

Alþingi
Erindi nr. P 128/949
komudagur 10.2.2003

Stjórnun leitar og björgunar á Íslandi

22. mars 2002

Samgönguráðuneytið

Jón Birgir Jónsson

Mars 2002

Stjórnstöðvar

Hér á Íslandi eru reknar margar stjórnstöðvar leitar og björgunar og byggist það á lögum um ýmsa málaflokka sem tengjast þessu verkefnum t.d. lögum um almannavarnir, Lögreglulögum, lögum um Landhelgisgæslu Íslands, lögum um loftferðir, siglingalögum o.fl. og reglugerðum með heimildum í fyrrnefndum lögum.

Einnig má segja að áratuga starfsemi slysavarnarfélaga, björgunarsveita og annarra félaga hafi sett svip á þessa starfsemi. Slysavarnarfélagið Landsbjörg, Landsstjórn björgunarsveita og svæðisstjórna vinna í umboði viðkomandi yfirvalda hverju sinni.

Stjórnstöðvar leitar og björgunar á Íslandi eru:

1. Lögreglustjórar hver í sínu umdæmi
 2. Ríkislögreglustjóri
 3. Stjórnstöð Flugmálastjórnar vegna leitar flugfara
 4. Stjórnstöð Landhelgisgæslu sem stjórnar leit og björgun á hafi
 5. Stjórnstöð Landsstjórnar björgunarsveita sem stjórnar leit og björgun við strendur
 6. Samræmingarstöð Almannavarna
1. Lögreglustjórar fara með yfirstjórn leitar og björgunar hver í sínu umdæmi, sbr. 6. gr. Lögreglulaga 19/1996 og geta kallað leitar- og björgunarstöðvar sér til aðstoðar ef þörf krefur. Ef flugfars er saknað stjórnar Flugmálastjórn leit þar til slysstaður finnst, sbr. 132. gr. laga um loftferðir 60/1998, en eftir það tekur lögreglustjóri í viðkomandi umdæmi við vettvangsstjórn. Samkvæmt lögum um skipströnd og vogrek 42/1926 fara lögreglustjórar með yfirstjórn á strandstað.
 2. Ríkislögreglustjóri hefur það hlutverk að veita lögreglustjórum aðstoð, sbr. 5. gr. Lögreglulaga 19/1996 og annast viðfangsefni sem eðli máls samkvæmt eða aðstæðna kalla á miðstýringu eða samhæfingu á landsvísu.
 3. Flugmálastjórn Íslands annast leit að loftförum þegar loftfars er saknað, því hefur hlekkst á eða farist, sbr. lög um loftferðir. Flugmálastjórn stjórnar leitarstarfi fram

Tillögur

Samkvæmt sameiginlegum tillögum og leiðbeiningum frá ICAO og IMO er mælt með því að einungis sé ein stjórnstöð leitar og björgunar flugfara og skipa í hverju landi eða eins fáar og landfræðilegar aðstæður leyfa svo þessu verkefni verði skilað af hæfustu starfskröftum og ekki verði neinn misskilningur né ágreiningur um hver sé ábyrgur hverju sinni.

Í heimsókn til Noregs og viðræðum við leitar- og björgunaraðila kom í ljós að þar eru tvær stjórnstöðvar leitar og björgunar í Noregi m.a. af landfræðilegum ástæðum, önnur fyrir norðurhluta Vesturstrandarinnar og hin fyrir suðurhluta og Oslófjörðinn.

Siglingastofnun Íslands hefur til þessa haft lítil afskipti af leit og björgun þó þar liggja mikil þekking á leitar- og björgunarmálum og hún leggi sitt af mörkum til þess að sinna öryggi á sjó. Siglingastofnun hefur í samvinnu við IMO haft yfirumsjón með allri neyðarhlustun frá skipum og bátum samkvæmt alþjóðasamningum sem hún hefur undirbúið sem tengiliður Íslands við IMO.

Siglingastofnun hefur einnig séð um DGPS, leiðréttingarkerfi fyrir alþjóðlegu staðsetningarkerfin, upplýsingar til sjófarenda um sjólag o.fl.

Landssími Íslands hefur á undanförunum áratugum sinnt ákveðnu hlutverki við leit og björgun á Íslandi vegna fjarskiptaþjónustu, hlustun á neyðarþjónustu skipa og flugvéla o.fl. en með breyttri tækni, fleiri aðila sem veita þessa þjónustu, t.d. Tetra-kerfi sem getur orðið ráðandi innan leitar og björgunarstarfa, er eðlilegt að þeir hverfi úr yfirstjórn.

Hér er því lagt til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á yfirstjórn leitar og björgunar:

1. Stjórnstöð Landhelgisgæslu verði felld inn í Miðstöð leitar- og björgunaraðgerða.
2. Miðstöð leitar- og björgunaraðgerða verði breytt í Stjórnstöð leitar og björgunar.
3. Yfir Stjórnstöð leitar og björgunar verði sérstök yfirstjórn sem ræður sér framkvæmdastjóra í samráði við Almannavarnarráð.
4. Reglum nr. 207/1990 verði breytt þannig að yfirstjórn sbr. gr. 2 skuli fara með yfirstjórn leitar og björgunar á öllu landinu, við strendur og á hafi.
5. Yfirstjórn skal vera skipuð ríkislögreglustjóra, flugmálastjóra, forstjóra Siglingastofnunar, forstjóra Landhelgisgæslu og formanni Slysavarnafélagsins Landsbjargar. Aðalaðsetur yfirstjórnar skal vera í Stjórnstöð leitar og björgunar.

strendur) er aðgerðum stýrt frá Gufunesi en slysi eða óhappi á landi er stýrt frá Stangarhyl.

6. Samræmingarstöð Almannavarna er virkjuð ef hættuástand kemur upp eða slys eftir skilgreiningu laga um almannavarnir 94/1962. Lögreglustjórar, með aðstoð almannavarnarnefnda á hættu- eða slysstað, fara með yfirstjórn aðgerða á staðnum en samræmingarstöð almannavarna stýrir aðgerðum utan hættu- eða slysstaðar, t.d. aðstoð ríkisstofnana, flutning að og frá slysstað, fjarskiptum o.fl. Almannavarnarráð (forstjóri Landhelgisgæslunnar er formaður ráðsins) er að jafnaði í stjórnstöð þegar stjórnstöð er virkjuð en framkvæmdastjóri Almannavarnarráðs stýrir aðgerðum í samræmingarstöð með aðstoð 3-5 fastra starfsmanna og fjölda aðila sem kallaðir eru til eftir eðli hættu eða slyss. Þegar stjórnstöð er ekki virkjuð stýrir framkvæmdastjórn skrifstofu Almannavarna ríkisins undir stjórn ráðsins með aðstoð 4-5 fastra starfsmanna. Samræmingarstöð Almannavarna er nú í húsi Lögreglunnar í Reykjavík.

Nú hafa ríkislögreglustjóri, Flugmálastjórn Íslands og Slysavarnarfélagið Landsbjörg undirbúið samstarfssamning um að starfrækja sameiginlega miðstöð leitar- og björgunaraðgerða vegna leitar loftfara og leitar og björgunaraðgerða á landi. Miðstöðin mun heita Landsbjörgunarmiðstöð Íslands. Flugmálastjórn hyggst leggja til flugstjórnarvinnustöð í björgunarmiðstöðinni. Ríkislögreglustjóri mun setja upp vinnustöð fyrir lögregluaðgerðir í miðstöðinni og Slysavarnarfélagið Landsbjörg mun setja upp vinnustöðvar. Flugmálastjórn Íslands fer með forræði í miðstöðinni vegna leitar að loftförum en ríkislögreglustjóri fer með forræði vegna leitar- og björgunaraðgerða á landi. Á sama hátt hefur ríkislögreglustjóri og Almannavarnir gert með sér samkomulag um samnýtingu á húsnæði o.fl. þar sem fyrrnefnd Landsbjörgunarmiðstöð Íslands verður til húsa.

Samstarfssamningar þessir eru stór áfangi í samstarfi þeirra aðila sem vinna að leitar- og björgunarstörfum og stuðlar að auknu samstarfi og bætir verulega skipulag leitar- og björgunaraðgerða.

Horft til framtíðar

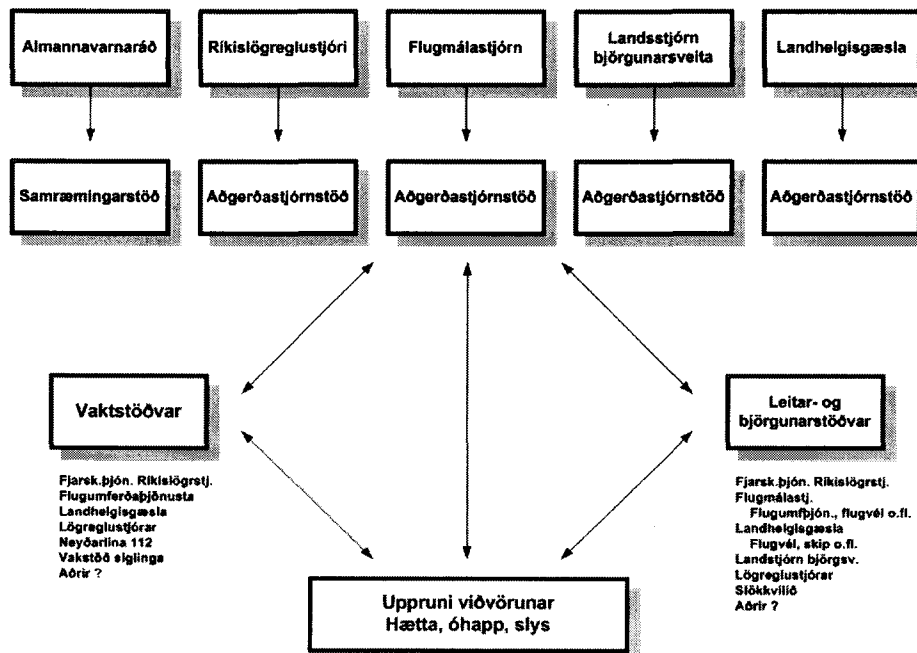
Stjórnstöðvar leitar og björgunar hjá lögreglustjórum í samvinnu við björgunarstöðvar, t.d. björgunarstöðvar Slysavarnafélagsins Landsbjargar o.fl., gengur mjög vel og er í flestum tilfellum til fyrirmyndar enda áratuga reynsla á slíku samstarfi.

Hér á eftir verður einungis fjallað um þau tilvik þegar hættuástand eða slys verður sem kallar á að samræmingarstöð Almannavarna sé virkjuð, flugfar tynist, skip lendir í sjávarháská eða ríkislögreglustjóri tekur við stjórn leitar og björgunar.

Miðað við eðli hættuástands eða slyss verður að virkja a.m.k. eina eða tvær af eftirfarandi stjórnstöðvum:

1. Samræmingarstöð Almannavarna.
2. Stjórnstöð ríkislögreglustjóra.
3. Stjórnstöð Flugmálastjórnar.
4. Stjórnstöð Slysavarnafélagsins Landsbjargar.
5. Stjórnstöð Landhelgisgæslu.

Með eftirfarandi mynd (Mynd 3) er reynt að sýna skipurit af stjórnunarferli en hver eining stýrir sínum eigin málaflokki.



Mynd 3. Skipurit leitar og björgunar í dag.

-
- ❖ samhæfa viðbrögð við leit og björgun
 - stjórnstöðvar;
 - ❖ taka við, staðfesta og miðla tilkynningum um neyð
 - vaktstöðvar;
 - ❖ sinna leit og björgun
 - leitar- og björgunarstöðvar.

Leitar- og björgunarþjónusta felst ekki aðeins í að finna fólk í neyð og forða því úr háaska heldur einnig að sinna fyrstu lækniaðstoð eða öðrum þörfum og koma eftirlifendum í öruggt skjól.

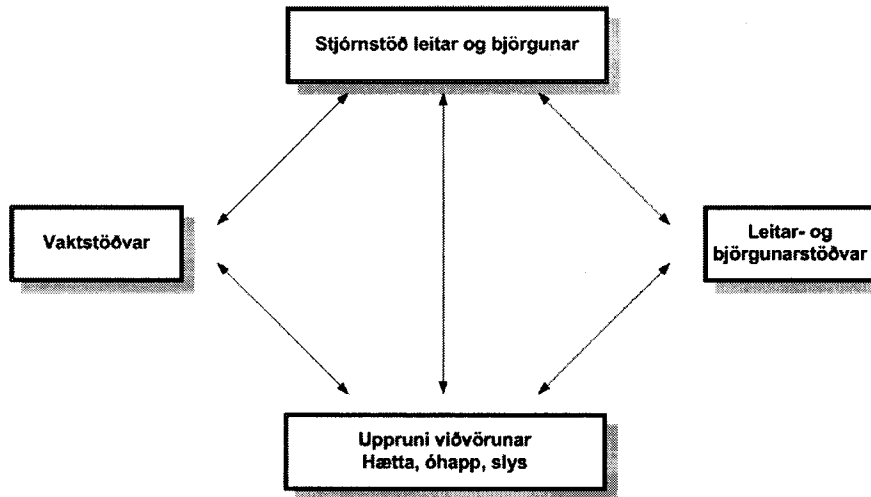
Ef litið er á leitar- og björgunarstörf á landsvísu sem hluta af leitar- og björgunarkerfi sem nær um allan heim hefur það áhrif á þær leiðir sem ríkið kann að fara til að koma því á, en það er markmið ICAO og IMO að sjá fyrir skilvirku hnattrænu kerfi þannig að hvar sem fólk siglir eða flýgur verður að vera leitar- og björgunarþjónusta fyrir hendi.

Í sameiginlegum leiðbeiningum frá ICAO og IMO er mælt með að hvert ríki setji upp sameiginlega leitar- og björgunarstjórnstöð sem hefur umsjón með leitar- og björgunaraðgerðum bæði fyrir flug og siglingar.

Sameiginlegri leitar- og björgunarstjórnstöð er unnt að koma á með lágmarkstilkostnaði með því að sameina stjórnstöðvar fyrir flug, siglingar o.fl. Mönnun væri á höndum þar til bærra stofnana og gæti falið í sér sameiginlega mönnun frá fleiri en einni stofnun.

Í leiðbeiningum ICAO og IMO er mikil áhersla lögð á góð samskipti milli allra aðila sem vinna hver á sína vísu að leitar- og björgunarstörfum og skilgreina þarf vel verkefni hvers aðila fyrir sig.

Stjórnstöð leitar- og björgunar verður að geta treyst að allir aðilar sinni sínum verkefnum en eftirfarandi mynd sýnir það samskiptakerfi fyrir leit og björgun sem ICAO og IMO mæla með.



Mynd 2. Leitar- og björgunarkerfi.

Leitar- og björgunarkerfi fær boð um neyð eða yfirvofandi neyð beint eða frá vaktstöðvum. Frá vaktstöð er neyðarviðvörðunum komið áfram til stjórnstöðvar. Upplýsingar sem vaktstöðvar og aðrir afla eru sendar strax til stjórnstöðvar leitar og björgunar.

Vaktstöðvar

Vaktstöð telst sérhver stöð, stofnun, eða eining sem á þátt í að taka við upplýsingum um mögulegt neyðarástand eða slys og senda það áfram til stjórnstöðvar leitar og björgunar.

Vaktstöðvar hér á landi eru m.a.:

- ❖ Fjarskiptaþjónusta ríkislögreglustjóra
- ❖ Flugumferðarþjónusta Flugmálastjórnar
- ❖ Landhelgisgæsla
- ❖ Lögreglustjórar
- ❖ Neyðarlína-112
- ❖ Vaktstöð siglinga
- ❖ Aðrir

Vaktstöð siglinga sem verið er að undirbúa og mun að öllum líkindum taka til starfa á næstunni mun fylgjast með umferð fiskiskipa og kaupskipa við strendur og hafið umhverfis landið. Vaktstöð er með vakt allan sólarhringinn alla daga ársins og fylgist með ferðum skipa og báta. Ef hættu eða vá kemur upp tilkynnir vaktstöð

siglinga til stjórnstöðvar leitar og björgunar um hættuástand og hefur leitar- og björgunarstörf samkvæmt sameiginlegri viðbragðsáætlun þar til stjórnstöð tekur yfir stjórnun leitar og björgunar.

Með stofnun Neyðarlínunnar-112 var miklum áfanga náð í vaktstöðvakerfi hér á Íslandi því í dag berast langflestar tilkynningar um hættuástand eða slys um viðbragðskerfi Neyðarlínunnar.

Vaktstöð sendir allar upplýsingar sem eru fyrir hendi samstundis til stjórnstöðvar. Skjámyndir eru sýndar samtímis á báðum stöðum, þ.e. einni vinnustöð verði komið upp í stjórnstöð. Stjórnstöð getur kallað allar þessar upplýsingar til sín frá vaktstöð hafi tilkynning um hættuástand komið beint til þeirra.

Þar sem því verður viðkomið er best að viðvaranir berist sjálfvirkt til stjórnstöðvar leitar og björgunar um örugga samskiptaleið.

Leitar- og björgunarstöðvar

Leitar- og björgunarstöð telst sérhver eining sem tekur þátt í leitar- og björgunaraðgerðum og vinnur undir stjórn stjórnstöðvar leitar og björgunar hvort sem það er lögreglustjóri, ríkislögreglustjóri, Flugmálastjórn, stjórnstöð Landhelgisgæslu, stjórnstöð Slysavarnafélagsins eða samræmingarstöð Almannavarna. Leitar- og björgunarstöðvar hér á landi eru m.a.:

Fjarskiptastöð ríkislögreglustjóra

Flugmálastjórn, flugumferðarstjórn, flugvél o.fl.

Landhelgisgæsla, flugvél, þyrla, varðskip o.fl.

Lögreglustjórar

Samræmingarstöð Almannavarna

Slökkvilið

Slysavarnafélagið Landsbjörg

Aðrir

Aðalverkefni leitar- og björgunarstöðva er að lágmarka leitartíma og ná á neyðarstað til björgunar á sem stytstum tíma.

Alþjóðlegt samstarf um leit og björgun

Sérhver þjóð verður að sinna leit og björgun innan sinna landamæralögsögu en vegna sérstöðu Íslands sem eylands með viðfeðmt hafsvæði og loftrými umhverfis landið ber okkur í samvinnu við nágrannaríki okkar og í samræmi við alþjóðlega samninga að sinna mjög umfangsmiklum leitar- og björgunarstörfum.

Þær tvær stofnanir Sameinuðu þjóðanna sem helga sig öryggi, leitar- og björgunarstörfum eru Alþjóðaflugmálastofnunin (ICAO) í flugi og Alþjóðasiglingamálastofnunin (IMO) í siglingum.

Þessar tvær stofnanir hafa lagt sig fram um að koma á samstarfi sín í milli, milli þjóða, nágrannaríkja og milli yfirvalda flugs og siglinga. Í því skyni hafa þessar stofnanir gefið sameiginlega út leiðbeiningar til að aðstoða yfirvöld til þess að koma á hagkvæman hátt á virkri leitar- og björgunarþjónustu, ýta undir samstillingu þessarar þjónustu og tryggja að fólk í neyð fái aðstoð án tillits til þjóðernis eða aðstæðna.

Yfirvöld ríkja eru hvött til að stuðla að, þar sem unnt er, samstillingu leitar- og björgunarþjónustu í flugi og siglingum.

Með aðild Íslands að alþjóðasamningnum um öryggi mannlífa á hafinu (SOLAS), alþjóðasamningnum um leit og björgun á sjó (SAR) og Alþjóðaflugmálasáttmálanum (CHICAGO-sáttmálanum) hefur Ísland gengist undir að veita tiltekna leitar- og björgunarsamhæfingu og þjónustu í flugi og siglingum.

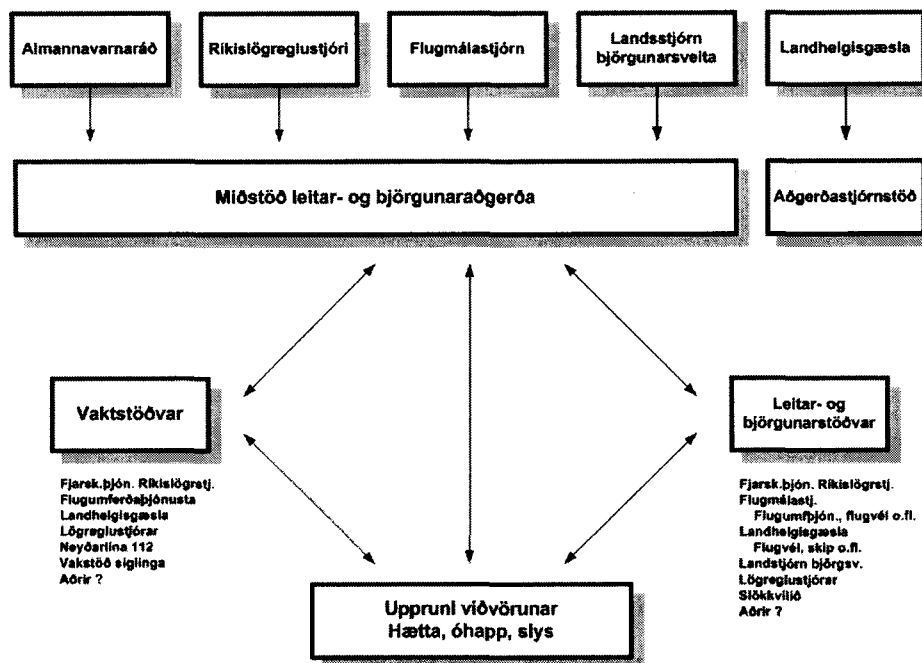
Fyrirnefndar leiðbeiningar eða handbækur sem ICAO og IMO hafa þróað og gefið út eru í þrem hlutum (IAMSAR Manual I, II og III, International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual).

1. Alþjóðleg handbók um leit og björgun (Organization and Management).
2. Alþjóðleg handbók um leit og björgun fyrir björgunarsveitir.
3. Alþjóðleg handbók um leit og björgun fyrir hreyfanlegar björgunarsveitir.

Hér er eingöngu vísað til 1. hluta, þ.e. um stjórnunarhluta þessa verkefnis.

Sérhvert leitar- og björgunarkerfi verður að vera byggt upp þannig að því sé unnt að sinna eftirfarandi þáttum á skilvirknan hátt:

Með væntanlegum samstarfssamningum annars vegar milli ríkislögreglustjóra og Almannavarna ríkisins og hinsvegar milli ríkislögreglustjóra, Flugmálastjórnar og Slysavarnafélagsins Landsbjargar, um að starfrækja sameiginlega miðstöð leitar- og björgunaraðgerða breytist skipurit leitar- og björgunarmála verulega.



Mynd 4. Skipurit leitar- og björgunar eftir samstarfssamninga.

Eins og sjá má af mynd 4 mun stjórnunarferli við leitar- og björgunaraðgerðir batna verulega og verða bæði öruggara og hagkvæmara þegar Miðstöð leitar- og björgunaraðgerða verður tekin í notkun sem verður að öllum líkindum 2003.

Tengsl stjórnstöðvar við vaktstöðvar og þó einkum við björgunarstöðvar og björgunareiningar gerir leit og björgun á vettvangi mun skilvirkari.

Þrátt fyrir þessar breytingar geta verið 5 stjórnendur í stjórnstöð. Ef samræmingarstöð Almannavarna er virkjuð stjórnar Almannavarnarráð með sinn framkvæmdastjóra sem stýrir Miðstöð björgunaraðgerða, ef flugfar tynist stjórnar Flugmálastjórn aðgerðum í Miðstöð við leit að flugfari, en ríkislögreglustjóri tekur síðan við eftir að flugfar er fundið og stjórnar aðgerðum við björgun o.s.frv., en ef skip lendir í sjávarháska á hafi úti stýrir Landhelgisgæslan aðgerðum í sinni stjórnstöð.

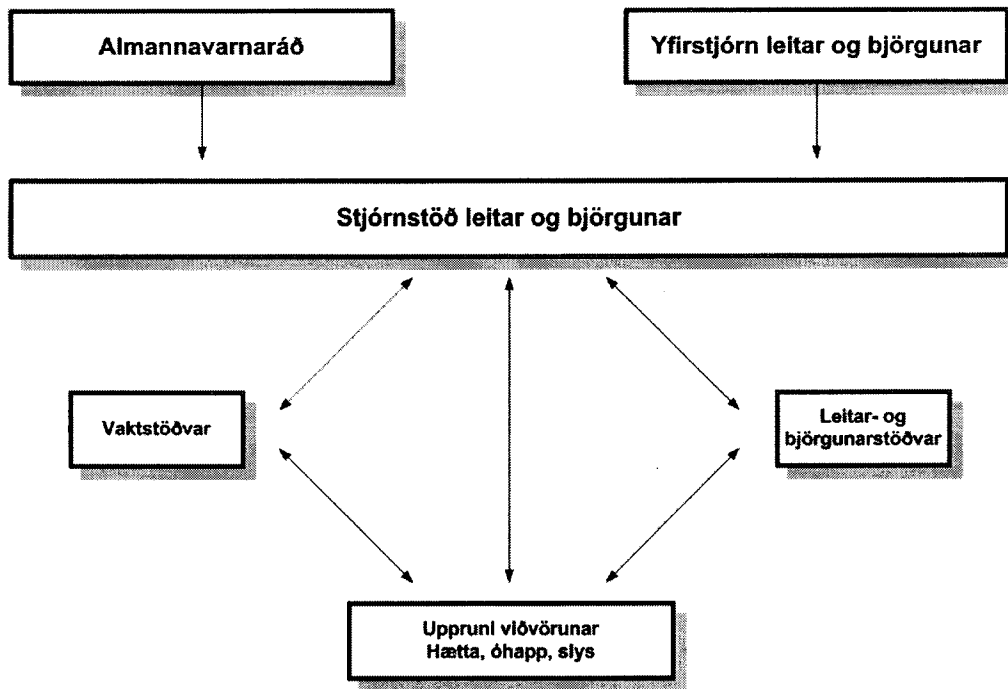
til þess að slysstaður á landi finnst en þá tekur, eins og áður hefur verið greint frá, lögreglustjóri viðkomandi svæðis við ábyrgð á vettvangsstjórn. Leitarsvæði Flugmálastjórnar er lofthelgi og það leitarsvæði á alþjóðlegu hafsvæði sem skilgreint er samkvæmt samningi gerðum milli ICAO og Íslands. Aðsetur stjórnstöðvar þegar hún er virkjuð er í starfsstöð flugumferðarþjónustunnar.

4. Stjórnstöð Landhelgisgæslu Íslands annast m.a. aðgerðastjórn á hafinu utan þess svæðis sem stjórnstöð Slysavarnarfélagsins Landsbjargar annast meðfram strönd landsins og á svæðinu næst henni, sbr. 1. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands 25/1967 og reglum nr. 207/1990 um skipulag og yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu og við strendur Íslands. Aðsetur stjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar er í hennar eigin stjórnstöð en þar vinna um 7 starfsmenn í fastri vinnu. Stjórnstöð Landhelgisgæslunnar er í sama húsi og skrifstofa Landhelgisgæslunnar. Þegar stjórnstöð Landhelgisgæslunnar eða Slysavarnarfélagsins Landsbjargar berst neyðartilkynning eru stjórnstöðvar virkjaðar og aðgerðir hafnar tafarlaust. Hvor stjórnstöð lætur hina fylgjast grannt með öllum aðgerðum.

5. Stjórnstöð Slysavarnarfélagsins leitar alltaf til stjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar og spyr hvort stjórnstöð Landhelgisgæslu taki yfir stjórnun aðgerða þó óhapp sé á svæði Slysavarnarfélagsins. Ef stjórnstöð Landhelgisgæslu tekur við stjórnun aðgerða breytist hlutverk Slysavarnarfélagsins og taka þeir þátt í leit og björgun undir stjórn Landhelgisgæslunnar.

Ef óhapp eða slys er við strendur og líkur á að skipsfar strandi er hlutaðeigandi lögreglustjóra tilkynnt um atvik. Slysavarnarfélagið Landsbjörg, eða deildir þess, hafa um áratuga skeið annast leit og björgun eða allt frá því að SVFÍ var stofnað árið 1928. Auk leitar- og björgunarstarfs á landi í samvinnu við viðkomandi lögreglustjóra, samkvæmt áður nefndum reglum nr. 207/1990 um skipulag og yfirstjórn leitar og björgunar á hafinu, annast stjórnstöð Slysavarnarfélagsins aðgerðastjórn meðfram strönd landsins og á svæðinu næst henni.

Ef neyðartilkynning berst frá hafi eða við strönd til stjórnstöðvar Slysavarnarfélagsins er stjórnstöð virkjuð tafarlaust, en eins og segir um stjórnstöð Landhelgisgæslunnar er óhapp eða slys strax tilkynnt til stjórnstöðvar Landhelgisgæslunnar. Stjórnstöð Slysavarnarfélagsins Landsbjargar er ýmist í Gufunesi eða í húsi þeirra við Stangarhyl í Árbæ. Ef óhapp eða slys er á sjó (við



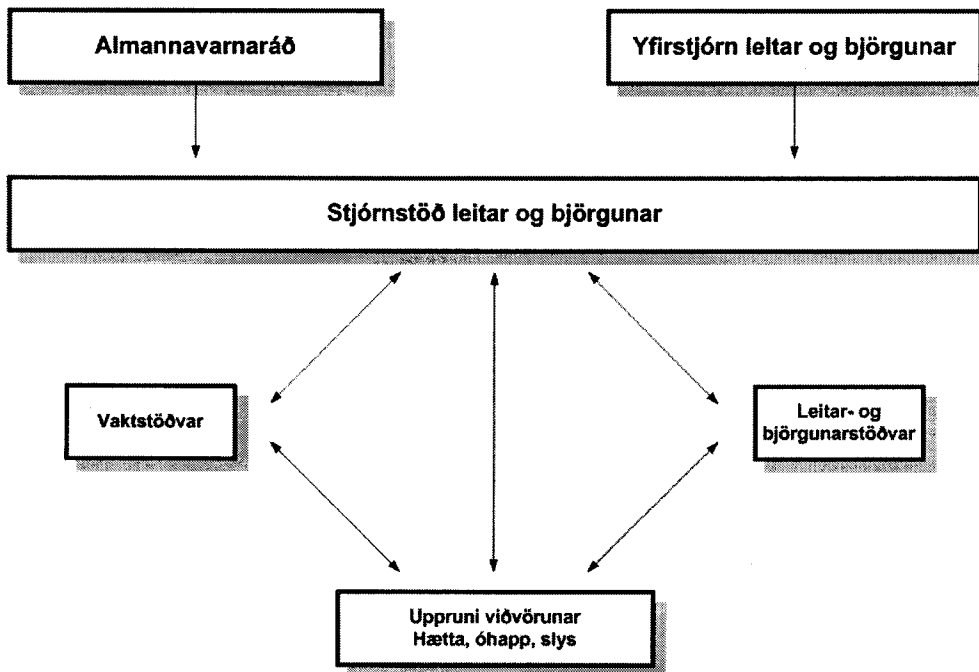
Mynd 5. Tillaga að nýju skipuriti leitar og björgunar.

Mynd 5 sýnir tillögur að nýju skipuriti sem fellur að tillögum ICAO og IMO.

Eins og áður hefur komið fram hér að framan eru handbækur og leiðbeiningar ICAO og IMO einungis ætlaðar til leiðbeiningar og er ríkjum heimilt að koma með eigin hugmyndir um stjórnerfi um leit og björg.

Fundarstjóri, góðir ráðstefnugestir.

Í þessari umfjöllun hér á eftir um stjórnun leitar og björgunar á Íslandi er lagt til að komið verði upp einni stjórnstöð leitar og björgunar, þ.e. að sameinaðar verði stjórnstöðvar Ríkislögreglu, Landhelgisgæslu, Flugmálastjórnar, Slysavarnafélagsins Landsbjargar og samræmingarstöð Almannavarnarráðs. Þessi stjórnstöð verði að jafnaði undir sérstakri yfirstjórn ríkislögreglustjóra, flugmálastjóra, forstjóra Landhelgisgæslu, forstjóra Siglingastofnunar og formanni Slysavarnafélagsins Landsbjargar en Almannavarnarráð taki við yfirstjórn þegar virkja þarf samræmingarstöð þeirra í samræmi við lög um Almannavarnir.



Mynd nr. 1. Tillaga að nýju skipuriti leitar og björgunar.

Tillögur þessar eru í samræmi við leiðbeiningar og tillögur sem Alþjóðaflugmálastofnunin (ICAO) og Alþjóðasiglingastofnunin (IMO) hafa gefið út sameiginlega til að aðstoða yfirvöld til þess að koma á hagkvæman hátt virkri leitar- og björgunarþjónustu, ýta undir samstillingu þessarar þjónustu og tryggja fólki í neyð bestu fánlega þjónustu sem þjóðin getur veitt.