
Félagsvísindadeild

Geta Ríkislögreglustjóra í aðgerðar- og samhæfingarstjórnun

Getur breytt verklag bætt samskipti viðbragðsaðila og stjórnun áfalla?

Ritgerð til MCM gráðu

Nafn nemanda: Gunnar Ingi Þorsteinsson
Leiðbeinandi: Ásthildur Elva Bernharðsdóttir
Haustmíssi 2024



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

„Geta Ríkislögreglustjóra í aðgerðar- og samhæfingarstjórnun – Getur breytt verklag bætt samskipti viðbragðsaðila og stjórnun áfalla?“

Ritgerð þessi er 12 eininga lokaverkefni til MCM-prófs við félagsvísindadeild Háskólans á Bifröst.

Útgáfuréttur ©2024 Gunnar Ingi Þorsteinsson

Rit þetta má eigi afrita með neinum hætti, svo sem með ljósmyndun, prentun, hljóðritun eða á annan sambærilegan hátt, að hluta eða heild, án skriflegs leyfis höfundar.

Bifröst, 2024

Útdráttur

Þegar samfélag er í hættu gagnvart ógn sem erfitt er að eiga við eru viðbragðsaðilar þeir sem taka fyrstu skref í lífsbjargandi aðstoð og verðmætabjörgun. Viðbragðsaðilar vinna oft við erfiðar aðstæður og eru settar þær kröfur að vinna hratt og örugglega. Við slíkar aðstæður þurfa þeir sem á vettvangi vinna að hafa gott bakland sem sinnir yfirsýn aðgerða, útvega fleiri bjargir og aðbúnað og taka þær ákvarðanir sem liggja hjá hærra settum yfirmönnum. Samskipti og upplýsingamiðlun er lykilþáttur í slíkri vinnu þar sem ólíkir aðilar sem alla jafna starfa ekki saman þurfa að samhæfa störf sín til að hámarka árangur. Mikilvægt er að skerpa á skipulagi á öllum stigum viðbragðs en með því að tryggja stjórnun frá upphafi áfalls aukast líkur á að allir þættir samhæfingar eigi auðveldara með að ná áttum sem fyrst og koma reglu á störf. Íslendingar eru vanir áföllum, þá sérstaklega þeirra er snerta náttúruhamfarir, veðurofsa o.s.frv. en takmörk hafa verið umfangi hamfara af mannavöldum á borð við hryðjuverk eða fjöldadráp. Ísland hefur ávallt verið álitid öruggt samfélag enda þekkjast glæpir af svo stórrí stærðargráðu almennt ekki hér á landi. Þrátt fyrir það þarf að bregðast við breyttri heimsmynd. Hlutverk RLS er að fara með stjórnun slíkra aðgerða komi til þess að samfélagi eða samfélagshópum verði ógnað á þann hátt. Þeir sem innan þess skipulags vinna mega aldrei hugsa „ef“ enda er hluti þeirra starfa að vera öllu viðbúinn.

Lykilorð: Aðgerðarstjórnun, áfallastjórnun, samhæfingarstjórnun, viðbragðsaðilar, Ríkislögreglustjóri

Abstract

When societies are hit by a threat that is difficult to manage it's usually in the hands of emergency response units to apply first life-saving acts and salvaging valuables. Responders usually work in difficult circumstances and need to work quickly under pressure. In demanding situations, it is essential for responders to have commanding operators who deal with command, coordination and providing resources to the field of operations in addition to decision making. Communications and information sharing is a key factor in maximizing efficiency with responders who do not cooperate daily. It is essential to streamline response systems and by ensuring command control in the first minutes of a crisis the response system in general is far more likely to succeed at delivering a fast implementation to the operations plan. Icelanders are in general used to crisis such as natural disasters, storms etc. but have so far not had an extreme precedent of man-made disasters, e.g. terrorist attacks, public massacre etc. Iceland has always been associated to safety and relatively low-crime rates though it is vital for responders not to expect such continuation and apply situational awareness. The role of the national commissioner of police is the responsibility of such incidents and applying to command control to all police response. Those operators can not get stuck to an "if" mindset since they are the first and last defence in such situations.

Keywords: Command control, crisis management, coordination control, emergency response, National Commisioner of Police

Formáli

Í þessu lokaverkefni verður skyggst í neyðarviðbragð við fyrstu tilkynningu áfalls og aðgerðarstjórnun Ríkislögreglustjóra í lögregluaðgerðum. Verkefnið gildir til 12 ECTS eininga í námsleið Áfallastjórnunar hjá Háskólanum á Bifröst sem veitir MCM-gráðu. Störf mín hjá lögreglu, nú seinast embætti Ríkislögreglustjóra, hafa veitt mér mikla innsýn inn í störf viðbragðsaðila og hefur áhugasvið mitt legið í stjórnun og samhæfingu stórra aðgerða. Þar hefur nám í Áfallastjórnun dýpkað skilning minn á áfallahringrásinni í heild sinni og vil ég þakka fagstjóra námsins og leiðbeinanda mínum í þessu verkefni, Ásthildi Elvu Bernharðsdóttur, fyrir góðar leiðbeiningar og handleiðslu í náminu.

Þá vil ég þakka yfirmönnum mínum og embætti Ríkislögreglustjóra að gefa áhuga mínum byr með góðri handleiðslu og tækifærum til þess að þróa mig í starfi. Einnig vil ég þakka þeim fyrir aðstoð við gerð þessa verkefnis. Sérstaklega vill ég þakka Rögvaldi Ólafssyni fyrir að aðstoða mig við fyrstu skref verkefnisins og veita mér innblástur að hugmynd fyrir rannsóknarspurningar.

Stærstu þakkirnar fær kærasta mín, Ástrós, fyrir að veita mér þolinmæði og hvatningu við vinnu þessarar ritgerðar. Ekki síst fær hún mínar stærstu þakkir fyrir alla þá þolinmæði sem hún hefur sýnt mér til þess að þróa mig og bæta í starfi með löngum og erfiðum vöktum. Ekki má gleyma dóttur okkar, Kolbrúnu Söru, sem fór með mikilvægt hlutverk gleðigjafa í öllu þessu ferli.

Takk fyrir.

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	2
Abstract.....	3
Formáli.....	4
1. Inngangur.....	8
2. Bakgrunnur.....	10
2.1 Núverandi uppsetning neyðarþjónustu, samhæfingar og aðgerðarstjórnunar.....	10
2.1.1. Daglegt viðbragð (112 og FMR).....	10
2.1.2. SÁBF.....	11
2.1.3. Hlutverk og ábyrgð Ríkislögreglustjóra.....	12
2.1.4. Umdæmi lögreglustjóra og ábyrgðarhlutverk þeirra.....	12
2.2 Sérstakar aðgerðir/verkefni RLS.....	13
2.2.1. Deildir Ríkislögreglustjóra.....	13
2.2.2 Samhæfingarstöð Ríkislögreglustjóra (SST).....	14
2.2.3. Aðgerðarstjórn Ríkislögreglustjóra (RST).....	15
3. Fræðikaflí.....	16
3.1. Áfallastjórnun.....	16
3.2. Aðgerðarstjórnun á neyðartímum.....	19
3.3 Hagnýting á upplýsingatækni.....	22
3.4 Teymisvinna og þjálfun.....	24
3.5. „Golden hour“.....	25
4. Fyrri áföll og lærdómur.....	26
4.1 Áföll á Íslandi.....	26
4.1.1 Óveður á Íslandi 9.-11. desember.....	26
4.1.2. Eldsumbrot á Reykjanesskaga.....	27
4.2 Áföll erlendis.....	27
4.2.1. Hryðjuverk í Útey.....	27
4.2.2. Grenfell tower.....	30
4.3. Verkefni lögreglu.....	31
4.3.1 Evrópuráðsfundur.....	31
4.3.2. Brottflutningur flóttafólks.....	32
4.3.4. Skipulögð brotastarfsemi.....	34

5. Viðtöl og gagnavinnsla.....	36
5.1. Ferli og viðmælendur	36
5.2. Spurningalisti	37
6. Greining gagna og svara viðmælenda	38
6.1 Breytingar á landslagi viðbragðsaðila	39
6.2 Samskipti á fyrstu stigum áfalls	40
6.3 Breyting á skipulagi aðgerðarstjórnunar á fyrstu stigum áfalls	41
6.4 Virkni og hlutverk RST.....	44
6.5 Breyting á skipulagi RST á fyrstu stigum áfalls	45
7. Samantekt	48
8. Niðurstöður.....	50
8.1 Tillögur til úrbóta	50
8.2 Tillögur til áframhaldandi rannsókna	54
Heimildaskrá	55

Töflu- og myndaskrá

Tafla 1.....	7
Tafla 2.....	13
Tafla 3.....	13
Tafla 4.....	33
Tafla 5.....	37
Mynd 1.....	11
Mynd 2.....	14
Mynd 3.....	17
Mynd 4.....	18
Mynd 5.....	20

Tafla 1: Algengar skammstafanir í texta:

RLS	Ríkislögreglustjóri
SST	Samhæfingarstöð
AST	Aðgerðarstjórn
VST	Vettvangsstjórn
SÁBF	Stjórnun-Áætlun-Bjargir-Framkvæmd
FMR	Fjarskiptamiðstöð Ríkislögreglustjóra
LHG	Landhelgisgæslan
ICS	Incident command system
RST	Sérstök aðgerðastjórn lögreglu
C2	Command and control
1-1-2	Neyðarlínan

1. Inngangur

Þegar líf þitt eða annara er í hættu eða mikið liggur undir við hættulegar aðstæður er það fyrsta sem fólk á að hugsa að hringja í 1-1-2. Þetta hefur okkur verið kennt alveg frá stofnun neyðarsvörunar og fræðsla til almennings mikið miðað að því að fólk veigri sér ekki við því að hringja. Fólk veit að hinum megin á línunni er manneskja sem hefur tök á að senda til þín mjög færa viðbragðsaðila og að sama hvað verði þér eða þínum nánustu bjargað. Neyðarlínan, lögregla, slökkvilið, sjúkrabílar og aðrir viðbragðsaðilar er það viðbragð sem í boði er á fyrstu stigum og koma því öll möguleg atvik sem heyra að almannavá til þessara viðbragðsaðila og oft í gegnum 1-1-2. Sú geta sem þar býr að baki má því varla þekkja takmörk þar sem markmið viðbragðskerfisins er ávallt að bjarga mannlífum óháð aðstæðum. Því má ætla að kröfur um skilvirk, vönduð og fumlauð vinnubrögð séu miklar og að allt sé gert til að hámarka viðbragðsgetu á öllum stigum alveg frá innhringingu og þangað til að mannlíf er ekki lengur í húfi.

Viðbragðskerfið á Íslandi hefur þróast í fjölda ára en sú þróun hefur tekið verulegum breytingum seinustu áratugi. Fræðilegi hluti þessa vettvangs er frekar nýr á nálinni en eins og gefur að skilja hafa þeir sem vinna slíkt starf sett áhersluþunga á aðgerðir og áætlunarvinnu tengda því. Þó er efni fræðigreinar áfallastjórnunar sú sem best flokkast sem yfirgrein þessara vinnu en þar er hægt að nýta lærdóm og greiningar á áföllum til þess að betra viðbragð við komandi áföllum.

Áföll eru í eðli sínu erfið úrlausnar og oft óhemjanleg þar sem orsakir þeirra geta verið náttúruöfl sem við sjaldan stöðvum en getum þó fyrirbyggt vissa þætti til að lágmarka skaða. Glundroði er eitt af því sem einkennir aðstæður á slíkum vettvangi, sérstaklega þegar áfallið hefur lítinn eða engan fyrirvara og getur verið erfitt fyrir fyrstu viðbragðsaðila að ná stjórn á aðstæðum þannig að viðbragðið og þeirra vinna verði sem skilvirkust. Allir viðbragðsaðilar vinna samkvæmt SÁBF kerfinu sem hannað er til þess að einfalda og aðstoða viðbragðsaðila og stjórnendur að skilja verkferla og samræma vinnu allra hluteigandi aðila.

Ríkislögreglustjóri ber mikla ábyrgð þegar kemur að samhfæingu lögreglu og viðbragðsaðila á landsvísu sem og að samræma vinnubrögð þannig að samvinna virki eins vel og hægt er. Embættið gegnir stóru hlutverki gagnvart öllum lögregluembættum á landinu en starfrækir einnig deildir sem sinna alþjóðastarfi, almannavörnum, greiningu og eftirliti með hættulegum einstaklingum, sérhæfð vopnamál, varnir gegn hryðjuverkum, öryggi æðstu stjórnar ríkisins, brottvísun aðila og úthlutun og stjórn lögregluverkefna á landsvísu.

Í þessari ritgerð verður farið yfir hvernig þessum fyrstu mínútum áfalls er stýrt og hvort að brotalamir séu á því kerfi. M.t.t. þess skoðum við einnig hvernig samskipti og upplýsingaflæði virkar á þeim tíma sem talin er erfiðastur, en það er einmitt á þessum fyrstu stundum þar sem erfitt er að ná utan um kringumstæður og koma af stað þessu formfasta kerfi sem SÁBF leggur uppi með. Til þess að dýpka skilning okkar á mikilvægi samskipta og upplýsingastjórnunar munum við skoða kenningar sem meta hvernig aðilar geta hagrætt upplýsingum þannig að ekkert fari á mis og um leið forgangsraðað þeim þannig að stjórnandinn fái allar réttar upplýsingar sem hann þarf til að taka upplýsta ákvörðun en drukkni ekki í ofálagi upplýsinga.

Einnig rýnum við í gagnleika teymisvinnu og þjálfunar til að athuga hvað þar er að finna sem gagnast okkur til að bæta samstarfið og þá um leið viðbragðið sjálft. Skoðað verður hugtakið “golden hour” sem nær yfir fyrstu klukkustund áfalls.

Til þess að setja efnið í samhengi munum við síðan líta til stórra áfalla sem hafa orðið á Íslandi sem og tvö dæmi frá Noregi og Bretlandi. Þar skoðum við áfallið frá sjónarhorni aðgerðarstjórnunar til þess að draga lærdóm af því hvað betur mátti fara og hvernig við getum aðlagð okkar vinnu til þess að forðast flest mistök. Þá skoðum við verkefni sem Ríkislögreglustjóri hefur á sinni könnu og hvort að breytingar samfélagsgerðar og verkefna kalla á beittari sýn í aðgerðarstjórnun embættisins.

Rannsóknarspurningar verkefnisins er tvíhljóðandi en það eru:

- Getur breytt verklag við aðgerðarstjórn á fyrstu stundum áfalls bætt samskipti og stjórnun þess?
- Er aðgerðarstjórn innan RLS nægilega formföst og er þörf á að bætingu og betri virkni?

Við gerð þessarar ritgerðar var framkvæmd rannsókn þar sem reyndir aðilar á sviði aðgerðarstjórnar og stjórnun eininga viðbragðsaðila voru spurðir um atriði sem gefa betri mynd á rannsóknarspurningarnar tvær. Framkvæmd voru viðtöl þar sem gengið var út frá spurningalista (sjá kafla 5.2) með það að markmiði að skapa umræðu og nýta reynslu og þekkingu viðmælenda til þess að fá hugmyndir og vangaveltur á því hvar og hvernig við getum bætt verklag og komið á skilvirkari aðgerðarstjórnun verkefna og áfalla.

2. Bakgrunnur

2.1 Núverandi uppsetning neyðarþjónustu, samhæfingar og aðgerðarstjórnunar

2.1.1. Daglegt viðbragð (112 og FMR)

Neyðarlína -112

Við daglega neyðarsímsvörun fer Neyðarlínan með stjórn og úrvinnslu útkalla og úthlutun þeirra til lögreglu, sjúkraflutninga, slökkviliðs, björgunarsveit, lækna, barnaverndar o.s.frv. Starfsmenn neyðarlínu eru þjálfaðir í að afla allra þeirra upplýsinga sem þarf til að ná heildarmynd af ástandinu/tilfellinu og um leið leiðbeina fólki um lífsbjargandi aðstoð eða hvert skal leita ef tilfellið á ekki við um viðbragðsaðila. Þá sér neyðarlínan um að virkja boðun á alla viðbragðsaðila ef upp kemur neyðaratvik sem krefst meiri mannafla en daglegt viðbragð þess héraðs ræður við. Einnig getur neyðarlínan sent út boð til almennings þegar fólk er innan svæðis þar sem þarf að hafa aðgát vegna tiltekins ástands og gefið með því leiðbeiningar um hvernig skal bregðast við. Á neyðarlínu fer varðstjóri með stjórnun og almennir starfsmenn sjá um símsvörun og í tilvikum fjarskiptum við viðbragðsaðila.

Fjarskiptamiðstöð Ríkislögreglustjóra

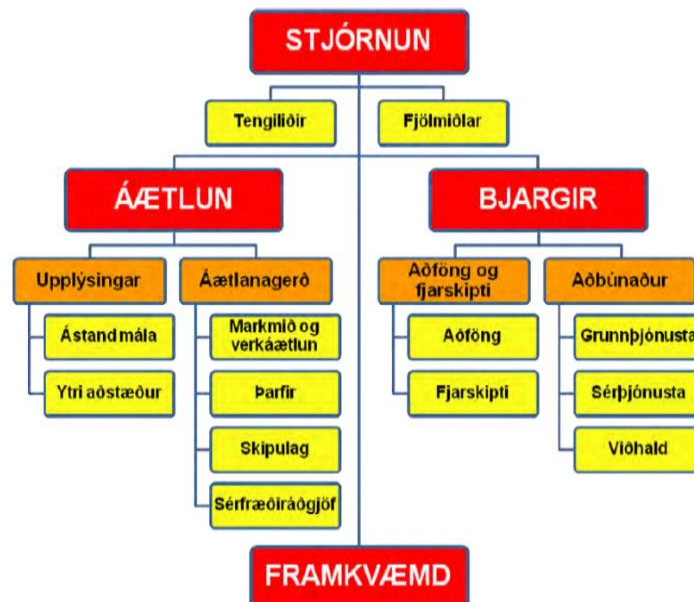
Þegar erindi varðar lögreglu gefur neyðarlínan símtal yfir til fjarskiptamiðstöðvar Ríkislögreglustjóra (FMR) sem svarar fyrir öll lögregluembætti í landinu og útteilir málum til þess embættis sem við á. FMR sinnir stjórnun lögregluverkefna þangað til að titlaður stjórnandi þess umdæmis sem kemur á vettvang og fer með samhæfingarhlutverk lögregluáhafna (reglugerð nr. 335/2005 um fjarskiptamiðstöð Ríkislögreglustjóra). Starfsmenn FMR þurfa að búa yfir góðri yfirsýn og annast mat á eðli verkefni og alvarleika þess en hvert tilfelli sem kemur inn þarf að vera forgangsraðað þegar því er útteilt til lögreglumanna.

Þá fer FMR einnig með aðgerðastjórn verkefna sem eru á forræði Ríkislögreglustjóra eða þar sem deildir á borð við sérsveit kemur öðrum lögregluliðum til aðstoðar s.s. vegna vopnamála eða erfiðan vettvang (reglugerð nr. 335/2005 um fjarskiptamiðstöð Ríkislögreglustjóra). Á FMR fer aðalvarðstjóri með stjórnun og varðstjórar vinna undir honum við svörun símtala sem og stjórnun verkefna.

2.1.2. SÁBF

Eðli áfalla á stigum neyðarástands getur verið viðamikid og erfitt úrlausnar fyrir þá sem við þau starfa. Slík áföll þekkja jafnan ekki skilgreind takmörk þar sem oft eru það öfl sem valda þeim sem eru ófyrirsjáanleg og erfið úrlausnar. Við slíkar aðstæður þarf að vera gott skipulag á fyrstu viðbrögðum og vinnu í kjölfarið en auk þess að verkefni geti verið erfið úrlausnar eru samskipti og samvinna þeirra aðila sem vinna ekki saman dagsdaglega ákveðin áskorun. SÁBF er það kerfi sem íslenskir viðbragðsaðilar nota til þess að einfalda skipulag við slíka vinnu.

SÁBF er skammstöfun af verkþáttum skipuritsins þ.e.:



Mynd 1: SÁBF,
Heimild: Almannavarnir, e.d.

Kerfið er hannað út frá bandarísku kerfi, ICS (Incident Command System) sem notað hefur verið um áratuga skeið þar í landi. Það kerfi er þó mun stærra og nær mun dýpra til fleiri þátta. M.a. er komið inn þáttum sem lúta að fjármálum, sem hefur sinn eigin verkþátt en þar er gert ráð fyrir að yfirstjórn hafi yfirsýn og ábyrgðarhlutverk gagnvart öllum þáttum framkvæmda þar sem gera má ráð fyrir að innkaupum, launþáttum og öðru sem tengist fjármálagerningum. Þá vantar einn undirverkþátt undir stjórnun sem lýtur að öryggisfulltrúa og heyrir hann beint undir stjórnunarþáttinn (FEMA, e.d.). Í skýrslu dómsmálaráðuneytis (2021) gaf ráðuneyti álit þess

að SÁBF kerfið skuli endurskoðað og skilgreint á ný með viðbótum sem kunna að vanta í það sem sett var á laggirnar 1999. Endurskoðun hefur verið í gangi síðan þá en þegar þessi ritgerð var skrifuð eru drög að nýju skipulagi SÁBF (sem kallað er SÁBF 2.0) enn hjá verkefnahópi og á eftir að fara í innleiðingu. Áhersla á breytingar í nýju skipulagi SÁBF eru að mestu tengt því sem þegar finnst í ICS kerfinu og voru taldar upp hér að ofan.

2.1.3. Hlutverk og ábyrgð Ríkislögreglustjóra

Ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglu í umboði dómsmálaráðherra. Hlutverk hans er að kynna lögreglustjórum í landinu boð og ákvarðanir ríkisstjórnar og ráðuneyta þeirra að þeim málum sem varða lögreglustörf og stjórnskipan hennar. Þá er það á ábyrgð Ríkislögreglustjóra að hafa eftirfylgni með þeim málum og gæta að þeim sé framfylgt. Þá er Ríkislögreglustjóri að sama skapi tengiliður dómsmálaráðherra og miðlar til hans upplýsingum er varða lögreglumál sem ráðherra notar til undirbúnings ákvarðana og starfa ráðuneytis. Ríkislögreglustjóri annast alþjóðasamskipti á sviði löggæslu, veitir lögreglustjórum aðstoð og stuðning, vinnur að hagræðingu, samræmingu, framþróun og öryggi í starfsemi lögreglu.

Þá sér embættið um miðstýringu mála sem krefjast samhæfingu vegna eðli þeirra og stærðar og að viðeigandi aðstoð berist til þess embættis sem við þær aðstæður glíma. Sú aðstoð er einnig fólgin í boðun erlendra viðbragðsaðila sé þess þörf. Í sérstaklega stórum verkefnum á sviði öryggis og löggæslu er það Ríkislögreglustjóri sem fer með framkvæmdina óháð staðsetningu þess. (Lögreglulög nr. 90/1996)

Þá annast Ríkislögreglustjóri málefni almannavarna í landinu og starfrækir deild sem sér um samræmingu almannavarna hjá ríki og héruðum (Lög um almannavarnir nr. 82/2008).

2.1.4. Umdæmi lögreglustjóra og ábyrgðarhlutverk þeirra

Landinu er skipt í 9 lögregluumdæmi þar sem lögreglustjóri fer með yfirstjórn lögreglu innan þess umdæmis sem hann er skipaður. Undir hann heyra allir starfsmenn lögreglustjóra og þau mál sem í umdæmi hans koma upp, rannsókn þess og umsjón ásamt samvinnu við sveitarfélög, nefndir o.fl. Lögreglustjóri hefur einnig umsjón með útgáfu ýmissa leyfa á borð við viðburði, skotvopnaeign, ökuréttindi, dyravörslu og margt fleira (Lögreglulög nr. 90/1996).

Þegar stórt áfall verður innan embættismarka lögreglustjóra er það hann sem er ábyrgur fyrir því viðbragði sem þangað er sent og í kjölfarið stjórnun þess áfalls. Hann tilnefnir aðgerðarstjóra sem sinn fulltrúa í aðgerðarstjórn (AST) en fer þó sjálfur með yfirforráð yfir þeim ákvörðunum sem teknar eru og ber um leið ábyrgð á þeim afleiðingum sem þeim kunna

að fylgja (Lögreglulög nr. 90/1996). Samvinna lögreglustjóra (AST) og Ríkislögreglustjóra (SST) er mjög mikilvægt þegar áfall er þess eðlis að allt viðbragð innan umdæmis er ekki nóg til þess að leysa úr verkefninu farsællega. Það er á könnu SST að taka við beiðni AST um að leita út fyrir embættið og samhæfa önnur lið til aðstoðar. Upp getur komið sú staða að bjargir og aðföng sem til eru á landinu sé ekki nægjanlegt og því gæti SST þurft að leita út fyrir landsteinanna til þess að mæta þeirri þörf.

SST	AST	VST
Samhæfingarstöð	Aðgerðarstjórn	Vettvangsstjórn

Tafla 2. Skýrimynd stjórnunarstiga SÁBF.
Heimild: Almannavarnir, e.d.

2.2 Sérstakar aðgerðir/verkefni RLS

2.2.1. Deildir Ríkislögreglustjóra

Innan embætti Ríkislögreglustjóra starfa ýmsar deildir sem fara með alþjóðamálefni, öryggismál og stjórnun f.h. embættisins. Áskoranir þessara deilda hafa undanfarin ár aukist í takt við verkefnastöðu eðlisbreytinga samfélagsins. Viðkvæm og alvarleg mál einkenna verkefni þessara deilda s.s. brottflutningur útlendinga frá landi, vopnamál, öryggismál æðstu stjórnar og almennings, greiningar á hættulegu fólki og eftirfylgni með því og stjórnun og yfirsýn mála á borð við náttúruhamfarir, slys og almannavá.

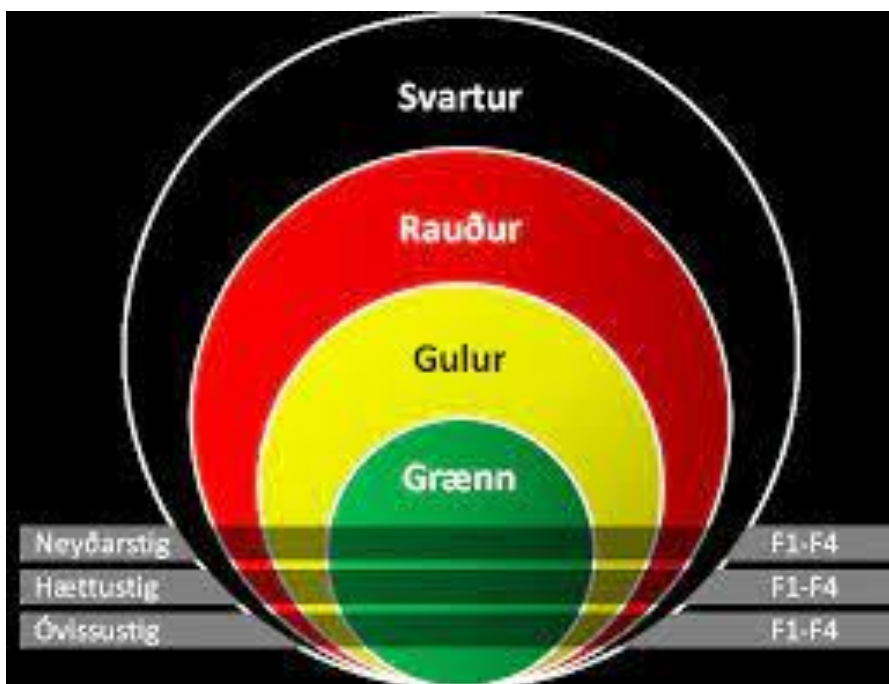
Tafla 3. Deildir RLS. Heimild: Ríkislögreglustjóri, e.d.

Almannavarnir	Alþjóðadeild
Fjarskiptamiðstöð	Greiningardeild
Heimferðar- og fylgdardeild	Kennslanefnd lögreglu
Sérsvait	Öryggideild

2.2.2 Samhæfingarstöð Ríkislögreglustjóra (SST)

Þegar atvik verður sem fellur undir skilgreiningu almannavarna sem neyðarstig eða eftir tilvikum, hættustig, er samhæfingarstöð Ríkislögreglustjóra (SST) virkjuð. Almannavarnir fara með stjórnun SST en þangað koma inn fulltrúar viðbragðsaðila, stofnanna og sérfræðingar sem allir vinna að því að auðvelda viðbragðsaðilum í héraði að bregðast við þeirri ógn eða yfirstaðinni hættu sem steðjar að. Hlutverk SST er að vera aðgerðarstjórn innan handar og tilbúinn að bregðast við þörf á meiri mannskap, búnaði o.s.frv.

Mynd 2: Skýrimynd viðbragðsstiga almannavarna og forgangur.



Mynd 2: Skýrimynd forgangs og alvarleika neyðarstiga almannavarna.

Heimild: Almannavarnir e.d.

Þegar áföll eru utan þekkingarsviðs viðbragðsaðila s.s. náttúruhamfarir er það hlutverk SST að afla allrar þeirrar þekkingar sem þarf til að tryggja öryggi fólks á svæðinu með því að kalla alla þá sérfræðinga sem þarf til að meta allar þær aðgerðir sem farið er í og hvernig framhald aðstæðna getur þróast. Í stefnu stjórnvalda í almanna- og öryggismálum (Dómsmálaráðuneytið, 2021) er skýrt tekið fram að boðun viðbragðsaðila skuli vera háð skýrum reglum sem tryggja markviss og fumlaustr fyrstu viðbrögð. Tekið er fram að slíkt eigi við um vá og slys sem verða án fyrirvara en bent er á að jafn mikilvægt sé að það eigi við um alla þá vá sem kann að vera samfélagi og innviðum hættuleg s.s. spá um veðurofsa.

2.2.3. Aðgerðarstjórn Ríkislögreglustjóra (RST)

Við áföll eða verkefni sem þarfnast samhæfingar eða stjórnunar umfram daglegt viðbragð er alla jafna virkjuð sérstök aðgerðarstjórn sem er á forræði þess lögregluembættis sem fer með stjórn aðgerða. Aðgerðarstjórn vinnur skv. skipuriti SÁBF en undir hana heyrir vettvangsstjórn og verkþáttastjórnar hvers þáttar fyrir sig. Í aðgerðarstjórn, þar sem samhæfing ólíkra viðbragðsaðila er, er alla jafna fulltrúi hvernar einingar sem starfar á vettvangi eða kemur að beinum hætti að aðgerðinni.

RST er hugtak á aðgerðarstjórn Ríkislögreglustjóra en embættið hefur nokkrar deildir og svið undir sinni ábyrgð sem upptalin voru í kafla 2.2.1. en verkefni sem eru á þeirra ábyrgð gætu í ýmsum tilfellum þurft samhæfingu og/eða aðgerðarstjórnun. Í sérstökum lögregluaðgerðum er aðgerðarstjórn mönnuð af yfirmönnum embættisins og sinnir hún yfirsýn og stjórnun lögreglumanna í aðgerðinni. Þá tryggir aðgerðarstjórn öryggi lögreglumanna, mannaflaþörf fyrir verkefnið og utanaðkomandi aðstoð, sé hennar þörf. Þá koma lögreglumenn RLS oft að aðgerðum annara embætta en það á sérstaklega við um sérsveit Ríkislögreglustjóra sem sinnir aðstoð vegna vopnaðra eða sérstaklega hættulegra einstaklinga. Einnig býr sérsveit undir mikilli sérhæfingu á sviði aðgerða-, tækni-, sprengjumála, efnahættu o.s.frv.

Í 3 gr. reglugerðar um sérsveit Ríkislögreglustjóra (nr. 774/1998) er Ríkislögreglustjóra falið lögreglustjórn á vettvangi vopnaðra lögreglustarfa og öryggismála. Þá er hlutverk fjarskiptamiðstöðvar að sinna aðgerðarstjórn verkefna sérsveitar sbr. 5. gr. reglugerðar um FMR (nr. 335/2005).

3. Fræðikafli

3.1. Áfallastjórnun

Hugtakið áfallastjórnun er notað í samnefndri fræðigreinin sem stjórnun á öllum þeim áföllum sem dunið getur á einstaklingum, fyrirtækjum, samfélögum o.s.frv. Fræðigreinin setur áherslu á mikilvægi þess að bera kennsl á yfirvofandi áföll og byggja upp seiglu með skipulagningu og undirbúningi til þess að lágmarka skaða. Sú greining sem fram fer er til þess fallin að vinna að skaðaminnkandi aðgerðum og koma á skilvirkri yfirsýn og stjórnun á sem skemmstum tíma. Áföll geta einnig verið af öðrum toga en það sem við skilgreinum í daglegu tali s.s. náttúruhamfarir, árásir, slys o.s.frv. en í grunninn eru þau skilgreind sem atvik sem ógna grunnildum einstaklinga. Grunnildi geta falist í öryggi, heilbrigði, frelsi, jafnræði o.s.frv. Greining á áföllum er til þess fallin að vinna að skaðaminnkandi aðgerðum og ná áttum á sem skemmstum tíma. Áfallastjórnendur þurfa að tileinka sér hringrás þemu sem komast að þeim niðurstöðum sem leitast er eftir. Þessir ferlar aðstoða okkur að gera okkur grein fyrir réttu flæði við ákvarðanatöku.

Upplýsingamiðlun og ákvarðanatöku.

Í þessari ritgerð er upplýsingamiðlun eitt af grunnatriðum aðgerðarstjórnunar eins og kemur fram hér að neðan. Tryggja þarf stöðuga öflun upplýsinga og samskipti við almenning og fjölmiðla. Gæta þarf að allir viðeigandi aðilar sem eiga erindi eða hlutdeild séu upplýstir og komi eftir atvikum að ákvörðunum. Huga þarf að ákvarðanatöku með því að tryggja að þær séu teknar með viðeigandi gögn og álit að leiðarljósi. Þá þurfa samskipti, upplýsingamiðlun og ákvarðanatöku að vera hluti að fyrstu viðbrögðum.

Lærdómur

Við greiningu áfalls þarf seinna meir að draga lærdóm af því hvað betur má fara og hvað þróa megi til skilvirkara horfs. Í byrjun þarf þó að greina hvaða lærdómspunkta skal draga fram og hvað fyrri áföll hafa kennt okkur. Þá þarf að taka mið á því hvernig lærdómi skal háttað þ.e. hvaða punkta skal setja áherslu á og hvernig við getum breytt ferlum komandi viðbragðs. Verklagsreglur og viðbragðsáætlanir eru dæmi handverks áfallastjórnunar þar sem dregin er lærdómur til bættra viðbragða seinni tíma. Samhliða því gildir stefnumiðuð áfallastjórnun stjórnanda þar sem unnið er með ákvarðanatöku sem ekki heyrir til kerfibundinna viðbragða heldur huglægu mati út frá reynslu og þekkingu.

Lærdómur rannsókna draga upp ákveðin þemu sem mikilvæg eru greiningu á rannsóknum. Í eðli áfalla eiga mörg þemu alla jafna við í hverju tilviki t.d. áhættuminnkandi þættir með forvörnum og viðbúnaði, ákvarðanatöku í viðbrögðum og lærdómur. Mynd 3 sýnir okkur dæmi um slíka hringrás sem er oftast en ekki viðeigandi þegar litið er á heildarmynd áfalls. Slík þemu þurfa þó einnig að vera skilgreind eftir efnislegum lærdómi áfallsins til þess að geta virkað sem gagn til umbóta. Ef dæmi um áfall sem telst viðeigandi efni þessarar ritgerðar er gefið má nefna dæmi um:

- Forystu og stjórnun lögreglu
- Samvinnu ólíkra aðila
- Rannsóknarhagsmuni
- Samvinnu lögregluliða, héraendis og erlendis
- Forvarnarstarf lögreglu með skaðaminnkun að markmiði
- Viðbragðs- og aðgerðargetu lögreglumanna

Mynd 3: Hringrás og dæmi þemu áfallastjórnunar

Heimild: Ásthildur Elva, 2015

Áhættuminnkandi þættir

Í lokin skal vinna að áætlunum sem stuðla að áhættuminnkandi þáttum og þannig fyrirbyggja sem mestan skaða á yfirvofandi áfalli. Þá skal skoða núgildandi áætlun og meta hvort að þættir hennar virki eða þarfnist endurmats. Áætlanir og vinna þeirra sem að henni koma skulu einnig skoðuð og metið

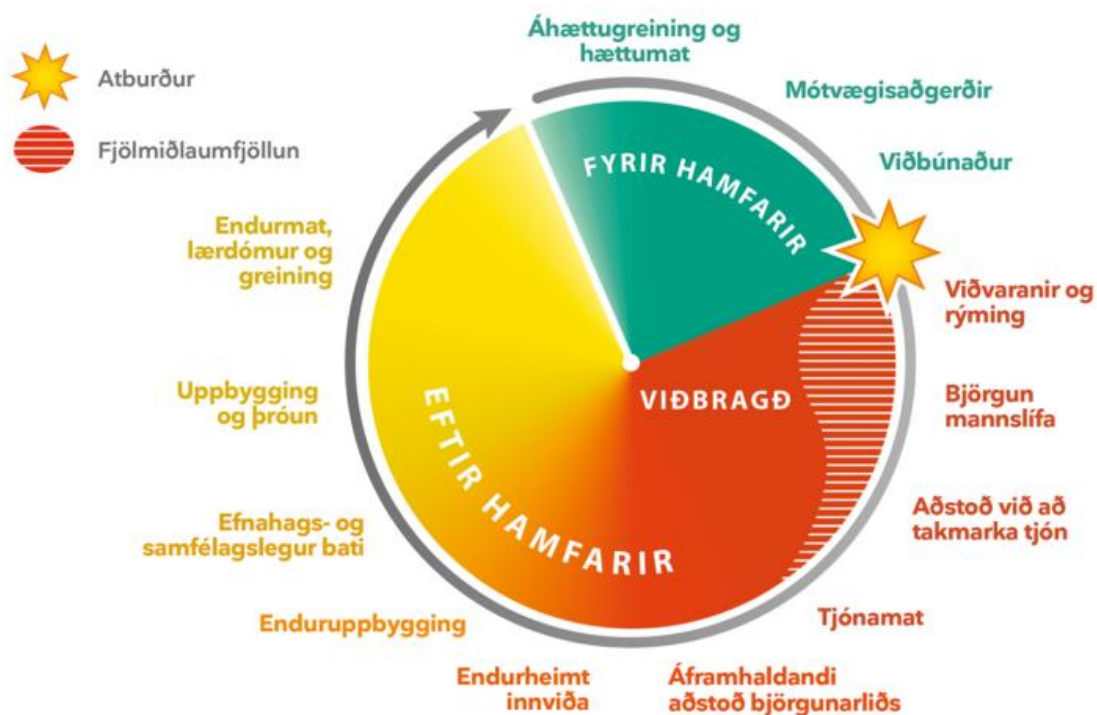


hvort að þeir hafi tók á að losa um ástandið. Einnig þarf að tilgreina hvort að áfallið hafi verið óvænt og komið áfallastjórnendum í opna skjöldu. (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, 2015)

Viðlagahringrásin

Til þess að skilja eftir fremsta megni hvernig atburðarás áfalls er almennt háttað og hvernig hver þáttur getur haft áhrif á þann næsta er notast við viðlagahringrás til þess að einfalda yfirsýn atburðar, viðbragðs, úrvinnslu og lærdóm. Eins og nafnið gefur til kynna er um að ræða hringrás en ástæða þess er sú að áföll hafa ekki skilgreindan endi í skilningi lærdóms og greiningar þar sem eitt áfall virkar sem undanfari þess næsta þegar kemur að því að draga lærdóm til umbóta. Þáttum má skipta í þrjá flokka: Viðbrögð, lærdómur/greining og forvarnir. Við atburð bregst neyðarviðbragð við með fyrir fram þarfagreindum viðbúnaði, eftir stærð atburðar með björgunar og hjálparstarfi. Eftir það hefst neyðaraðstoð til einstaklinga sem felst í úrræðum til þess að tryggja fólki nauðsynjar og aðstoð eftir atburðinn. Því næst tekur við endurreisn þess sem fólk og samfélag missir við atburðinn. Af þessum þemum er síðan dreginn lærdómur sem nýttur er til þess að áhættugreina viðbrögð við komandi áföllum og forvörnum sem hjálpa til með að fyrirbyggja áfall eða minnka skaða þess. (Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveig Þorvaldsdóttir, 2008)

Viðlagahringrásin er svipað uppbyggð og hringrás áfallastjórnunar en hér er búið að aðlaga þemu að viðeigandi þáttum samfélagsáfalls sem tilheyra atburðum á borð við hamfarir.

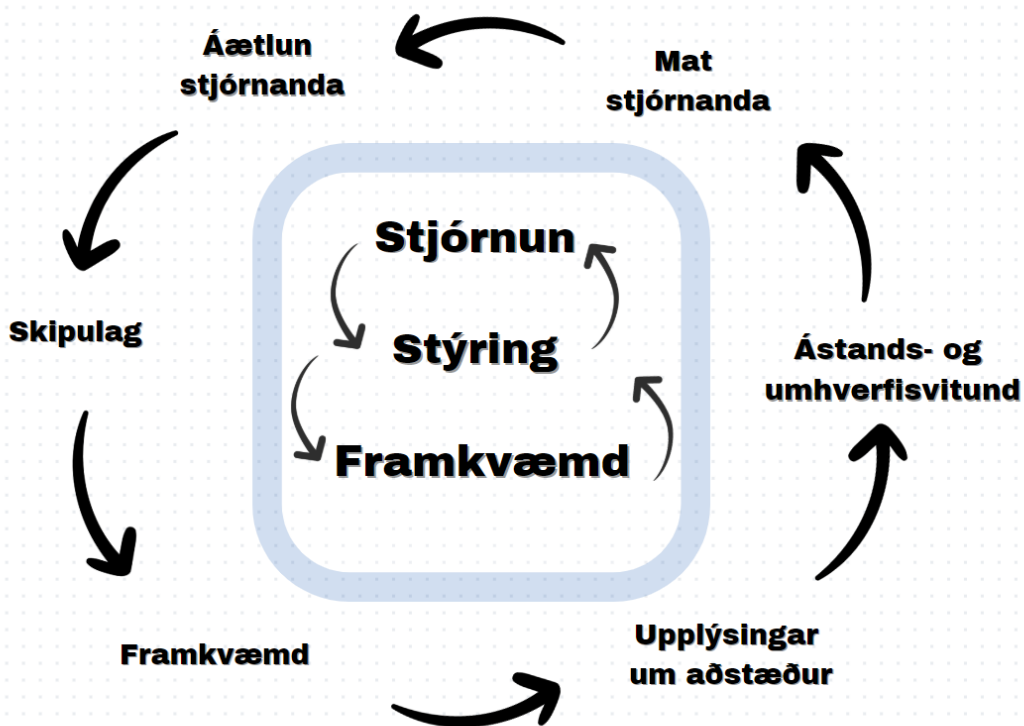


Mynd 4: Viðlagahringrásin
Heimild: Almannavarnir, e.d.

3.2. Aðgerðarstjórnun á neyðartímum

Pappas (2017) dregur saman nokkra meginþætti „Command and control“ (ísl. stjórnun og stýring) kerfisins (hér eftir C2) sem setur upp viðmið þess hvernig aðgerðarstjórnendur eiga að hagræða tíma sínum, upplýsingum og vinnu við að móta áætlun sem nýtist verkefninu þannig að allir aðilar sem taka þátt í því skilji hlutverk sitt með skýrum hætti. C2 er lýst af Alldard (1996) sem öllum þeim mannafla, aðstöðu, fjarskiptum, verklagi og búnaði sem stjórnandi þarf til að geta skipulagt og stýrt verkefni sem lagt er uppi með. Kerfið er ekki í formi verkferla sem þarf að fylgja heldur er um að ræða ítrekun nokkurra þátta sem hjálpa aðgerðarstjórnanda og þeim sem fyrir hann vinnur að halda uppi stanslausu mati á upplýsingum sem berast og meta þannig aðstæður hverju sinni án þess að valda ofálagi á stjórnandann með óþarfa upplýsingum.

Stjórnandinn tekur ákvarðanir út frá fyrirliggjandi aðstæðum, sýn sinni og reynslu, um hvað best sé að gera hverju sinni. Athugið að sá stjórnandi getur einnig verið í formi teymis. Hann tekur til sín allar þær upplýsingar sem stýringin lætur hann hafa eða eru það mikilvægar að liggja í augum uppi og þarfnast viðbragða. Stjórnandi notar þau töl sem hann býr yfir s.s. reynslu, þekkingu, sérfræðimat og jafnvel áherslur æðri stjórnvalda, metur síðan hvað og hvernig skal framkvæma til þess að standast þær kröfur sem settar eru um farsæla útkomu. Hann skilar frá sér slíku mati til stýringar sem tekur við og kemur því mati í réttan feril með því að skipuleggja út frá þeim björgum sem í boði eru hvernig sé best að framkvæma fyrirliggjandi verkefni. Að því loknu eru upplýsingum um áætlun verksins dreift til viðeigandi aðila sem sjá um framkvæmd þess. Þá snýst hringrásin við; allar þær upplýsingar sem koma frá vettvangi eða úr samfélaginu berast til stýringar, þar sem metið er eðli upplýsinga og hvort að þær eigi erindi við stjórnun. Stýringin virkar því sem sía upplýsinga til að mynda ekki ofálag á stjórnunina þannig að þau geti einblínt á sinn verkþátt og sitt ábyrgðarhlutverk (Pappas, 2017).



Mynd 5: Skýrimynd C2

Heimild; Pappas, 2017. Höfundur: Gunnar Ingi Þorsteinsson

Buldier (2006) greinir C2 ítarlega í rannsóknum sínum og ítrekar mikilvægi þess að einfaldleiki og virkni sé undirstaða skipulags við stjórnun aðgerða, líkt og C2 gengur út á. Við notkun á hugtaki á borð við C2 er hægt að:

- Forgangsraða þeim upplýsingum sem taldar eru alvarlegastar og þarf að bregðast skjótt við með viðeigandi hætti.
- Aðskilja stjórnanda frá of miklum samskiptum svo hann geti einbeitt sér að úrlausnum, ákvörðunum og stjórnun.
- Aðstoða stjórnanda við að setja meira vægi í gæði hugmynda og lausna, framsetningu þeirra og rýni.

Upplýsingar

Eins og rætt hefur verið eru upplýsingamiðlun eitt af mikilvægustu þáttum aðgerða en segja má að aðgerð sé í raun drifin áfram af upplýsingum. Þegar áfall verður er eitt af því fyrsta sem kallað er eftir upplýsingar á vettvangi áfallsins en þær upplýsingar marka eðli þess og þörf á viðbúnaði. Eftir því sem mál þróast er ítrekað kallað eftir upplýsingum um framvindu aðgerða til þess að mæta þeim þörfum sem talið er að þurfi til að ljúka aðgerðinni farsællega.

Upplýsingaöflun er því vanmetin á vettvangi þar sem flestir vilja hjálpa þeim sem eru í vanda staddir. Upplýsingar fást ekki nema að tekið sé eftir öllum þeim þáttum sem þarf að fylgjast með og heildarsýn fæst ekki nema að allar þær upplýsingar komist á einn stað. Í rannsókn Ástvalds Helga Gylfasonar (2021) komst hann að mikilvægi yfirsýnar vettvangsstjórnenda en hann tók viðtal við fjölda reyndra vettvangsstjóra og var ein af aðal niðurstöðum að farsælustu stjórnendur eru þeir sem ná að setja hendur í vasann, bakka frá aðstæðum og hafa yfirsýn. Alberts og Hayes (2006) tala um mikilvægi upplýsingaöflunar og að hún sé stöðugt til staðar. Upplýsingar hefjast á eftirtekt einstaklings þ.e. allt sem einstaklingur sér er fyrsta sía upplýsinga sem geta reynst mikilvægar fyrir stjórnunina. Þá eru gögn einnig mikilvægur hluti upplýsingaöflunar á borð við myndir, streymi, lýsingar og annars konar tæki og tól sem geta aflað slíkra gagna. Mikilvægt er að gefa þessum anga stjórnunar gaum og gæta þess að rétt sé staðið að gagnaöflun þannig að hægt sé að skilgreina og þróa gögn í upplýsingar sem nýtast aðgerðinni og takmarka að mikilvægar upplýsingar fari forgörðum. Gæði upplýsinga liggja að mestu í eðli þeirra en einnig í aldri þar sem upplýsingar um ástand mála mega ekki verða úreltar þegar ákvörðun er tekin um skipulag og vinnu.

Alberts og Hayes (2006) lýsa eftirtekt einstaklinga - þannig að hún nýtist sem upplýsingaöflun fyrir aðilann sjálfan sem og stjórnendur - sem algjörri (tekið er eftir öllum þeim sem eiga við, bæði aðilum og umhverfi), í beinni (upplýsingar er ávallt nýjar og taka mið að því sem er í gangi), réttar (gætir ekki misræmis eða ósannindum) og samkvæmar þeim upplýsingum sem hafa þegar komið. Einnig eru gæði upplýsinga háð því að sá sem tekur eftir þeim geri sér grein fyrir síbreytilegum aðstæðum og að upplýsingar þurfi ekki að vera afgerandi lok þess sem fylgst er með.

C2 kemur inn á mikilvægi samskipta og upplýsinga í aðgerðum til þess að fá farsæla útkomu og að kerfið virki sem skilvirkast. Til að tryggja fumlaut streymi upplýsinga á milli aðila (upp og niður stjórnendakeðjuna) þarf að gæta sérstaklega að samskiptum þannig að upplýsingar séu ótvíráðar og skýrar til að fyrirbyggja allan misskilning eða vafa. Stjórnun þarf

Því að vera skýr á sýn sinni til aðgerða þannig að stýringin geti með farsælum hætti skipulagt aðgerðina án þess að eyða tíma við að lesa úr eða skilja upplýsingar eða jafnvel að reyna að fylla í eyður stjórnandans. Sama gildir með alla þá aðila sem sjá um framkvæmd verksins en skýr og einföld fyrirmæli þar sem búið er að afmarka af kostgæfni hvað er ætlast til að tilsettum hópum eða aðilum skal ávallt vera markmiðið (Alberts og Hayes, 2006).

Sameiginlegur skilningur

Til að byggja upp sameiginlegan skilning við störf þarf að tryggja rétta mynd á samvinnu verkefni sem allir þekkja og fara eftir. Á Íslandi eru störf viðbragðsaðila samræmd í sameiginlegum skilningi SÁBF kerfisins og ákveðin sérstaða hefur myndast á hversu vel allir sem koma að viðbragði á landsvísu hafa tileinkað sér það kerfi. Comfort (2007) ræðir mikilvægi þess að þessi skilningur sé grundvallar atriði við samhæfingu allra sem eiga hlutverk við störf á vettvangi áfalls. Hún nefnir samskipti, samhæfingu og stjórnun sem mikilvægustu þætti við slíka vinnu en gerir fólki einnig grein fyrir mikilvægi vitneskju (e. Cognition) sem tilgreinir getu til að bera kennsl á stærðargráðu og eðli yfirvofandi áfalla og hvernig á að vinna með slíkar upplýsingar. Þá nýtir Comfort hugtakið um sameiginlega mynd á aðgerðum (e. Common operating picture) til að sýna fram á mikilvægi þess að fólk sem að áföllum koma séu allir meðvitaðir um stöðu mála, stefnu til aðgerða og framkvæmd.

3.3 Hagnýting á upplýsingatækni

Breyting samfélaga er flókið og viðamikili málefni en það má með sanni segja að tækniþróun sé einn af þeim þáttum sem hafa hvað mest um þá breytingu að gera. Stafræn bylting hefur verið á seinustu 30-40 árum með tilkomu Internetsins, háþróaða snjallsíma og nú seinast gervigreindar sem þekkt er sem miðlunarfyrirbæri sem varla kann sér mörk.

Eins og komið hefur fram er stór hluti við störf viðbragðsaðila að afla og miðla upplýsingum. Þegar stórt áfall á sér stað er vanalega afmarkaður vettvangur slysa, hamfara eða veikinda og keppast stjórnendur fyrsta viðbragðs við að afla þeirra upplýsinga sem þarf til þess að gera sér grein fyrir umfangi áfallsins. Þegar um er að ræða slysa- og hamfaravettvang geta myndir sagt meira en þúsund orð. Af einni yfirlitsmynd má t.a.m. greina umfang slysavettvangs í stærð, fjölda, veðurskilyrðum og hættum á slystað. Í kerfum 112 og FMR hefur seinustu ár verið þróaður búnaður sem sendir síðu til innhringjanda þar sem hægt er að taka ljósmynd og hlaða þeim niður á vefsíðu. Við það fær 112 og FMR aðgang að myndunum og getur deilt þeim

til þeirra viðbragðsaðila sem eru á leið á vettvang og hafa aðgang að sama kerfi. Í eðli sínu er það kerfi mjög einfalt ef bera má saman helstu samfélagsmiðla og dreifingu gagna á þeim en þetta kerfi hefur reynst ákveðin bylting í að gera grein fyrir aðstæðum á vettvangi. FMR býr einnig yfir öðru kerfi þar sem hægt er að koma á beinu streymi í gegnum farsíma innhringjanda en það hefur m.a. verið nýtt til þess að fylgjast með yfirstandandi árásum á meðan lögregla er á leið á vettvang.

Önnur bylting sem hefur reynst mikilvæg viðbragðsaðilum seinustu ár er tilkoma tækja á borð við dróna og bókmyndavélar lögreglumanna. Hver lögreglumaður á Íslandi ber nú bókmyndavél sem bæði tekur upp samskipti og aðstæður lögreglumanna við störf sín en hefur einnig þann möguleika að streyma því myndefni í beinu streymi til FMR, AST og allra þeirra sem hafa aðgang að því forriti. Seinustu misseri hefur tíðkast að setja upp bókmyndavélar á svæði þar sem yfirlitsmynd gefur gæfumun en það er einnar helst, við vettvang, á söfnunarsvæði slasaðra, við lokanir o.s.frv. Þróun á drónum hefur verið mikil seinustu ár og hafa viðbragðsaðilar nýtt sér það við störf sín. Við Grindavík eru t.a.m. tveir drónar sem hægt er að fljúga fyrirvaralaust yfir hættusvæði og þannig kalla eftir upplýsingum án þess að vera á staðnum en drónum er stýrt í gegnum Internetið og hægt að gera það hvar sem er.

Gupta o.fl. (2022) komast að áhugaverði niðurstöðu um hvað viðbragðsaðilum, stjórnendum, stjórnvöldum og þolendur telja vera mestu vankanta á viðlagahringrásinni og þáttum innan hennar. Gupta og o.fl. setja niðurstöðurnar innan þemu svipuðum þeim sem komu fram í kafla 3.1 en þær eru eftirfarandi:

- Vanþekking á aðstæðum og mögulegum hættum og lélegum undirbúningi í aðdraganda þess.
- Illa gert grein fyrir hvað tilgreindar hættur eða vár hafa gagnvart fólki og samfélagi.
- Leiðarvísun viðbragðs og mat á umfangi við björgun á fólki eða innviðum.
- Léleg ákvarðanatataka við að lágmarka truflun starfsemis í samfélaginu í kjölfar áfalls og að tryggja skjótan bata til þess að koma öllu í rétt horf.
- Að nýta lærdóm til þess að tryggja að skipulag viðbragðs við komandi áföllum sé fullnægjandi.

Gupta og o.fl. (2022) nýta þessi þemu til þess að sýna fram á mikilvægi hugbúnaðar sem gervigreind býður upp á en þau sýna fram á að gervigreind geti hjálpað til við að laga alla þessa þætti til muna.

Gervigreind hefur verið nýtt í forvörnum, viðbrögðum og greiningu á áföllum á borð við Covid-19. Cao (2023) greinir frá því hvernig gervigreind hefur verið notuð til þess að ná yfir flesta þá þætti sem til þarf og er það gert að mestu úr sjúkragögnum, veirufræði, fræði læknávisinda, fræði og upplýsingar um bóluefni og lyfjagjöf, tölfræði um veikindi, endurhæfingu, fylgikvilla og langvarandi áhrif veikinda. Allt eru þetta upplýsingar sem einstaklingur, teymi eða jafnvel stofnanir hafa ekki tök á að afla sjálf en þar kemur gervigreindin að miklum notum til þess að kalla eftir öllu því sem hefur verið gert og myndað fyrir stjórnendur áætlanir um hvernig best er að bregðast við hvaða tilfelli sem er. Það sem gervigreindin gerir fyrir fólk sem vinnur erfið störf þar sem bregðast þarf skjótt við tilfellum og jafnvel ástandi, er að keyra saman gríðarlegt magn af gögnum í gegnum mjög flókin útreikningskerfi til þess að komast að sem bestri niðurstöðu á litlum sem engum tíma.

Það sem gervigreind getur t.a.m. aðstoðað viðbragðsaðila með er að safna saman öllum þeim lærdómi frá fyrri áföllum, þeirri vinnu sem fór þar fram og öllum tölulegum gögnum. Þá er hægt að kalla eftir öðrum gögnum utan viðbragðsgeirans t.d. náttúruvísindagögn, opinber gögn og tölfræði um veikindi, landslagsgögn og upplýsingar um samfélög en með því er hægt að samsvara þeim við okkar viðbragðskerfi (SÁBF) og gera t.a.m. skjótfengna viðbragðsáætlun fyrir sérstakt svæði um sérstök tilvik. Einnig er hægt að nýta gögn úr viðbragðsáætlunum, verkferlum, reglugerðum og lögum til þess að kalla upp gátlista fyrir hvert atvik fyrir sig með litlum sem engum fyrirvara.

3.4 Teymisvinna og þjálfun

Færni við teymisvinnu er mikilvægur þáttur aðgerðarstjóra og allra sem koma að vinnu aðgerða. Sjaldan er að finna einstakling sem vinnur sjálfstætt þegar upp kemur neyðarástand sem krefst samhæfingar og því er teymisvinna megin grundvöllur vinnunnar og farsælar útkomu þess. Þegar talað er um teymisvinnu er mikilvægt að gera sér grein fyrir eðlismun hennar og verkefnavinnu. Þegar við tölum um verkefnavinnu er eðli þess hvað teymið er að vinna að og hvernig unnið er að framkvæmd þess og úrlausnar. Teymisvinna er á hinn bóginn eðli vinnu aðila milli hvors annars m.t.t. samskipta, skilnings og hegðunar. Því er ekki hægt að dæma teymisvinnu út frá útkomu verkefnis þar sem eðlið liggur í upplifun og samvinnu milli einstaklinga. Farsæld útkomu er þó oftast en ekki háð farsældar teymisvinnunnar og því haldast þessi hugtök í hendur þegar metin er lokaniðurstaðan (McEwan o.fl., 2017) Þau komust að því að þjálfun við teymisvinnu er farsæl aðferð sem gefur sýnilega og mælanlega bætingu í samstarfi aðila. Þau telja tíma við þjálfun best varið á þrenna vegu þ.e. í formi miðlunar á þekkingu (fyrirlestra, námsefni o.s.fr.), í formi umræðu og æfinga sem reyna á samskipti og

skilning milli fólks og í formi raunhæfra verkefna sem sett eru fram til þess að fólk skilji aðstæður sínar og þjálfari með sér aðferðir innan þeirra fagsviðs og sjá hvernig teymisvinna getur hjálpað þeim í raun. Þau komust að því að um 70% mistaka á sviði læknávisinda er vegna vanda við teymisvinnu frekar en tæknilegra mistaka einstaklinga. Þá þarf að hafa í huga að þekking og hæfni einstaklinga er einnig þáttur að farsælli vinnu teymis enda þarf að búa yfir slíku til þess að fá áþreifanlega framför við störf.

3.5. „Golden hour“

Í heimi læknávisinda er mikið notast við hugtakið um „Gullna klukkutímann“ (e. „Golden Hour“ og hér eftir) þar sem talið er að fyrsti klukkutími líkamlegs áfalls þ.e. slysi, veikindi o.þ.h., er oft sá tími sem skiptir sköpum í útkomu bata einstaklings. Þetta hugtak er þó notað á mörgum sviðum og þá sérstaklega við viðbragðsþjónustu áfalla en að mörgu leiti tengjast þessi svið enda algengt að áfall sem fylgir slysi eða hamförum sé þess eðlis að líkamstjón sé ein af afleiðingum þess.

Fyrstu viðbrögð snúa ávallt að björgun mannlífa og er það einmitt inntak hugtaksins „golden hour“ að bregðast við á réttum tíma til að auka líkur á að fyrstu viðbrögð lífsbjörgunar skili sem bestum árangri. Í rannsókn Vanderschuren og McKune (2015) var skoðuð tölfræði umferðarslysa í Suður-Afríku þar sem stór hluti lands er dreifbýlt og langt er í viðbragðsþjónustu. Í ljós kom að meirihluti svæða eiga ekki möguleika á viðbragði á vettvang á þessum gullna klukkutíma og er dánartíðni slysa í Suður-Afríku talin mjög há. Þau telja að mikilvægi lífsbjargandi inngríps á þessum gullna klukkutíma vera forsenda þess að bjarga mannlífum.

4. Fyrri áföll og lærdómur

4.1 Áföll á Íslandi

Til að setja viðfangsefnið í samanburð við raunaðstæður ætlum við að nýta tvö íslensk áföll sem flestum er í fersku minni. Þau eru eðlislega mjög ólík en orsakavaldur þeirra beggja eru náttúruöfl og því óviðráðanleg að mestu leyti. Þau eru ólík að því leytinu til að það fyrra hafði mjög afmarkaðan tímaramma, sem þó var óþekktur í upphafi en mátti gefa sér að yrði ekki til langs tíma. Það seinna er hins vegar búið reyna mikið á viðbragðskerfið vegna kröftugrar og langra lota sem ekki enn sér fyrir endann á þegar ritgerð þessi var skrifuð.

4.1.1 Óveður á Íslandi 9.-11. desember

Í desember 2019 geisaði mikið óveður sem náði yfir mestan hluta landsins og olli miklum samfélagslegum áhrifum. Innviðir á borð við rafaflskerfi, fjarskiptakerfi og mannvirki urðu fyrir miklu tjóni víðs vegar um landið en mesta óveðrið stóð yfir þann 10. og 11. desember. Það sem talið var óeðlilegt við þennan veðurofsa, sem lýst er sem versta veðurofsa seinustu ára, var tímalengdin, styrkleiki sem hélst stöðugur mestan tímann og hversu víðfeðmur hann var. Veðurstofa hafði gefið út viðvaranir sem gáfu ágætis mynd af alvarleika og styrk og að búast mætti við ofangreindum truflunum. Óvissustigi almannavarna var lýst yfir þann 9. desember en daginn eftir var farið yfir á hættustig. Samhæfingarstöð almannavarna var starfræk sem og aðgerðastjórnir flestra lögregluembættanna í landinu. Áskoranir stjórnenda og viðbragðsaðila voru einnar helst vegna skertra fjarskipta en mikil vinna var framkvæmd dagana fyrir óveðrið að tryggja varaafli og færanlega senda fyrir öryggisfjarskipti. Aukin mönnun var við símsvörun Neyðarlínu sem og starfsmanna tæknisviðs Tetra, sem þjónustar öryggisfjarskipti á landsvísu. Talið var að á tíma hafi 19 Tetra sendar verið óvirkir, 31 sendistöð frá Rúv sem og tugir senda símafyrirtækja en almennt var rof í þjónustu þessa senda vegna rafmagnsleysis. (Þingskjal 1487-793. mál)

Greina mátti mikla samstöðu í samfélaginu og hjálpuðust mismunandi stofnanir, viðbragðsaðilar og fyrirtæki, sem mörg hver eru í samkeppni, við að tryggja öryggi fólks og innviða, þá sérstaklega fjarskiptaþjónustu. Keppinautar í símaþjónustu kveiktu t.a.m. á sameiginlegu reiki þjónustu sinnar til að tryggja að fólk myndi ekki missa símasamband óháð þjónustuaðila. Öruggt er að segja að þær aðstæður sem uppi voru þessa daga í desember byrjun 2019 höfðu mikil samfélagsleg áhrif og sjaldséð að samhæfing svo margra aðila sé þörf á nær öllum landshlutum. Ekkert manntjón varð af óveðrinu en tjón á innviðum raforkufyrirtækja, fjarskipta og stofnanna ríkis nam um 1 milljarði króna. (Þingskjal 1487-793. mál)

4.1.2. Eldsumbrot á Reykjanesskaga

Jarðhræringar og eldgos hafa fylgt okkur Íslendingum frá landnámi og hafa nokkur eldstöðvakerfi verið virk frá örófi alda. Nokkur dæmi eru um slík náttúruöfl ógni byggðarlagi en eldsumbrotin við Grindavík og Svartsengi er ný áskorun fyrir svið á borð við félagsmál, almannaöryggi, húsnæðis, velferðarmál og síðast en ekki síst samfélag Grindavíkur. Bæjarstjóri Grindavíkur lýsti ástandi sem hörmulegu þegar fyrstu eldgos við Grindavík fóru að nálgast bæinn og hraunrennsli hafnaði á nokkrum húsum. Hann lýsti samfélaginu sem brotnu og öryggistilfinning, minningar og eignir íbúa séu í molum. (Sólrún Dögg Jósefsdóttir, 2024) Talið er að heildar tjón á mannvirkjum hlaupi á 16 – 17 milljörðum króna og námu stuðningsgreiðslur ríkisins um 80 milljörðum í málefni og verkefni á borð við launagreiðslur, húsnæðisstuðning, rekstrastuðning, byggingu varnargarða o.fl. (Hólmfríður Gísladóttir, 2024; Stjórnarráðið, 2024).

Eldsumbrotin og allt sem því fylgir hefur haft miklar og þungar afleiðingar á viðbragðskerfið og sérstaklega á störf almannavarna og lögreglu á Suðurnesjum. Mikið álag hefur einkennt seinasta ár í störfum viðbragðs og áætlana og langvarandi þreyta farin að segja til sín. Viðbragðskerfi almannavarna er hugsað sem viðbragð við einstaka tilfellum en eldgosin hafa breytt því kerfi þannig að viðbrögð við þeim er í raun að verða að daglegum störfum almannavarna og lögreglu á Suðurnesjum, þar sem viðvera og áætlanagerð er í gangi þegar búast má við gosi, þegar gýs og þangað til gosi lýkur (Viðmælandi B, munnleg heimild, 24. október 2024).

4.2 Áföll erlendis

Ísland hefur umtalsverða reynslu þegar kemur að áföllum á borð við náttúruhamfarir, óveður, rafmagnsleysi, slys o.fl. en í mörgum málaflokkum skortir reynslu til undirbúnings viðbragðs og fyrirbyggjandi vinnu en þar getum við nýtt lærdóm nágrannaríkja. Þar má t.a.m. nefna hryðjuverk og bruna í íbúðarhúsum sem kalla má háhýsi og telst sem stórbruni. Því ætlum við að skoða tvö önnur dæmi, nú erlendis frá og setja áherslu á lærdóm frá sjónarhóli fyrstu viðbragða og aðgerðarstjórnunar.

4.2.1. Hryðjuverk í Útey

Það má segja að Noregur sé eitt af þeim löndum sem svipar hvað mest til okkar Íslendinga enda eru landfræðileg staðsetning, samfélagsgerð, lög og menning að mörgu leyti svipuð. Þá er Noregur eitt af þeim löndum sem við nýtum sem fyrirmynd í fjölbreyttu landslagi samfélagsins og er það ekkert öðruvísi á sviði viðbragðsþjónustu, löggæslu og viðbrögðum við áföllum.

Löggæsla, skipurit hennar og skipulag neyðaraðgerða er þó öðruvísi í Noregi eins og gefur að skilja, þar sem ekkert lögregluafli í heiminum er eins. Hér að neðan er dæmi um atvik sem reyndi mikið á norskt viðbragðskerfi og kom flestum að óvörum. Málið er fordæmisgefandi, ekki bara fyrir Noreg heldur einnig fyrir vestræn samfélög, þá sérstaklega Norðurlönd.

Þann 22. júlí 2011 klukkan 15:25 sprakk bílsprengja í miðborg Osló sem olli miklum skemmdum og skapaði mikinn glundroða þar sem fjölmennt lið viðbragðsaðila var sent á staðinn til að vinna að neyðaraðstoð. 8 manns létust og rúmlega 200 særðust auk eignatjóns á nærliggjandi mannvirkjum. Þó var um undanfara að ræða en tveimur tímum síðan hóf sami áráarmaður skotárás á ungan hóp sósíalískra lýðræðissinna sem voru í skipulagðri ferð ungliðahreyfingarinnar flokks þeirra. Þar létust 69 manns auk 32 sem særðust. Um var að ræða mannskæðustu árás í Noregi frá seinni heimsstyrjöld en tilræðismaðurinn er öfgasinnaður þjóðernissinni og var hann handtekinn og dæmdur fyrir báðar árásirnar.

Norska lögreglan býr yfir svokölluðum CCG hópi (Crisis Command Group) sem vinnur að stjórnar verkefnum sem reynast daglegu viðbragði ofurlíði og þarfnast sérstakrar samhæfingar. Margt fór úrskeiðis í samhæfingu lögreglu í þessum tveimur áföllum og þrátt fyrir að um væri að ræða eitt stærsta, umfangsmesta og erfiðasta verkefni í sögu lögreglu í Noregi, voru margar gagnrýnisraddir á getu lögreglunnar á aðgerðarstjórnun þessa verkefnis.

Eitt af því sem gekk vel í verkefninu var hversu margir lögreglumenn í Osló voru kallaðir út og komnir til vinnu á skömmum tíma. Renaa (2021) tekur þó fram að það hafi ekki verið viðbragðsgetu, áætlanagerð eða góðu skipulagi að þakka en fremur þeirri staðreynd að dagvakt almennra lögreglumanna í Osló hafði nýlukið og þeir sjálfir brugðist við þegar fréttir bárust af atburðinum í miðborginni og snúið aftur til vinnu. Renaa bendir einnig á fylgd áætлана og vinnu eftir verkferlum hafi verið það sem fór hvað mest úrskeiðis í verkefninu. Reynsla á vinnu undir stjórn CCG var mjög takmörkuð og hafði í raun ekki reynt á að þeir tækju við verkefni án undirbúnings og hóflegs fyrirvara eins og gerðist 22. júlí. Aðgerðarstjórn lögreglu í Osló voru ekki að sinna nægilegum samskiptum við CCG og nærliggjandi lögreglulið en eitt af þeim ákvörðunum sem teknar voru - sem gagnrýnt var - var að neita aðstoð annara lögregluliða við verkefnið í miðbænum. Þá kom fram að þjálfun og raunaðgerðir sem kröfðust samhæfingar margra lögregluliða hafði verið lítil sem engin og mátti ætla að sú þekking og reynsla sem samvinnu annara liða hefði getað gert mikið af vinnunni auðveldari (Renaa, 2021).

Renaa (2021) komst að því að lögregla var að mestu gagnrýnd vegna brotalama í samhæfingu aðgerða við árásunum en svar við því af hverju það hafi gerst var ein af

niðurstöðum rannsóknar hennar. Hún taldi þríþætt mistök hafa valdið því að samhæfing varð ekki eins og lagt er uppi með við stór verkefni eins og þessi. Sú fyrsta var vegna mistaka við upplýsingamiðlun og samskipta þá sérstaklega milli deilda og stofnanna sem komu að aðgerðinni. Samskiptaleiðirnar sjálfar voru mjög takmarkandi og ekki til þess gerðar að halda utan um aðgerðir og viðhalda yfirsýn. Að mestu fóru samskipti og upplýsingagjöf fram í gegnum síma og talforrit sem varð til þess að allar mikilvægar upplýsingar, sem síðar átti að deila með öðrum, voru að mestu handskrifaðar í flýti og fóru manna á milli þar sem sumir mikilvægir punktar fóru forgörðum. Þá voru talhópaskipan og almenn notkun talstöðva verulega ábótavant. Öll gögn og allar bókaðar upplýsingar (log) voru í verulegu lágmarki og það sem mest mátti finna af slíkum gögnum var innan svokallaðs PO-kerfis sem var lokað öðrum lögregluembættum þannig að þær upplýsingar nýttust ekki fyrir heildina.

Seinni er slæm ástandsvitund stjórnenda, skortur á yfirsýn og formföst leið að leita lausnar á verkefninu. Ástæða þess er að mestu talin skortur á samræmdri þjálfun allra aðila eins og áður kom fram, en erfitt reyndist fyrir fólk sem fengu upplýsingar og skipanir að vinna úr þeim og heilt yfir erfitt fyrir fólk að skilja hvað þau áttu í raun og veru að gera og til hvers var ætlast af þeim. Þetta gerði fólki mjög erfitt fyrir við störf sín og torveldi yfirsýn allra sem þurftu á henni að halda.

Í þriðja lagi taldi Renaa (2021) að samhæfing lögreglu hafi verið illa ígrunduð og notkun mannskaps á þeim sviðum sem hefði átt að setja áherslu á var ekki staðið nægilega vel að. Þetta kom upp m.a. vegna þess að margar stöður stjórnenda og annara viðbragðsaðila sem eiga að bregðast við slíkri ógn sem þarna steðjaði að, voru að mestu ekki hluti af daglegu viðbragði með sólarhrings viðveru heldur bara með hluta-viðveru og voru á þessum tíma ekki til taks. Þá spilaði sumarorlofs tímabil mikið inn í og reyndist mjög erfitt að kalla fólk inn í vinnu í mjög mikilvæg hlutverk á borð við aðgerðarstjórnun, þyrluflug og vopnað viðbragðs. Þá var einnig sett út á skort á viðbragðsgetu annara lögreglumanna sem ekki voru á vettvangi. Á þeim tíma sem sprengingin varð í Osló voru örugglega fáir að búast við áframhaldandi hryðjuverkum og í raun ekki hægt að segja að allir hafi gert sér grein fyrir að þeir væru að starfa á vettvang slíkrar árásar. Hins vegar hefði aðgerðarstjórn átt að vera ljóst að við slíkar aðstæður sem voru uppi hefði betur mátt fara í að virkja nærliggjandi lögreglulið til að vera á varðbergi fyrir áframhaldandi árásum. Slíkur undirbúningur þarf ekki að vera nema að vera klár með nægan búnað og koma sér fyrir á viðeigandi stað þar sem auðvelt er að bregðast við, komi neyðarkall. Þetta var þó ekki gert og var talið að nærliggjandi lögreglulið hafi verið mjög óundirbúin þegar kallið úr Útey barst.

4.2.2. Grenfell tower

Orsök áfalla geta verið misjöfn og ófyrirsjáanleg. Þegar við hugsum um áföll eru algengustu flokkarnir náttúruvá, slys og áföll af mannavöldum. Dæmið hér að neðan var í byrjun týpískur eldur út frá heimilistæki en vegna ákvarðana eigenda og skipuleggjanda húsnæðisins þar sem eldurinn kom upp, varð eitt mannskæðasta áfall í sögu Englands. Þar reyndi einnig mikið á fyrstu viðbrögð og aðgerðarstjórn verkefnis frá upphafi.

Þann 14. júní 2017 braust út eldur í 24. hæða íbúðarbyggingu sem kölluð var Grenfell tower í vestur Lundúnum. 70 manns létust og rúmlega 200 særðust en um er að ræða mannskæðasta bruna í íbúðarbyggingu þar í landi frá seinni heimsstyrjöld. Rannsókn á tildrögum er nýlega lokið og hefur skýrslu rannsóknarnefndar sem sérstaklega var sett fyrir brunann verið kynnt almenningi. Þar eru að finna harðorða niðurstöður á ábyrgð stjórnvalda, þá sér í lagi þeirra sem sinna eftirlit og eftirfylgni brunaöryggismála í húsnæði og mannvirkjum og eigenda Grenfell tower sem yfir áratuga skeið sýndu af sér vanhæfni, óheiðarleika og græðgi, að er kemur fram í skýrslunni (Moore-Brick og o.fl., 2024).

Í fyrri skýrslunni sem gefin var út 2019 var meiri áhersla lögð á rannsókn viðbragðs og aðgerðarstjórnunnar en þar eru nokkrir punktar sem gagnrýnt er í getu viðbragðsaðila við slíkum aðstæðum. Í stjórnstöð LFB (London Fire Bridgate) er talsvert gagnrýnt vinnureglur neyðarsímsvörunar, upplýsingaöflunar og upplýsingagjafar. Fjarskipti milli þeirra sem tóku við símtölum, stjórnenda og viðbragðs á vettvangi var verulega ábótavant og átti stjórnstöðin erfitt með að átta sig á aðstæðum á vettvangi. Upplýsingar sem komu frá innhringjendum voru ekki nægjanlega skráðar og því erfitt fyrir stjórnendur að fá heildarsýn á dreifingu eldsumbrota. Einnig voru upplýsingar sem gefnar voru út til fólks í húsinu ekki í takt við raunaðstæður þar sem upplýsingar um staðsetningu eldsins voru lengi rangar en þá hafði eldurinn færst milli hæða. Upplýsingar til stjórnenda á vettvangi voru ekki að berast frá stjórnstöðinni þar sem símtölum var íðulega slitið mjög fljótt vegna fjölda símtala. Stjórnendur í stjórnstöðinni voru undir verulegu álagi á meðan útkallinu stóð og höfðu ekki fengið viðeigandi þjálfun í að sinna stjórnun á þessari stærðargráðu. Nefndin tilgreinir sérstaklega að á því augnabliki hefði átt að virkja betur þjálfaðann og herra settan yfirmann til að taka yfir stjórn í stjórnstöðinni. Mistök voru gerð þegar slökkvilið og fleiri stjórnendur viðbragðs sem og æðri stjórnendur þingsins breyttu viðbragðsstigi útkallsins. Slík stig svipa til óvissu-, hættu- og neyðarstigs hér á landi en búið var að virkja ýmis stig til að auka viðbragð án þess að láta aðra viðbragðsaðila vita. Við þetta náði samhæfing fjölda viðbragðsaðila ekki tilsettum árangri og efndi það til misskilnings um eðli og alvarleika útkallsins. Samskipti milli mismunandi stjórnstöðva viðbragðsaðila átti

sér aldrei stað. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að samskipti við fulltrúa hvernar stjórnstöðvar sem og bein samskipti við vettvangsstjóra hefði átt að vera tryggt (Moore-Brick og o.fl. 2019).

4.3. Verkefni lögreglu

Aðgerðarstjórn lögreglu er ekki bara þörf í útköllum og í neyðarástandi. Eitt af stærstu verkefnum lögreglu hafa verið fyrirfram skipulagðar aðgerðir eða verkefni þar sem nefna má öryggisgæslu, fylgdir þjóðar- eða trúarleiðtoga og tilefni á borð við fjölmennar hátíðir. Einnig eru verkefni lögreglu sem heyra undir handtökur á hættulegu fólki eða fólki sem reynir að forða sér undan sem skipulögðum hætti. Þar reynir mikið á tímasetningar og skilvirk vinnubrögð til að spilla ekki rannsóknarhagsmunum eða gera fólki viðvart svo þau hafi tök á að flýja handtöku. Dæmi um slíkt er brottflutningur fólks sem hefur ekki öðlast rétt til að dvelja hér á landi. Við ætlum að skoða tvö dæmi sem gefa okkur hugmynd um hvað lögregla fæst við í þessum málaflokkum en það fyrra er aðgerðarstjórn öryggismála við stærsta þjóðarleiðtogafund sem haldinn hefur verið á Íslandi en það seinna kemur að brottvísun flóttafólks.

4.3.1 Evrópuráðsfundur

Þann 16. og 17. maí 2023 fór fram leiðtogafundur Evrópuráðsins (e. Council of Europe) en um var að ræða fjórða skiptið í 74 ára sögu stofnunarinnar sem leiðtogar ríkjanna koma saman á þessum vettvangi. Á fundinum voru ýmis málefni rædd en áhersla var á að styrkja starf ráðsins með mannréttindi, lýðræði og réttarríki að leiðarljósi sem eru jafnframt grunngildi stofnunarinnar.

46 aðildarríki eru í Evrópuráðinu og var gert ráð fyrir fulltrúum allra þeirra á fundinn. Talið var að heildarfjöldi gesta á fundinn hafi verið um 900 manns auk nokkur hundruð erlendra fjölmiðlamanna (Stjórnarráð Íslands, e.d.). Ljóst var að um gríðarlega umfangsmikið verkefni var um að ræða fyrir alla sem komu að þessum fundi en hann var haldinn í Hörpu og stórum hluti miðbæjarins þar í kring var lokað og mannað með vopnaðri öryggisgæslu lögreglu. Ríkislögreglustjóri fór með stjórn verkefnisins er tengdist öryggismálum á borð við gæslu, lífvarðargæslu, akstur leiðtoga milli staða og viðbrögðum við ógnum. Nær allt starfsfólk lögreglu á landsvísu kom að fundinum með einum og öðrum hætti og var stór hluti lögreglumanna viðstaddir fundinn í fyrrgreindum verkþáttum. Tryggt var þó að hluti lögreglumanna væri við dagleg störf í sínu umdæmi til að tryggja að fundurinn hefði ekki áhrif á öryggi borgara (Lögreglan, e.d.).

RST var virkjað í aðstöðu SST í Skógarhlíð en þar fór Ríkislögreglustjóri með stjórn samhæfingar. Verkefni voru mörg og viðamikil umfangs. Auk mikillar gæslu lögreglumanna við Hörpu og á hótélum þar sem leiðtogar gistu var stór þáttur fylgdarakstur leiðtoga við komu þeirra á Reykjavíkur- og Keflavíkurflugvöll og í Hörpu. Slík fylgd samanstendur af fjölda lögreglumanna sem annast allan akstur og öryggisgæslu við fylgdina. Þeirri fylgd fylgdu einnig starfsfólk leiðtoganna, öryggisverðir þeirra og gestir. Eitt af verkefnum RST var að samhæfa þessa 46 fylgdarakstra um Reykjanesbraut og götur borgarinnar og tryggja að menn kæmu á réttum tíma í setningu fundarins en um leið að öryggi væri í forgrunni.

Daganna 28.-31. október 2024 reyndi á svipað viðbragð þegar forsætisráðherrar norðurlandanna komu saman á þingi Norðurlandaráðs (e. Nordic council) og tóku þátt í dagskrá auk þess að funda sín á milli um framtíðarsýn samstarfs þeirra landa. Forseti Úkraínu kom einnig á fund forsætisráðherra vegna málefna stríðs Úkraínu og Rússlands. Framkvæmd öryggisatriða var á forræði RLS og nýttist reynsla fyrri fundar við skipulagningu þessa þrátt fyrir aðrar áherslur á ýmsum sviðum. RST var í bæði skipti sett upp í SST þar sem húsnæði og aðstaða RST var yfir það tímabil ekki til.

4.3.2. Brottlutningur flóttafólks

Málefni flóttafólks sem sækja um alþjóðlega vernd hefur verið áberandi í samfélagsumræðu seinustu ár og greina má að þessi viðkvæmi málaflokkur sé umdeildur meðal almennings. Aukning á komu flóttafólks hefur stóraukist í kjölfar stríðs Úkraínu og Rússlands og nú seinast vegna átaka milli Ísrael og Hamas samtakanna. Rétt um 50 manns sóttu um slíka vernd árið 2010 og jókst sú tala jafnt og þétt til ársins 2016 þegar aukning varð um 320% milli ára. Eftir það hélst fjöldinn almennt jafn þangað til ársins 2022 þegar umsóknum fjölgaði um rúmlega 500% og eru fjöldi umsókna seinustu ár 4000-4500 talsins (Útlendingastofnun, 2010-2021; Ríkislögreglustjóri 2022-2024).

Því gefur að skilja að málaflokkurinn og allir þeir þættir sem hann snertir s.s. velferðar-, heilbrigðis-, félagsmál o.fl. eru undir miklu álagi vegna aukningar umsókna en löggjafinn hyggst bregðast við þessum breyttu aðstæðum með lagabreytingum á útlendingalöggjöf.



Tafla 4: Tölulegar upplýsingar um umsækjendur
Heimild: Útlendingastofnun; Ríkislögreglustjóri, 2024

“Það er ljóst að verndarkerfið í Evrópu allri á undir högg að sækja. Það er mikilvægt að standa vörð um hið alþjóðlega verndarkerfi og sjá til þess að þeir sem í það sækja og eiga ekki erindi standi utan þess kerfis og fólk sem fær synjun yfirgefi Schengen-svæðið. Kerfið þarf með öðrum orðum að vera skilvirkara og koma í veg fyrir misnotkun.” – Guðrún Hafsteinsdóttir, dómsmálaráðherra (2024).

Ýmsar stofnanir koma að málefnum fólks sem sækir um alþjóðlega vernd en málsmeðferð umsóknarinnar og ákvörðun liggur hjá Útlendingastofnun, sem starfar í umboði dómsmálaráðherra (Lög um útlendinga nr. 80/2016). Þegar kemur að brottflutningi fólks sem hefur verið synjað um dvalarleyfi á landinu eða forsendur verndarumsóknar sammælist ekki kröfum er það á vegum RLS að framkvæma flutning þeirra til heimalands eða ríkis þar sem fólk er nú þegar með umsókn um vernd. Innan RLS er það heimferðar- og fylgdardeild sem annast framkvæmd ferðanna sjálfra eftir að hafa fengið erindi um synjun og brottflutning einstaklinga. Þar eru fyrstu skref að eiga í samskiptum við einstaklinga og aðstoða þau við skipulagningu og útfærslu kostnaðar á heimferð sinni. Sé einstaklingur ekki fús til heimferðar

eða samvinnufús að einhverju leyti, þrátt fyrir að það sé skyldubundið, þarf að nota þvingunarúrræði til þess að vísa einstaklingi úr landi og fylgja honum til heimalands síns.

Við slíkar aðstæður þarf að vanda vel til verka og margir þættir skipulagsins sem bæði þurfa að samræmast lögum og mannúðarsjónarmiðum. Fréttaflutningur um slík mál hefur verið áberandi þar sem bæði ákvörðun Útlendingastofnunar og framkvæmd heimferða RLS hefur verið gagnrýnd en af hálfu lögreglu hefur fólk talið að of mikil harka einkenni þá framkvæmd (Amanda Guðrún og Ólöf Bjarnadóttir, 2024). Aðgerðir lögreglu miðast af mati aðstæðna hverju sinni og er áhersla lögð á öryggi aðila og lögreglumanna sem og rannsóknarhagsmuni eða hagsmuni máls. Þá er skýrt í 12. gr. stjórnsýslulaga (nr. 37/1993) að lögregla, sem hluti af stjórnsýslu, skuli gæta fremsta meðalhófs í öllum sínum aðgerðum.

Þessar aðgerðir lögreglu geta verið mjög umfangsmiklar, erfiðar og krefst mikils skipulag stjórnenda í aðdraganda þeirra, sem og markvissrar aðgerðarstjórnunar og samhæfingu lögreglumanna. Aðgerðir einkennast af mikilli tímapressu þar sem gæti þurft að handsama marga einstaklinga á sama tíma sem og að fylgja flugáætlun. Dæmi eru um ferðir þar sem á annan tug einstaklinga eru fluttir á sama tíma þar sem viðvera á fimmta tug lögreglumanna er þörf (Sunna Ósk Logadóttir, 2022).

Í janúar 2024 voru framkvæmdar umfangsmiklar aðgerðir lögreglu í tengslum við brottflutning aðila til Grikklands. Fyrir lágu upplýsingar eftir rannsókn RLS að sá væri meðlimur Íslamska ríkisins (ISIS). Aðilinn var hér á landi sem flóttamaður ásamt fjölskyldu sinni. Maðurinn var handtekinn en áhersla var lögð á að tryggja velferð og öryggi konu hans og barna. Því voru fulltrúar félagsþjónustu, barnaverndar og heilbrigðisstarfsmenn með í aðgerðum (Lögreglan, 2024).

4.3.4. Skipulögð brotastarfsemi

Til þess að skoða þróun þeirra mála sem lúta að alvarlegum aðgerðum lögreglu þ.e. vegna vopnamála, uppgjors milli brotahópa og annara mála sem við kemur aukinni löggæslu og vopnaburðar lögreglu þarf að kafa betur í þróun skipulagðrar brotastarfsemi á Íslandi.

Árið 2021 gaf greiningardeild RLS út skýrslu um skipulagða brotastarfsemi og lýstu þar breyttum aðstæðum vegna tilkomu smáforrita, aukinnar hæfni brotamanna á samfélagsmiðlum og áskorun lögreglu að rekja slóðir af brotamanna vegna aukinnar dulkóðunar og getu til að eyða út rafrænum rekjanleika. Einnig er minnst á vanmátt lögreglu til frumkvæðislöggæslu í slíkum málum.

Merkjanlegt er að umsvif erlendra brotahópa hafi náð fótfestu á Íslandi sem og aðgengi íslenskra brotahópa á erlendum mörkuðum. Nýlegar rannsóknir hafa sýnt að fíkniefnaneysla í Reykjavík sé umtalsverð og sé í svipuðum mæli og í öðrum borgum á Norðurlöndum og Evrópu. Staðfest hefur verið að erlendir glæpahópar stundi smygl á fólki til landsins og að mansal fari aukandi á svörtum vinnumarkaði.

Eðlisbreytingar á brotastarfsemi hefur tekið stakkaskiptum seinustu ár með tilkomu þróunar á netglæpum en umfang og eðli þeirra eru lögreglu og yfirvöldum mjög erfiður viðureignar. Mest liggur vinna við slík mál í fyrirbyggjandi vörnum fremur rannsóknum og rakningu. Greiningardeild bendir einnig á fjölgun brota er snertir peningaþvætti og að sá málaflókkur sé orðið alvarlegt samfélagsmein. Peningaþvætti er undirstaða þess að brotamenn sem safna að sér ólögmetu fé komi þeim fjármunum í verð þannig að hægt sé að eyða því á löglegan hátt.

Greiningardeild lítur til þróunar á nærliggjandi samfélögum þar sem erlendir glæpahópar eigna sér svæðisbundna sölu innan borga en það skapar gjarnan átök milli hópa sem verða oftast en ekki til aukins ofbeldis og er áþreifanlegt samfélaginu. Einnig nýta umræddir hópar bága stöðu farandsfólks með því að senda þau til landa þar sem þau fá fyrirgreiðslur ríkis og sveitarfélaga en brotahópar draga að sér stóran hluta þeirra greiðslna (Ríkislögreglustjóri, 2021).

5. Viðtöl og gagnavinnsla

5.1. Ferli og viðmælendur

Í þessari rannsókn verður leitast svara hjá ýmsum viðmælendum sem allir eiga það sameiginlegt að vera stjórnendur og/eða sérfróðir um störf lögreglu eða annara viðbragðsaðila. Spurningalisti var sendur á alla viðmælendur og í kjölfarið tekið viðtal við þá. Spurningalisti var tvískiptur en þeir viðmælendur sem ekki starfa við stjórnun lögregluaðgerða fengu fyrri hluta listans, sem fjallar um samskipti og verkferla í byrjun áfalls. Seinni hluti spurninga fjallar um aðgerðarstjórnun RLS og voru þeir viðmælendur sem þar starfa og stjórna lögregluaðgerðum beðnir um að svara báðum hlutum. Hópurinn var fjölbreyttur og eins og gert var ráð fyrir, voru sumir viðmælendur ekki með sérþekkingu á innihaldi allra spurninga. Leitast var eftir að fá skoðanir, hugmyndir og álit viðmælanda á viðfangsefninu og því var viðtalið óformlegt þ.e. spurningar voru til þess gerðar að stýra umræðu en ekki til þess að afmarka viðmælendur og form viðtalsins. Þannig skapaðist góð umræða um málefnið og markmiði rannsóknar náð.

Viðmælendur eru ekki nafngreindir né tiltekið í texta hvaða stöðu þeir gegna. Reynt var eftir fremsta megni að gera svör þeirra ekki persónugreinanleg og tekið var fram við viðmælendur að þeir væru ekki að svara f.h. þeirrar stofnunar sem þeir tilheyra, eða eru jafnvel í forsvari fyrir. Því fá viðmælendur bókstaf þegar vitnað er í þá í texta. Við úthlutun bókstafs verða þeir kynntir með bakgrunni þ.e.a.s. á hvaða sviði þeir starfa (aðgerðar- og/eða stjórnunarsviði) og hversu lengi þeir hafa starfað á vettvangi viðbragðsaðila. Þetta var gert skýrt í upphafi hvers viðtals og samþykktu allir viðmælendur að þær upplýsingar mættu koma fram. Viðmælandi er ávallt kyngreindur í karlkyni þ.e. hann viðmælandinn og því segir kyn orða ekkert um kyn viðmælanda.

Í upphafi var sendur póstur á 10 viðmælendur þar sem verkefnið var kynnt ásamt fyrirspurn um þátttöku. Viðmælendur tóku almennt vel í þátttöku en tveir svöruðu ekki póstinum.

Að viðtölum loknum svöruðu sex manns spurningum rannsóknarinnar og þar af allir í formi viðtals. Fjórir viðmælendur voru starfandi hjá RLS þegar viðtal var tekið við þá og tveir utan RLS en þeir voru starfandi innan einingar sem kemur með beinum hætti að aðgerðamálum áfalla. Ekki náðist í fulltrúa einnar einingar.

5.2. Spurningalisti

Spurningalisti var sendur út til allra áður en viðtöl voru tekin. Það var gert til þess að viðmælendur gætu hugleitt og ígrundað svör sín áður en að viðtali kæmi. Eins og áður kom fram var listanum skipt í tvennt þar sem fyrri hluta var svarað af öllum viðmælendum en þeim seinni eingöngu af starfsmönnum RLS sem koma að aðgerðarstjórn lögregluverkefna með einum eða öðrum hætti.

Spurningar til allra aðila
1. Hvernig upplifir þú að verkefni og áskoranir viðbragðsaðila hafi breyst frá því að þú hófst störf á þessum vettvangi, m.t.t. fjölgunar verkefna og erfiðleika úrlausna?
2. Ef marka má gagnrýni viðbragðsaðila á hvað mætti fara betur í útköllum og á æfingum eru samskipti sá þáttur sem vanalega fer úrskeiðis, ert þú sammála því? Hver er almennt þín reynsla á samskiptum í þeim aðstæðum?
3. Hvernig telur þú að bæta megi færni stjórnenda viðbragðsaðila í samskiptum?
4. Oftar en ekki er það fyrsta klukkustund atburðar (e. golden hour) þar sem samskipti fara hvað mest á mis. Á þeim tíma ríkir gjarnan glundroði þar sem málið er að mestu stjórnað af neyðarlínu og fjarskiptamiðstöð lögreglu sem sinna verkefninu samhliða öðrum málum. - Hvernig telur þú að hægt sé að breyta skipulagi viðbragðs til að bæta samskipti og upplýsingaöflun á fyrstu stundum útkalls?
5. Með tilliti til fyrstu viðbragða áfalls og það sem var rætt hér í fyrri spurningu, telur þú að breyta megi fyrirkomulagi SST með þeim hætti að virkjun þess verði samstundis og stórt áfall verður og eðli verkefnis leiði í ljós hvort að bæta þurfi við eða draga megi úr fjölda fulltrúa þar inni.
Spurningar til aðila innan RLS
1. Hvernig upplifir þú þróun og breytingar verkefna innan RLS (deilda embættis)?
2. Telur þú þörf á því að aðgerðarstjórn (5. gr. rgl. nr. 335/2005) innan RLS (RST) sé virkari og hlutverk hennar meira formfast?
3. Nú kveður á um í 3. gr. reglna um sérsveit Ríkislögreglustjóra að RLS fari með lögreglustjórn á vettvangi vopna- og/eða öryggismála þar sem sérsveit er kölluð til. Að gefnu eðli og umfangs sérsveitamála, telur þú að RST ætti að vera virkjuð að heild eða hluta við slík mál?
4. Með tilkomu breytinga á SST, sem getið var um hér að ofan, telur þú að RST gæti virkað á sama veg og jafnvel verið hönnuð með svipuðu horfi og SST?

Þ.e. við t.d. alvarlegt vopnaútkall sérsveitar myndi stjórnandi lögreglu hjá FMR tilnefna einn fulltrúa til að stjórna aðgerðum á vettvangi f.h. sérsveitar. Við boðun til yfirmanna RLS myndi bætast inn í RST af því sem er talið þörf á. Sé verkefnið umfangsmikið eða erfitt úrlausnar er RST hannað til að taka við mun stærri hóp aðila á borð við fulltrúa greiningardeildar, sérfræðinga, aðra viðbragðsaðila o.s.frv. Þá væri hægt að gera ráð fyrir sérstakri aðstöðu samningamanna RLS í rýminu.

Hvað finnst þér um þetta skipulag og gæti það nýst?
Hvaða galla sérð þú á þessu skipulagi?
Finnst þér eitthvað vera sem bæta mætti við?

Tafla 5: Spurningalisti til viðmælenda

6. Greining gagna og svara viðmælenda

Viðmælendum var öllum úthlutað bókstafur svo auðvelt sé að vitna í svör þeirra. Ekki verður farið í svör hvers og eins í samfelldum texta heldur verður gerð greinargerð um hvert viðfangsefni út frá svörum viðmælenda. Hver viðmælandi gaf leyfi fyrir því að með útteilingu bókstafs verði tilgreint hvort að viðmælandi vinni innan RLS eða utan og hvort að aðili hafi reynslu á sviði stjórnunar eða aðgerðarstjórnunar. Listi viðmælenda er eftirfarandi:

Viðmælandi T – Starfar innan RLS. Hefur áratuga reynslu á sviði aðgerðamála og stjórnun eininga.

Viðmælandi B – Starfar innan RLS. Hefur reynslu á sviði aðgerðarstjórnunar.

Viðmælandi F – Starfar utan RLS. Hefur áratuga reynslu á sviði aðgerðarmála og stjórnun eininga

Viðmælandi D – Starfar innan RLS. Hefur áratuga reynslu á sviði aðgerðamála og stjórnun eininga.

Viðmælandi M – Starfar utan RLS. Hefur áratuga reynslu á stjórnun og starfar á sviði aðgerðamála.

Viðmælandi Z – Starfar innan RLS. Hefur áratuga reynslu af stjórnun eininga og aðgerðarstjórnun.

6.1 Breytingar á landslagi viðbragðsaðila

Eins og komið hefur fram í efni ritgerðar hefur íslenskt samfélag tekið miklum breytingum seinustu ár og áratugi. Samfélagsumræða um útlendingalöggjöf, hælisumsóknir, vopnaburð og aukið ofbeldi hefur verið áberandi og virðist aukning erlendra aðila á borð við ferðamanna, hælisleitenda og vinnuafls aukið álag á ýmsar stofnanir og þjónustu. Af svörum viðmælenda að dæma endurspeglast sú fjölgun og aukið ofbeldi í störfum viðbragðsaðila, þá sérstaklega lögreglu. Viðmælandi M bendir á að málaflokkar á borð við leit og björgun, umferðarslys og náttúruhamfarir o.s.frv. hafa í eðli sínu ekki breyst en aukning ferðamanna hafi þar aukið álag m.t.t. fjölda verkefna. Viðmælandi F telur að störf viðbragðsaðila muni alltaf fylgja í takt við allar samfélagsbreytingar og að slíkt sé eðlislægt í slíku starfi. Áskoranir á borð við fjölbreyttari menningarheima með aðrar áherslur á gildi samfélaga, trúarskoðana og skoðanir á hlutverki hins opinbera einkenni mörg verkefni sem og mun virkara eftirlit með störfum lögreglunnar eins og viðmælandi C bendir á. Hann telur að aukin fræðsla og menntun lögreglumanna sé að mörgu leyti góð og að eyða þurfi út menningu innan hennar þar sem hegðun kemur lögreglumönnum í klandur með ófagmannslegum vinnubrögðum.

Viðmælandi M vildi einnig nefna mikilvægi þess að huga að álagi á viðbragðsaðilum, sérstaklega í stórum verkefnum og í verkefnum sem kannski þarfnast ekki margra bjarga. Hann hefur séð mikil merki um langvarandi þreytu meðal viðbragðsaðila þar sem mikið hefur mætt á þeim seinustu ár.

Viðmælendur tala mikið um menningu innan þeirra eininga og telja flestir að margt gott hafi fylgt þróun innan viðbragðsgeirans seinustu ár. Eitt af slæmum einkennum hefur verið togstreita og valdabarátta milli eininga, deilda eða embætta. Viðmælandi C segir að þetta sé eitt af verstu meinum sem verður til mistaka við samskipti og samvinnu og því verði að útrýma. Þá bendir viðmælandi Z að slíkt sé vandamál sem oft megi leysa með einföldu samtali manna á milli og telur Z að þessari togstreitu fari mjög batnandi milli ára, enda temji menn sér í auknu mæli að taka samtali við kollega sína og fólk muni betur að öll erum við í þessum geira til þess að gera gagn.

Viðmælandi D tekur sérstaklega eftir því hvað hinn almenni lögreglumaður er orðin mun þjálfaðir í alvarlegum verkefnum á borð við vopnamál og að sú þjálfun endurspeglar aukinni aðgerðarvitund lögreglumanna. Hann telur einnig að lögreglumenn séu betur meðvitaðir um fjölbreytileika samfélags og að rasismi og hatursumræða sé mun minni en áður.

Viðmælandi Z deilir áhyggjum sínum af þróun viðbragðsaðila þar sem undirstaða mannskaps eru sjálfbóðaliðar, þá helst innan björgunarsveita og Rauða krossins. Hann segir að þessi félög hafi síðustu ár unnið gífurlega mikilvægt starf og í raun komið sér á þann stað að reynast viðbragðinu ómetanlegt. Hann telur þó að slíkt getir reynst hættulegt þar sem að líkur bendi til að með breyttum áherslum nýrra kynslóða á hvernig þau vilja eyða frítíma sínum verði störf sjálfbóðaliða kannski minna eftirsótt. Einnig sjást dæmi þess að munur á þátttöku sjálfbóðaliða sé breytilegt milli ára. Við þær aðstæður muni starf viðbragðsaðila veikjast og sína hversu langt á eftir björgunarstarf hjá atvinnuliði er í raun og veru.

6.2 Samskipti á fyrstu stigum áfalls

Samskipti eru eitt af grundvallaratriðum í samvinnu viðbragðsaðila eins og fræðikafla ritgerðar hefur stiklað á og er engin undantekning á því í skoðunum viðmælenda. Mikið er rætt um glundroða sem fylgir fyrstu stigum áfalls og að erfitt sé að setja mörk á hvað er hægt að gera í þeim aðstæðum. Fyrstu stig ráðast mikið á upplýsingum af vettvangi áfalls og þar sem erfitt að setja kröfur á almenna borgara, sem sjálfir eru að fara í gegnum áfall, er erfitt að gera ráð fyrir að skýr mynd sé af því hvað viðbragðsaðilar eru að fara að fást við. Það er oft ekki fyrr en fyrstu viðbragðsaðilar eru komnir á vettvang þar sem eðli, umfang og alvarleiki áfalls virkilega kemur í ljós og hvað sé þörf á miklum viðbúnaði á vettvang. Viðmælandi B ræður tilfinninguna að hefja viðbragðstörf við áfall sem „skipulögðu kaosi“ og að erfitt sé að koma böndum á umfangsmikinn vettvang. Mikil vinna hefur verið lögð í áætlanir sem setja reglu á störf og stuðla að betri samhæfingu. Þessar áætlanir eiga þó erfitt með að virka á þessu fyrstu stundum þegar fáar bjargir eru komnar á vettvang. B ræðir einnig mikilvægi þess að leyfa viðbragðsaðilum að ná áttum en ekki trufla fyrstu störf með óþarfa fjarskiptum, óskum um upplýsingar og stöðuuppfærslum. Þó þarf einnig að gæta þess að lykilupplýsingar séu að koma inn til þeirra aðila sem sinna samhæfingu og stjórnun og því mjög erfiður dans að finna réttar útfærslur á því.

Viðmælandi Z telur að besta vinna sem fer fram á fyrstu stigum er að halda ró sinni, undirbúa sig á leiðinni, koma á vettvang og ná yfirsýn og reyna að koma þessari skipulögðu vinnu sem fyrst af stað, í stað þess að reyna að eltast við smáatriði á vettvangi og koma aldrei skipulögðu ferli af stað. Viðmælandi D tekur í sama streng og segir að fyrstu stundir snúist ávallt um að halda ró og yfirsýn og láta vettvanginn ekki gleypa þig, heldur að þú náir eftir fremsta megni að ná stjórn á aðstæðum. Viðmælandi D kemur síðan með aðra nálgun sem snýr að raunsæi áætlana og þeirra viðbragðsaðila sem koma að. Hann telur að í áföllum þar sem

t.a.m. náttúruhamfarir skella á fámennu samfélagi eru miklar líkur á að stór hluti staðbundinna viðbragðsaðila séu þolendur og erfitt að treysta á virkjun slíks hóps.

Hvað varðar eiginleg samskipti milli viðbragðsaðila á fyrstu tímum þarf að gæta þess að hafa samskipti stutt og hnitmiðuð og að allt upplýsingaflæði sé skipulagt og hindri ekki neyðarköll eða mikilvægar upplýsingar. Viðmælandi C telur að innleiða megi fræði sem notuð er víðs vegar í heiminum þar sem allt fjarskiptatal er eftir skipulagi og stuðlar að meira öryggi þar sem hluti þess er að endurtaka það allt sem meldað er í fjarskipti til að tryggja að erindi og upplýsingar séu móttæknar af öðrum.

6.3 Breyting á skipulagi aðgerðarstjórnunar á fyrstu stigum áfalls

Þegar áfall verður fara ákveðnir ferlar í gang eftir að tilkynning um áfallið berst til neyðarlínu eins og farið var yfir í kafla 2. Fyrsta mat er alltaf hvaða aðstoð þarf á staðinn og þá sérstaklega í lífsbjargandi aðgerðir. Eftir það hefst oftast en ekki mjög umfangsmikil vinna sem varið gæti í margar klukkustundir, daga, vikur eða lengur. Mikilvægt er í þannig kringumstæðum að hugsa allar aðgerðir til enda, samhæfa öll björgunarstörf þannig að mannskapur brenni ekki út og að öryggi sé haft að leiðarljósi.

„Í fyrstu viðbrögðum þarf þennan samhæfingaraðila sem hefur þekkingu á þeim björgum sem eru til staðar auk staðháttaþekkingu og “hands-on” þekkingu á, ef þetta er svona útkall - þarf ég svona bjargir.” -Viðmælandi M.

Þar tekur viðmælandi Z undir en hann telur að neyðarsvörun og aðgerðarstjórn fyrstu stunda eigi heima í sérstakri „stjórnstöð íslenskra viðbragðsaðila“ þar sem allir vinna undir sama hatti og að einn fulltrúi lögreglu sé þar titlaður stjórnandi. Hann segir að ábyrgðarhlutverkið sé lykilþáttur í öllum ákvörðunum sem teknar eru og því mikilvægt að slíkar ákvarðanir liggi ekki í lausu lofti eða teknar á röngum stöðum. Þar eigi hlutverk stjórnanda fyrst og fremst að felast í yfirsýn og ákvarðanatöku. Þá kemur M inn á eitt af stærstu meinum í boðun viðbragðs en það er svokallað „self-deployment“. Þar á M við um þær bjargir sem vita af áfallinu en hafa ekki verið boðaðar sérstaklega. Hann telur að jafnvel þótt að slíkir aðila meini vel, mynda þeir óþarfa álag á staði á borð við AST með því að hringja eða kalla persónulega þangað inn og trúfli þannig störf.

Viðmælandi B rifjar upp hugmyndir um þetta viðfangsefni þar sem reynt var að mynda sýn á hvernig best sé að einfalda stjórnunarkerdjuna og setja ótvíræða ábyrgð á stjórnanda fyrsta viðbragðs. Hann telur að slíkt sé umræða sem þarf að koma upp á nýtt.

Viðmælandi M heldur áfram með ábyrgðarhlutverkið og nefnir lögreglu í því samhengi. Hann telur að vegna þess hve mikil ábyrgð liggja á herðum lögreglu, þurfi RLS að gera betur í formföstum ferlum. Slíkt tryggi ekki bara betri og öguð vinnubrögð heldur veiti meiri öryggistilfinningu og að slíkir ferlar vinni með stjórnendum. Þarna þurfi að straumlínulaga ákvarðanatöku þannig hún sé ekki byggð á persónulegum skoðunum einstaklinga. Þar tekur viðmælandi F í sama streng og segir að það sé mikilvægt að eyða út þessum persónulega þætti við stórar ákvarðanatökur, fyrsta viðbragð reiði sig of mikið á persónulegar skoðanir og einstaklingsframtak stjórnenda. Viðmælandi D kemur þá með atriði sem snertir starfsmennina sjálfa en það er að fólk sem vinnur við að svara og bregðast við slíkum áföllum þurfa að tileinka sér aðgerðarvitund og að fólk sé á tánum yfir öllu sem gæti komið inn á þeirra borð. Undirbúningur þarf að vera góður og þessar deildir þurfi að búa yfir miklu álagspoli.

Viðmælandi C vildi þarna lýsa yfir áhyggjum sínum á öryggi innhringjenda í því kerfi sem er í dag. Honum fannst það „alveg galið” að fólk sem er að verða fyrir yfirstandandi, yfirvofandi árás eða er sjónarvottur þannig árása eða hættu eigi þann möguleika á missa samband við neyðaraðstoðina þegar símtal er flutt frá 112 og yfir á FMR. Hans mat er að þarna þurfi með betra verklagi að tryggja að við slíkar aðstæður slitni aldrei samtalið og að fólk sem er sjálft í erfiðum aðstæðum sé ekki látið bíða ef að allar línur eru uppteknar. Það hefur einnig sýnt sig að fólk í erfiðum aðstæðum heyri ekki fyrirmæli neyðarvarða um að bíða á línunni eða geri sér ekki grein fyrir að fyrsta svörun sé í raun ekki lögreglumaður. C leggur til að þeir sem svari 112 símanum sinni bara því starfi og séu þjálfaðir í að halda uppi samtali í neyðaraðstæðum. Hann telur að allt annað sem ekki er neyð eigi ekki að teppa tafarlausa svörun í 112 númerið.

Þá greinir viðmælandi F frá ummælum sem áður höfðu borist frá stjórn SST um að þessi stjórnun í fyrstu viðbrögðum áfalls þurfi að vera betri og formfastari.

Lögð var fram hugmynd til viðmælenda um að fara í þær breytingar á skipulagi fyrstu viðbragða að við stórt áfall taki strax við aðili frá FMR sem titlaður er aðgerðarstjóri verkefnisins og sinnir fyrstu boðunum, ákvörðunum og fjarskiptum til viðbragðsaðila. Sá aðili virkjar SST nær samstundis og að eðli áfallsins leiði í ljós hvort að þörf sé á aðkomu fleiri aðila í SST eða hvort að daglegt viðbragð sé nóg og að aðgerðarstjórnin er síðan afhent yfirmanni þess lögregluembættis sem á málið.

Allir viðmælendur tóku vel í þá hugmynd að reyna að tryggja betur þetta ábyrgðarhlutverk og straumlínulaga ákvarðanatöku og yfirsýn. Þó var misjafnt milli

viðmælenda skoðanir á útfærsluatriðum. Viðmælandi Z segir að þetta sé besta lausn sem hægt er að útfæra til þess að fyrstu aðgerðir neyðarviðbragðs á borð við fjöldadrápa, skotárása og hryðjuverka verði sem skilvirkast og getur þetta í raun skipt öllu máli við að missa ekki yfirsýn. Viðmælandi C telur að þetta sé hárrétt leið og að slíkt kerfi eigi að setja á í daglegu viðbragði þannig að slíkir ferlar eigi heima í vöðvaminni manna svo að það myndist ekki fælni eða hræðsla við að virkja „batteri“ sem notuð eru örsjaldan. Hann segir mikilvægt að öll minni áföll séu undanfari þeirra stærri þannig að viðbragðið geti nýtt þau til þess að þolreyna allt sem koma skal. Það gefi auga leið að það fólk sem starfar í þessum aðstæðum daglega er mun líklegra að færni, þekking og reynsla muni vera margfalt meiri þegar að stóra áfallinu kemur.

Viðmælandi M segist vera á því að FMR eigi að fara með vald SST en þá þarf að tryggja mikla þjálfun til þess að hafa þessa yfirburðaþekkingu sem þarf. Það þarf að vera verulega skýrt að það sé einhver sem hefur ótvíræða stjórnun og að engar ákvarðanir séu teknar utan hans sjónsviðs til þess að fyrirbyggja misskilning og ranga ákvarðanatöku. Þessar boðleiðir þurfa að vera hnífskarpar. Hann skynjar einnig ákveðna togstreitu milli FMR og annara embætta með stjórnun mála. Hann telur að þar þurfi RLS að stíga betur inn með betri skýringu milli allra aðila hvernig stjórnun aðgerða fer fram og að verklag tryggi ótvíræða stjórnun. Þetta megi að stórum hluta laga með þjálfun og fræðslu. M ræðir einnig mikilvægi sérsveitar sem sérhæft viðbragð við alls kyns áföllum en hann segir þá sveit hafi reynst gríðarlega vel í alvarlegum útköllum á borð við snjóflóð, köfun og leit á erfiðum vettvangi. Þá segir viðmælandi M orðrétt:

“Mér finnst eins og að FMR eigi bara að eiga verkefni þangað til að einhver yfirmaður, eða fulltrúi yfirmanns embætta er tekin við og að það gerist með formlegum hætti” -Viðmælandi M

Ákveðinn samhljómur var hjá viðmælendum að sá aðili sem fer með aðgerðarstjórn í upphafi sé best til þess fallinn að vera fulltrúi FMR í SST komi til þannig aðgerða. Þar er búið að tryggja að í fyrsta viðbragði SST er aðili sem hefur fylgt málinu frá upphafi, geti svarað fyrir þær ákvarðanir sem hafa verið teknar og hvaða erfiðleika áfallið hafi upp á að bjóða. Þetta kerfi á sér stoð í ICS kerfinu þar sem er talað um stiglausu stigmögnun eða að FMR ætti boðvald SST þangað til að almannavarnir taka formlega við því.

Viðmælandi M telur að stundum sé það gott fyrir stjórnendur eininga, sem koma í SST, að taka fyrstu skrefin heima hjá sér svo sem að boða og taka fyrstu ákvarðanir áður en að rokið er af stað í SST. Oft sólundast margar mínútur í umferð á mjög viðkvæmum tímavæðingum.

Það virðast þó vera tveir rauðir þráðir í áskorunum sem aftra að slíkri þróun. Viðmælandi F segir að þetta kerfi gerist ekki nema með auknum “buffer” í mannskap. Þ.e. að þetta viðbragðskerfi þarf að hafa nægilegan mannskap til þess að geta lokað sig frá öðrum verkefnum og einbeitt sér að áfallinu. Best væri að slíkur aðili sæti í tilgreindu sæti aðgerðarstjóra og hluti af hans vinnu væri að gera sig undirbúinn, auka þekkingu sína og hæfni og vera sá sem stígur fram þegar stóru hlutirnir gerast.

Viðmælandi Z tekur undir þetta og segir að það eigi aldrei að vera boðlegt að í daglegu viðbragði sé það að gerast að símalínur neyðarviðbragðs sé upptekið og að fólk bíði eftir að komast í samband við neyðarþjónustu. Það sé annað mál þegar upp komi atvik þar sem 40-50 manns sjá sig knúið til þess að hringja inn, þar eru tilfallandi atvik sem jafnvel eru neyðaratvik og það gefi auga leið að það verði ekki mönnum 50 borð neyðarsímsvörunar. Það er þó staðreynd að upp komi áður nefndar aðstæður á hverjum degi, oft á dag, þar sem ýmis símtöl og erindi teppi bæði línur 112 og FMR. Ef bæta á viðbragð stórra áfalla, þarf að gera ráð fyrir að daglegt viðbragð haldi áfram og að mönnun sé í takt við það.

Seinni þráðurinn eru húsnæðismál. Eins og staðan er í dag er starfsemi 112, FMR og stjórnstöð Landhelgisgæslu í bráðabirgðaraðstöðu sem býður ekki upp á neina möguleika um betra samstarf eða breytingu í uppsetningu til þess að auka virkni ferla og þess háttar. Aðstaða SST er síðan í öðru húsi, nánar tiltekið í bráðabirgðaraðstöðu almannavarna á Laugavegi. Aðstaða RST á sér enga formlega staðsetningu en skilgreining þess er að sú aðstaða eigi að vera hjá FMR. Í þeirri bráðabirgðaraðstöðu er hins vegar ekki að finna pláss fyrir slíka starfsemi.

Viðmælandi F telur að fyrstu skref liggja í að tryggja framtíðarhúsnæði fyrir alla starfsemina og að slíkt húsnæði mæti ekki aðeins þörfum daglegs viðbragðs eins það er uppsett í dag, heldur að hægt sé að fara í þá vinnu sem niðurstaða þessar ritgerðar muni leiða í ljós að sé besti kostur til þess að auka getu neyðarþjónustu í landinu.

6.4 Virkni og hlutverk RST

Starfsemi RST felst í aðgerðarstjórn sérstakra lögregluaðgerða þar sem aðeins lögregla hefur aðgengi að gögnum, aðstöðu eða almennum upplýsingum. Eðlismunur AST og RST fellst einmitt í því að það fyrrnefnda heyrir til allra eininga sem koma að störfum til þess að samhæfa vinnu viðbragðsaðila. Endanleg útfærsla, skipulag og aðstaða RST er hins vegar ekki skilgreind formlega og erfitt að segja hvernig virkni hennar og störf hafa gengið seinustu ár. Viðmælandi C segir að staðsetning virkjunar RST hafi verið mjög misjöfn og langt frá því að vera almennilega skilgrein. Hann telur embættið megi gera mikið betur og að þarna liggja „batteri“

sem gæti reynst gríðarlega vel, sé það skilvirkt og vel nýtt. Viðmælandi Z er sammála því og telur að betri skilgreining og virkjun leiði til þess að fyrirbærð sjálft verði dýrmætt en um leið að önnur embætti skilji mikilvægi þess að RST sé sérhæfðara batterí við alvarlegri mál. Það verði að liggja góð skilgreining að baki svo að lögreglumenn hafi trú á störfum þess. Hann nefnir dæmi alvarlegs bankaráns í Reykjavík þar sem RST var virkjað og AST var rekið á sama tíma, eins og á að vera. Hins vegar var það ekki skýrt hver átti stjórnun verkefnisins og lögreglumenn greindu illa þegar misvísandi fyrirmæli fóru að berast í talstöðina. Z telur jafnframt að tími sé kominn að breyta hugarfari á viðbrögðum við virkilega alvarlegum útköllum enda eru engin merki þess að þeim muni fækka. Hann segir hættulegt að svo veikt kerfi sé dregið áfram á heppni og einstaklingsframtaki.

„Hugmyndin um RST er góð en hún er meingölluð“

-Viðmælandi C

Viðmælandi D er einnig sammála um vanmátt RST og lélega skilgreiningu og bendir á annan þátt sem þarf að vera skýr; aðilar sem mega virkja RST, eru boðaðir þangað eða starfa þar á seinni stigum þarf að vera takmarkaður hópur lögreglumanna sem hefur reynslu, þekkingu og boðvald til þess að gefa fyrirmæli um íþyngjandi aðgerðir eða ákvarðanir. Öll utanaðkomandi vinna s.s. sérfræðiálit, störf annara deilda innan embættis og yfirmenn deilda þurfa að vera með aðra staðsetningu, þrátt fyrir þátttöku í verkefninu þar sem áhersla RST er að halda fókus á verkefninu og hámarka gæði ákvarðana. D ræðir einnig þörfina á að virkja RST oftast við fyrirfram ákveðin tilefni s.s. við viðkvæm verkefni, aðgerðir sérsveitar og rannsóknardeilda og æfingar til þess að fá reynslu og gagnrýni sem nýtast við þróun RST. Viðmælandi C tekur undir þetta og telur að virkjun RST megi vera meiri á tímum þar sem hættustig vegna hryðjuverka er hækkað, alvarlegar hótanir beinast að viðkæmum hópum o.s.frv. sem og á hátíðum á borð við Gay Pride, Þjóðhátíð og Menningarnótt.

6.5 Breyting á skipulagi RST á fyrstu stigum áfalls

Sama tillaga var lögð fyrir viðmælendum og í kafla 6.3 eða að sá sem titlaður er sem aðgerðastjórnandi FMR sé sá aðili sem tekur við málinu í upphafi, fer með aðgerðarstjórn þess og virki RST. Það verði leitast eftir sama og hjá SST eða að þangað inn kemur fulltrúi FMR sem hefur allar upplýsingar, geti rökstutt þær ákvarðanir sem teknar hafa verið og hjálpi til með næstu skref þeirrar vinnu sem þarf að fara fram. Þar sem RST á að vera skilgreint í sama rými og FMR liggur það í augum uppi að starfsmenn þar eru í bestu stöðunni til þess að virkja allt

sem þarf að virkja, enda hafa starfsmenn FMR þekkingu á öll þau tæki, kerfi og upplýsingar sem þurfa að koma fram við slíka stjórnstöð.

Viðmælandi Z telur að það sé lang skilvirkasta leiðin að samhæfa hlutverk þessa aðgerðastjóra FMR í að virka á sama veg fyrir bæði SST og RST. Upp geta komið þær aðstæður að virkja þurfi bæði RST og SST en þar ætti ekki að vera mikið vandamál að tilnefna sitt hvorn aðilann í þau hlutverk, það fer eins og áður kom fram eftir mönnun. Viðmælandi C segist ekki sjá neitt því til fyrirstöðu að FMR sjái um virkjun RST en bendir þó á að stjórnunin þurfi að vera hjá yfirmönnum sérsveitar eða öryggisdeilda þar sem ákvarðanir byggja yfirleitt á sérþekkingu á ferlum sérsveitar svo sem árásarplön, skipulagningu uppgjafar o.s.frv.

Hér er rétt að benda á mun hugtakanna stjórnun og virkjun. Þegar talað er um að virkja slíkar stjórnstöðvar á borð við SST og RST er það ekki sama og að sjá alfarið um stjórnun þess. FMR hefur nú þegar þau völd að virkja bæði RST og SST og sá fulltrúi sem þangað fer inn er aldrei stjórnandi verkefnis.

Viðmælandi B vill hér taka fram að við skilgreiningu á verklagi og hlutverki RST, þurfi að hafa í huga að SST sé rekið samhliða þegar þannig á við. Í kjölfar áfalls sem hefur samfélagslegar afleiðingar og er lögreglumál, þarf að öllum líkindum að virkja það viðbragð sem SST sér um þ.e. að samhæfa ólíkar stofnanir til þess að samræma viðbrögð við slysum, andlegu áfalli o.s.frv.

Viðmælandi C tekur upp sama þráð og viðmælandi M gerði í kafla 6.3 en stóran hluta árs eru þeir aðilar sem boðaðir eru í RST heima hjá sér og jafnvel sofandi þegar kallið berst. Hann telur að fyrstu viðbrögð séu þess eðlis að óforsvaranlegt sé að missi af fyrstu mínútunum í umferð, þar sem geta til aðgerða, eftirtektar og fyrirmælagjafar er jafnvel engin. Eins og staðan er á RST í dag, þá mætir þessi aðili í óskilgreinda aðstöðu og tekur þar ákvörðun hvort að virkja þurfti fleiri aðila.

Viðmælandi D telur að RST geti ekki verið byggt upp á SÁBF kerfinu eins og SST og AST en það sé þó hægt að hafa það til hliðsjónar. Uppbygging RST þarf í raun að gera ráð fyrir hverju sem er. Hann telur að þangað inn eigi að koma skilgreindur hópur sem hefur ákveðið hlutverk hverju sinni. Verkefni eru að jafnaði öðruvísi en samhæfing viðbragðs og aðstoð við önnur embætti. Þarna eru teknar ákvarðanir og getur orðið að margra daga skipulagsverkefni á lögregluaðgerðum víðs vegar um landið. Viðmælandi Z telur að grunnatriði á uppsetningu, aðstöðu og búnaði sé verulega ábótavant hjá bæði RST og SST en á báðum stöðum þarf að

leggja mikla vinnu í einfalda og rétta uppsetningu tölvubúnaðar sem þarf að vera skilvirkur og einfaldur fyrir alla sem þar setjast.

Viðmælandi Z leggur ríka áherslu á að RLS og lögreglan í heild sinni verði duglegri að búa til ferla og efni til þess að vinna eftir þegar stórir atburðir verða. Bæði stuðlar það að samhæfðari aðgerðum og ákvörðunum en það nýtist einnig sem einfalt hjálpargagn fyrir stjórnendur. Ferlar eiga að vera til þess hannaðir að sama þótt að allur sá floti sem á að sinna virkjun slíkra stjórnstöðva sé ekki til taks, geti þeir sem koma í þeirra stað komið grundvallaratriðum á hreint án þess að þurfa að fylla í mikilvægar eyður sjálfir. Hann segir einnig liggja ábyrgð hjá þeim sem vinna slíka vinnu en þrátt fyrir að þetta sé ekki hluti að þeirra daglegu störfum, þurfi þeir að leggja mikla vinnu í þjálfun, símenntun og að fara yfir þessa ferla til þess að viðhalda hámarks hæfni.

7. Samantekt

Í þessu lokaverkefni var markmiðið að skoða núverandi stöðu aðgerða- og samhæfingamála hjá Ríkislögreglustjóra og draga fram mikilvæga lærdómsþykka á því sem betur mætti fara. Núverandi kerfi er að mörgu leyti gott og getum við Íslendingar státað okkur af vel samræmdu neyðarviðbragði á landsvísu, þar sem allir viðbragðsaðilar vinna saman að mikilvægu markmiði. Kerfið hefur tekið miklum breytingum seinustu áratugi og krefst núverandi þróun samfélags að slík þróun þurfi að halda áfram. SÁBF kerfið spilar stóran þátt í sameiginlegum skilningi viðbragðsaðila á skipulagi og verkþáttum allra sem koma að og hefur það kerfi einnig tekið miklum breytingum frá upphafi notkunar þess þá sérstaklega með væntanlegri tilkomu SÁBF 2.0. Rætt var um ábyrgðarhlutverk lögreglustjóra í landinu og hvernig nógildandi lögreglulög sjá hlutverk þeirra og embætti Ríkislögreglustjóra (RLS). Deildir innan RLS gegna mikilvægu hlutverki í sérhæfðum lögregluverkefnum á borð við brottflutning útlendinga frá landi, vopnamál, öryggismál æðstu stjórnar og almennings, greiningar á hættulegu fólki og eftirfylgni með því og stjórnun og yfirsýn mála á borð við náttúruhamfarir, slys og almannavá. Verkefni þessara deilda krefjast oftast ekki mikillar vinnu og undirbúnings og er framkvæmd verkefnisins einn af mikilvægustu þáttunum. Þar kallar á að yfirsýn stjórnenda, aðgerðarstjórn og samvinna sé í háumáli höfð til þess að tryggja samskipti, samhæfingu og farsæld allra þátta aðgerða. Samhæfingarstöð Ríkislögreglustjóra gegnir stóru samhæfingarhlutverki stórra eða alvarlegra áfalla. Þar koma að borði sérfræðingar á því sviði sem telst viðeigandi áfallinu og fulltrúar eininga viðbragðsaðila eða stofnanna sem hafa hlutverk í aðgerðum áfallsins. RST er síðan hugtak svipaðrar stjórnstöðvar en þar fer fram aðgerðastjórn sérstakra lögregluaðgerða sem eru á forræði RLS. Slík stjórnun og verkefni sem þar koma inn mega varla kunna takmörk enda er þetta sú stjórnstöð þar sem alvarlegustu verkefni lögreglu á borð við hryðjuverk, fjöldadráp, skotárásir eða alvarlegar hótanir gagnvart samfélaginu eða innviðum þess er meðal verkefna.

Fræðiheimum áfallastjórnunar og aðgerðarstjórnunar, ásamt þáttum á borð við teymisvinnu, hagnýtingu upplýsingatækni og eðli „golden hour“ hjálpuðu okkur að auka skilning þess hvaða mikilvægu þemu þarf að skilja til þess að öðlast dýpri þekkingu á öllum þeim ferlum sem mynda skipulag viðbragðskerfisins. Þar birtist mikilvægi samskipta og upplýsingamiðlunar á áfallatímum þá sérstaklega við störf viðbragðsaðila sem þurfa að skila mjög markvissum árangri á skömmum tíma, undir miklu álagi og við erfiðar aðstæður. Hagnýting stafrænnar þróunar gerir gæfumun við að birta, miðla og nýta upplýsingar í formi myndavélastreymis o.fl. og er virkilega jákvæð þróun á starfi viðbragðsaðila. Einnig bendir

Þróun gervigreindar við upplýsingamiðlun til að viðbragðsaðilar geti með markvissum hætti auðveldað og tryggt þætti á borð við áætlanagerð, gerð verkferla og auðveldað samantekt flókinna upplýsinga á stuttum tíma.

Sköðuð voru fjögur áföll frá sjónarhóli aðgerðarstjórnunar til þess að skilja betur aðstæður viðbragðsaðila við störf áfalla sem hafa slæm áhrif á samfélagið og hvaða erfiðleika viðbragðsaðilar geta glímt við störf sín. Tvö íslensk áföll, óveður og eldsumbrot gáfu okkur mynd á aðstæður þegar náttúruöfl stýra óviðráðanlegum skemmdum og valda hættu í samfélögum. Tvö erlend áföll, hryðjuverk og eldur í háhýsi, gáfu okkur sviðsmyndir sem aldrei hafa komið á borð íslenskra viðbragðsaðila og sýna fram á mikilvægi þess að búa viðbragðskerfið að öllum mögulegum áföllum og nýta þau „minni“ til þess að vinna sem lærdómur og gagnrýni á störf og þannig búa okkur betur undir þau „stærri“. Aukin verkefnafjöldi lögreglu, alvarleg útköll og aukið ofbeldi hefur einkennt seinustu ár auk atburða á borð við faraldur og hamfarir. Einnig hafa verkefni á borð við Evrópuráðsfund og Norðurlandaráðsþing orðið að stærstu skipulagsmálum öryggisviðburða í sögu lögreglunnar á Íslandi og markar svip sinn á getu og reynslu við aðgerðarstjórnun slíkra viðburða. Aukning hælisleitenda hefur sett álag á ríkisstofnanir, þjónustu og húsnæðismarkað en RLS fer t.a.m. með framkvæmd brottflutnings þeirra sem ekki uppfylla kröfur til ótímabundnar dvalar á landinu. Slíkir málaflokkar eru erfiðir og viðkvæmir og krefjast góðra vinnubragða. Skipulögð brotastarfsemi hefur náð markverðri fötfestu hér á landi og felst aukning þannig mála að mestu í umsvifum erlendra glæpahópa sem nýta sér t.a.m. bága stöðu flóttafólks.

Tekin voru viðtöl við sex viðmælendur sem allir búa yfir sérfræðipækkingu á sviði aðgerðarstjórnunar og/eða stjórnun eininga viðbragðsaðila. Leitast var eftir að skapa umræður við viðmælendur um rannsóknarspurningarnar tvær og fá álit á tillögum til úrbóta. Viðmælendur komu allir með sína nálgun að viðfangsefninu en samhljómur þeirra var algjör að bæta þurfi verklag við aðgerðarstjórnun fyrsta viðbragðs til þess að tryggja ábyrgð, yfirsýn og samhæfingu. Þeir viðmælendur sem starfa við lögregluaðgerðir innan RLS voru einnig sammála því að skilgreining, virkjun og viðbragðsgeta RST þurfi að vera mun formfastari, þar sé hægt að gera mun betri vinnu.

8. Niðurstöður

8.1 Tillögur til úrbóta

Í þessu lokaverkefni er markmiðið að finna afurð sem á að nýtast sem áhættuminnkandi úrræði fyrir þær einingar sem sinna viðbragði við áföllum. Eftir vinnu við að setja upp bakgrunn að viðfangsefninu og fræðigrunn endaði höfundur á að fá álit og hugmyndir sérfróðra aðila sem starfa á sviði stjórnunar eða aðgerðarstjórnunar. Almennur samhljómur ríkti hjá viðmælendum hvað varðar þörf á bætingu við álagsþol og betra skipulag á stórum áföllum sem berast viðbragðsaðilum. Á fyrstu mínútum áfalls ríkir gjarnan “skipulögð ringulreið” sem erfitt er að ná utan um og upplýsingagjöf frá vettvangi er hlutur sem má ekki reiða of mikið á, hvorki að upplýsingar séu nægar eða gefi rétta mynd af aðstæðum. Reynslumiklir aðilar sem starfað hafa við skipulagningu, áætlunarvinnu og störf við viðbragðið sjálfst gera sér grein fyrir því að áætlanir ná aldrei að fullnægja aðgerðarstörfum og verði alvaldur þess að áfall verði skaðlaust og að allir gangi heilir heim. Eðli áfalls er að því verður illa stjórnað enda oft kraftar þar að baki sem við munum aldrei ráða við. Áætlanir gera þó gríðarmikinn mun sem hjálpargagn við vinnu sem fólk vinnur ekki dagsdaglega. Einnig bætir það samvinnu fólks sem ekki vinnur sama starf nema þegar áfall verður. Þó getum við alltaf gert betur og er tillaga höfundar að þeir viðbragðsaðilar sem fara með fyrstu stjórn vettvangs eftir að áfall hefur orðið, samræmi störf sín enn betur og tryggi með einföldum hætti að stjórnendur geri sér grein fyrir ábyrgð sinni og séu ávallt tilbúnir að skerpa á hæfni sinni og þekkingu.

Breytingar á skipulagi stjórnunar á fyrstu stundum áfalls

Fyrri rannsóknarspurning þessarar ritgerðar laut að því hvort að hægt sé að endurskipuleggja og breyta verklagi stjórnunar til þess að bæta samskipti og upplýsingamiðlun á fyrstu stigum áfalls. Höfundur telur ótvírætt eftir viðtöl við sérfræðinga og heimildaöflun um viðfangsefnið að hægt sé að gera mikið betur í því að straumlínulaga verklag á fyrstu stundum til að tryggja betri yfirsýn og hæfni til að afla og miðla upplýsingum til viðbragðsaðila.

Höfundur leggur til að við fyrsta viðbragð sé tilnefndur fulltrúi þeirra eininga sem þörf er í verkefnið og að þar fari aðgerðarstjóri með stjórn verkefnis. Þetta tryggir að téðir fulltrúar geri sér grein fyrir hlutverki sínu og séu ekki að hugsa um önnur verkefni á meðan. Þessir fulltrúar eigi að hafa þekkingu og þjálfun í öllu því viðbragði sem í boði er og því verklagi sem þarf að fylgja til þess að tryggja fumlaut fjarskipti, boðun og upplýsingagjöf til réttra aðila og yfirsýn yfir samhæfingu allra viðbragðsaðila sem taka þátt í verkefninu.

Við það að tryggja viðeigandi fulltrúa til vinnu og stjórnunar frá upphafi er upplagt að tilnefna þá aðila til setu í SST komi til þess að hún verði virkjuð. Þar er hægt að tryggja að fulltrúar SST séu með yfirsýn verkefnis frá byrjun og geti skipulagt og rökstutt þær ákvarðanir sem teknar voru.

Breytingar á skipulagi og virkni RST

Seinni rannsóknarspurning einblínir meira að skipulagi RLS til aðgerðarstjórnunar á þeim verkþáttum eða verkefnum sem heyrir undir hans stjórn. Velt var uppi með viðmælendum, sem allir eru starfandi innan RLS á þeim tíma sem viðtalið var tekið, hvort að fyrirbærið RST, sem skilgreint er sem aðgerðarstjórn RLS, sé nægilega vel skipulagt og nýtt til þess að tryggja stjórnun og samhæfingu verkefnis eða áfalls. Við þetta viðfangsefni var erfitt að finna heimildir um starfsemi RST og virkni hennar og því var nær eingöngu notast við viðtöl við viðmælendur til að fá mynd af RST. Benda þarf þó á að fræðikafla ritgerðar er mjög viðeigandi gagn í starfsemi stjórnstöðva yfir höfuð.

Niðurstöður voru að mestu afgerandi hjá viðmælendum um að virkni RST, aðstaða, aðbúnaður og skilgreining á notkun sé verulega ábótavant. Einn viðmælandi benti réttilega á að skilgreind staðsetning og aðbúnaður RST er í raun ekki til í augnablikinu þar sem húsakostur er ekki til staðar og búnaður er úreltur. Allir viðmælendur telja að notkun RST við verkefni og áföll sem þar á við myndi eingöngu gera gott og undirbúa stjórnendur og aðstöðu til þess að fást við stór verkefni á borð við hryðjuverk, skólaskotárásir o.fl.

Höfundur leggur til að starfsemi RST verði mun betur skilgreind, að aðstaða bjóði upp á að stjórnendur finni sig vera í öruggu og skilgreindu umhverfi til þess að vinna að úrlausnum mála og þannig bæta færni og verklag til að bregðast við alvarlegum áföllum. Tryggja verður að skilgreiningar séu öllum kunn þ.e. að stjórnendur viti við hvaða tilefni skal ræsa RST, að gengið sé út frá því að viðeigandi aðilar mæti þangað og að rými hafi möguleika til að takast á við allar þær aðstæður sem skekið gæti íslenskt samfélag. Höfundur telur einnig að virkjun RST fari fram með sama móti og ráðlagt var hér að ofan með þ.e. að við útkall sem þarfnast samhæfingar og stjórnunar sé um leið titlaður aðgerðarstjóri hjá FMR sem heldur um málið frá upphafi, sé þjálfaður og þrói hæfni sína á aðgerðarstýringu, boði út viðeigandi viðbragð og stjórnendur og sé fulltrúi inni í RST til þess að miðla upplýsingum og geti rökstudd þær ákvarðanir sem hafa verið teknar. Sá fulltrúi sér einnig um samhæfingu ytri viðbragðsaðila og er sérhæfður í fjarskiptastjórnun.

Hvað aðstöðu og húsakost varðar leggur höfundur til að RST verði í nálægð við FMR og SST til þess að virkjun og viðhald sé skilvirk og fljótleg. Einnig er mikilvægt að stjórnendur sem inn í RST koma eigi greiðan aðgang og bendir höfundur á mikilvægi þess að allir viðeigandi aðilar verði undir sama þaki, sé þess kostur.

Þá vill höfundur bæta við að lögregla og aðrir viðbragðsaðilar setji kaup og þróun á öllum þeim búnaði og hugbúnaði sem hægt er að nýta í forgang. Með tilkomu gervigreindar, dróna og annara þátta sem flýta fyrir og auðvelda óþarfa vinnu viðbragðsaðila er hægt að hámarka í meira mæli getu til þess að afla og miðla upplýsingum og ná stjórn á aðstæðum. Eins og getið var til í kafla 3.3 eru drónar sem staðsettir eru í Grindavík búnir að reynast gulls í gildi. Höfundur leggur til að slík tæki verði nýtt í meira mæli enda er um að ræða skilvirka upplýsingavél sem gerir viðbragðið um leið betra. Einnig leggur höfundur til að gervigreind verði skilgreind með betri hætti, sérstaklega innan lögreglu og nýtt til þess að aðstoða lögreglumenn að kalla eftir upplýsingum á borð við verkferla, lög og reglugerðir til þess að auðvelda og bæta störf þeirra.

Einnig leggur höfundur til að embætti RLS taki til skoðunar að starfrækja sérstakt aðgerðarsvið sem sinnir stefnumótun, áætlanagerð, stjórnun aðgerða innan RLS og fræðslu og þjálfun lögreglumanna sem og samræmingu stjórnunar aðgerða hjá lögregluembættum. Þetta á einnig við um samhæfingu og samræmingu innan deilda RLS í aðgerðum. Eins og efni ritgerðar hefur sýnt fram á er þróun og fjölgun verkefna hjá lögreglu að taka miklum breytingum í takt við samfélagsbreytingar. Niðurstaða rannsóknar er m.a. að lögregla þurfi að gera betur í skipulagningu og straumlínulögun stjórnunar aðgerða og því margt sem bendir til þess að embætti RLS þurfi að beina áherslum sínum að þessu sviði fyrir komandi tíma.

Lykilniðurstöður

Þótt að rannsóknarspurningarnar tvær eigi margt sameiginlegt er eðlismunur á þeim þar sem fyrri hlutur heyrir að viðbragði í heild en sá seinni einskorðast að verklagi innan lögreglu. Þó er að finna lykilniðurstöðu í báðum þáttum:

- Skortur á húsnaði og aðstöðu til þess að bæta skipulag. Til þess að tryggja að SST og RST sé mönnum fljótt og örugglega þurfa þeir aðilar sem þangað koma fyrstir að hafa starfstöð í sama rými.
- Húsnaði og aðstaða þarf að vera framúrskarandi svo að hægt sé að nýta hámarksgetu starfsfólks. Árangur stjórnenda og starfsfólks má ekki vera takmarkaður af lélegri aðstöðu eða búnaði.
- Skortur er á mannskap til þess að tryggja hæfilega stjórnun áfylls en um leið viðhalda daglegu viðbragði.
- Árangur við alvarleg áföll má ekki byggja alfarið á einstaklingshæfni, heldur á teymisvinnu og skilgreindum verkferlum svo að útkoma sé ekki háð þekkingu einstakra aðila, sem ekki eru alltaf til taks.

8.2 Tillögur til áframhaldandi rannsókna

Eitt af erfiðustu þáttum við gerð þessarar ritgerðar var öflun heimildar og gagna sem lýsa almennum störfum og verkþáttum deilda innan lögreglunnar og annara viðbragðsaðila. Flestar þær heimildir sem finnast stendur í laga- og reglugerðum þar sem nær eingöngu er rætt lagalegt hlutverk og skilgreiningar á hugtökum. Því var erfitt og jafnvel ómögulegt að vitna í efni frá lögreglunni þegar lýsa átti almennu starfi sviða á borð við SST, AST, daglegrar neyðarsvörunar Neyðarlínu, stýringu verkefna o.fl. Höfundur þurfti því að nýta eigin reynslu og þekkingu til þess að fylla upp í þær eyður sem mynduðust í heimildum en þær upplýsingar er að mati höfundar hluti af grundvallaratriðum til þess að skilja alla þætti sem viðfangsefnið tiltekur og óforsvaranlegt að sleppa.

Höfundur brýnir fyrir fólki sem starfar á sviði viðbragðsaðila að tileinka sér fræðiskrif til þess að byggja upp betri grundvöll til rannsókna, sérstaklega á sviði samanburðarrannsókna. Höfundur lagði mikla vinnu í að finna íslenskar rannsóknir og fræðirit um aðgerðarstjórn, störf og áskoranir viðbragðsaðila og lögreglu. Ef farið er í það svið sem höfundur skrifaði um þ.e. störf á aðgerðarsviði Ríkislögreglustjóra eru lítil sem engin fræðileg gögn að mati og bestu vitund höfundar. Þó má sjá að eftir breytingu lögreglunáms þar sem bóklegur hluti þess var færð á háskólastig fyrir tæpum áratugi síðan, er fjöldi fræðiskrifa á sviði löggæslu búin að aukast töluvert. Algeng skrif og rannsóknir heyra að valdheimildum, rannsókn heimilisofbeldis, málefnum lögreglumanna í starfi og valdbeitingu lögreglumanna. Höfundur vonar að með aukningu lögreglumanna í fræðiskrifum muni verða betri vettvangur rannsókna og að sama skapi hvetur höfundur alla þá sem sækja sér aukna menntun og starfa á sviði viðbragðsþjónustu að beina áherslu sinni á svið aðgerðarstjórnunar, samhæfingar og viðbragðs. Rannsóknir og skrif gera svið viðbragðsaðila í neyðarástandi gott og er höfundur fullviss um að með tilkomu vandaðra, opinberra skrifa muni það skila vandaðri vinnubrögðum, skipulagi og heilt yfir betra starfi.

Heimildaskrá

Lög og reglugerðir

[289/2003 – Reglugerð um leit og björgun á landi og samstarf lögreglu og björgunarsveita. \(island.is\)](#)

[335/2005 – Reglugerð um fjarskiptamiðstöð ríkislögreglustjóra. \(island.is\)](#)

[40/2008: Lög um samræmda neyðarsvörun | Lög | Alþingi \(althingi.is\)](#)

[570/1996 – Reglugerð um framkvæmd samræmdrar neyðarsímsvörunar. \(island.is\)](#)

[774/1998 – Reglugerð um sérsveit ríkislögreglustjórans. \(island.is\)](#)

[80/2016: Lög um útlendinga | Lög | Alþingi](#)

[82/2008: Lög um almannavarnir | Lög | Alþingi](#)

[90/1996: Lögreglulög | Lög | Alþingi \(althingi.is\)](#)

[37/1993: Stjórnsýslulög | Lög | Alþingi](#)

Heimildir

Alberts, D. S., Hayes, R. E. (2006) Understanding Command and Control. *CCRP*. 124-130.

Almannavarnir (e.d.) *Neyðarskipulag almannavarna*. [Neyðarskipulag almannavarna | Almannavarnir](#)

Almannavarnir (e.d.) *Stjórnun aðgerða*. [Stjórnun aðgerða | Almannavarnir](#)

Amanda Guðrún Bjarnadóttir og Ólöf Ragnarsdóttir (2024, 16. september) Faðir Yazans segir fjölskylduna í miklu áfalli eftir nóttina. *Rúv*. [Faðir Yazans segir fjölskylduna í miklu áfalli eftir nóttina - RÚV.is](#)

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Sólveg Þorvaldsdóttir. (2008) Kafli II: Greiningarskýrsla í Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum. *Stofnun Sæmundar fróða*. Reykjavík 2008.

Ástvaldur Helgi Gylfason (2021) „Settu hendurnar í vasann og fáðu yfirsýnina“: *Áherslur vettvangsstjóra í stjórnun á vettvangi aðgerða og hugmyndafræði þjónandi forystu*. (meistararitgerð, Háskólinn á Bifröst). Skemman <http://hdl.handle.net/1946/40093>

Builder, C.H., Bankes, S.C. og Nordin, R. (1999) Command concepts; A theory derived from the practice of command and control. *RAND*

Cao, L. (2023) AI and data science for smart emergency, crisis and disaster resilience. *International Journal of data Science and Analytics*. 15, 231-246. <https://doi.org/10.1007/s41060-023-00393-w>

Comfort, L.K. (2007), Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*. 67, 189-197. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00827.x>

Dómsmálaráðuneytið (30. apríl 2024) *Dómsmálaráðherra ávarpaði ráðherrafund ESB um málefni flóttamanna*. Stjórnarráðið. [Stjórnarráðið | Dómsmálaráðherra ávarpaði ráðherrafund ESB um málefni flóttamanna](#)

Dómsmálaráðuneytið (mars, 2021) *Stefna stjórnvalda í almanna- og öryggismálum*. Stjórnarráðið. [Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum.pdf](#)

Félags- og vinnumálaráðuneytið (e.d.) *Móttaka flóttafólks*. Stjórnarráðið Sótt af stjornarradid.is/verkefni/utlendingar.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið (14. júní 2024) *80 milljarða stuðningur ríkissjóðs vegna Grindavíkur*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2024/06/14/80-milljarða-studningur-rikissjods-vegna-Grindavíkur/>

Gupta, S., Modgil, S., Kumar, A., Sivarajah, U. og Irani, Z. (2022) Artificial intelligence and cloud-based Collaborative Platforms for Managing Disaster, extreme weather and emergency operations. *International Journal of Production Economics*. 254. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2022.108642>

Hólmfríður Gísladóttir (12. sept. 2024) Heildartjón á mannvirkjum áætlað allt að 16 til 17 milljarðar. *Vísir.is*. Sótt þann 18. nóvember 2024 af <https://www.visir.is/g/20242620041d/heildartjon-a-mannvirkjum-aaetlad-allt-ad-16-til-17-milljarðar>

ICS 100 – Incident Command System (e.d.) *Federal Emergency Management Agency FEMA*.

Lögreglan (15. okt. 2024.) *Lykilupplýsingar - Umsækjendur um alþjóðlega vernd*. Sótt af: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTJhMDczNTMtMGY1NS00MGQyLWI3NjEtYmFiMjIhYmE2N2JlIiwidCI6IjUwOTQ4NGE4LWMwZmYtNDk2MC1iNWRhLTNiZGI3NWU5ODQ2MCIslmMiOjI9>

Lögreglan (2024, 12 janúar) *Þrír handteknir í lögregluaðgerðum á Akureyri*. Logreglan.is af [Þrír handteknir í lögregluaðgerðum á Akureyri | Lögreglan](#)

Lögreglan (e.d.) Leiðtogafundur Evrópuráðsins. Sótt af island.is/logreglan

McEwan, D., Ruissen, G. R., Eys, M. A., Zumbo, B. D. og Beauchamp, M.R. (2017, 13. janúar) The Effectiveness of Teamwork Training on Teamwork Behaviors and Team Performance: A Systematic Review and Meta-Analysis of Controlled Interventions. *PLOS ONE*. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0169604>

Moore-Bick, M., Akbor, A., og Istephan, T. (2024, september) *Grenfell Tower Inquiry: Phase 2 report overview. Report of the public inquiry into the fire at Grenfell tower on 14 June 2017* sótt af [CCS0923434692-004_GTI Phase 2_Report Overview_E-Laying_0.pdf](#)

Moore-Brick M. (2019, október) *Grenfell Tower Inquiry: Phase 1 report overview. Report of the public inquiry into the fire at Grenfell tower on 14 June 2017* sótt af [HC 49-I – The Grenfell Tower Inquiry: Phase 1 Report – Volume 1 of 4](#)

Parker, C. Norhstedt, D., Baird, J., Hermannsons, H., Rubin, O., Bækkeskov, E. (2020) Collaborative crisis management: a plausibility probe of core assumptions. *Policy and Society* 39(4) 510-529. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1767337>

Ríkislögreglustjóri (2021) *Skipulögð brotastarfsemi 2021; Mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra á skipulagðri brotastarfsemi 2021*. Ríkislögreglustjóri

Seaberg, D., Devine L. og Zhuang J. (2017) A review of game theory applications in natural disaster management research. *Nat hazards*. 89, 1461-1483. <https://doi.org/10.1007/s11069-017-3033-x>

Sólrún Dögg Jósefsdóttir (2024) Bæjarbúar ekki bognir heldur brotnir. *Vísir.is* <https://www.visir.is/g/20242514961d/baejar-buar-ekki-bognir-heldur-brotnir>

Stjórnarráð Íslands (e.d.) *Leiðtogafundur Evrópuráðs í Reykjavík 2023*. Stjórnaráðið. [Stjórnaráðið |](#)

Sunna Ósk Logadóttir (2022, 5. nóvember) *41 lögreglumaður flaug með fimmtán manneskjur úr landi*. Kjarninn. [41 lögreglumaður flaug með fimmtán manneskjur úr landi](#)

Vanderschuren, M. og McKune, D. (2015) Emergency care facility access in rural areas within the golden hour?: Western cape case study. *International Journal of Health Geographics* 14(5) <https://doi.org/10.1186/1476-072X-14-5>

Forsætisráðuneytið. (e.d.) *Skýrsla forsætisráðherra um aðdraganda og afleiðingar óveðurs 9.–11. desember 2019, viðbúnað og úrbætur, samkvæmt beiðni*. Alþingi [Microsoft Word - Skýrsla um aðdraganda og afleiðingar óveðursins - sent á þingið-1487-493](#)

