

SIGLINGAVERND - HAFNAVERND
NÝ ALÞJÓÐLEG ÁKVÆÐI SEM GERA KRÖFUR UM AÐGERÐIR UM
BORÐ Í SKIPUM OG Í HÖFNUM GAGNVART ÓGNUNUM OG
FJANDSAMLEGUM AÐGERÐUM

1. Inngangur.

Í kjölfar hryðjuverkanna í Bandaríkjunum 11. september 2001 fór af stað umræða á vettvangi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar, IMO, um með hvaða hætti koma mætti í veg fyrir að skip yrðu notuð til hryðjuverka á önnur skip, mikilvæg mannvirki eða jafnvel borgir. Þóttust menn sjá verulega hættu á að hryðjuverkasamtök og samtök, sem hafa að markmiði að beita skæruhernaði, ógnunum og fjandsamlegum aðgerðum, gætu átt mjög auðvelt með að ná yfirráðum yfir skipum, stórum sem smáum, og nýtt þau til að valda enn víðtækara og alvarlegra tjóni og mannlegum hörmungum með tiltölulega lítilli fyrirhöfn. Jafnframt þóttust menn sjá að slík samtök gætu tortímt einstökum skipum sem flytja t.d. hættulegan varning og valdið með því ekki aðeins mannlegum hörmungum og tjóni heldur einnig mikilli og lítt viðráðanlegri mengun. Í þeim tilgangi að fæla slík samtök og einstaklinga frá því að grípa til fjandsamlegra aðgerða og í það minnsta gera þeim erfiðara um vik að koma slíkum hugmyndum í framkvæmd, var samþykkt að gera breytingar á Alþjóðasamþykktinni um öryggi mannlífa á hafinu, SOLAS-samþykktinni, þannig að hún hefði að geyma kröfur um tilteknar verndarráðstafanir og kröfur um aðgerðir, sem miðuðu að því að hindra eða koma í veg fyrir hryðjuverk um borð í eða í tengslum við rekstur skipa. Hin almennu ákvæði um siglingavernd er að finna í þeim breytingum sem gerðar voru á SOLAS-samþykktinni. Í sérstökum viðaukum við samþykktina er hins vegar að finna nánari ákvæði um með hvaða hætti ákvæðum SOLAS samþykktarinnar skuli fullnægt. Viðaukar þessir eru tveir. Annar viðaukinn, A-hlutinn, hefur að geyma skuldbindandi ákvæði en hinn viðaukinn, B-hluti, hefur að geyma leiðbeinandi ákvæði. Drög að nýjum reglum á sviði siglingaverndar, með varnir gegn hryðjuverkum að markmiði, voru samþykktar á fundi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar IMO á fundi í London í desember 2002. Þær reglur ná bæði til skipa og hafna. Í grundvallaratriðum felast í þessum kröfum svipaðar kröfur og þær sem um árábil hafa verið gerðar í farþegaflugi. Samþykkt Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar gerir ráð fyrir að hin nýju ákvæði taki gildi 1. júlí 2004, eða eftir rétta 10 mánuði.

2. Markmið

Markmið með ákvæðum ISPS-kóðans er skilgreint í A-hluta ISPS viðaukas. Þar segir að markmið siglingaverndar sé:

- 2.1. að móta alþjóðlegan grunn að samstarfi milli aðildarríkja, opinberra aðila, sveitastjórna, siglingageirans og hafna við að greina ógnanir og grípa til fyrirbyggjandi ráðstafanna gagnvart váatvikum, sem kunna að ógna öryggi skipa og hafna sem tengjast alþjóðasiglingum.
- 2.2 að skilgreina innbyrðis hlutverk og ábyrgð aðildarríkja, opinberra aðila, sveitarstjórna, útgerða og hafna að því er varðar að tryggja innlenda og alþjóðlega siglingavernd.
- 2.3 að tryggja skjóta og markvissa söfnun og miðlun upplýsinga er varða siglingavernd, t.d. með því að

- 2.3.1 að skilgreina aðferðarfræði við gerð áhættumats, sem nýtist við gerð viðbragðsáætlana og verndarráðstafana fyrir mismunandi vástíg
- 2.3.2 að skapa tiltrú á að nægar og viðeigandi verndarráðsstafanir séu viðhafðar.

3. Gildissvið.

Þessi nýju ákvæði um siglingavernd ná til allra skipa sem falla undir ákvæði SOLAS samþykktarinnar, þ.e. eru í alþjóðlegum siglingum og mælast stærri en 500 brúttotonn, önnur en fiskiskip og herskip. Þetta þýðir að almenn kaupskip, olúflutningaskip, skemmtiferðaskip og önnur slík skip sem eru í förum milli landa falla undir þessi nýju ákvæði.

Þessi nýju ákvæði gilda um allar hafnir sem þjóna skipum sem alþjóðasamþykktin nær til, þ.e. þeim skipum sem falla undir ákvæði samþykktarinnar.

Alþjóðasamþykktin gerir ekki ráð fyrir að þessu nýju ákvæði nái til skipa í innanlandssiglingum, þ.e. til strandferðaskipa og ferja sem aðeins eru í innanlandssiglingum. Hins vegar liggja á borði Evrópusambandsins tillögur um að hin nýju ákvæði verði látin ná til innanlandssiglinga, þ.e. til farþegaskipa, ferja og flutningaskipa í innanlandssiglingum. Það kemur ekki í ljós fyrir en síðar í haust hvort og þá hvenær skip í innanlandssiglingum skuli einnig lúta sömu eða hliðstæðum kröfum.

Hér á landi eru um 30 hafnir eða viðlegukantar þar sem kaupskip í alþjóðlegum siglingum koma til hafnar. Aðeins hluti þessara hafna þarf væntanlega að fullnægja þessum kröfum að staðaldri. Þetta skýrist af því að sumar þessara hafna taka á móti skemmtiferðaskipum og það aðeins yfir sumartímann. Þá er umferð skipa um margar aðrar hafnir þannig að þangað koma kaupskip aðeins tilfallandi t.d. við útskipun á mjöli og lýsi.

4. Undirbúningur að framkvæmd og gildistöku.

Hinar nýju skuldbindingar Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar um siglingavernd og þau verkefni sem framkvæma þarf til að mæta kröfum alþjóðasamþykktarinnar falla eðlilega undir forræði Siglingastofnunar Íslands. Hins vegar eru veigamiklir þættir í samþykktinni sem tilefni er til að lúti forræði stofnana dómsmálaráðuneytis. Þá fela ákvæði samþykktarinnar í sér kröfur til bæði skipa, kaupskipaútgerða og hafna.

Samgönguráðherra hefur skipað stýrihóp undir formennsku Thomasar Möller sem hefur fengið það hlutverk að gera tillögur um með hvaða hætti ákvæðum alþjóðasamþykktarinnar verði komið í framkvæmd hér á landi. Skal starfshópurinn gera tillögur um ábyrgð og valdsvið þeirra sem að þessum málum koma. Gert er ráð fyrir að stýrihópurinn leggi fram tillögur um hlutverk, ábyrgð og valdsvið bæði stjórnarsýslunnar, hafnanna og kaupskipaútgerðanna í októbermánuði..

Þær skuldbindingar sem lúta að skipum fela í sér viðbrögð við grunsamlegum atvikum eða meintum ógnunum, tilkynningum og viðbrögðum við slíkum atvikum, takmörkun aðgangs að mikilvægum búnaði skipsins eða einstökum skipshlutum sem og ráðstöfunum sem tryggja að ekki sé átt við farm skipsins eða vistir sem skipið fær um borð í höfnum. Útbúa skal áhættumat og verndaráætlun fyrir hvert skip, sem fánaríki skipsins fær síðan til umsagnar og samþykktar. Í sérhverju skipi fer verndarfulltrúi skips með ábyrgð á því að farið sé að ákvæðum alþjóðasamþykktarinnar. Sérhver kaupskipaútgærd skal síðan skipa verndarfulltrúa útgærdar sem ber ábyrgð á málefnum siglingaverndar gagnvart viðkomandi útgærd.

Alþjóðasamþykktin gerir ráð fyrir að sérhverja höfn eða aðgreinda hlutar hafnar megi skilgreina sem tiltekið hafnarsvæði og sem lúta skal sérstakri verndaráætlun og stjórn sérstaks verndarfulltrúa. Þannig má gera ráð fyrir að t.d. Sundahöfn og Holtabakki verði aðgreind hafnarsvæði með aðskildar verndaráætlanir, þó svo að ekkert sé því til fyrirstöðu að hafnarsvæðið geti verið eitt og sameiginlegt og með sameiginlega verndaráætlun. Með samþykkt á ákvæðum siglingaverndar á vettvangi Alþjóðasiglingastofnunar eru líklega í fyrsta skipti lagðar samræmdar alþjóðlegar skuldbindingar á starfsemi hafna. Þær skuldbindingar sem í alþjóðasamþykktinni felast bera þess merki að þær eigi frekar við um stórar Evrópuhafnir fremur en litlar fjölnotahafnir, sem algengastar eru hérlendis. Afleiðing þessa er að ákvæði alþjóðasamþykktarinnar falla ekki vel að íslenskum aðstæðum. Sama gildir um leiðbeiningar og túlkanir á ákvæðunum sem og þeim lausnum sem aðrar þjóðir horfa á til lausnar á þeirra vanda. Alþjóðasamþykktin felur hins vegar í sér heimildir aðildarríkja til að grípa til jafngildra ráðstafana, sem tilefni kann að vera til að nýta við val á þeim ráðstöfunum sem ráðgert er að viðhafa í íslenskum höfnum. Hafnir skulu láta gera sérstakt áhættumat í þeim tilgangi að leiða í ljós veika hlekki í viðbúnaði hafnarinnar. Á grundvelli áhættumatsins eru síðan útbúin verndaráætlun sem tilgreinir þær ráðstafanir sem viðhafa skal og sem hafa að markmiði að draga úr líkum á ógnunum eða afleiðingum hættulegra atvika þeirra áhættuþátta sem áhættumatið gaf til kynna að gætu helst ógnað öryggi hafnarinnar.

Í alþjóðasamþykktinni felast skuldbindingar sem lúta að hlutverki lögreglu og þeirra sem bera ábyrgð á öryggi og vörnum landsins, en lögreglan þekkir best til þeirra aðferða sem hryðjuverkamenn eða hópar nota og getur gripið inn þegar og ef upp koma atvik sem kalla á fyrirvaralausar aðgerðir. Eðlilegt þykir að Ríkislögreglustjóri beri ábyrgð á þessum þætti siglingaverndar. Þá er rætt um með hvaða hætti taka skuli á móti tilkynningum frá skipum eða erlendum stjórnvöldum um málefni sem varða siglingvernd og sem ber að meðhöndla sem trúnaðarupplýsingar. Þá er unnið að því að skoða með hvaða hætti það eftirlit, sem áskilið er með farmi sem komið er með til hafna, skuli háttað og hvernig það tengist því eftirliti sem viðhafa skal af hálfu tollayfirvalda.

Það er vel flestum ljóst að líkur á því að skipulögð hryðjuverk eigi sér stað hér á landi eru væntanlega minni en á því að sömu hryðjuverk verði unnin víða erlendis. Hér horfum við til þess að landið er afskekkt, gott eftirlit er með komu allra skipa og manna til landsins auk þess sem það hefði væntanlega lítið gildi að ógna íslenskum hagsmunum þar sem þjóðin leikur ekki stórt hlutverk í alþjóðlegum vettvangi. Hins vegar verður að horfa til þess að hryðjuverkhópar kunna að nota sér friðsamlegt orðspor þjóðarinnar til að koma höggi á hagsmuni annarra þjóða og misnota þar með þá stöðu hlutleysis og öryggis sem þjóðin hefur öðlast meðal annarra þjóða. Það

verður því ekki hjá því komist að viðhafa hér þær ráðstafanir sem duga til að fæla hryðjuverkahópa eða einstaklinga frá hvers konar hugmyndum um að koma áætlunum sínum í framkvæmd hérlendis og tryggja að Ísland verði aldrei veikur hlekkur í alþjóðlegum hryðjuverkavörnum.

5. Handbók fyrir hafnir.

Af hálfu Siglingastofnunar Íslands hefur verið fylgst með því með hvaða hætti okkar nágrannaþjóðir haga undirbúningi að framkvæmd siglingaverndar. Í ljós kemur að þjóðirnar fara ólíkar leiðir og grípa til ólíkra ráðstafana. Siglingastofnun hefur fengið leyfi norskra stjórnvalda til að þýða handbók um gerð áhættumats fyrir hafnir og um gerð verndaráætlunar, sem þýdd hefur verið á íslensku og staðfærð. Drög að handbók fyrir íslenskar hafnir liggja nú á vefsíðu Siglingastofnunar Íslands, www.sigling.is og er hún opin öllum þeim sem áhuga hafa á. Gert er ráð fyrir að hafnir geti á grundvelli þeirra leiðbeininga sem þarna er að finna hafið undirbúning að gerð áhættumats.

6. Verkefni sem leysa þarf á næstu 3 mánuðum.

Þrátt fyrir að fulltrúar Siglingastofnunar Íslands, Hafnarsambands sveitarfélaga, Samgönguráðuneytis og Sambands íslenskra kaupskipaútgærða hafi tekist að koma því þannig fyrir að hafnir geti hafið undirbúning að gerð áhættumats og verndaráætlunar, eru fjölmörg önnur viðfangsefni sem bíða úrlausnar.

Fyrrgreindur stýrihópur samgönguráðherra starfar að því að koma sem fyrst fram með tillögur um hlutverk, skuldbindingar og ábyrgð þeirra sem eiga að gegna hlutverki í siglingaverndinni. Til þess að frekari úrvinnsla þeirra skuldbindinga sem í alþjóðasamþykktinni felast verði markviss er nauðsynlegt að skuldbindingar og ábyrgð bæði opinberra aðila, hafna og skipafélaga sé vel skilgreind..

Skuldbindingar alþjóðasamþykktarinnar beinast að höfnunum. Hafnirnar þurfa síðan að eiga viðræður við þá aðila sem hafa með höndum starfsemi á hafnarsvæðum um framkvæmd ákvæða alþjóðasamþykktarinnar.

Skuldbindingar alþjóðasamþykktarinnar ná einnig til útflytjanda þar sem hluti af því eftirliti sem ella færi fram innan hafnarinnar, getur farið fram hjá útflytjendum að vissum skilyrðum uppfylltum.

Reykjavík, 30. september 2003.