt að komi ákvæði sem tryggi bótastöðu þeirra í tilfellum sem leiða til veikinda björgunarsveitarmanna vegna utanaðkomandi aðstæðna, svo sem við ofkælingu, kal, ofhitnun og eitrun. Það er mat nefndarinnar að hér sé um mjög mikilvægt trygginga- og réttindamál björgunarsveitarmanna að ræða og því sé eðlilegt að það sé skýrt orðað í frumvarps-textanum þar sem athugasemdir við lagafrumvarp hafa ekki lagagildi sem slíkar.

Að lokum ræddi nefndin sérstaklega mögulega refsíabyrgð björgunarsveitarmanna, þ.e. hvort þeir gætu borið refsíabyrgð sem opinberir starfsmenn. Fram hefur komið að björgunarsveitir starfa á grundvelli sjálfboðaliðastarfs, sbr. 2. gr. frumvarpsins, og gegna því ekki launuðu starfi. Björgunarsveitarmenn geta því ekki talist starfsmenn, hvorki opinberir starfsmenn né almennir, og geta því ekki borið refsíabyrgð sem opinberir starfsmenn. Í 20. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, segir að lögregla geti kvatt sér til aðstoðar hvern fulltíða mann, m.a. við að afstýra óreglu og óspektum á almannafæri. Björgunarsveitir geta fallið undir þetta ákvæði þar sem almennt eru það lögreglustjórar sem kalla björgunarsveitir út. Skv. 2. mgr. 20. gr. sömu laga fara slíkir aðstoðarmenn lögreglu með lögregluvald meðan þeir gegna starfinu og njóta sömu verndar og aðrir lögreglumenn. Samkvæmt athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem varð að lögreglulögum er hér einungis átt við vernd viðkomandi einstaklinga en ekki mögulega refsíabyrgð og staðfestir þetta því framangreinda niðurstöðu nefndarinnar.

Nefndin telur að hér sé um mikla réttarbót að ræða fyrir björgunarsveitir og björgunarsveitarmenn, fyrir aðila sem starfað hafa í félögum og samtökum sem sjálfboðaliðar við

slysavarna- og björgunarstörf og unnið þannig óeigingjarnt og mikið starf í þágu almannaheilla og mælir með **samþykkt** frumvarpsins með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Við 3. mgr. 2. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þau stjórnvöld sem nú eiga hlut að björgunarmálum eru dómsmálaráðuneyti, samgönguráðuneyti, almannavarnaráð, almannavarnanefndir, Flugmálastjórn, rannsóknarnefnd flugslysa, Landhelgisgæslan, ríkislögreglustjóri, lögreglustjórinn í Reykjavík, sýslumenn sem lögreglustjórar og slökkviliðsstjórar.
2. Í stað orðanna „eftir því er óskað af stjórnvaldi“ í 1. mgr. 4. gr. komi: stjórnvöld óska þess.
3. Við 1. mgr. 5. gr. bætist: þar sem m.a. skal tryggja bótastöðu þeirra í tilfellum sem leiða til veikinda þeirra vegna utanaðkomandi aðstæðna, svo sem við ofkælingu, kal, ofhitnun og eitrun.
4. Fyrirsögn II. kafla orðist svo: **Hlutverk, réttindi, skyldur og tryggingar björgunarsveita og björgunarsveitamanna.**

Jónína Bjartmarz og Lúðvík Bergvinsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins. Kolbrún Halldórsdóttir áheyrnarfulltrúi er samþykkt afgreiðslu þess.

Alþingi, 7. mars 2003.

Þorgerður K. Gunnarsdóttir,
form., frsm.

Guðrún Ögmundsdóttir.

Katrín Fjeldsted.

Ásta Möller.

Guðjón A. Kristjánsson.

Kjartan Ólafsson.

Ólafur Örn Haraldsson.