

Frumvarp til laga

um almannavarnir.

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Markmið almannavarna.

Lög þessi taka til samhæfðra almannavarnaviðbragða til þess að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum.

Markmið almannavarna er að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða eignatjóni af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsóttu, hernaðar- aðgerða, hryðjuverka eða af annarri hættu og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið enda falli þau störf ekki undir aðra samkvæmt lögum.

2. gr.

Umsjón almannavarna.

Ríkið fer með almannavarnir á landinu öllu, hvort heldur sem er á landi, í lofti eða á sjó. Sveitarfélög fara með almannavarnir í héraði, í samvinnu við ríkisvaldið, svo sem kveðið er á um í lögum þessum.

II. KAFLI

Stefnumörkun í almannavarna- og öryggismálum.

3. gr.

Hlutverk almannavarna- og öryggismálaráðs.

Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum skal mörkuð af almannavarna- og öryggismálaráði til þriggja ára í senn. Í almannavarna- og öryggismálastefnu stjórnvalda skal gera grein fyrir ástandi og horfum í almannavarna- og öryggismálum í landinu, fjalla um áhersluatriði varðandi skipulag almannavarna- og öryggismála, forvarnastarf, nauðsynlega samhæfingu á efni viðbragðsáætlana og starfsemi opinberra stofnana á því sviði, sbr. VI. kafla laga þessara, nauðsynlegar birgðir til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættu- tímum, endurreisn eftir hamfarir og aðrar aðgerðir sem ráðið telur nauðsynlegar til þess að markmið laga þessara náist.

Umsýsla vegna almannavarna- og öryggismálaráðs og undirbúningur vegna funda þess er í höndum dómsmálaráðherra.

4. gr.

Skipan almannavarna- og öryggismálaráðs.

Í almannavarna- og öryggismálaráði eiga sæti forsætisráðherra, sem jafnframt er formaður þess, dómsmálaráðherra, samgönguráðherra, umhverfísráðherra, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, utanríkisráðherra og iðnaðarráðherra. Þar að auki er forsætisráðherra heimilt að kveðja allt að tvo ráðherra til setu í ráðinu í senn vegna sérstakra mála.

Einnig eiga sæti í almannavarna- og öryggismálaráði:

1. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis.
2. Ráðuneytisstjóri dómsmálaráðuneytis, ríkislögreglustjóri og forstjóri Landhelgisgæslu Íslands.
3. Ráðuneytisstjóri samgönguráðuneytis, flugmálastjóri, forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar, siglingamálastjóri og vegamálastjóri.
4. Ráðuneytisstjóri umhverfísráðuneytis, veðurstofustjóri, brunamálastjóri og forstjóri Umhverfisstofnunar.
5. Ráðuneytisstjóri heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, landlæknir og sóttvarnalæknir.
6. Ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytis.
7. Ráðuneytisstjóri iðnaðarráðuneytis, orkumálastjóri og forstjóri Landsnets.
8. Fulltrúi Slysavarnafélagsins Landsbjargar.
9. Fulltrúi Rauða kross Íslands.
10. Fulltrúi samræmdrar neyðarsvörunar.

Að auki skipar forsætisráðherra tvo fulltrúa til setu í ráðinu samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga.

III. KAFLI

Skipulag almannavarna á landinu öllu.

5. gr.

Æðsta stjórn almannavarna.

Dómsmálaráðherra er æðsti yfirmaður almannavarna í landinu. Hann gefur út reglur um almannavarnastig að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra.

Ríkislögreglustjóri annast málefni almannavarna í umboði dómsmálaráðherra. Ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um almannavarnastig hverju sinni og tilkynnir það dómsmálaráðherra. Heimilt er að lýsa yfir almannavarnaástandi þegar neyðarástand er líklegt, er yfirvofandi eða ríkir eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi.

Við embætti ríkislögreglustjóra starfar í Reykjavík samhæfingar- og stjórnstöð undir sérstakri stjórn, sbr. V. kafla laga þessara.

6. gr.

Tímabundinn flutningur á stjórn almannavarna.

Dómsmálaráðherra er heimilt að færa stjórn almannavarna aðgerða frá Reykjavík þegar yfirlitnefandi líkur eru á því að almannavörnum landsins verði ekki stjórnað þaðan.

7. gr.

Verkefni ríkislögreglustjóra á sviði almannavarna.

Ríkislögreglustjóri hefur umsjón með að ráðstafanir séu gerðar í samræmi við stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum, þar á meðal gerð varnarvirkja eða aðrar verndarráðstafanir.

Ríkislögreglustjóri hefur eftirlit með skipulagi almannavarna á landinu öllu og eftirlit með almannavörnum sveitarfélaga. Hann hefur umsjón með gerð hættumats í samráði við almannavarnanefndir. Hann tekur þátt í undirbúningi og gerð viðbragðsáætlana ríkis og sveitarfélaga, sbr. VI. kafla laga þessara, og hefur eftirlit með endurskoðun þeirra og samhæfingu. Auk þessa hefur ríkislögreglustjóri eftirlit með gerð viðbragðsáætlana einkaaðila. Hann hefur með höndum eftirlit með samhæfingu viðbragðsaðila og annarra aðila, sbr. 8. gr., og stjórn aðgerða bæði áður og eftir að hættu ber að garði.

Ríkislögreglustjóri skipuleggur forvarnir og almenningsfræðslu á sviði almannavarna, svo og fræðslu einkaaðila, stjórnvalda og almennings um skipulag almannavarnakerfisins eftir því sem þurfa þykir. Auk þess annast ríkislögreglustjóri þjálfun og fræðslu á sviði almannavarna.

Ríkislögreglustjóri tekur þátt í alþjóðlegu samstarfi stjórnvalda um almannavarnir.

8. gr.

Um samninga við þriðja aðila.

Ríkislögreglustjóra er heimilt að semja við sjálfseignarstofnanir, félagasamtök eða aðra aðila um að þeir skuli annast framkvæmd almannavarna á tilteknu sviði.

Samningur um framkvæmd aðila á almannavörnum samkvæmt þessari grein er háður samþykki dómsmálaráðherra.

IV. KAFLI

Skipulag almannavarna í héraði.

9. gr.

Almannavarnanefndir.

Í hverju sveitarfélagi starfar almannavarnanefnd sem sveitarstjórn skipar og ákveður hún fjölda nefndarmanna. Almannavarnanefnd skal skipuð sýslumanni þess umdæmis sem sveitarfélagið er í, fulltrúum úr sveitarstjórn og þeim fulltrúum sveitarstjórna sem í starfi sínu sinna verkefnum í þágu öryggis hins almenna borgara. Á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum sitja lögreglustjórar viðkomandi umdæma í almannavarnanefndum en ekki sýslumenn.

Almannavarnanefnd kýs sér sjálf formann og varaformann. Sveitarstjórnir ráða starfsmenn almannavarnanefnda og greiða kostnað af störfum þeirra.

Sveitarstjórnnum er heimilt að vinna saman að gerð viðbragðsáætlunar eða koma á fót sameiginlegri almannavarnanefnd. Sameining almannavarnanefnda eða samstarf þeirra er háð staðfestingu dómsmálaráðherra. Ráðherra ákveður hvaða sýslumaður skuli sitja í almannavarnanefnd ef fleiri en eitt sýslumannsumdæmi fellur undir nefndina.

10. gr.

Hlutverk almannavarnanefnda.

Almannavarnanefndir móta stefnu og skipuleggja starf sitt að almannavörnum í héraði í samræmi við lög þessi.

Í umdæmum sínum vinna almannavarnanefndir að gerð hættumats og viðbragðsáætlana, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, sbr. 16. gr.

Almannavarnanefndir skulu endurskoða hættumat og framkvæma prófanir á viðbragðsáætlunum í samvinnu við ríkislögreglustjóra.

11. gr.

Aðgerða- og vettvangsstjórn í héraði.

Stjórn aðgerða í héraði þegar almannavarnaástand ríkir er í höndum lögreglustjóra í viðkomandi lögregluumdæmi ásamt fulltrúa Slysavarnafélagsins Landsbjargar og fulltrúa almannavarnanefndar í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð. Í stjórn aðgerða felst m.a. skipulag björgunar- og hjálparstarfa vegna hættu eða tjóns sem getur eða hefur skapast og að stýra neyðaraðgerðum í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð, sbr. 12. gr.

Lögreglustjóri tilnefnir vettvangsstjóra er fari með heildarstjórn og samhæfingu á vettvangi.

V. KAFLI

Samhæfingar- og stjórnstöð.

12. gr.

Hlutverk samhæfingar- og stjórnstöðvar.

Í samhæfingar- og stjórnstöð fer fram samhæfing og yfirstjórn almannavarna aðgerða með hliðsjón af almannavarnastigi og viðeigandi viðbragðsáætlun. Þar getur einnig farið fram samhæfing hvers kyns aðgerða við leit og björgun á landi, sjó og í lofti, sbr. 13. gr.

Í stjórnstöðinni starfa fulltrúar viðbragðsaðila almannavarna og ber þeim skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða úr samhæfingar- og stjórnstöð samkvæmt viðbragðsáætlun. Nú er ágreiningur um hvaða fyrirmæli skuli gefin og sker þá ríkislögreglustjóri úr. Ákvörðun ríkislögreglustjóra samkvæmt þessu ákvæði verður ekki skotið til dómsmálaráðherra.

Samhæfingar- og stjórnstöð skal hafa aðgang að öruggu fjarskiptakerfi, sem er óháð og aðskilið frá almennum fjarskiptakerfum, vegna samskipta við viðbragðsaðila almannavarna.

Samhæfingar- og stjórnstöð lýtur níu manna stjórn sem dómsmálaráðherra skipar. Formaður stjórnar skal skipaður af ráðherra án tilnefningar. Ríkislögreglustjóri, Landhelgisgæsla Íslands, landlæknir, stjórn slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins, stjórn samræmdrar neyðarsvörunar og stjórn Slysavarnafélagsins Landsbjargar tilnefna hver sinn fulltrúa í stjórnina og skulu þeir valdir úr hópi þeirra sem taka virkan þátt í starfi samhæfingar- og stjórnstöðvarinnar. Auk þess tilnefna samgönguráðherra og stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hvor sinn fulltrúa.

Stjórnin ræðir og tekur ákvarðanir um innra skipulag, rekstur og samstarf viðbragðsaðila. Stjórnin beitir sér fyrir ráðstöfunum til að tryggja snurðulausa framkvæmd viðbragðsáætlana. Samhæfing eða framkvæmd aðgerða er ekki á verksviði stjórnar.

Stjórnin getur ákveðið að viðbragðsaðilar almannavarna, sem ekki eiga fulltrúa í stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar, tilnefni fulltrúa í samhæfingar- og stjórnstöðvarráð sem er stjórninni til ráðuneytis við ákvarðanir hennar.

Ríkislögreglustjóri ræður umsjónarmann samhæfingar- og stjórnstöðvarinnar að fenginni tillögu stjórnar stjórnstöðvarinnar. Kostnaður af starfsemi samhæfingar- og stjórnstöðvar greiðist úr ríkissjóði.

13. gr.

Verkefni samhæfingar- og stjórnstöðvar.

Samhæfingar- og stjórnstöð skal virkjuð þegar nauðsyn krefst að mati þeirra sem koma að stjórn leitar, björgunar eða viðbragða við hættuástandi.

Almannavarnanefnd eða viðbragðsaðili almannavarna getur óskað eftir því að samhæfingar- og stjórnstöð annist stjórn aðgerða vegna tiltekinnar hættu. Ef ágreiningur er í almannavarnanefnd eða á milli viðbragðsaðila um það hvort leita skuli til samhæfingar- og stjórnstöðvar getur hvor aðili um sig óskað eftir því við ríkislögreglustjóra að samhæfingar- og stjórnstöð taki við stjórn aðgerða.

14. gr.

Tímabundin stofnun og rekstur þjónustumiðstöðvar.

Samhliða rekstri samhæfingar- og stjórnstöðvar er ríkislögreglustjóra heimilt, þegar hættu ber að garði eða hún er um garð gengin, að stofna tímabundið þjónustumiðstöð vegna tiltekinna hættu eða hættuástands.

Verkefni þjónustumiðstöðvarinnar skulu m.a. felast í upplýsingagjöf til almennings og þjónustu við þá aðila sem hafa orðið fyrir tjóni og hin tiltekna hætta hefur haft önnur bein áhrif á. Auk þess skal þjónustumiðstöðin annast samskipti við fjölmiðla vegna aðgerða sem gripið er til hverju sinni.

Ráðuneyti og sveitarfélög, þar með taldar undirstofnanir þeirra, skulu veita hinni tímabundnu þjónustumiðstöð lið við miðlun upplýsinga og þjónustu. Haft skal við samráð við hlutaðeigandi sveitarstjórnir um starfsemi þjónustumiðstöðvar samkvæmt þessari grein.

VI. KAFLI

Gerð viðbragðsáætlana.

15. gr.

Skylda ríkisvalds til að gera viðbragðsáætlanir.

Einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra skulu, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallaþol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra. Þá skulu einstök ráðuneyti, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, skipuleggja fyrirhuguð viðbrögð og aðgerðir samkvæmt viðbragðsáætlun þar sem m.a. er fjallað um eftirfarandi þætti:

1. Skipulagningu aðgerða.
2. Viðbúnað viðbragðsaðila, m.a. liðsafla, þjálfun liðsafla og útbúnað og stjórnsýsluviðbúnað.
3. Samgöngur og fjarskipti.
4. Framkvæmd ráðstafana á hættustundu.
5. Samhæfingu og stjórn aðgerða viðbragðsaðila og annarra aðila.
6. Áfallahjálp og aðstoð við þolendur.
7. Hagvarnir, birgðir og neyðarflutninga til og frá landi.

Ríkislögreglustjóri skal semja viðbragðsáætlanir varðandi þá hluta íslensks samfélags sem falla ekki undir starfssvið tiltekinnar ráðuneytis.

Viðbragðsáætlanir skulu undirritaðar og staðfestar af réttum yfirvöldum.

16. gr.

Skylda sveitarfélaga til að gera viðbragðsáætlanir.

Sveitarfélög skulu, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallaþol í umdæmi sínu. Þá skulu sveitarfélög, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, gera viðbragðsáætlun í samræmi við hættumat í umdæmi þeirra. Um efni viðbragðsáætlana fer skv. 15. gr.

Sveitarfélögum er heimilt að hafa samvinnu um gerð viðbragðsáætlana. Hafi almannavarnanefndir verið sameinaðar skal gerð sameiginleg viðbragðsáætlun.

Ríkislögreglustjóri skal hafa yfirumsjón með samvinnu einstakra sveitarfélaga vegna sameiginlegrar hættu svo og þegar almannavarnanefndir tveggja eða fleiri sveitarfélaga gera viðbragðsáætlun.

17. gr.

Afhending viðbragðsáætlana, æfingar og endurskoðun.

Ráðuneyti, undirstofnanir þeirra og sveitarfélög skulu senda ríkislögreglustjóra viðbragðsáætlanir sínar.

Þegar viðbragðsáætlun hefur verið samþykkt og afhent ríkislögreglustjóra skal hún æfð eftir því sem frekast er kostur. Ríkislögreglustjóri, almannavarnanefndir, viðbragðsaðilar almannavarna, stofnanir ríkis og sveitarfélaga og einkaaðilar sem hafa hlutverki að gegna í skipulagi almannavarna samkvæmt samningi skulu án endurgjalds taka þátt í æfingu viðbragðsáætlunar eftir því sem þurfa þykir. Ágreiningi um skyldu til að taka þátt í æfingu má skjóta til dómsmálaráðherra. Viðbragðsáætlanir skal endurskoða eins oft og nauðsyn krefst.

18. gr.

Upplýsinga- og aðgerðaskylda opinberra aðila og einkaaðila.

Opinberum aðilum og einkaaðilum ber skylda til að veita nauðsynlegar upplýsingar við gerð viðbragðsáætlana ríkis eða sveitarfélaga. Nú er ágreiningur um hvað teljist nauðsynlegar upplýsingar samkvæmt málsgrein þessari og er þá heimilt að leita dómsúrskurðar um málið.

Sérhver ráðherra getur, í samráði við ríkislögreglustjóra, ákveðið að opinberir aðilar eða einkaaðilar skuli veita aðstoð, liðsinni eða útfæra nánar einstaka þætti laga þessara.

Sérhver ráðherra getur, í samráði við ríkislögreglustjóra, ákveðið að opinberir aðilar eða einkaaðilar skuli grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana varðandi sölu á vörum, veitingu þjónustu og framleiðslu í atvinnurekstri sínum ef þess gerist þörf til þess að markmið laga þessara náist.

Áður en ákvörðun er tekin á grundvelli 2. og 3. mgr. skal leitast við að semja um skyldur þeirra fyrirtækja eða stofnana sem ákvörðunin varðar og hversu mikil áhrif þær muni hafa á starfsemi þeirra.

Nú er heimild skv. 2. og 3. mgr. beitt og skal þá ríkið bæta það tjón sem af hlýst fyrir viðkomandi aðila samkvæmt almennum reglum.

VII. KAFLI

Borgaralegar skyldur á hættustundu.

19. gr.

Almenn borgaraleg skylda.

Það er borgaraleg skylda þeirra sem eru á aldrinum 18–65 ára að gegna á hættustundu, án endurgjalds, starfi í þágu almannavarna í umdæmi þar sem þeir dveljast samkvæmt fyrirmæl-

um er lögreglustjóri gefur, að fengnum tillögum almannavarnanefndar eða ríkislögreglustjóra. Ákvörðun lögreglustjóra má skjóta til dómsmálaráðherra.

Kveðja má þá sem eru á aldrinum 16–18 ára eða eldri en 65 ára til starfs skv. 1. mgr., ef þeir óska þess sjálfir.

Þeim sem kvaddir hafa verið til starfs ber að koma til læknisskoðunar skv. 1. mgr., ef nauðsynlegt þykir.

Enginn má á neinn hátt tálma því að maður gegni starfi sem hann hefur verið kvaddur til í þágu almannavarna.

20. gr.

Kvaðning til starfa við almannavarnir.

Ef hætta vofir yfir getur lögreglustjóri eða sýslumaður kvatt hvern fulltíða mann, sem til-tækur er, til tafarlausrar aðstoðar við störf í þágu almannavarna. Ákvörðun um kvaðningu fulltíða manns til starfa við almannavarnir verður ekki skotið til æðra stjórnvalds.

Ríkislögreglustjóri hefur ákvörðunarvald um flutning þeirra manna sem kvaddir hafa verið til starfa í þágu almannavarna. Ef fjöldi manns eða hjálparlið er flutt á milli umdæma skal haft samráð við lögreglustjóra og almannavarnanefnd.

21. gr.

Skylda til að taka þátt í námskeiðum og æfingum.

Ríkislögreglustjóri boðar þá sem kvaddir hafa verið til starfa í þágu almannavarna til námskeiða og æfinga. Ber öllum viðkomandi að fara að þeim fyrir mælum og öðrum starfs-reglum. Óheimilt er að hverfa úr starfi án leyfis.

Á hættustundu má starfsmaður ekki fara úr lögsagnarumdæmi án samþykkis lögreglustjóra eða þess er hann tilnefnir.

Ef sá sem kvaddur hefur verið til starfa í þágu almannavarna verður fyrir meiðslum eða tjóni á námskeiði eða æfingu á hann rétt á bótum.

22. gr.

Reglur um starfsskyldu.

Dómsmálaráðherra er heimilt að setja reglur um starfsskyldu samkvæmt ákvæðum þessa kafla. Skal að því stefnt að starfsskvöð komi sem réttlátast niður á borgarana. Ráðherra ákveður hámarkstíma fyrir skyldunám og æfingar í þágu almannavarna.

VIII. KAFLI

Valdheimildir á hættustundu.

23. gr.

Almenn fyrirmæli á hættustundu.

Á hættustundu er ríkislögreglustjóra, eða þeim sem hann tilnefnir, heimilt að ákveða að taka í sínar hendur umferðarstjórn, banna dvöl eða umferð á ákveðnum svæðum, svo sem með því að girða af eða hindra umferð um þau, þ.m.t. tiltekna fasteignir, taka í sínar vörslur hættulega muni, vísa á brott eða fjarlægja fólk.

Fyrirmælum þessum er öllum skylt að hlíta.

24. gr.

Flutningur fólks af hættusvæðum.

Ríkislögreglustjóri gefur fyrirmæli um brottflutning fólks af hættusvæði.

Nú eru fyrirmæli gefin skv. 1. mgr. og er þá öllum skylt að halda brott á þeirri stundu, á þann hátt og til þess móttökustaðar sem ákveðinn er. Engum er heimilt án sérstaks leyfis að fara af móttökustað.

25. gr.

Heimild til leigunáms.

Dómsmálaráðherra getur, þegar hættu ber að garði, ákveðið að taka leigunámi fasteignir eða lausafé í eigu einkaaðila, í þágu almannaþinga, enda komi bætur fyrir eftir samkomulagi eða á grundvelli mats samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms. Stofnunum ríkis og sveitarfélaga er skylt á hættustundu að ljá til almannaþinga fasteignir og lausafjármuni, eftir því sem við verður komið, án sérstaks endurgjalds.

Heimild skv. 1. mgr. felur enn fremur í sér að gera má hverjar þær breytingar á viðkomandi fasteignum eða lausafjármunum sem þörf er á til að þær komi að tilætluðum notum í þágu almannaþinga.

26. gr.

Skuldur eigenda og umráðamanna húsnæðis.

Ríkislögreglustjóra er heimilt, ef brýna nauðsyn ber til, að gefa eiganda eða umráðamanni húsnæðis fyrirmæli um að taka við fólki sem flutt hefur verið af hættusvæði, veita því húsa-skjól og annan viðurgjörning eftir því sem aðstæður krefjast.

Sveitarfélag sem flutt er frá greiðir kostnað vegna húsnæðis og fæðis, sem látið er í té samkvæmt þessari grein, en á kröfu um endurheimt á hendur þeim sem fyrirgreiðslunnar hafa notið.

27. gr.

Um fyrirmæli um sölu og dreifingu nauðsynja.

Ríkisstjórninni er heimilt, ef almannaheill krefur vegna hættu á náttúruhamförum, farsóttum, hernaðaraðgerðum, hryðjuverkum eða annarrar hættu, að gefa út fyrirmæli um sölu og dreifingu nauðsynja sem til eru í landinu eða taka eignarnámi matvæli, eldsneyti, varahluti, lyf og aðrar nauðsynjar sem hætta er á að gangi fljótt til þurrðar.

IX. KAFLI

Rannsóknarnefnd almannaþinga.

28. gr.

Skuldur rannsóknarnefndar.

Rannsóknarnefnd almannaþinga starfar sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum.

Rannsóknarnefnd almannaþinga skal að loknu hættuástandi rannsaka þær viðbragðsáætlanir sem stuðst var við og viðbrögð viðbragðsaðila, þar á meðal vaktstöðvar samræmdir neyðarsvörunar, samhæfingar- og stjórnstöðvar, lögreglu, slökkviliðs, landhelgisgæslu og almannaþinganefnda.

29. gr.

Skýrsla rannsóknarnefndar.

Nú er rannsókn skv. 2. mgr. 28. gr. lokið og semur þá rannsóknarnefnd almannavarna skýrslu til dómsmálaráðherra, ríkislögreglustjóra og allsherjarnefndar Alþingis um niðurstöður nefndarinnar, tillögur og annað sem nefndinni þykir máli skipta.

Skýrslan skal birt opinberlega að virtum ákvæðum 31. gr. og ákvæðum upplýsingalaga.

Skýrslum rannsóknarnefndar almannavarna skal ekki beitt sem sönnunargögnum í opinberum málum.

30. gr.

Skipan rannsóknarnefndar almannavarna.

Alþingi kýs þrjú menn og þrjú varamenn hlutfallskosningu til fimm ára til setu í rannsóknarnefnd almannavarna. Nefndin kýs sér formann. Með nefndinni starfar maður sem skal fullnægja skilyrðum til að gegna embætti héraðsdómara.

Rannsóknarnefnd almannavarna skal virða þagnarskyldu um þau atvik sem henni eða starfsmönnum hennar verða kunn vegna starfa fyrir nefndina. Tekur þetta til hvers konar upplýsinga um einkahagi manna og annarra upplýsinga sem leynt eiga að fara vegna lögmatra einka- og almannahagsmuna. Þagnarskylda helst þótt látið sé af störfum í þágu nefndarinnar.

31. gr.

Heimildir rannsóknarnefndar.

Rannsóknarnefnd almannavarna skal hafa óhindraðan aðgang að gögnum viðbragðsaðila almannavarna og er þeim skylt að veita nefndinni hverjar þær upplýsingar sem hún óskar.

Rannsóknarnefndinni er óheimilt að veita aðgang að trúnaðargögnum sem nefndin aflar í tengslum við rannsókn einstakra mála. Til trúnaðargagna teljast m.a. álitserðir, sem aflað hefur verið í tengslum við rannsókn máls, og skýrslur vitna og annarra aðila.

Að öðru leyti en greinir í ákvæðum þessa kafla skal í starfi nefndarinnar fara eftir lögum um rannsóknarnefnd umferðarslysa eftir því sem við á.

X. KAFLI

Um skiptingu kostnaðar vegna almannavarna.

32. gr.

Skipting kostnaðar á milli ríkisvalds og sveitarfélaga o.fl.

Kostnaður vegna skyldna ríkisins skv. II., III., VI. og IX. kafla laga þessara greiðist úr ríkissjóði. Kostnaður vegna verkefna sveitarfélaganna skv. IV. og VI. kafla greiðist af hálfu sveitarfélaga.

Ef sveitarfélög hafa samstarf um skyldur sínar samkvæmt þessum lögum þá skal skipta kostnaði á milli þeirra samkvæmt íbúatölu.

XI. KAFLI

Refsiákvæði.

33. gr.

Brot gegn lögum þessum varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsingu varði samkvæmt öðrum lögum.

XII. KAFLI
Reglugerð og gildistaka.

34. gr.

Dómsmálaráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um flokkun almannavarnastiga almannavarna, inntak þeirra og viðbrögð, um frekara skipulag samhæfingar- og stjórnstöðvar og þjónustumiðstöðva skv. V. kafla að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, um öryggiskröfur neyðarfjarskiptakerfis samhæfingar- og stjórnstöðvarinnar að höfðu samráði við samgönguráðherra, um störf stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og samhæfingar- og stjórnstöðvarráðs, svo og hverjir skuli teljast viðbragðsaðilar almannavarna skv. 4. mgr. 12. gr.

Þá setur dómsmálaráðherra, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra, reglugerð um efni og gerð viðbragðsáætlana skv. 15. og 16. gr. Ráðherra er og heimilt að kveða í reglugerð nánar á um samræmda gerð og samningu einstakra viðbragðsáætlana, fjölda æfinga og tengsl við almannavarnastig.

Dómsmálaráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um starfsemi rannsóknarnefndar um almannavarnir, svo sem hver skuli kalla á rannsókn nefndarinnar, hafi hún ekki sjálf frumkvæði að rannsókn, og um vinnslu persónuupplýsinga hjá nefndinni að svo miklu leyti sem hún fellur ekki undir lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Forsætisráðherra setur reglugerð um starfshætti almannavarna- og öryggismálaráðs í samráði við dómsmálaráðherra.

35. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júní 2008. Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög nr. 94 29. desember 1962, um almannavarnir, með síðari breytingum. Jafnframt breytast við gildistöku laganna eftirfarandi lagaákvæði:

1. Eftirfarandi breytingar verða á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 49 23. maí 1997:
 - a. 1. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Almannavarnanefndir skulu annast gerð viðbragðsáætlana, svo og sjá um leiðbeiningar og almannafræðslu um hættu af ofanflóðum í samvinnu við ríkislögreglustjóra og Veðurstofu Íslands.
 - b. Orðið „almannavarnaráði“ í lokamálslið 1. mgr. 6. gr. laganna fellur brott.
2. Í stað orðsins „almannavarnaráð“ í 3. mgr. 2. gr. laga um björgunarsveitir og björgunarsveitarmenn, nr. 43 24. mars 2003, kemur: almannavarna- og öryggismálaráð.
3. J-liður 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90 13. júní 1996, orðast svo: að annast málefni almannavarna í umboði dómsmálaráðherra.
4. Orðin „að höfðu samráði við almannavarnaráð“ í 2. mgr. 72. gr. laga um fjarskipti, nr. 81 26. mars 2003, falla brott.

Reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem sett eru samkvæmt eldri lögum skulu halda gildi sínu að svo miklu leyti sem þau fara ekki í bága við lög þessi. Þá skulu samningar sem gerðir voru í tíð eldri laga halda gildi sínu uns þeir verða endurskoðaðir af hálfu samningsaðila.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 26. september 2006 um ný verkefni íslenskra stjórnvalda við brottför varnarliðsins sagði m.a.:

„Til að efla almennt öryggi verður við endurskoðun laga um almannavarnir hugað að því að koma á fót miðstöð þar sem tengdir verði saman allir aðilar sem koma að öryggismálum innan lands, hvort heldur vegna náttúruhamfara eða vegna hættu af mannavöldum. Til að tryggja sem best samhæfingu innan miðstöðvarinnar munu forsætisráðherra, utanríkisráðherra, dóms- og kirkjumálaráðherra, samgönguráðherra, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og umhverfissráðherra sitja í yfirstjórn hennar. Dagleg stjórn miðstöðvarinnar verður á vegum dóms- og kirkjumálaráðherra og mun hann leggja fram frumvarp til nýrra almannavarnalaga.“

Í frumvarpi því sem hér er lagt fram er tekið mið af þessari yfirlýsingu. Samkvæmt frumvarpinu verður stofnað almannavarna- og öryggismálaráð með þátttöku þeirra ráðherra sem nefndir eru í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, embættismanna á vegum ráðuneyta þeirra auk fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga, Slysavarnafélagsins Landsbjargar og Rauða kross Íslands.

Í umboði þessa ráðs, undir forustu dóms- og kirkjumálaráðherra, ríkislögreglustjóra og sérstakrar stjórnar, verður síðan samhæfingar- og stjórnstöð kjarninn í viðtæku kerfi almannavarna um land allt, en sveitarstjórnir gegna eins og áður lykilhlutverki við framkvæmd aðgerða á grundvelli laganna auk björgunarsveita. Í samræmi við viðbragðsáætlanir á kerfið að geta tekist á við hvers kyns hættu sem unnt er að bregðast við með borgaralegum viðbrögðum. Gert er ráð fyrir því að ríkislögreglustjóri taki ákvörðun um almannavarnastig innan marka laganna og tilkynni dóms- og kirkjumálaráðherra til að tryggja virk tengsl við ríkisstjórn. Dóms- og kirkjumálaráðherra setur reglur um flokkun almannavarnastiga almannavarna, inntak þeirra og viðbrögð. Aðgerðir ráðast af almannavarnastigi en við þær allar gegna sveitarfélög mikilvægu hlutverki auk þess sem treyst er á samvinnu við Slysavarnafélagið Landsbjörg, Rauða kross Íslands, Þjóðkirkjuna og fleiri viðbragðsaðila sem tíundaðir verða í reglugerð.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur unnið að endurskoðun laga um almannavarnir frá 8. mars 2005 þegar efnt var til 100 manna málþings með fulltrúum opinberra stofnana og annarra viðbragðsaðila um viðhorf til leitar, björgunar og almannavarna.

Í ræðu á málþinginu sagði Björn Bjarnason, dóms- og kirkjumálaráðherra, m.a.:

„Margt hefur breyst á þeim 40 árum, sem liðin eru frá því að fyrstu lögin voru sett um almannavarnir, þótt enn sé í meginatriðum byggt á þeim og þau hafi staðist vel tímans tönn.

Ein mesta breytingin felst í hinni öflugu björgunarmiðstöð sem komið hefur verið á laggirnar við Skógarhlíð í Reykjavík með varastöð á Akureyri. Þar er í senn að finna stöð til samhæfingar á aðgerðum og stjórnstöð til að takast á við einstök atvik. Ný lög þurfa að endurspeglar mikilvægi þessarar stöðvar og festa kjarna hennar í sessi án þess að draga úr nauðsynlegum sveigjanleika í viðbrögðum.

Neyðarnúmerið 112 er lykill að öryggi og löggjöfin um neyðarsímsvörðun þarf að haldast í hendur við löggjöf um almannavarnir. – Ábyrgð á sviði almannavarna, leitar og björgunar þarf að vera skýr og einnig hvernig skrefið er stigið inn í almannavarnaástand með nauðsynlegum viðvörðunum til almennings og útkalli á björgunarsveitum og hjúkrunarliði.

Lög og reglur um þetta eiga að vera einföld og gagnsæ. Markmiðið er að allir þræðir liggi saman í einn punkt, svo að unnt sé að bregðast við á skjótan og markvissan hátt til bjargar mannlífum.“

Við frumvarpssvinnuna var efnt til funda með öllum helstu viðbragðsaðilum almannavarnakerfisins. Þar kom í ljós mikil ánægja með þróun mála undanfarin ár, eftir að markvisst var hafist handa við að skapa öllum helstu viðbragðsaðilum samastað í Björgunarmiðstöðinni Skógarhlíð. Er það samdóma álit þessara aðila að Björgunarmiðstöðin Skógarhlíð hafi margsannað gildi sitt. Við gerð frumvarpsins var tekið mið af þessum viðhorfum og haft að leiðarljósi, að unnt sé að nýta sér ágæti stöðvarinnar í hvaða tilvikum sem er, en umfang viðbragða ráðist af hættu hverju sinni.

Lög um almannavarnir verða að taka mið af þessari þróun og jafnframt fleiri hættum en af hernaðaraðgerðum og náttúruhamförum. Stjórnvöld verða að búa sig undir almannahættu af mannavöldum og vegna farsóttu af meiri þunga en áður hefur verið gert. Íslendingar hafa gengist undir alþjóðlegar skuldbindingar um eigið öryggi og annarra sem stjórnvöld geta sinnt betur en ella með góðu og nútímalegu skipulagi almannavarna. Alþjóðlegt samstarf á þessu sviði er meira en áður og er óhjákvæmilegt að Íslendingar tengist því, bæði til að leggja sjálfir sitt af mörkum og njóta aðstoðar annarra, ef þörf krefur.

Núgildandi lög um almannavarnir eru að stofni til frá 1962 en þeim hefur verið breytt með lögum nr. 30/1967, lögum nr. 55/1979, lögum nr. 85/1985, lögum nr. 90/1996, lögum nr. 83/1997, lögum nr. 82/1998, lögum nr. 93/2002, lögum nr. 44/2003 og lögum nr. 76/2005.

II. Helstu nýmæli frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu eru fjölmörg nýmæli og er m.a. lagt til að:

- Markmið og gildissvið laga um almannavarnir verði rýmkað frá því sem er í núgildandi lögum að því leyti að áhersla verði lögð á fyrirbyggjandi ráðstafanir og gerð viðbragðsáætlana auk þess sem vísað er til að almennt hættuástand kunni að skapast vegna náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsóttu ýmiss konar annarrar hættu. Sett eru viðmið um hvenær svo sérstakar aðstæður teljist vera fyrir hendi sem heimila að gripið sé til almannavarnaviðbragða.
- Stefnumótun í almannavarna- og öryggismálum verði í almannavarna- og öryggismálaráði. Störf ráðsins lúti að mörkun stefnu um innra öryggi ríkisins og viðbrögð við hættuástandi. Vægi málaflöksins verði aukið með því að stefnumótun fari fram í ráði þar sem ráðherrar, önnur stjórnvöld og viðbragðsaðilar sitji og starfi undir stjórn forsætisráðherra. Þar komi saman ráðherrar og fulltrúar opinberra stofnana og viðbragðsaðila til stefnumótunar í þeim tilgangi að tryggja heildarsýn og markvissar samhæfðar aðgerðir og til að leggja grunn að endurreisn eftir hamfarir.
- Dóms- og kirkjumálaráðherra gefi út reglur um almannavarnastig að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra. Ríkislögreglustjóri taki ákvörðun um almannavarnastig hverju sinni og tilkynni dóms- og kirkjumálaráðherra.
- Ákvæði um aðgerða- og vettvangsstjórn verði lögfest.
- Viðtækar skyldur verði lagðar á embætti ríkislögreglustjóra við framkvæmd almannavarna. Þessar skyldur felist einkum í gerð hættumats, gerð tillögu um almannavarnastig, umsjón með gerð viðbragðsáætlana, samhæfingu aðgerða og stjórn þeirra á hættustundu. Þá er lagt til að ríkislögreglustjóri og sérstök samhæfingar- og stjórnstöð annist þessi verkefni í samvinnu við einstök fagráðuneyti, undirstofnanir þeirra, sveitarfélög, félagsamtök, fyrirtæki og almenning.

- Komið verði á laggirnar sérstakri samhæfingar- og stjórnstöð í tengslum við embætti ríkislögreglustjóra er starfi rekstrarlega undir sérstakri stjórn. Hlutverk stöðvarinnar á að vera að hafa yfirumsjón með og stjórna aðgerðum við leit og björgun á landi, sjó og í lofti. Er kveðið á um að samhæfingar- og stjórnstöðin skuli hafa aðgang að öruggu neyðarfjarskiptakerfi, sem er óháð og aðskilið frá almennum fjarskiptakerfum, vegna samskipta við viðbragðsaðila almannavarna.
- Aukin krafa verði gerð um að tilgreindir aðilar semji viðbragðsáætlanir, afhendi þær til ríkislögreglustjóra og æfi síðan samkvæmt þeim. Lagðar verði mun ríkari skyldur á ríkisstofnanir, sveitarfélög og í einstökum tilvikum einkaaðila um gerð viðbragðsáætlana eða þróun öryggisráðstafana. Þannig verði meiri líkur á því að almannavarnakerfið sé reiðubúið á hættustundu og að viðbrögð séu betur skilgreind þegar aðgerða er þörf.
- Starfsheimildir stjórnvalda á hættustundu verði skerptar frá því sem nú er. Stjórnvöldum verði unnt með vísan til skýrra lagaheimilda að kalla menn til starfa við almannavarnir og taka fasteignir og lausafjármuni eignar- eða leigunámi. Lagt er til að stjórnvöld geti tekið ákvarðanir um að einkaaðilar skuli gera viðbragðsáætlanir. Á það sérstaklega við um einkaaðila sem starfa á sviði sem hefur mikla þýðingu fyrir almannaheill og öryggi landsins. Gert er ráð fyrir að opinberir aðilar og einkaaðilar veiti stjórnvöldum nauðsynlegar upplýsingar við gerð viðbragðsáætlana en ef ágreiningur er um hvað teljist nauðsynlegar upplýsingar er heimilt að leita dómsúrskurðar.
- Þjónusta við almenning verði aukin á meðan hættuástand varir og eftir að því lýkur. Stjórnvöldum verði gert kleift að stofna sérstaka þjónustumiðstöð með þrjúþætt hlutverk. Í fyrsta lagi verði henni ætlað að taka við áreiti og álagi. Á hættustundu berast oft mörg hundruð símtöl til samræmdrar neyðarsvörunar, 112, eða annarra viðbragðsaðila og verði það verkefni þjónustumiðstöðvarinnar að hlaupa þar undir bagga. Í öðru lagi verði þjónustumiðstöðinni ætlað að veita fjölmiðlum upplýsingar. Í þriðja lagi verði henni ætlað að starfa í nánnum tengslum við sveitarfélög sem orðið hafa fyrir áfalli og aðstoða ráðuneyti, sveitarfélög og undirstofnanir þeirra við að veita almenningi almenna aðstoð til að létta undir með viðbragðsaðilum, til dæmis með áfallahjálp og svörum við fyrirspurnum um bætur vegna eignatjóns. Mikilvægt er að samráð sé haft við hlutaðeigandi sveitarstjórnir um gerð reglugerðar um þjónustumiðstöðvar og að hlutaðeigandi sveitarstjórnir séu hafðar með í ráðum um starfsemi þjónustumiðstöðvar sem komið er á fót.
- Alþingi kjósi þriggja manna rannsóknarnefnd almannavarna og með henni starfi lög-lærður maður. Nefndinni verði ætlað rannsaka hvernig staðið sé að viðbrögðum og framkvæmd viðbragðsáætlana og gera tillögur að úrbótum. Nefndin skili skýrslu til dómsmálaráðherra, ríkislögreglustjóra og allsherjarnefndar Alþingis. Sjálfstæði nefndarinnar er áréttað með því að hún er kjörin af Alþingi.

III. Um nánari útfærslu almannavarna.

Í frumvarpi þessu er lagt til að stjórnvöld fái heimildir til að skipuleggja og standa að almannavörnum þegar hættu ber að garði og setja lagaramma um heildstæð og samhæfð viðbrögð samfélagsins til þess að takast á við afleiðingar almannahættuástands. Þá eru ákvæði í frumvarpinu um úrræði til að rannsaka, eftir að hættuástandi er lokið, hvernig þessar heimildir voru nýttar. Frumvarpið hefur eðli málsins samkvæmt ekki að geyma allar reglur sem nauðsynlegt er að setja um skipulag og framkvæmd almannavarna. Með vísan til þess er gert ráð fyrir því að dóms- og kirkjumálaráðherra sé heimilt að setja reglugerð um frekari framkvæmd laganna og útfærslu almannavarna eftir því sem henta þykir á hverjum tíma.

Athugasemdir við einstakar greinar og kafla frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið fjallar um gildissvið laganna og markmið almannavarna. Er frumvarpinu ætlað að taka til samhæfðra viðbragða samfélagsins til þess að takast á við afleiðingar almanna-hættu, sem ógnar lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum, án tillits til þess af hvaða rótum almannahættan er runnin.

Líkt og í nágildandi lögum verði markmiðið að undirbúa, skipuleggja og grípa til ráð-stafana sem miða að því koma í veg fyrir, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkamstjóni eða eignatjóni af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, hernaðaraðgerða eða af annarri hættu og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið. Nýmæli er að vísað er til almannavarnaástands er kann að skapast vegna farsóttu og hryðjuverka.

Markmið og gildissvið laganna er rýmkað með áherslu á fyrirbyggjandi ráðstafanir og gerð viðbragðsáætlana. Niðurlag 1. gr. nágildandi laga er fellt niður enda er markmið laga þessara að setja heildarramma um almannavarnastörf og vísan til annarra laga því óþörf og til þess fallið að skapa vafa um hver fari með yfirstjórn aðgerða í almannavarnaástandi.

Um 2. gr.

Í greininni er sama meginskipulag almannavarna og nú er í gildi áréttað. Við útfærslu á skipulaginu er gert ráð fyrir að eftirfarandi reglur verði lagðar til grundvallar:

1. *Sviðsábyrgðarreglan*. Sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins eða tiltekins svæðis eða umdæmis skal skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að garði.
2. *Grenndarreglan*. Staðbundin stjórnvöld undirbúa fyrirbyggjandi ráðstafanir og við-bragðsáætlanir.
3. *Samkvæmnisreglan*. Yfirvald eða stofnun sér á hættustundu um björgunarstörf á verk-sviði sínu.
4. *Samræmingarreglan*. Allir viðbragðsaðilar samhæfa störf sín við undirbúning aðgerða vegna hættuástands þannig að búnaður og mannaflí sé nýttur á skilvirkan hátt.

Um 3. gr.

Hér er lagt til að stefnumótun í almannavarna- og öryggismálum verði í höndum almanna-varna- og öryggismálaráðs. Gert er ráð fyrir að stefnan verði hverju sinni mótuð til þriggja ára í senn. Stefnumótun á þessu sviði varðar starfsemi viðbragðsaðila og opinberra stofnana. Þannig er gert ráð fyrir að umfjöllun ráðsins taki til almennrar þróunar sem krefst aðgæslu á sviði almannavarna í þeim tilgangi að tryggja heildaryfirsýn og markvissa og samhæfða framkvæmd. Hlutverk ráðsins verði að setja almenn stefnumið í almannavarna- og öryggis-málum til lengri tíma, en ekki að framfylgja stefnu eða stjórna aðgerðum. Jafnframt hugi ráðið að leiðum til endurreisnar eftir að hamfarir hafa orðið. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um skipan almannavarna- og öryggismálaráðs í sam-ræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 26. september 2006. Til að starfsemi þess fái þá pólitísku athygli sem viðfangsefnið verðskuldar er lagt til að sjö ráðherrar eigi þar fast sæti en þeim megi fjölga um að minnsta kosti tvo í samræmi við þær áherslur sem ríkisstjórnin

kýs að leggja hverju sinni. Auk þeirra verði ráðið skipað 24 fulltrúum stjórnvalda og björgunar- og hjálparaðila. Lagt er til að forsætisráðherra verði formaður ráðsins en að öðru leyti skipti það með sér verkum, ákveði starfshætti og skipuleggi starfsemi sína, að svo miklu leyti sem um það er ekki mælt í reglugerð sem forsætisráðherra setur, sbr. 36. gr. frumvarpsins. Lagt er til að dóms- og kirkjumálaráðherra undirbúi fundi ráðsins og annist umsýslu vegna starfa þess. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um III. kafla.

Í þessum kafla frumvarpsins er fjallað um skipulag almannavarna á landinu öllu. Skipulagning á landinu öllu verði í höndum ríkisvaldsins en í héraði í höndum sveitarfélaga í samvinnu við ríkisvaldið. Er þannig byggt á sömu meginreglum og gert hefur verið í núverandi almannavarnakerfi. Þá er í þessum kafla lagt til að ríkislögreglustjóri annist málefni almanna- varna á landinu öllu í umboði dóms- og kirkjumálaráðherra.

Um 5. gr.

Í grein þessari er lagt til að dóms- og kirkjumálaráðherra sem æðsti yfirmaður almanna- varna í landinu gefi út reglur um almannavarnastig að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra. Í reglunum verði kveðið á um mismunandi viðbragðsstig almannavarnakerfisins og um tilkynningar til almennings. Það verði síðan hlutverk ríkislögreglustjóra að taka ákvörðun um almannavarnastig hverju sinni. Í ákvæðinu eru sett viðmið um hvenær slíkar sérstakar aðstæður teljist vera fyrir hendi sem heimila að gripið sé til almannavarnaviðbragða, sbr. 1. mgr. 1. gr. Tekið er fram að ríkislögreglustjóri tilkynni dóms- og kirkjumálaráðherra ákvarðanir sínar um almannavarnastig. Hér er í raun um varúðarákvæði að ræða og er það sett til að áréttu að ávallt skuli tryggt að þeir sem bera hina pólitísku ábyrgð hafi tök á að fylgjast með framvindu einstakra mála eða atvika.

Samkvæmt núgildandi leiðbeiningum embættis ríkislögreglustjóra er neyðarskipulagi almanna- varna skipt í fjögur stig: Könnunarstig, viðbúnaðarstig, hættustig og neyðarstig sem hér segir: Á könnunarstigi fer fram könnun á atvikum vegna óljósra tilkynninga eða atburðarásar sem krefst frekari skýringar. Á viðbúnaðarstigi hefst samráð milli vísindastofnana og almanna- varna vegna atburðarásar sem hafin er og ætla má að geti leitt til þess að öryggi fólks og/eða byggðar sé stefnt í hættu og er miðað við að lágmarksmönnun eigi sér stað innan sam- hæfingarstöðvar. Ef hættumat leiðir í ljós að hætta fer vaxandi og að grípa verði til tafar- lausra ráðstafana til að tryggja sem best öryggi þeirra sem á svæðinu búa/dvelja er miðað við hættustig og viðbúnaður neyðar- og öryggisþjónustunnar á viðkomandi svæði eflur ásamt því að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða, svo sem rýmingar, brottflutnings eða lokunar svæða. Á neyðarstigi hefur orðið atburður sem valdið hefur slysum á fólki og/eða tjóni á mann- virkjum eða farartækjum, fólks er saknað eða alvarlegt umhverfisslys hefur orðið o.s.frv. Verkefni á þessu stigi einkennast af tafarlausum aðgerðum til lífsbjargandi aðstoðar og við- leitni til að afstýra frekari slysum og varna frekara tjóni.

Neyðarskipulag almanna- varna og aðgerðir viðbragðsaðila á grundvelli þess ráðast af því hvernig almannavarnastigin eru skilgreind. Því er nauðsynlegt við framkvæmd neyðarskipu- lags almanna- varna að stigskipting almanna- varna sé öllum ljós og jafnframt hvaða aðili sé bær til þess að taka ákvörðun um hvort nauðsyn sé á því að lýsa yfir almannavarnastigi og þá hvert stig hættunnar sé.

Um 6. gr.

Hér er ráðgert að almannavörnum verði stjórnað frá Reykjavík. Dóms- og kirkjumálaráðherra verði engu að síður heimilt, ef aðstæður krefjast þess, að færa stjórn almannavarna frá Reykjavík þegar þeim verður ekki stjórnað þaðan.

Um 7. gr.

Í 1. mgr. er gerð grein fyrir verkefnum ríkislögreglustjóra en í umboði dóms- og kirkjumálaráðherra er honum ætlað að hafa umsjón með því að ráðstafanir séu gerðir í samræmi við stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum og hafa eftirlit með skipulagi almannavarna og annast samhæfingu á gerð viðbragðsáætlana. Mun ríkislögreglustjóri hafa eftirlit með skipulagi almannavarna án tillits til þess hvort það tekur til landsins alls eða tiltekins sveitarfélags. Mun embættið þannig hafa eftirlit með að lögunum verði framfylgt af hálfu allra aðila.

Verkefni ríkislögreglustjóra eru hvorki tíunduð til hlítar né nefndar samstarfsstofnanir embættisins. Hættumat, almannavarnastig og viðbragðsáætlanir ákvarða með hvaða ráðuneytum og stofnunum ríkislögreglustjóri starfar hverju sinni.

Í 2. mgr. er m.a. kveðið á um eftirlitshlutverk ríkislögreglustjóra en einnig er honum ætlað að hafa umsjón með og vera til aðstoðar og ráðgjafar varðandi ýmsa þætti almannavarnastarfs, svo sem við gerð hættumats og viðbragðsáætlana, samhæfingu viðbragðsáætlana og endurskoðun þeirra. Í hættumati felst að gerð er skipulega grein fyrir mati á aðstæðum, líkum á því að hætta kunni að skapast vegna þeirra og hvaða afleiðingar það kunni að hafa. Hættumat er grundvöllur viðbragðsáætlana sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða eignatjóni.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ríkislögreglustjóri gegni forvarna-, leiðbeiningar- og almenningsfræðsluhlutverki og þjálfun og fræðslu starfsmanna almannavarnakerfisins. Í þessu felst að ríkislögreglustjóra ber að upplýsa stjórnvöld um hlutverk og skyldur þeirra í almannavarnakerfinu og almenning um hvernig bregðast skuli við á hættustundu.

Í 6. mgr. er tekið fram að ríkislögreglustjóri taki þátt í alþjóðlegu samstarfi stjórnvalda um almannavarnir.

Um 8. gr.

Lagt er til að ríkislögreglustjóri geti, með samþykki dóms- og kirkjumálaráðherra, gert samninga við einstaka aðila um framkvæmd almannavarna. Fjölmörg félagasamtök hafa mikla reynslu og þekkingu á hinum ýmsu sviðum almannavarna. Þegar eru í gildi samningar við ýmsa aðila um einstaka þætti almannavarna, t.d. Rauða kross Íslands.

Um IV. kafla.

Í þessum kafla er mælt fyrir um skipulag almannavarna af hálfu sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir því að hlutverk og verkefni almannavarnanefnda verði með sambærilegum hætti og verið hefur. Sveitarfélögum verði skylt að endurskoða og framkvæma hættumat.

Um 9. gr.

Í þessari grein er fjallað um almannavarnanefndir í héraði og skipan þeirra. Greinin tekur mið af því að tryggja sem mesta og besta þátttöku sveitarstjórna og starfsmanna þeirra í allri meðferð mála samkvæmt lögunum. Tilgangur hennar er einnig sá að auðvelda sameiningu almannavarnanefnda, ef sveitarstjórnir velja þann kost.

Hér er lagt til að sýslumenn utan höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja sitji í almannavarnanefndum. Tekur tillagan mið af því að staðarþekking sýslumanna og tengsl þeirra við heimamenn nýtist við allt skipulagsstarf nefndanna og æfingar á þeirra vegum. Á höfuðborgarsvæðinu er ein almannavarnanefnd og er lagt til að lögreglustjóri þess svæðis sitji í henni. Hið sama á við um Suðurnes þar sem unnið er að sameiningu almannavarnanefnda og er því einnig lagt til að lögreglustjórinn þar sitji í almannavarnanefnd þess svæðis.

Um 10. gr.

Í grein þessari er fjallað um hlutverk almannavarnanefnda sem felst í stefnumótun og skipulagningu starfs, þ.m.t. forvarnir og undirbúningsaðgerðir, svo sem gerð og endurskoðun hættumats í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Samkvæmt frumvarpinu er á því byggt að almannavarnanefndir gegni fyrst og fremst forvarna- og viðbúnaðarhlutverki en hafi ekki með höndum aðgerða- eða vettvangsstjórn í hættuástandi, sbr. 11. gr.

Í 2. mgr. er byggt á því að almannavarnanefndir skuli eiga samvinnu við ríkislögreglustjóra við gerð hættumats.

Sveitarfélögum er skylt að móta sjálf stefnu um skipulag almannavarna innan síns umdæmis í samráði við ríkislögreglustjóra en við það nýtist staðarþekking best. Þessi skylda er útfærð nánar í VI. kafla frumvarpsins, einkum 16. gr.

Í 3. mgr. er lögð sú skylda á almannavarnanefndir að endurskoða hættumat og prófa viðbragðsáætlanir og skal ríkislögreglustjóra tilkynnt um slíkar prófanir og niðurstöður þeirra.

Um 11. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að lögreglustjóri hafi með höndum aðgerðastjórn í héraði ásamt fulltrúa Slysavarnafélagsins Landsbjargar og fulltrúa almannavarnanefndar í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð. Stjórnstig í almannavarnaástandi eru þrjú, yfirstjórn í samhæfingar- og stjórnstöð, aðgerðastjórn lögreglustjóra og vettvangsstjórn aðila í umboði hans. Þegar kemur að stjórn aðgerða í héraði tekur lögreglustjórinn við og starfar í tengslum við samhæfingar- og stjórnstöðina. Þegar viðbragðsaðilar hafa verið virkjaðir af ríkislögreglustjóra vegna almannavarnaástands bera lögreglustjórar ábyrgð á stjórn aðgerða í héraði í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð.

Kveðið er á um að lögreglustjóri tilnefni vettvangsstjóra. Venjulega er miðað við að einungis einn vettvangsstjóri stjórnir vettvangi á hverjum tíma. Fleiri geta þó verið í vettvangsstjórn og er tekið mið af aðstæðum hverju sinni. Vettvangsstjóri er æðsti stjórnandi á vettvangi og undir hans stjórn starfa ýmsir fagstjórnendur. Vettvangsstjórn samræmir og stjórnar því sem gerist á vettvangi með það m.a. að markmiði að tryggja öryggi þolenda, viðbragðsaðila og almennings, finna og bjarga öllum þolendum á sem stystum tíma, veita fyrstu lífsbjargandi aðstoð og undirbúa flutning særðra, slasaðra og látinna af vettvangi.

Um V. kafla.

Í V. kafla er að finna ákvæði um sérstaka samhæfingar- og stjórnstöð sem verði kjarninn í viðtæku kerfi almannavarna um land allt. Þar verði yfirumsjón og stjórn almannavarna aðgerða sem og aðgerða við leit og björgun á landi, sjó og lofti. Reynslan af starfi í slíkri stjórnstöð hefur verið góð frá því að hún tók til starfa við Skógarhlíð í Reykjavík. Er mikilvægt að unnt verði að virkja stöðina við lítil og stór atvik samkvæmt ákvörðun viðbragðsaðila hverju sinni. Boðleiðir og ábyrgð þurfa að vera skýr og í því efni skiptir miklu að viðbragðsáætlanir séu samdar af kostgæfni og stofnað sé reglulega til æfinga samkvæmt þeim.

Í frumvarpinu er núverandi skipulag almannavarnakerfisins lagt til grundvallar. Ráðgert er, eins og verið hefur, að við minni háttar atvik bregðist hin daglega neyðarþjónusta við með hefðbundnum hætti. Viðbúnaður í samhæfingar- og stjórnstöð eykst svo í samræmi við almannavarnastig hverju sinni. Sömu grunnþættir gilda í starfi stöðvarinnar hvort sem tekist er á við stór eða lítil atvik.

Um 12. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að í samhæfingar- og stjórnstöð fari fram samhæfing og yfirstjórn almannavarna aðgerða og ráðast viðbrögð og aðgerðir af almannavarnastigi, sbr. 2. mgr. 5. gr., og viðeigandi viðbragðsáætlun. Í einstökum viðbragðsáætlunum yrði nánar skilgreint hvernig og hvenær samhæfingar- og stjórnstöðin tekur til starfa og hvaða aðili fari með forustu í samhæfingu aðgerða.

Í samhæfingar- og stjórnstöðinni fari fram samhæfing aðgerða við hvers kyns leit og björgun á landi, sjó og í lofti. Umsvif í stöðinni ráðist af nauðsynlegum viðbrögðum hverju sinni. Er þetta á því byggt að með virku samstarfi allt árið um kring byggi viðbragðsaðilar upp hæfni til þess að samhæfa rétt viðbrögð þegar verulega á samstarf þeirra reynir.

Þetta ákvæði sem og 13. gr. tekur mið af því fyrirkomulagi sem nú gildir við leit og björgun í Björgunarmiðstöðinni Skógarhlíð. Í samhæfingar- og stjórnstöðinni verður aðgerðum stjórnad af starfsmönnum sem hafa fengið þjálfun og reynslu í viðbrögðum á hættustundu. Í stjórnstöðinni verða allir viðbragðsaðilar með fulltrúa og vinna þeir saman að samhæfingu og stjórn aðgerða, fjöldi þeirra sem kallaðir eru til starfa í stöðinni hverju sinni ræðst af því verkefni sem krefst úrlausnar. Þegar eru fyrir hendi áætlanir með verkferlum og skiptingu verkefna þegar hættu ber að garði. Þar má nefna verkþáttaskipurit viðbragðsaðila, SÁBF (Stjórn – Áætlun – Bjargir – Framkvæmd). Ekki er gert ráð fyrir breytingu hvað þetta varðar, heldur að byggt verði á því sem þegar er til staðar varðandi samhæfingu og stjórn aðgerða.

Viðbragðsaðilum almannavarna ber skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem fer með forustu í samhæfingu aðgerða innan samhæfingar- og stjórnstöðvar í samræmi við viðbragðsáætlun. Brýnt er að skýrt sé kveðið á um þetta í lögum. Einn aðili innan samhæfingar- og stjórnstöðvar tekur ákvarðanir um aðgerðir samkvæmt viðbragðsáætlun, enda tryggir það heildarsýn yfir viðfangsefnið, hættuna og bjargir. Ákvæðinu er ekki ætlað að breyta núverandi verkferlum um samhæfingu aðila, þ.e. skiptingu verkefna milli almannavarnanefndar, aðgerðastjórnar og vettvangsstjórnar. Nauðsynlegt þykir að taka sérstaklega fram hvernig með skuli fara verði ágreiningur milli aðila um fyrirmæli og er lagt til að ríkislögreglustjóri eigi síðasta orðið í umboði dóms- og kirkjumálaráðherra. Eðli málsins samkvæmt verður ákvörðun ríkislögreglustjóra ekki skotið til dóms- og kirkjumálaráðherra.

Í frumvarpinu er kveðið á um að samhæfingar- og stjórnstöðin hafi aðgang að öruggu fjarskiptakerfi, sem er óháð og aðskilið frá almennum fjarskiptakerfum, vegna samskipta við viðbragðsaðila almannavarna. Ríkisstjórnin ákvað 26. september 2006, að TETRA-fjarskiptakerfið skyldi ná til landsins alls sem öruggt kerfi lögreglu og björgunaraðila. Á grundvelli þeirrar ákvörðunar hefur verið unnið að því að koma TETRA-sendum fyrir hvarvetna í landinu auk þess sem björgunarsveitir hafa verið að taka TETRA-stöðvar í notkun. Reynslan af kerfinu er góð eins og til dæmis sannaðist í mikilli og hættulegri leit að tveimur þýskum ferðamönnum við rætur Hvannadalsjökuls 19. til 25. ágúst 2007. Þá var unnt að ferilvakta leitarmenn á jöklum úr stjórnstöð þeirra í Örafum og úr samhæfingar- og stjórnstöðinni í Skógarhlíð. Með þessu ákvæði er verið að lögbinda grundvöll þessa kerfis. Við gerð viðbragðsáætlana kann að þykja skynsamlegt að tengja öruggt fjarskiptakerfi samhæfingar- og

stjórnstöðvar við öruggt kerfi annarra, sem gegna lykilhlutverki fyrir öryggi landsmanna, eins og til dæmis orkufyrirtækja.

Ákvæði 4. mgr. gerir ráð fyrir að níu manna stjórn skipuð fulltrúum tiltekinna viðbragðsaðila fjalli um og taki ákvarðanir um innra skipulag, rekstur og samstarf viðbragðsaðila innan samhæfingar- og stjórnstöðvar. Á þessum vettvangi geta viðbragðsaðilar leyst úr álitamálum sem kunna að vakna við störf innan stöðvarinnar og framgang viðbragðsáætlana. Stjórnin skal sjá til þess að umgjörð í stöðinni sé við hæfi en hún kemur ekki að samhæfingu eða framkvæmd einstakra aðgerða í stöðinni.

Stjórn er heimilt að stofna samhæfingar- og stjórnstöðvarráð með fulltrúum þeirra viðbragðsaðila sem eru utan stjórnar. Samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 36. gr. ákveður dóms- og kirkjumálaráðherra með reglugerð hverjir teljist viðbragðsaðilar almannavarna samkvæmt lögum þessum.

Um 13. gr.

Í 1. mgr. er tekið fram að samhæfingar- og stjórnstöð skuli virkjuð við leit og björgun á landi, sjó og í lofti.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að verði ágreiningur milli viðbragðsaðila um hvort hætta teljist svo alvarleg að stjórn aðgerða skuli fara fram í samhæfingar- og stjórnstöð geti hver viðbragðsaðila óskað eftir því að stöðin taki við stjórn aðgerða.

Um 14. gr.

Í ákvæðinu er að finna nýmæli um tímabundna stofnun þjónustumiðstöðvar á hættustundu. Viðbrögðum í kjölfar áfalla er gjarnan skipt í þrjá meginþætti: björgun mannlífa, neyðaradstoð og uppbyggingu. Í núgildandi lögum hefur á Íslandi, líkt og í rétti nágrannaþjóðanna, verið lögð megináhersla á björgun mannlífa. Með þessu frumvarpi er lagt til að frekari áhersla verði lögð á uppbyggingu og upplýsingagjöf á meðan hættuástand varir og ekki síst eftir að það er afstaðið. Lagt er til að hlutverk tímabundinnar þjónustumiðstöðvar verði þríþætt.

Í fyrsta lagi að taka við hluta þess áreitis sem vaktstöð um samræmda neyðarsvörun og samhæfingar- og stjórnstöð verða fyrir á hættustundu.

Í öðru lagi að veita fjölmíðlum upplýsingar um hvers eðlis hættan sé og til hvaða aðgerða stjórnvöld hafi gripið.

Í þriðja lagi að starfa í nánnum tengslum við sveitarfélög þar sem hættuástand hefur skapast og aðstoða ráðuneyti, sveitarfélög og undirstofnanir þeirra við að veita almenningi og þeim aðilum sem hafa orðið fyrir tjóni eða áfalli vegna hættuástands almenna aðstoð. Einnig að veita þjónustu til að létta undir með viðbragðsaðilum, t.d. með áfallahjálp og svörum við fyrirspurnum um bætur vegna eignatjóns. Almennigur hafi aðgang að einni miðstöð til að afla sér upplýsinga um atriði er tengjast hættuástandinu. Leitað verði samvinnu við sérfræðinga, t.d. félagsfræðinga, sálfræðinga og lögfræðinga, til að veita nauðsynlega þjónustu.

Um VI. kafla.

Í þessum kafla er fjallað um skyldu einstakra ráðuneyta, undirstofnana þeirra auk sveitarfélaga, til að gera viðbragðsáætlanir. Er byggt á því að þeir aðilar sem starfi á tilgreindu afmörkuðu sviði skipuleggi sjálfir, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, viðbrögð við hættu. Byggist þetta á svonefndri sviðsábyrgðarreglu, þ.e. að sá aðili sem fer venjulega með stjórn

tiltekens sviðs samfélagsins eða tiltekens svæðis eða umdæmis skuli skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að garði, sbr. athugasemdir við 2. gr.

Talið er nauðsynlegt að leggja þessa skyldu á einstök ráðuneyti enda eiga þau að hafa nauðsynlega yfirsýn yfir starfssvið sitt og eiga þannig að geta stýrt vinnu við gerð viðbragðsáætlana og því að samræmis sé gætt milli ráðuneytis og undirstofnana þess. Sem dæmi um þessa tilhögun má nefna að heilbrigðisráðuneytið skal fylgja eftir gerð viðbragðsáætlana heilbrigðisstofnana og annarra undirstofnana, svo sem vegna hópslysa, hópsýkinga og farsóttá. Gert er ráð fyrir að þessar áætlanir heilbrigðiskerfisins séu hluti af heildarkerfi almannavarna án þess að hróflað sé við ábyrgð einstakra aðila innan heilbrigðiskerfisins á grundvelli laga sem um þá gilda. Stjórn sóttvarna er í höndum sóttvarnalæknis en viðbragðsáætlanir hans verða hluti af almannavarnakerfinu. Landlæknisembættið hefur með höndum forvarnir, leiðbeiningar og almannafræðslu um málefni sem ógna heilsu manna. Forráðamönnum heilbrigðisstofnana ber samkvæmt tilmælum landlæknis að undirbúa og framkvæma ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að geta veitt sjúkum og særðum móttöku og meðferð á hættutímum. Þeim ber og að taka þátt í undirbúningi að stofnun og rekstri varasjúkrahúsa. Áætlanir um þetta verða samkvæmt þessu frumvarpi hluti af viðbragðsáætlanagerfi almannavarna.

Sveitarfélög búa yfir staðarþekkingu sem er nauðsynleg forsenda þess að viðbragðsáætlanir taki mið af aðstæðum á hverjum stað, tækjakosti og mannafla.

Sumar áætlanir eru þess eðlis að þær byggjast á samvinnu margra og má þar t.d. nefna ráðstafanir til að bregðast við hættu vegna sýkla-, efna- og geislavopna. Fyrir liggur skýrsla um þessa hættu og stofnað hefur verið til samvinnu við slökkviliðið á höfuðborgarsvæðinu um viðbrögð, en þau ráðist síðan af samvinnu við marga. Þá skiptir miklu að hér á landi sé til búnaður sem gerir viðbragðsaðilum kleift að snúast gegn hættu af þessum toga og hann standist öryggiskröfur.

Um 15. gr.

Í 1. mgr. er gert ráð fyrir samvinnu ráðuneyta og undirstofnana þeirra og ríkislögreglustjóra varðandi könnun á áfallaþoli íslensks samfélags. Þessi regla byggist, eins og þegar hefur verið gerð grein fyrir, á meginreglunni um sviðsábyrgð – nánar tiltekið að það stjórnvald sem almennt vinnur á tilteknu sviði skuli framkvæma hættumat og skipuleggja viðbrögð við utanaðkomandi hættu. Gert er ráð fyrir því að öll vinna við gerð viðbragðsáætlana sé hnitmiðuð og skýr á ábyrgð ráðuneyta, sveitarfélaga og ríkislögreglustjóra. Er tekið fram um hvað skuli fjalla í viðbragðsáætlunum en sú upptalning er ekki tæmandi.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir þeirri skyldu ríkislögreglustjóra að kanna áfallaþol og láta gera viðbragðsáætlanir hvað varðar þá hluta íslensks samfélags sem ekki falla undir tiltekið ráðuneyti. Ólíklegt er að mikið reyni á þetta ákvæði en telja verður að með setningu þessarar reglu ætti ekki að rísa vafi um hvort og hver eigi að kanna áfallaþol og semja viðbragðsáætlun.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að viðbragðsáætlanir skuli undirritaðar og staðfestar af réttum yfirvöldum. Þannig verði betur tryggt að aðilar geri ráð fyrir þessum skuldbindingum í rekstraráætlunum sínum.

Um 16. gr.

Í 1. mgr. 16. gr. kemur fram á sama hátt og í 15. gr. frumvarpsins sú regla að sveitarfélög skuli í samvinnu við ríkislögreglustjóra kanna áfallaþol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir umdæmi þeirra og gera viðbragðsáætlanir í samræmi við það. Í 2. mgr. er gert

ráð fyrir að sveitarfélögum verði heimilt að hafa samvinnu um gerð viðbragðsáætlana ef hætta nær til umdæma tveggja eða fleiri sveitarfélaga eða ef hætta er þess eðlis að hún kalli á samvinnu sveitarfélaga. Með síðastnefnda atriðinu er einkum vísað til þess að hætta kunni að vera svo mikil að hún kalli á víðtæka samvinnu eða vekji upp spurningu um innan hvaða umdæmis hættuástand skapast. Þá yrði nauðsynlegt fyrir sveitarfélögin að samnýta þau úrræði sem þau búa yfir og skipuleggja sameiginleg viðbrögð undir yfirumsjón ríkislögreglustjóra.

Að öðru leyti vísast til almennra athugasemda við þennan kafla og athugasemda við 15. gr.

Um 17. gr.

Í 1. mgr. er gert ráð fyrir skyldu til að afhenda ríkislögreglustjóra viðbragðsáætlanir sem ráðuneyti og sveitarfélög hafa unnið. Á undanförunum árum hafa verið samdar umfangsmiklar viðbragðsáætlanir á vegum stofnana einstakra ráðuneyta, svo sem heilbrigðisstofnana, auk áætlana almannavarnanefnda sveitarfélaga (almannavarnanefnda). Við vinnslu frumvarpsins lýstu einstakir viðbragðsaðilar þeirri skoðun að ná mætti meiri samræmingu og samhæfingu á milli hinna ýmsu stofnana til að ná betri heildarárangri. Að teknu tilliti til þessa er mikilvægt að skylt sé að afhenda viðbragðsáætlanir til eins aðila, enda verði þannig unnt að samræma og samhæfa hættumat, viðbrögð og önnur atriði betur en verið hefur.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um skyldu til að æfa viðbragðsáætlanir. Í endurskoðun nágrannalandanna á almannavörnum hefur mikil áhersla verið lögð á gerð hættumats, skipulagningu viðbragða í sérstakri áætlun og ekki síst æfinga á grundvelli hennar. Í núverandi almannavarnakerfi hafa umfangsmiklar æfingar farið fram hér á landi. Í ákvæðinu er lagt til að haldið verði áfram á sömu braut en hins vegar verði lögð sú skylda á aðila að æfa viðbragðsáætlanirnar til að tryggja fumlaus viðbrögð á hættustundu.

Um 18. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um upplýsinga- og aðgerðaskyldu opinberra aðila og einkaaðila í tengslum við almannavarnir. Í þeim tilvikum að upp komi ágreiningur um afhendingu nauðsynlegra upplýsinga samkvæmt þessari málsgrein er heimilt að leita dómsúrskurðar vegna málsins.

Í 2. og 3. mgr. er gert ráð fyrir að einstökum ráðherrum verði heimilt, í samráði við ríkislögreglustjóra, að ákveða að opinberir eða einkaaðilar komi að útfærslu einstakra þátta laga þessara. Rökin fyrir þessari heimild eru þau að á undanförunum árum hefur starfsemi, sem áður var á hendi ríkisvaldsins, færst yfir til einkaaðila. Um er að ræða starfsemi sem tengist almannavörnum á ýmsa vegu, t.d. fjármálaþjónustu og þjónustu á sviði fjarskipta. Við gerð frumvarpsins var talið nauðsynlegt að leggja skyldur á þessa aðila til að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana, auk þess að koma að gerð viðbragðsáætlana og vernda þannig starfsemi sína samfélaginu til hagsbóta. Óþarft þykir að nefna viðbragðsáætlanir berum orðum í ákvæðinu, en þess ber að geta að í 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ríkislögreglustjóri hafi eftirlit með gerð viðbragðsáætlana einkaaðila.

Samkvæmt 4. mgr. skal, áður en ákvörðun er tekin, leitast við að semja við viðkomandi fyrirtæki eða stofnanir. Þykir þessi regla nauðsynleg í ljósi meðalhófsreglu og að unnið verði með þeim aðilum sem ákvörðunin varðar. Ljóst er að mismunandi viðmið geta gilt eftir því hvenær nauðsynlegt er að taka ákvörðun. Ef ákvörðun er tekin áður en hættu ber að garði og varðar t.d. einungis gerð viðbragðsáætlunar til að vernda starfsemi tiltekins fyrirtækis er ljóst

að gera þarf ríkar kröfur um meðalhóf. Minni kröfur yrðu hins vegar gerðar varðandi ráðstafanir sem grípa þyrfti til þegar hættuástand hefði skapast.

Ákvæði 5. mgr. varðar það þegar tjón hlýst af beitingu einstakra ráðuneyta á valdheimildum sínum samkvæmt ákvæðinu. Þegar tjón hlýst af er ráðgert að ríkisvaldið bæti tjónið samkvæmt almennum reglum. Með þessari tilvísun er vísað til almennra reglna íslensks réttar um skaðabætur utan samninga, þ.e. almennu skaðabótareglunnar (sakarreglan).

Um VII. kafla.

Í þessum kafla frumvarpsins er mælt fyrir um borgaralegar skyldur almennings þegar hættu ber að garði. Byggt er á núgildandi lögum og þarfnast því ákvæði 19.–22. gr. ekki skýringa.

Um 19.–22. gr.

Ákvæðin eru að mestu leyti efnislega samhljóða 10.–14. gr. núgildandi laga, þó með þeim breytingum að í frumvarpinu er tekið fram að borgaralegar skyldur samkvæmt ákvæðum þessa kafla eigi við á hættustundu.

Um VIII. kafla.

Í þessum kafla frumvarpsins er mælt fyrir um valdheimildir stjórnvalda þegar hættu ber að garði. Í meginatriðum er byggt á núgildandi lögum en valdheimildir stjórnvalda eru skerptar að nokkru. Tekið skal fram að byggt er á því sjónarmiði að valdheimildunum verði að beita af varfærni og ekki gengið lengra en þörf er hverju sinni til að afstýra hættu.

Um 23. gr.

Ekki kemur skýrt fram í núgildandi lögum um almannavarnir að lögregla eða almannavarnanefndir geti tekið í sínar hendur umferðarstjórn, bannað dvöl eða umferð á ákveðnum svæðum o.s.frv., á hættustundu. Hér er tekið af skarið um heimild lögreglu að þessu leyti.

Um 24. gr.

Þetta ákvæði leysir af hólmi 20.–21. gr. núgildandi laga og er efnislega sambærilegt þeim ákvæðum. Hér ber að geta þess að lagt er til að vald til að ákveða brottflutning verði fært frá ríkisstjórn til ríkislögreglustjóra.

Um 25. gr.

Þetta ákvæði mælir fyrir um heimild til leigunáms. Það er í samræmi við ákvæði 22. gr. og 2. mgr. 27. gr. núgildandi laga. Er ákvæði 22. gr. núgildandi laga takmarkað við leigunám í þeim tilgangi að greiða fyrir brottflutningi fólks, en ákvæði 2. mgr. 27. gr. núgildandi laga mælir einungis fyrir um afnot eða umráð ríkis eða sveitarfélags vegna almannavarna.

Við undirbúning þessa frumvarps kom til álit að rýmka heimildir stjórnvalda til takmörkunar á eignarrétti vegna utanaðkomandi hættu með því að heimila að taka eign annaðhvort eignar- eða leigunámi og það án tillits til þess hvort greiða þyrfti fyrir brottflutningi fólks. Var einkum lítið til þess að eignarnám kynni ekki síður að vera nauðsynlegt en leigunám enda gæti verið hagstætt fyrir eiganda fasteignar að hún væri tekin eignarnámi ef t.d. óhjákvæmilegar breytingar hefðu verið gerðar á henni og yrði þá að meta fasteignina á grundvelli laga um framkvæmd eignarnáms. Fallið var frá þessum hugmyndum. Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að gera megi hverjar þær breytingar á fasteignum og lausafjármunum sem þörf er á til

að þær komi að tilætluðum notum. Þrátt fyrir þessa heimild á það við sem fyrr að ekki ber að breyta fasteign meira en þörf er á eins og fyrr er rakið.

Um 26. gr.

Ákvæði þetta leysir af hólmi 2.–3. mgr. 22. gr. og 1. mgr. 27. gr. nógildandi laga og er efnislega sambærilegt þeim ákvæðum. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 27. gr.

Ákvæðið er efnislega í samræmi við 2. mgr. 25. gr. og þarfnast ekki skýringa.

Um IX. kafla.

Í þessum kafla frumvarpsins er gert ráð fyrir þingkjörinni rannsóknarnefnd almanna- og er þar um nýmæli að ræða. Lagt er til að sjálfstæð nefnd, rannsóknarnefnd, kjörin af Alþingi, hafi það hlutverk að kynna sér hættumat og rannsaka hvernig viðbragðsáætlanir og viðbrögð reyndust í framkvæmd.

Ljóst er að hættumat og viðbragðsáætlanir geta aldrei tekið á öllum hættum sem steðja að samfélaginu hverju sinni. Atburðarás og viðbrögð geta einnig reynst önnur en búist var við samkvæmt mati og áætlunum. Vegna þessa og til að auðvelda mönnum að læra af reynslunni er lagt til að sérstök rannsóknarnefnd kynni sér hættumat, viðbragðsáætlanir og viðbrögð samkvæmt þeim.

Rökin fyrir því að fela Alþingi að kjósa þrjá menn í rannsóknarnefndina eru þau að þar með er tryggt að framkvæmdarvaldið verði ekki sakað um hlutdrægni við val á mönnum til að rannsaka gerðir þess sjálfs eða aðila sem starfa á ábyrgð þess. Sjálfstæði nefndarinnar er auk þess best tryggt með því að hún starfi í umboði Alþingis. Lagt er til að löglærður maður starfi með nefndinni til að ekki sé neinn vafi á því að allt starf nefndarinnar sé í samræmi við lögheimildir og skyldur.

Fyrirmynd þessarar nefndar er að finna í hinum fjölmörgu rannsóknarnefndum sem hafa verið stofnaðar á undanförunum árum til að rannsaka og hafa eftirlit með atburðum sem varða almenning miklu á tilteknu sviði, t.d. rannsóknarnefnd flugslysa og rannsóknarnefnd umferðarslysa og hefur löggjafur um hina síðarnefndu verið höfð til hliðsjónar þegar ákvæði í kaflinum voru samín.

Um 28. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að rannsóknarnefnd almanna- og óháð stjórnvöldum. Tryggir það að þeim markmiðum sé náð sem að er stefnt með störfum nefndarinnar.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að rannsóknir nefndarinnar beinist að viðbragðsáætlunum og viðbrögðum viðbragðsaðila eftir að hætta eða hættuástand er yfirstaðið. Er talið að þetta sé nauðsynlegt til að unnt verði að meta hvernig einstakar viðbragðsáætlanir reyndust og gera tillögur til úrbóta.

Í 36. gr. frumvarpsins er síðan gert ráð fyrir því að dóms- og kirkjumálaráðherra ákveði með reglugerð hvers konar hætta eða hættuástand nefndin skuli rannsaka. Eðlilegt er að nefndin hafi víðtækt sjálfðæmi um atvik, sem hún rannsakar, en styðjist þar einnig við almennar reglur settar í reglugerð.

Um 29. gr.

Í grein þessari er gert ráð fyrir að rannsóknarnefnd almannavarna skili niðurstöðum sínum í skýrslu til dóms- og kirkjumálaráðherra, ríkislögreglustjóra og allsherjarnefndar Alþingis. Þar sem nefndin kann að byggja niðurstöður sínar á viðkvæmum trúnaðarupplýsingum gildi sérstakar reglur um aðgang að slíkum gögnum, sbr. 31. gr., sem og ákvæði upplýsingalaga, og verði þau eðli málsins samkvæmt ekki hluti af hinni opinberu skýrslu nefndarinnar. Tekið er fram að skýrsla nefndarinnar verði ekki notuð sem sönnunargagn í opinberu máli og á ákvæðið fyrirmynd í lögum um rannsóknarnefnd umferðarslysa.

Um 30. gr.

Í greininni er fjallað um þagnarskyldu þeirra sem starfa í nefndinni eða í hennar þágu. Þannig skal nefndin og starfslíð hennar virða þagnarskyldu um þau atvik sem þeim verða kunn vegna starfa fyrir nefndina. Tekur þetta til hvers konar upplýsinga um öryggismálefni, einkahagi manna og annarra upplýsinga sem leynt eiga að fara vegna lögmætra einka- og almannahagsmuna.

Um 31. gr.

Í 1. mgr. er gert ráð fyrir að rannsóknarnefnd almannavarna hafi óhindraðan aðgang að gögnum viðbragðsaðila almannavarna. Þykir nauðsynlegt að hún öðlist sjálfstæðan aðgang að gögnum svo hún geti gegnt hlutverki sínu. Um vinnslu persónuupplýsinga gilda lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga að teknu tilliti til gildissviðs þeirra, en athygli er vakin á 2. mgr. 3. gr. laganna þar sem kveðið er á um að tiltekin ákvæði skuli ekki gilda um vinnslu persónuupplýsinga sem varða almannaöryggi, landvarnir, öryggi ríkisins og starfsemi ríkisins á sviði refsivörslu. Til þess að enginn vafi leiki á því hvaða reglur skuli gilda um vinnslu persónuupplýsinga hjá rannsóknarnefnd almannavarna er lagt til í 36. gr. frumvarpsins að setja skuli nánari ákvæði um hana í reglugerð.

Um aðgang að trúnaðargögnum er fjallað í 2. mgr. og er þar tekið mið af sambærilegum ákvæðum í lögum um rannsóknarnefnd umferðarslysa.

Um 32. gr.

Í 1. mgr. er gert ráð fyrir því að ríkisvaldið greiði kostnað vegna starfa almannavarna- og öryggismálaráðs (II. kafli), af skipulagi almannavarna á landinu öllu (III. kafli), gerð viðbragðsáætlana (VI. kafli) og rannsóknarnefnd almannavarna (IX. kafli). Auk þess er ráðgert að ríkisvaldið standi straum af þeim kostnaðarauka sem einstök ákvæði hafa í för með sér, t.d. varðandi aðkomu ráðuneyta í samningu viðbragðsáætlana, sbr. 15. gr. Sveitarfélög skuli með sama hætti standa straum af þeim kostnaði sem hlýst af skyldum þeirra, sbr. skipulag almannavarna í héraði (III. kafli) og gerð viðbragðsáætlana (VI. kafli).

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að miða skuli við íbúatölu þegar kostnaði er skipt á milli sveitarfélaga sem hafa samstarf um rekstur skyldna sinna samkvæmt lögnum. Er í þessu sambandi byggt á núgildandi fyrirkomulagi.

Um 33. gr.

Samkvæmt núgildandi lögum varða brot á lögnum sektum eða fangelsi allt að tveimur árum og er það óbreytt.

Um 34. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa umfram þær sem þegar hafa verið gefnar hér að framan.

Um 35. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um almannavarnir.

Frumvarp þetta felur í sér heildarendurskoðun á lögum nr. 94/1962, um almannavarnir. Í meginatriðum byggist það á þeim almannavörnum sem fyrir hendi eru í landinu en miðar að því að efla samhæfingu viðbúnaðaraðila, endurbæta og skerpa á skipulagi málaflokksins og festa betur í sessi þá auknu samvinnu sem tekist hefur milli helstu aðila á þessu sviði á undanförunum árum, svo sem með starfsemi sameiginlegrar björgunarmiðstöðvar. Af helstu breytingum frumvarpsins má nefna að lagt er til að komið verði á fót almannavarna- og öryggismálaráði sem sjái um stefnumótun fyrir málaflokkinn. Í ráðinu eigi sæti ráðherrar og fulltrúar opinberra stofnana og viðbragsaðila undir stjórn forsætisráðherra. Ekki er gert ráð fyrir sérstökum greiðslum til þeirra sem sitja í ráðinu. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir að lagt verði niður svonefnt hagvarnaráð sem ráðuneytisstjórar ráðuneytanna hafa átt sæti í. Þá er lagt til að í tengslum við embætti ríkislögreglustjóra verði starfrækt samhæfingar- og stjórnstöð undir sérstakri stjórn en kjarninn í þeirri starfsemi yrði núverandi stjórnstöð í Skógarhlíð í Reykjavík. Einnig eru lagðar ríkar skyldur á embætti ríkislögreglustjóra um framkvæmd almannavarna, svo sem gerð viðbragðsáætlana og samhæfingu og stjórn aðgerða. Gert er ráð fyrir að gerðar verði auknar kröfur um að ríkisstofnanir og sveitarfélög geri viðbragðsáætlanir, afhendi þær og fylgi þeim eftir með æfingum. Lagt er til að á hættutímum geti stjórnvöld sett á laggirnar þjónustumiðstöð sem gegni því hlutverki að taka við og svara fyrirspurnum frá almenningi og léttu þannig á stjórnstöð almannavarna. Loks má nefna að í frumvarpinu er ákvæði um að Alþingi kjósi þriggja manna rannsóknarnefnd almannavarna sem ætlað er að rannsaka hvernig staðið hafi verið að viðbrögðum og framkvæmd viðbragðsáætlana þegar hættuástandi er lokið.

Frumvarpið miðast í aðalatriðum við að áfram verði byggt á þeim stöðum sem núverandi almannavarnakerfi hvílir á. Áherslu- og skipulagsbreytingar kunna að verða á vissum sviðum í viðbúnaði þeirra aðila en gera verður ráð fyrir að það ráðist meðal annars af fjárveitingum í fjárlögum hverju sinni og útgjaldasvigrúmi langtímaáætlunar í ríkisfjármálum hvernig slíkum verkefnum verður forgangsraðað og á hversu löngum tíma þau verða unnin. Ef ákvæði frumvarpsins leiða til aukins kostnaðar vegna viðbúnaðar á hættutímum er eðli málsins samkvæmt þó ekki hægt að segja fyrir um hvort og í hvaða mæli það gæti orðið. Loks má nefna að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ríkið beri kostnað af almannavörnum á sínu verkswiði og sveitarfélög á sínu sviði, líkt og verið hefur.