



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 128/759
komudagur 14.1.2003

Reykjavík 10. janúar 2003
LHG/003/9.6/HH/sig

**Umsögn Landhelgisgæslu Íslands um frumvarp til laga um
vaktstöð siglinga, 392. mál, heildarlög, EES reglur**

Almennt um frumvarpið

Landhelgisgæsla Íslands rekur nú þegar vaktstöð siglinga í stjórnstöð stofnunarinnar. Þar er upplýsingum um skipaferðir safnað saman á grundvelli laga, reglugerða, alþjóðasamninga og fleira. Landhelgisgæslan hefur stjórnstöðina opna allan sólarhringinn vegna leitar- og björgunarstarfa, fiskveiðieftirlits auk margvíslegra annarra verkefna og telur að vaktstöð sem frumvarpið mælir fyrir geti valdið töfum á björgunaraðgerðum með því að stofna enn einn milliliðinn fyrir skipaupplýsingar. Auk þess er þetta fjárhagslega óhagkvæmt fyrir ríkissjóð.

Stjórnstöð Landhelgisgæslunnar er þegar rekin með lágmarks fjölda starfsmanna og þrátt fyrir að verkefni verði tekin af henni verður ekki hægt að fækka starfsmönnum öryggisins vegna. Hlutverk stjórnstöðvarinnar er fjölbætt, þ.e. björgunarstjórnstöð, fjarskiptastöð (fyrir gæslueiningar þ.e. varðskip og loftför stofnunarinnar og fl.), fiskveiðieftirlitsstöð og eftirlitsstöð með umferð skipa um lögsöguna. Vegna lögskipaðs hlutverks Landhelgisgæslunnar er eðlilegt að stofnunin taki að sér rekstur vaktstöðvarinnar og sameini hana eigin stjórnstöð.

Í stjórnsýsluendurskoðun Ríkisendurskoðunar á skipulagi, verkefnum og rekstri Landhelgisgæslunnar var hvatt til þess að stjórnstöð Landhelgisgæslunnar yrði efl.¹ Sterk rök mæli með því að hún taki að sér fleiri verkefni en þegar er ákveðið. Verkefni samgönguráðuneytisins um umferðarstjórn á hafinu falli vel að starfsemi stjórnstöðvarinnar. Þá er einnig til þess tekið að fiskveiðieftirlitsstarfsemi Landhelgisgæslu og Fiskistofu yrði markvissari ef Landhelgisgæslan hefði aðgang að upplýsingum úr sjálfvirkri tilkynningarskyldu skipa sem Slysavarnarfélagið Landsbjörg sér nú um. Að mati Ríkisendurskoðunar er einnig eðlilegt að Landhelgisgæslan beri ein endanlega ábyrgð á leit og björgun á sjó og ein stjórnstöð annist þennan þátt. Einföldun á skipulagi leitar og björgunar þurfi að gera í samvinnu við Slysavarnarfélagið Landsbjörgu. Landhelgisgæslan tekur undir þetta álit Ríkisendurskoðunar og telur að með frumvarpinu sé verið að skapa enn einn milliliðinn milli sjófarenda í neyð og björgunaraðila og það kunni ekki góðri lukku að

¹ Landhelgisgæsla Íslands; stjórnsýsluendurskoðun á skipulagi, verkefnum og rekstri, Ríkisendurskoðun, febrúar 2001 bls. 76-77.



stýra eins og dæmin sýna. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er nánar fjallað um verkefni stjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar.² Frá því að stjórnsýsluendurskoðun Ríkisendurskoðunar var samin hafa orðið breytingar á mönnun stjórnstöðvarinnar sem starfar 24 tíma sólarhringsins alla daga ársins. Að mati Landhelgisgæslunnar er nauðsynlegt að tveir menn séu á vakt allan sólarhringinn svo fyllsta öryggis sé gætt.

Landhelgisgæslan er sammála því að safna öllum upplýsingum um skipaferðir á einn stað því það er forsenda góðra viðbragða við leit og björgun og gerir fiskveiðiefirlit, mengunarefirlit og almenna löggæslu markvissari. Vegna þessa var Landhelgisgæslan i viðræðum við Slysavarnarfélagið Landsbjörg árið 2000-2001 og óskaði eftir sameiningu Tilkynningarskyldunnar og Landhelgisgæslunnar enda er mjög mikilvægt að björgunaraðilar hafi greiðan aðgang að öllum upplýsingum um skipaferðir milliliðalaust.³ Slysavarnarfélagið Landsbjörg tók þessum málaleitunum vel til að byrja með en sleit síðan viðræðunum af ástæðum sem Landhelgisgæslunni er ekki kunnugt um.

Samkvæmt tillögu forstjóra Landhelgisgæslunnar efndi yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu og við stendur Íslands til ráðstefnu um björgunarmál 22. mars 2002 en hún bar heitið „Ný tækni-aukið öryggi“. Sama dag skipaði ríkisstjórnin starfshóp ráðuneytisstjóra forsætis-, dómsmála- og samgönguráðuneytis til að fjalla um tilhögun leitar- og björgunarþjónustu og koma með tillögur að skipan þeirra. Forstjóri Landhelgisgæslunnar sendi ráðuneytistjóranefndinni greinargerð stofnunarinnar⁴ þar sem röksemdir Landhelgisgæslunnar varðandi þessi mál voru rakin og fylgir sú greinargerð umsögn þessari.

Hvatinn að vaktstöðvarfrumvarpinu er tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/59/EB frá 27. júní 2002 um stofnun eftirlits- og upplýsingakerfis bandalagsins fyrir umferð á sjó. Landhelgisgæslan er reiðubúin að taka að sér öll verkefni sem frumvarpið mælir fyrir um. Þekking, reynsla og hluti tæknibúnaðar til að framkvæma

² Landhelgisgæsla Íslands; stjórnsýsluendurskoðun á skipulagi, verkefnum og rekstri, Ríkisendurskoðun, febrúar 2001 bls. 21-23. Þar segir: Frá stjórnstöð Landhelgisgæslunnar er öllum aðgerðum á sjó og í lofti stjórnað og þar er samfelld vakt allan sólarhringinn. Í stjórnstöðinni starfa sex menn auk aðalvarðstjóra sem sér um daglega stjórnun verkefna undir stjórn yfirmanns gæsluframkvæmda. Utan dagvinnutíma er einn maður á vakt í stjórnstöðinni og annar á bakvakt.

Stjórnstöð Landhelgisgæslunnar gegnir hlutverki fjarskiptamiðstöðvar fyrir varðskip og flugflota. Einnig gegnir hún hlutverki fiskveiðiefirlitsstöðvar og björgunarstjórnstöðvar. Þá annast Landhelgisgæslan vakt fyrir Hollustuvernd ríkisins, Geislavarnir og fyrir áriðandi tilkynningar til stjórnvalda. Landhelgisgæslan ber meginábyrgð á leit og björgun á hafinu og er í stjórnstöð mikil sérþekking á þeim málum. Í stjórnstöð Landhelgisgæslunnar er vakt fyrir Almannavarnir ríkisins og eru þar settar í gang fyrstu aðgerðir vegna almannavarna þegar hætta steðjar að. Verkefni við leit og björgun hafa verið um 10% af starfsemi stjórnstöðvar.

Stjórnstöðin er sambandsaðili við björgunarsveit Varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli og þar er einnig svarað fyrirspurnum fiskiskipa um svæðatakmarkanir, umbúnað veiðarfæra og annað sem varðar fiskveiðar og fleira.

Verkefni stjórnstöðvarinnar hafa verið að aukast undanfarin ár. Þyngst vegur þar móttaka og skráning tilkynninga um skipaferðir innan og utan efnahagslögsögunnar. Einnig eftirlit með íslenskum og erlendum fiskiskipum við veiðar samkvæmt milliríkjasamningum um veiðar úr sameiginlegum stofnum. Það eftirlit annast stofnunin fyrir sjávarútvegsráðuneyti vegna ákvæða í samþykktum Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndarinnar (NEAFC). Fjareftirlit fyrir NEAFC hefur farið vaxandi og nú nálgast umsjón þess þáttar ein og sér að vera fullt starf eins manns. Ráðgert er að stjórnstöðin taki að sér, í samræmi við ákvæði Schengen samkomulagsins, móttöku áhafna- og farþegalista skipa sem koma til landsins og miðlun þeirra upplýsinga til Ríkislögreglustjóra. Þá fer nú fram umræða um að koma á eftirliti með siglingaleið skipa sem flytja hættulegan farm. Stjórnstöð Landhelgisgæslunnar er vel í stakk búin að taka slíkt verkefni að sér á grundvelli aðstöðu og þekkingar sem hún býr yfir. Verkefni þetta er á forræði siglingayfirvalda. Ljót er að við auknið umfang verkefna þyrfti að fjölga starfsmönnum stjórnstöðvarinnar, jafnframt yrði nýting þeirra betri þegar verkefnum fjölgaði.

³ Sjá fylgiskjal nr. 3 með umsögn þessari sem er bréf til dómsmálaráðuneytisins dags. 30. mars 2000 þar sem hugmyndir Landhelgisgæslunnar í þessa veru eru reifaðar.

⁴ Sjá fylgiskjal nr. 2 sem er greinargerð Landhelgisgæslunnar um skipulag sjöbjörgunarmála á Íslandi dags. 10. júní 2002.

Þessi verkefni er til staðar hjá Landhelgisgæslunni og mörgum þeirra er þegar sinnt í stjórnstöðinni eins og nánar er fjallað um síðar í þessari umsögn. Það yrði kostnaðarminna fyrir íslenska ríkið og hefði í för með sér meira öryggi fyrir sjófarendur að Landhelgisgæslan sæi alfarið um fyrirhuguð verkefni vaktstöðvarinnar. Landhelgisgæslan telur varhugarvert að hagsmunaárekstrar vegna skörunar verkefna ráðuneyta hafi áhrif á niðurstöðu þessa máls og er stofnunin reiðubúin að hafa gott samstarf við Slysavarnarfélagið Landsbjörgu og aðra aðila í því augnamiði að ein öflug sjóbjörgunarstjórnstöð verði að veruleika.

Landhelgisgæslan hefur mjög fjölbreytta starfsemi og kemur inn á verkefnasvið margra ráðuneyta. Þannig sér Landhelgisgæslan um:

- a. almenna löggæslu á hafinu, þ.á.m. gæslu landhelgi og fiskimiða, leit og björgun sjófarenda, skipströnd og vogrek, sjómælingar, sjókortagerð, sprengjueyðingu, aðstoð við almannavarnir og eftirlit með útlendingum (Schengen) sem heyrir undir dómsmálaráðuneytið
- b. fiskveiðieftirlit sem tengist verkefnum sjávarútvegsráðuneytis
- c. eftirlit með skipum og öryggismálum sjómanna á hafi úti, aðstoð við leit og björgun loftfara auk aðstoðar við vitaþjónustu sem er á verkefnasviði samgönguráðuneytisins
- d. mengunareftirlit á hafi sem er á verkefnasviði umhverfisráðuneytis
- e. aðstoð við tollgæslu, þ.m.t. vegna fíkniefnainnflutnings og smygls sem tengist verkefnum fjármálaráðuneytisins
- f. sjúkraflytninga og lækniþjónustu á hafi úti og vegna slysa úti á landi sem tengist verkefnum heilbrigðisráðuneytisins
- g. sprengjueyðingu fyrir varnariðrið og almannavarna- og björgunaræfingar með NATO og fl. erlendum aðilum sem eru á verkefnasviði utanríkisráðuneytisins

Sjóbjörgun, björgunarsveitarmál og lög um samræmda neyðarsímsvörun heyra undir dómsmálaráðuneytið og því eðlilegt að stofnun sem heyrir undir dómsmálaráðuneytið sjái um móttöku neyðartilkyninga. Landhelgisgæslan leggur til að aukið samráð sé haft á milli ráðuneyta þegar svo mikilvæg mál eru til umfjöllunar. Landhelgisgæslan veitir Siglingastofnun allar upplýsingar um skipaferðir sem þá stofnun varða auk annarra upplýsinga t.d. um búnaðarskoðanir og fl. og það án nokkurs endurgjalds. Hagsmunir Landhelgisgæslunnar eru augljóslega mun meiri og fjölþættari en Siglingastofnunar af því að fá allar þessar upplýsingar beint.

Betra er að Landhelgisgæslan safni öllum upplýsingum um skipaferðir, þar með talið úr sjálfvirkri tilkynningarskyldu skipa, til margvíslegra nota heldur en að hvert ráðuneyti fyrir sig komi upp einhvers konar vaktstöðvum með tilheyrandi kostnaði. Meginatriðið er að Landhelgisgæslan fái upplýsingar tafar- og milliliðalaust. Erlendis eru dæmi um að sambærilegar stofnanir og Landhelgisgæslan geri þjónustusamninga við mismunandi ráðuneyti um þau verkefni sem heyra undir þau. Hagkvæmni er fólgin í því þar sem Landhelgisgæslan er eina stofnunin á landinu sem hefur bæði skip og loftför til umráða og öfluga stjórnstöð sem nauðsynleg er til að stýra starfseminni. Forsenda skjótra viðbragða er að allar upplýsingar um skipaferðir séu tiltækar á sama stað og öflugustu björgunartækjunum er stjórnað frá. Það stytir boðleiðir og rennir styrkari stoðum undir stjórnstöð Landhelgisgæslunnar og eykur þar með öryggi sjófarenda. Síðast en ekki síst felst í því sparnaður fyrir rikissjóð að sameina þá sérhæfðu aðila sem sjá um að taka við tilkynningum frá skipum í dag.

Þeir sem vilja hafa eina stjórnstöð fyrir haf og land, og þar með öll egginn í sömu körfunni, hafa spurt hvort Landhelgisgæslan geti ekki lagt niður sína stjórnstöð? Svarið er einfaldlega að það er ekki mögulegt því hún þjónustar gæslueiningar, þ.e. varðskip og loftför, og stjórnar aðgerðum í neyðartilfellum. Þjónusta stjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar er í raun óaðskiljanleg frá annarri starfsemi stofnunarinnar. Fólki sem vinnur við söfnun upplýsinga og símsvörun utan stofnunarinnar getur ekki stjórnað aðgerðum Landhelgisgæslunnar. Þá er spurt, hvers vegna getur Landhelgisgæslan ekki sætt sig við að aðrir safni upplýsingunum og taki við neyðartilkyningum? Ástæðan er einfaldlega sú að mikill ávinningur er að því fyrir viðbragðsaðila að fá upplýsingar strax og þurfa ekki að treysta á milliliði í þeim efnum. Erfitt getur verið fyrir þann sem safnar upplýsingunum að meta hvort þær hafa gildi fyrir Landhelgisgæsluna yfirleitt og getur átt sér stað að upplýsingar berist ekki sem stofnunin þarf raunverulega á að halda eða þær berast alltof seint. Slíkt hefur komið fyrir í neyðartilfellum og valdið því að ekki var hægt að bregðast eins skjótt við og vilji stóð til. Þegar mannlíf eru í húfi skiptir hver mínúta máli.

Hvað Slysavarnarfélagið Landsbjörg varðar þá hefur Landhelgisgæslan ávallt verið jákvæð gagnvart því og viljað tryggja starfsmönnum Tilkynningarskyldunnar og sjóstjórn björgunarsveita góða starfsaðstöðu í stjórnstöðinni. Einnig má benda á að strandgæslur/björgunarstjórnstöðvar erlendis taka yfirleitt sjálfar beint við neyðartilkyningum t.d. í Bandaríkjunum, Kanada, Hollandi, Finnlandi, Bretlandi og Írlandi svo eitthvað sé nefnt. Bandaríkjamenn eru að koma sér upp sambærilegri vaktstöð og frumvarpið mælir fyrir um og er hún að sjálfsögðu í höndum strandgæslunnar þar. Sjá heimasíðu vaktstöðvar bandarísku strandgæslunnar. <http://www.uscg.mil/hq/g%2Da/ndrsm/index.htm>

Landhelgisgæslan harmar að vaktstöðvarfrumvarpið skuli samið án nokkurs tillits til starfsemi Landhelgisgæslunnar sem sér um fjölmörg þeirra verkefna sem kveðið er á um í frumvarpinu. Landhelgisgæslan býr yfir mikilvægum upplýsingum og sérþekkingu sem getur komið að notum við að finna hagkvæmustu leiðina til að uppfylla kröfur samkvæmt framangreindri Evróputilskipun. Landhelgisgæslan fagnar viðleitni til að koma öllum upplýsingum um skipaferðir á einn stað en telur það misskilning að skapa einn milliliðinn í viðbót. Landhelgisgæslan hefur rekið bæði vaktstöð og stjórnstöð saman um áratuga skeið og myndu verkefni sem frumvarpið mælir fyrir um styrkja þá starfsemi.

Í siðareglum FAO (Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna) segir í kafla um skyldur ríkja varðandi fiskveiðar, nánar tiltekið í grein 8.1.6. að ríki ættu að gera samninga hvert fyrir sig, með öðrum ríkjum eða með viðeigandi alþjóðastofnunum um að fella fiskveiðar undir leitar- og björgunarkerfi á sjó. Landhelgisgæslan er sammála þessari stefnu enda er hún sjófarendum til hagsbóta og stuðlar að ábyrgri fiskveiðistjórnun.

Um 1. gr. frumvarpsins

Í greininni segir að samgönguráðherra fari með yfirstjórn mála er varða vaktstöð siglinga. Þess ber að geta að mjög mörg verkefni vaktstöðvarinnar heyra nú undir dómismálaráðherra og Landhelgisgæsluna. Samkvæmt auglýsingu nr. 96/1969 fer dómismálaráðuneytið með löggæslu, gæslu landhelgi og fiskimiða, sjómælingar,

sjúkortagerð, skipsströnd og vogrek. Björgunarsveitir, sjóbjörgun og neyðarsímsvörun eru einnig á verkefnasviði þess. Margvísleg verkefni sem falin eru vaktstöð siglinga í frumvarpinu eru nú þegar framkvæmd í stjórnstöð Landhelgisgæslunnar og á hennar verkefnasviði lögum samkvæmt. Sjá umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins. Landhelgisgæslan leggur til að 1. gr. frumvarpsins hljóði svo:

„Samgönguráðherra og dómsmálaráðherra fara með yfirstjórn mála er varða vaktstöð siglinga. Landhelgisgæsla Íslands fer með framkvæmd þeirra svo sem nánar er kveðið á um í lögum þessum.“

Aðrar greinar frumvarpsins breytist í samræmi við þetta.

Um 2. gr. frumvarpsins⁵

2. gr. 1. mgr.:

Varðandi markmið og hlutverk vaktstöðvar siglinga sem talin eru upp í greininni má geta þess að Landhelgisgæslan veitir nú þegar öryggisþjónustu við skip, sér um mengunareftirlit á hafinu, tekur á móti tilkynningum um skipaferðir og fleira og hefur þar að auki öflug björgunartæki til að bregðast strax við þegar neyðarkall berst. Í stjórnstöð Landhelgisgæslunnar eru starfsmenn með viðeigandi menntun og áratuga reynslu af sjómennsku og fjarskiptum. Síðast en ekki sist hafa þeir reynslu af stjórnun leitar og björgunar, móttöku og miðlun tilkynninga um skipaferðir og samstarfi við innlenda og erlenda aðila.

2. gr. a. um vöktun sjálfvirks tilkynningarkerfis og c. lið 1. mgr. um móttöku og miðlun neyðarkalla auk tilkynninga um óhöpp eða slys á sjó.

Landhelgisgæslan hefur það hlutverk skv. 1. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands nr. 25/1967 að veita hjálp við björgun manna úr sjávarháaska eða á landi, svo og að annast aðkallandi sjúkraflutninga, ýmist á eigin spýtur eða í samvinnu við Slysavarnafélag Íslands eða aðra aðila, sem að björgunarstörfum vinna. Einnig að aðstoða eða bjarga bátum eða skipum, sem kunna að vera strönduð eða eiga í erfiðleikum á sjó við Ísland, ef þess er óskað. Ennfremur að veita afskekktum stöðum eða byggðarlögum nauðsynlega hjálp eða aðstoð þegar eðlilegar samgöngur bregðast af ófyrirsjáanlegum orsökum, svo sem vegna hafíss, snjóalaga, ofviðra eða annarra náttúruhamfara.

Það hefur háð stjórnstöð Landhelgisgæslunnar við leit og björgun að hún hefur takmarkaðan aðgang að upplýsingum úr sjálfvirku tilkynningarkerfi skipa (STK) og verður að bíða eftir þeim frá öðrum aðilum þegar um neyðarástand er að ræða. Þetta veldur því að Landhelgisgæslan hefur ekki nægilega góða yfirsýn við leitar- og björgunarstörf. Landhelgisgæslan hefur eins og áður er nefnt vakið máls á þeirri hugmynd að stjórnstöð stofnunarinnar taki við rekstri sjálfvirks tilkynningarkerfis skipa (STK) í samstarfi við Slysavarnarfélagið Landsbjörg auk neyðarhlustunar strandarstöðva. Það er forsenda þess að skjótt sé brugðist við neyðarkalli að viðbragðsaðili fái milliliðalaust upplýsingar um neyðarástand. Ef Slysavarnarfélagið Landsbjörg hefur samvinnu við Landhelgisgæsluna á þessu sviði er sami aðilinn með allar upplýsingar um skipaferðir og einnig flest öll björgunartæki á sínum snærum. Landhelgisgæslan ber virðingu fyrir sérþekkingu og hæfni starfsfólks Tilkynningarskyldunnar og strandarstöðva og telur það stofnuninni til hagsbóta að fá

⁵ Sjá fylgiskjal nr. 1 sem er greinargerð um upplýsingar um skipaferðir sem berast stjórnstöð Landhelgisgæslu Íslands dags. 8. janúar 2003.

Það starfsfólk í lið með sér. Landhelgisgæslan tekur nú þegar milliliðalaust við mörgum neyðarköllum en það er ósk Landhelgisgæslunnar sem sjóbjörgunaraðila að öll neyðarköll frá sjó komi beint til stofnunarinnar.

Landhelgisgæslan hefur gert samning við bandarísku strandgæsluna um notkun forrits sem auðveldar leit og björgun því það reiknar út leitarsvæði með hliðsjón af veðri og sjávangangi og hefur margvislega aðra kosti. Þá er Landhelgisgæslan eini íslenski aðilinn sem hefur samstarfssamning við Varnarliðið á sviði leitar og björgunar og er það samkvæmt ósk Varnarliðsins. Einnig hefur Landhelgisgæslan samstarfssamning við danska sjóherinn á sviði leitar- og björgunar. Með því að fjölga innlendum aðilum sem koma að þessari starfsemi í stað þess að sameina þá er hætt við misskilningi þegar raunveruleg neyð skapast.

Áhyggjuefni er að frumvarpið gerir ráð fyrir að hægt sé að bjóða út rekstur vaktstöðvar siglinga. Landhelgisgæslan telur útilokað að setja vöktun neyðarfjarskipta í hendur einkaaðila og telur það ekki vera í þágu öryggis sjófarenda.

Í reglum um yfirstjórn leitar og björgunar nr. 207/1990 er kveðið á um hlutverk og ábyrgð Landhelgisgæslunnar við leitar- og björgunarstörf en samkvæmt henni hefur yfirstjórnin aðalaðsetur hjá Landhelgisgæslunni. Yfirstjórnin hefur samið reglur um skipulagningu leitar og björgunar, þ.á.m. um meðferð neyðartilkynninga í samræmi við ákvæði alþjóðasamningsins um leit og björgun á hafinu og önnur tilmæli Alþjóðasiglingastofnunarinnar í samræmi við 4. gr. reglnanna. Það er því með ólíkindum að samgönguráðuneytið og Siglingastofnun hafi samið frumvarpið algerlega án samráðs við yfirstjórn leitar og björgunar og Landhelgisgæsluna sem hefur lögboðið valdsvið á þessum vettvangi skv. framangreindum reglum dómsmálaráðuneytisins.

Landhelgisgæslan leggur til að móttaka neyðarkalla auk tilkynninga vegna óhappa og slysa á sjó verði í sjóbjörgunarstjórnstöð Landhelgisgæslunnar. Það leiðir af skilgreindu hlutverki stofnunarinnar vegna leitar og björgunar og möguleikum Landhelgisgæslunnar til tafarlausra viðbragða.

2. gr., 1. mgr. b. liður um móttöku og miðlun tilkynninga um hættulegan varning:

Landhelgisgæslan tekur nú við tilkynningum frá skipum vegna mengunar og geislavarna og hefur samstarf við Geislavarnir ríkisins og Hollustuvernd ríkisins (nú Umhverfisstofnun) um þau málefni. Landhelgisgæslan telur rökrétt að móttaka og miðlun tilkynninga frá skipum sem flytja hættulegan og/eða mengandi varning verði hjá Landhelgisgæslunni í ljósi hlutverks hennar sem viðbragðs- og eftirlitsaðila á því sviði. Þess ber að geta að í gildi er samkomulag milli Hollustuverndar ríkisins (áður Siglingastofnunar) og Landhelgisgæslu Íslands um samvinnu við eftirlit með mengun sjávar utan hafnarsvæða af völdum olíu og annarra skaðlegra efna. Þar eru ákvæði um gagnkvæma tilkynningarskyldu stofnananna.

2. gr. 1. mgr. d. liður um móttöku og miðlun tilkynninga frá farþegaskipum vegna talningar og skráningar farþega.

Landhelgisgæslan fær nú þegar flestar upplýsingar sem hér er kveðið á um á grundvelli reglna um landamærastöðvar og tilkynningarskyldu flytjenda nr. 223/2001

sem sett var til að framfylgja ákvæðum Schengen-samkomulagsins. Þær tilkynningar uppfylla nú þegar að mestu kröfu um móttöku og miðlun tilkynninga frá farþegaskipum vegna talningar og skráningar farþega. Landhelgisgæslan hefur auk þess hlutverk skv. reglugerð nr. 659/2000 um skráningu einstaklinga sem sigla með farþegaskipum. Landhelgisgæslan telur að stjórnstöð stofnunarinnar eigi að móttaka allar tilkynningar frá farþegaskipum. Það gerir hlutverk hennar sem björgunarstjórnstöðvar og eftirlitsaðila auðveldara en skv. V. kafla, 15. gr. c.lið SOLAS- (Alþjóðasamþykkt um öryggi mannlífa á hafinu)- skulu farþegaskip hafa um borð áætlun um samvinnu við viðeigandi leitar- og björgunarstjórnstöðvar til notkunar í neyðartilfellum. Áætlunin skal þróuð með samvinnu skips og leitar- og björgunaraðila og fá viðurkenningu frá hinu opinbera. Áætlunin skal innihalda ákvæði um reglulegar æfingar sem stjórnendur farþegaskipsins þurfa að framkvæma í samvinnu við næstu leitar- og björgunarmiðstöð.

2. gr. 1. mgr. e. liður um vöktun alþjóðlegs neyðar- og öryggisfjarskiptakerfis skipa (GMDSS) og ritstjórn fyrir þjónustu alþjóðlegs viðvörðunarkerfis skipa (NAVTEX).

Í samræmi við leiðbeiningar Alþjóðasiglingastofnunarinnar, IMO, “Guidance on minimum communication needs of maritime rescue coordination centres” (MRCC) telur Landhelgisgæslan heppilegt að neyðarhlustun verði í umsjá björgunarstjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar. Í leiðbeiningunum kemur m.a. fram.:

1.2. Markmið:

Hvað varðar fjarskipti skal björgunarstjórnstöð, MRCC geta m.a:

1. Tekið á móti neyðarköllum á sem fljótlegastan hátt (ef mögulegt, beint frá skipum) frá neyðar- og björgunarsvæði og tilkynna móttöku kallsins;
2. Virkja leitar- og björgunaraðila;
3. Samræma björgunaraðgerðir og;
4. geta tekið á móti og sent upplýsingar til hvaða aðila sem er í formi tilkynninga til sjófarenda.

Við er til reglna dómsmálaráðuneytisins um skipulag og yfirstjórn leitar- og björgunar á hafinu og við strendur Íslands nr. 207/1990 með síðari breytingum.

Um 2. gr. 1. mgr. f lið um skráningu skipa sem falla undir hafnarríkiseftirlit.

Tilkynningar um skipakomur koma beint til Landhelgisgæslunnar og hún hefur miðlað þeim til Siglingastofnunar að jafnaði einu sinni á dag. Landhelgisgæslan fær upplýsingar um öll erlend skip sem koma til landsins, bæði á grundvelli Schengen og 4. gr. laga 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands. Þessar upplýsingar eru notaðar af varðskipum og loftförum Landhelgisgæslunnar við eftirlit. Upplýsingarnar nýtast einnig við leit og björgun.

2. gr. 1. mgr. g. liður um móttöku tilkynninga og miðlun upplýsinga um bilanir í vitakerfinu og farartálma á sjó.

Þessar tilkynningar hafa í mörgum tilfellum komið beint frá varðskipum og loftförum Landhelgisgæslunnar og frá sjófarendum til stjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar og þeim miðlað til Siglingastofnunar. Landhelgisgæslan hefur tekið á móti slíkum upplýsingum um árabíl og komið áleiðis til rétttra aðila, ásamt því að senda

nauðsynlegar tilkynningar til sjófarenda. Sjá ákvæði laga um vitamál nr. 132/1999 en í 9. gr. segir:

Siglingastofnun Íslands skal sjá um að allar breytingar á leiðbeiningum til öryggis í siglingum verði tilkynntar sjófarendum. Auglýsingar skulu birtar minnst mánaðarlega í Tilkynningum til sjófarenda sem Sjómælingar Íslands gefa út.

Þess ber að geta að Sjómælingar Íslands, sem áður var sjálfstæð stofnun, er nú deild innan Landhelgisgæslu Íslands og það er því Landhelgisgæslan sem sér um að framfylgja þessu hlutverki þótt annað megi ráða af framangreindum lögum um vitamál. Í lögum um Landhelgisgæslu Íslands nr. 25/1967, 1. gr. f. lið er kveðið á um hlutverk Landhelgisgæslunnar sem felst í að tilkynna, fjarlægja eða gera skaðlaus reköld, tundurdufl, sprengjur eða aðra hluti, sem sjófarendum eða almenningi getur stafað hættu af.

2. gr. 2. mgr.

Í þessu ákvæði kemur fram að þjónusta vaktstöðvarinnar á að einskorðast við íslenska efnahagslögsögu. Landhelgisgæslan hefur fiskveiðieftirlit og almenna löggæslu innan efnahagslögsögunnar sem er um 758 þúsund km² auk eftirlits bæði með íslenskum og erlendum skipum á úthafsveiðisvæðum á grundvelli samninga um NEAFC og NAFO. Einnig hefur Landhelgisgæslan fjareftirlit með íslenskum fiskiskipum á úthafsveiðisvæðum og innan lögsagna erlendra ríkja. Leitar- og björgunarsvæði Íslands sem Landhelgisgæslan þjónustar er mun stærra eða 1,826,000 km². Þetta byggist á tillögum Alþjóðasiglingastofnunarinnar (IMO) sem íslensk stjórnvöld hafa ekki enn staðfest. Landhelgisgæslan hefur þó unnið samkvæmt þessu leitar- og björgunarsvæði um árabíl. Leitar- og björgunarsvæði Flugmálastjórnar er samsvarandi.

Landhelgisgæslan leggur áherslu á mikilvægi þess að ábyrgðarsvæði stöðvar sem tekur á móti neyðartilkynningum og öðrum tilkynningum frá skipum sé í samræmi við alþjóðasamning um leit og björgun á hafinu (International Convention on Maritime Search and Rescue SAR) frá 1979 sem Ísland samþykkti 20. apríl 1995. Þar segir að þjóðir skuli leitast við að ná samkomulagi sín á milli um skiptingu ábyrgðarsvæða. Þar segir einnig vegna ákvörðunar leitar og björgunarsvæða í grein 2.1.7.: “The delimitation of search and rescue regions is not related to and shall not prejudice the delimitation of any boundary between states”, eða með öðrum orðum, ákvörðun um takmörk svæðanna tengist ekki skal ekki hafa áhrif á afmörkun landamæra milli ríkja.

2. gr. 3. mgr.

Landhelgisgæslan telur æskilegt að öryggismál sjómanna og fleira sem kveðið er á um í frumvarpinu eigi að vera í höndum opinberra aðila og þeir axli ábyrgð á þessum verkefnum. Landhelgisgæslan varar við hugmyndum um einkavæðingu öryggisþjónustu við sjómenn að öðru leyti en hvað varðar rekstur og viðhald grunnfjarskiptakerfa.

Um 5. gr. frumvarpsins.

Nú þegar eru í gildi heimildir í lögum um fiskveiðar um notkun upplýsinga úr sjálfvirka tilkynningarkerfinu í þágu fiskveiðieftirlits sem Landhelgisgæslan annast í samvinnu við Fiskistofu en heimildina er að finna í 3. mgr. 6. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990. Aðeins Fiskistofa hefur þessa heimild, ekki Landhelgisgæslan. Það er því jákvætt að fram kemur í frumvarpinu að nota megi upplýsingar úr sjálfvirka tilkynningarkerfinu til eftirlits Landhelgisgæslunnar.

Varðandi gjaldtöku er spurning hvort Landhelgisgæslan og Fiskistofa þurfa að greiða fyrir upplýsingar þegar þannig stendur á. Hafa ber í huga samvinnu stofnananna og Tilkynningarskyldunnar og strandarstöðva sem hefur verið gjaldfrjáls af beggja hálfu hingað til.

Athygli vekur að í 2. mgr. er talað um skipaefirlit, fiskveiðieftirlit og eftirlit Landhelgisgæslu Íslands. Draga mætti þá ályktun að Landhelgisgæslan fari ekki með skipaefirlit og fiskveiðieftirlit á hafinu eins og þetta er orðað.

Um 6. gr. frumvarpsins

6. gr. 1. mgr.

Í greininni segir að öll íslensk skip skuli tilkynna staðsetningu sína gegnum sjálfvirkt tilkynningarkerfi með tilteknu millibili eftir því sem nánar er ákveðið í reglugerð með örfáum undantekningarheimildum. Landhelgisgæslan hefur nú fjareftirlit með fjölda íslenskra skipa sem stunda eða hafa stundað veiðar úr tilteknum fiskistofnum þar sem lögákveðið skilyrði er að vera í slíku fjareftirliti. Mörg hver hafa kosið að vera áfram í fjareftirliti hjá Landhelgisgæslunni í stað þess að tilkynna sig til Tilkynningarskyldunnar eftir að veiðum er lokið og ekki er lengur skylt að vera í fjareftirliti. Landhelgisgæslan sendir upplýsingar um viðkomandi skip tvisvar á sólarhring til Tilkynningarskyldunnar. Er hugmyndin að banna þeim skipum að vera áfram í fjareftirliti hjá Landhelgisgæslunni í stað Tilkynningarskyldunnar?

Að mati Landhelgisgæslunnar eru engin rök fyrir undanþáguheimildum sem ákvæðið mælir fyrir um. Nær væri að skerpa reglurnar og herða eftirlit með þeim. Vegna öryggissjónarmiða leggst Landhelgisgæslan eindregið gegn því að undanskilja tilkynningarskyldu skip og báta sem stunda veiðar nærri landi. Bátar nærri landi lenda í erfiðleikum eins og önnur skip.

6. gr. 2. mgr.

Vegna siglinga erlendra skipa inn í íslenska efnahagslögsögu þá tekur Landhelgisgæslan nú þegar við tilkynningum frá flestum þeirra annars vegar á grundvelli reglugerðar nr. 223/2001 um landamærastöðvar og tilkynningarskyldu flytjenda sem byggist á Schengen-samkomulaginu og hins vegar vegna ákvæða laga nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands sem gilda um öll erlend fiskiskip á leið um íslenska efnahagslögsögu. Þá sér Landhelgisgæslan um að framfylgja samningum við erlend ríki um fjareftirlit með fiskiskipum og fær því strax upplýsingar þegar skip þeirra þjóða sigla inn í efnahagslögsögu Íslands. Þetta kemur sér afar vel við fiskveiðieftirlit og gerir það markvissara. Verði vaktstöðin ekki hjá Landhelgisgæslunni er samt sem áður ekki hægt að taka þetta

hlutverk af Landhelgisgæslunni. Landhelgisgæslan er reiðubúin að taka við öllum þessum tilkynningum til að auðvelda sjófarendum að sinna tilkynningarskyldu sinni skv. margvíslegum laga- og reglugerðarákvæðum og koma þeim til réttra aðila.

Landhelgisgæslan leggur ríka áherslu á að sett verði heildarlöggjöf um aðgang og siglingu erlendra skipa í efnahagslögsögu Íslands. Það getur verið erfitt fyrir erlendan aðila sem þarf að fara um efnahagslögsögu Íslands að kynna sér löggjöfina, ef leita þarf í mörgum lögum og reglugerðum. Taka þarf mið að löggjöf nágrannaríkja okkar. Gefnar eru út leiðsögubækur og alþjóðlegir listar með upplýsingum um fjarskipti, tilkynningar ofl. fyrir skip áður en þau koma inn í efnahagslögsögu og/eða landhelgi ríkja.

Um 7. gr. frumvarpsins

Í greinargerð með frumvarpi þessu segir að ákvæðið sé af sama toga og ákvæði 6. gr. núgildandi laga um leiðsögu skipa nr. 34/1993 en það er ekki allskostar rétt. Í 6. gr. laganna segir m.a.:

Erlend veiðiskip, sem sigla inn í íslenska efnahagslögsögu, skulu tilkynna það Landhelgisgæslu Íslands. Í tilkynningu skal koma fram nafn skips, heimahöfn, þjóðerni, eigandi skips og útgerðaraðili, sé hann ekki eigandi, skipstjóri og umboðsmaður útgerðar hér á landi. Þá skal koma fram hver farmur er og magn ef um hættuleg efni er að ræða. Einnig skal geta áætlaðs komutíma og hvort óskað er leiðsögumanns.

Það er því rangt eða a.m.k. villandi að 7. gr. frumvarpsins sé af sama toga og 6. gr. laganna enda segir ekkert um hlutverk Landhelgisgæslunnar í 7. gr. vaktstöðvarfrumvarpsins. Í greinargerð þarf að útskýra betur tilgang greinarinnar, bæði hvað varðar Landhelgisgæsluna og einnig hvort hér er átt við íslensk eða erlend skip og hvers vegna miðað er við þessa tilteknu stærð og lengd skipa.

Um 8. gr. frumvarpsins

Um þessa grein frumvarpsins vísast til framangreindrar umsagnar um 2. gr., 1. mgr. b. liðar um móttöku og miðlun tilkynninga um hættulegan varning.

Varðandi frest til að tilkynna komu inn í efnahagslögsöguna þykir rétt að miða við 4. gr. laga um veiðar og vinnslu erlendra skipa nr. 22/1998 en þar er krafist tilkynningar með 6 klst. fyrirvara áður en komið er inn í lögsöguna og á 12 tíma fresti á meðan á siglingu stendur.

Breyta þarf heiti 8. gr. á þann veg að þar sé miðað við efnahagslögsöguna en ekki höfn.

Um 9. gr. frumvarpsins

Lagt er til að farmsendandi sendi tilkynningu til stjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar og upplýsi um borð í hvaða skip farmurinn verður settur og um ferðir skipsins.

Varðandi 8. og 9. gr. skalt bent á að nýlega birti Evrópusambandið svartan lista yfir 66 skip sem sigla um heimshöfm. Skipin voru sett á listann vegna ástands þeirra með tilliti til þess farms er þau flytja.

Um 10. gr. frumvarpsins

Landhelgisgæslan telur ekki ástæðu til að veita undanþágur skv. þessari grein.

Um 11.gr. frumvarpsins

Mikilsvert er að reglugerðir samkvæmt þessari grein séu gerðar í samráði við Landhelgisgæslu Íslands.

Um 18. gr.

Viðurlagaákvæði þyrfti að vera skýrara. Benda má á 10.-15. gr. laga um veiðar og vinnslu erlendra skipa nr. 22/1998 til hliðsjónar.

Um 20. gr.

Með lögum þessum eru felld úr gildi ákvæði laga og margvíslegra reglna og reglugerða sem mikilvægar eru fyrir siglingar og öryggi sjófarenda. Sem dæmi má nefna að með niðurfellingu laga nr. 56/1932 hverfur lagastoð reglna nr. 639/1983 um ýmsar ráðstafanir til öryggis við siglingar. Nauðsynlegt er að skoða þetta vandlega.



Hafsteinn Hafsteinsson
forstjóri.

Fylgiskjöl:

1. Greinargerð Gylfa Geirssonar forstöðum. fjarskipta- og upplýsingatæknisviðs og Hjalta Sæmundssonar aðalvarðstjóra i stjórnstöð Landhelgisgæslunnar dags. 8. janúar 2003 um upplýsingar um skipaferðir sem berast stjórnstöð Landhelgisgæslu Íslands.
2. Bréf forstjóra Landhelgisgæslu Íslands dags. 10. júní 2002 til ráðuneytisstjóranefndar um skipulag björgunarmála á Íslandi með greinargerð Landhelgisgæslunnar þar að lútandi.
3. Bréf forstjóra Landhelgisgæslu Íslands dags. 30. mars 2000 til dómsmálaráðherra með greinargerð Landhelgisgæslunnar um hlutverk og verkefni stjórnstöðvar stofnunarinnar.
4. Minnisblað og kynning Gylfa Geirssonar forstöðum. fjarskipta- og upplýsingatæknisviðs Landhelgisgæslunnar um sjóbjörgunarstjórnstöð og tilkynningarskyldu á ráðstefnu um björgunarmál sem haldin var 22. mars 2002.