



Alþingi
Erindi nr. P 128/807
komudagur 20.1. 2003

Alþingi
vt. Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Reykjavík, 20. janúar 2003.

1.01-4/
6.02-1

**Varðar: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um almannavarnir o.fl.,
464. mál**

Í bréfi allsherjarnefndar dags. 16. des. 2003 til Almannavarna ríkisins er óskað eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um almannavarnir o.fl., 464. mál.

Markmið þessa frumvarps er að leggja niður Almannavarnir ríkisins sem sérstaka stofnun og færa starfsemina til deildar undir embætti ríkislögreglustjóra og leggja niður almannavarnaráð og færa verkefni þess til embættis ríkislögreglustjóra. Þessar hugmyndir ganga þvert á áætlanir Almannavarna ríkisins um uppbyggingu almannavarna í landinu. Þar sem frumvarpið hvorki eflir almannavarnir né eykur öryggi landsmanna, en er líklegt til þess að hafa gagnstæð áhrif, er mikilvægt að það verði ekki samþykkt. Því mun undirrituð ekki gera athugasemdir við einstakar greinar þess heldur fjalla nokkuð um greinargerðina með frumvarpinu og um málið í heild.

Sjá meðfylgjandi umsögn og fylgiskjöl.

Virðingarfyllst,

Sólveig Þorvaldsdóttir
framkvæmdastjóri

Umsögn um frumvarp til laga
um breytingar á lögum um almannavarnir o.fl.
464. mál

Í bréfi allsherjarnefndar dags. 16. des. 2003 til Almannavarna ríkisins er óskað eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um almannavarnir o.fl., 464. mál.

Markmið þessa frumvarps er að leggja niður Almannavarnir ríkisins sem sérstaka stofnun og færa starfsemina til deildar undir embætti ríkislögreglustjóra og leggja niður almannavarnaráð og færa verkefni þess til embættis ríkislögreglustjóra. Þessar hugmyndir ganga þvert á áætlanir Almannavarna ríkisins um uppbyggingu almannavarna í landinu. Þar sem frumvarpið hvorki eflir almannavarnir né eykur öryggi landsmanna, en er líklegt til þess að hafa gagnstæð áhrif, er mikilvægt að það verði ekki samþykkt. Því mun undirrituð ekki gera athugasemdir við einstakar greinar þess heldur fjalla nokkuð um greinargerðina með frumvarpinu og um málið í heild.

Í greinargerðinni eru nefndar þrjár meginröksemdir fyrir frumvarpinu.

Í fyrsta lagi:

nefnt er að breytingarnar feli í sér aukið öryggi og eflingu almannavarna í landinu.

Í frumvarpinu er lagt til að fækka sérhæfðum starfsmönnum um þriðjung eða helming og minnka fjárframlag til starfseminnar um 51% (21,2 milljónir). Það er ekki trúverðugt að það muni efla almannavarnir í landinu. Almannavarnir ríkisins, sem sérstök hlutlaus stofnun, hefur átt greiðan aðgang að ýmsum stofnunum og aðilum. Þegar staða stofnunarinnar verður lækkuð í stjórnkerfmi frá því að vera sérstök ríkisstofnun í það að vera lítil deild undir ríkislögreglustjóra munu þau samskipti verða erfiðari. Þá munu boðleiðir milli þeirra sem starfa daglega að almannavarnamálum og ædstu manna almannavarna lengjast. Ennfremur hafa Almannavarnir ríkisins, sem sérstök hlutlaus stofnun, öðlast álit meðal landsmanna og greinilega notið velvilja mjög margra sem sinna störfum er snerta almannavarnir. Það má fastlega búast við að skrifstofa innan embættis ríkislögreglustjóra njóti ekki sömu velvildar. Allt þetta mun veikja almannavarnir í landinu, því meir sem lengra líður.

Í öðru lagi:

nefnt er að breytingin feli í sér styttingu á boðleiðum í almannavarnaástandi og einföldun á stjórnskipulagi almannavarna.

Hvað varðar styttingu á boðleiðum má benda á að samkvæmt núverandi skipulagi eru í samhæfingarstöð almannavarna, þegar neyðarástand ríkir, almannavarnaráð, framkvæmdastjóri þess og aðrir starfsmenn stofnunarinnar. Í almannavarnaráði sitja forstjóri Landhelgisgæslunnar (núverandi formaður), landlæknir, ríkislögreglustjóri, vegamálastjóri og forstjóri Landssímans. Samhæfingarstöðin er í beinu sambandi við þann lögreglustjóra sem stýrir störfum á vettvangi og aðra þá sem hafa verið virkjaðir til björgunaraðgerða. Þá eiga allar mikilvægar stofnanir, frjáls félagasamtök og aðilar tengiliði í samhæfingarstöðinni eða geta verið kallaðir til. Boðleiðir geta ekki verið

styttri. Þetta skipulag hefur reynst vel og ekki kunnugt um nein dæmi þess að boðleiðir hafi verið svo langar að það hafi valdið töfum.

Í þriðja lagi:

nefnt er að í breytingunum sé talinn felast nokkur sparnaður.

Það er vafalaust rétt að helmings niðurskurður á framkvæmdafé stofnunarinnar og fækkun starfsmanna muni spara fé til skemmri tíma lítið, en óvíst er um sparnað þegar til lengri tíma er lítið.

Í upphafi greinargerðarinnar með frumvarpinu segir að frumvarpið sé samið í dómsmálaráðuneytinu og það ber þess greinileg merki. Í frumvarpinu og greinargerðinni eru nær eingöngu gerðar breytingar sem snúa að því ráðuneyti. (Undantekning er þó ákvæði um aukið frelsi sveitarstjórna til þess að skipa almannavarnanefndir, bæði hvað varðar mannaval og samvinnu sveitarfélaga. Það er til bóta). Almannaþingir snúast ekki fyrst og fremst um lögreglu- og löggæslumál. Það er aðeins einn þáttur starfseminnar. Aðrir sem koma oft og mikið við almannaþinga- og björgunarstörf eru t.d. slökkvilið, lækningar og hjúkrunarfólk, björgunarsveitir, sjúkraflutningamenn, vegagerðin og þeir sem annast fjarskipti. Þá hefur Landhelgisgæslan oft þýðingarmiklu hlutverki að gegna við björgun. Aðkoma æðstu manna á þessum sviðum er tryggð með núverandi fyrirkomulagi, bæði er lýtur að skipulagningu og þegar almannaþingaástand ríkir. Samkvæmt frumvarpinu verða þau tengsl rofin og í stað þeirra komi óskilgreind “samstarfsnefnd”. Það er mikið óheillaskref.

Í viðbrögðum við áföllum skiptir megin máli að samhæfing þeirra sem bregðast við sé góð. Þar koma við sögu ríkisstofnanir, sveitarfélög, sjúkrastofnanir, björgunarsveitir, vísindamenn, fjölmiðlar, einkaaðilar og aðrir þeir sem geta lagt hönd á plóginn á hættu- og neyðarstundu. Almannaþingir ríkisins hafa það hlutverk fyrst og fremst að tryggja samstarf aðila og að samhæfing aðgerða gangi fyrir sig eins vel og hægt er og að tryggja upplýsingastreymi á milli þeirra sem þurfa á upplýsingum að halda, bæði þeirra sem vinna að neyðaraðstoð og fjölmiðla. Færa má rök fyrir því að Almannaþingir ríkisins, sem sérstök hlutlaus stofnun, sé líklegri til þess að fá alla aðila til að starfa saman heldur en skrifstofa á vegum embættis ríkislögreglustjóra. Frumvarpið tekur ekkert tillit til þessa samhæfingarstarfs né er það rætt í greinargerð.

Það er ljóst af lestri frumvarpsins og greinargerðarinnar að þeir sem sömdu þessi skjöl hafa litla þekkingu á starfsemi almannaþinga og hafa ekki leitað til neinna sem þekkingu hafa á málaflokknum. Víða er að finna fullyrðingar, sem koma þeim sem sinna almannaþingum og hafa þekkingu á þeim málum, spáskt fyrir sjónir. Það sem talið er þessu frumvarpi til ágætis eru breytingar sem þegar er farið að vinna að og hafa ekkert með frumvarpið að gera. Almannaþingir ríkisins hafa t.d. haft frumkvæði að því að samnýta húsnæði sem verið er að byggja í Skógarhlíð. Stofnunin hefur gert leigusamning um húsnæði fyrir sínar skrifstofur á efstu hæð í Skógarhlíð og samhæfingarstöð í kjallaranum. Þar á að byggja upp sameiginlega aðstöðu fyrir alla þá sem sinna stjórnun og samhæfingu á landsvísi. Þá verður aðstoða Almannaþinga ríkisins við hliðina á Fjarskiptamiðstöð lögreglunnar og Neyðarlínunni. Um það er full samstaða og samvinna. Þessi mál voru í góðum farvegi áður en þetta frumvarp varð til.

Þótt þetta frumvarp sé ónýtt er mikil þörf á að endurskoða lög um almannavarnir. Það þarf t.d. að skilgreina Almannavarnir ríkisins sem stofnun og marka henni starfssvið. Það þarf að skilgreina betur valdsvið almannavarnaráðs og framkvæmdastjóra, bæði í daglegum rekstri og við almannavarnaástand. Í gildandi lögum er ekki tekið á því hvernig staðið skuli að uppbyggingu eftir áfall. Það er ekki síður mikilvægur þáttur í viðbrögðum við neyðarástandi og þarf að vera skilgreint í lögum sem verksvið almannavarna.

Ákveða þarf undir hvaða ráðuneyti stofnunin á að heyra. Störf almannavarna eru svo margvísleg og koma inn á svið svo margra fagráðuneyta að stofnunin ætti að heyra undir forsætisráðuneytið. Það ráðuneyti getur samhæft störf annarra ráðuneyta. Því til stuðnings má benda á að ýmis dæmi eru um að forsætisráðuneytið hafi gripið inn í þennan málaflokk. Þegar snjófljóðin urðu á Vestfjörðum 1995 voru viðbrögð ríkisins skipulögð af hálfu forsætisráðuneytisins. Sama gerðist þegar auknar líkur voru á að eldstöðin Katla í Mýrdalsjöklum færi að gjósa í lok síðustu aldar og einnig þegar skipulögð voru viðbrögð ríkisins varðandi jarðskjálftana á Suðurlandi sumarið 2000.

Dæmi um máttleysi fagráðuneytisins til þess að samhæfa störf eru viðbrögðin við ógninni sem stafaði af hugsanlegum hryðjuverkum af völdum miltisbrands. Þar komu að málum lögregla, slökkvilið, heilbrigðisaðilar (landlæknir, slysadeildir, sjúkrabílar og rannsóknarstofnanir), pósthjónusta (flokunarstöðvar, bréfberar), opinberir aðilar (forsætisráðherra) og rannsóknaraðilar (ríkislögreglustjóri). Ástandið þá sýndi að sá ráðherra sem er æðsti maður almannavarna hefði átt að hafa vald sem nauðsynlegt var til þess að tryggja samhæfðar aðgerðir. Málið fór þó vel að lokum, það dó út vegna þess að ekkert miltisbrandstilfelli kom upp. Á þeim 7 árum sem undirrituð hefur verið framkvæmdastjóri Almannavarna ríkisins stendur þessi aðgerð upp úr, sem mál, sem illa var staðið að.

Sem fyrr segir þarf að semja ný lög um almannavarnir og full þörf er á að efla Almannavarnir ríkisins. Aðstaða stofnunarinnar er allsendis ófullnægjandi. Við stofnunina starfa 6 starfsmenn. Það er ekki nóg til þess að viðhalda þeim viðbúnaði sem þarf að vera til staðar ef hann á að nýtast vel þegar á reynir eða til þess að fylgja eftir nýjungum og þróun sem er að verða á almannavörnum í heiminum. Undirrituð hefur, í samvinnu við starfsmenn stofnunarinnar, gert greiningu á framtíðarþörfum stofnunarinnar, þar á meðal starfsmannþörf. Fram kemur að starfsmannafjöldi þarf að lágmarki að vera 11 manns svo viðunandi sé. Í framhaldi af því hefur verið samin ítarleg skýrsla um framtíðarþörf Almannavarna ríkisins. Undirrituð gerði grein fyrir þörfunum þegar skýrslan var kynnt og afhent núverandi dómsmálaráðherra á fundi í upphafi árs 2000. Ráðherra er því vel kunnugt um tillögur Almannavarna ríkisins um aðgerðir sem nauðsynlegar eru til forvarna svo unnt sé að bregðast við náttúruhamförum og öðrum stóraföllum á viðunandi hátt. Ástæða var til þess að ætla að dómsmálaráðuneytið væri sammála stefnumótun stofnunarinnar í meginatriðum því að í bréfi ráðuneytisins til Almannavarna ríkisins, sem dagsett er 14. júní 2001 segir:

“Ráðuneytið hefur haft til skoðunar ársáætlun 2001 og þriggja ára áætlun fyrir Almannavarnir ríkisins. Það er mat ráðuneytisins að sú þriggja ára áætlun sem skilað hefur verið sé þrýðilega úr garði gerð, enda eru þar njörvuð niður vel skilgreind markmið, sem raunhæft er að ætla að verði lokið innan þriggja ára. Jafnframt eru þetta verkefni sem hafa verið framarlega í forgangsröð og eðlilegt þykir að hrundið verði í framkvæmd.

Þá er til fyrirmyndar hve framsetningin á ársáætluninni er skipuleg og aðgengileg. Fellst ráðuneytið á téða áætlun stofnunarinnar og samþykkir hana hvað markmiðin snertir.”

Það kom undirritaðri því á óvart þegar tilkynnt var að dómsmálaráðherra hefði ákveðið þær breytingar sem felast í frumvarpinu, án nokkurra viðræðna við almannavarnarráð, Almannavarnir ríkisins eða aðra aðila með þekkingu á málefninu.

Spurningarnar sem alþingismenn þurfa nú að svara eru hvort þróa eigi öflugar almannavarnir í landinu og hvort við höfum efni á því að eyða til þess 80 til 100 milljónum króna á ári. Sé svarið já, er mikilvægt að þetta frumvarp nái ekki fram að ganga og að hefja heildarendurskoðun laga um almannavarnir sem fyrst. Að því verki þarf að koma fólk með þekkingu á málaflokknum og þeim margvíslegu störfum sem þarf að sinna við neyðaraðstoð. Almannavarnir ríkisins starfi í óbreyttu formi þar til endurskoðun laga og endurskipulagningu er lokið.

Með virðingu,

Sólveig Þorvaldsdóttir

Sólveig Þorvaldsdóttir

framkvæmdastjóri Almannavarna ríkisins

20. janúar 2003

FRAMTÍÐARSÝN FYRIR AVRIK

- Í húsnæði með sambyggðri stjórnstöð í tengslum við Neyðarlínuna og fjarskiptamiðstöð lögreglunnar
- 11 starfsmenn.



Framkvæmdastjóri

Aðalsviðsstjóri

Svið:
Áhættugreining

*Hvað getur gerst?
Gagnvart hverju eigum við að undirbúa okkur?*

Sviðsstjóri

Svið:
Forvarnir

Hvernig mildum við áhrifin? Hvernig undirbýr almenningur sig? Hvað geta fyrirtæki og stofnanir gert?

Sviðsstjóri

Svið:
Samhæfing

Hvernig bregðast viðbragðaáðilar og þeir sem hafa skyldum að gegna sameiginlega við slysum og áföllum?

Sviðsstjóri

Viðfangsfulltrúi

Viðfangsfulltrúi
á
heilbrigðissviði

Svið:
Aðgerðir

Hvernig munu AVRIK bregðast við? Hvað höfum við lært af siysum/áföllum? Hvernig miðlum við reynsiunni?

Sviðsstjóri

Svið:
Alþjóðatengsl

Hvað getum við lært af öðrum? Hvað getum við miðlað til annarra?

Sviðsstjóri

Svið:
Rekstur

Hvernig tryggjum við gæði í rekstri? Í fjármálaeftiriiti?

Sviðsstjóri

Símsvörun
/Íhlaupaverkefni

Viðfangsefni sviða hjá Almannavörnum ríkisins

1 Áhættugreining	2 Forvarnir	3 Samhæfing	4 Aðgerðir		
Eðli hættu	Almenningsfræðsia	Skipulag og áætlanir	Innri virkni samhæf.stöðvar	Samstarfsaðilar erlendis	Fjármál
<i>Kennitölur vár</i>	<i>Almenningur</i>	<i>Almennar</i>	<i>Skipurit</i>	<i>Norðurlandasamstarf</i>	<i>Fjárlagaerindi</i>
<i>Náttúrufréttir</i>	<i>Börn</i>	<i>Séráætlanir</i>	<i>Verklagsreglur</i>	<i>Sameinuðu þjóðirnar</i>	<i>Fjármálaeftirlit</i>
<i>Sögulegt yfirlit</i>	<i>Fatlaðir</i>	<i>Fyrir vettvangsaðila</i>	<i>Mönnun</i>	<i>EFTA/EES</i>	<i>Rekstraráætlanir</i>
<i>Mælikerfi vísindastofnanna</i>	<i>Aldraðir</i>	<i>Fyrir stjórnstöðvar</i>	<i>Þjálfun</i>	<i>NATO</i>	<i>Bókhald</i>
<i>Gagnagrunnar</i>	<i>Útlendingar</i>	<i>Kynningar</i>	Tækniþúnaður	<i>Bandarískastofnunin OFDA</i>	<i>Reikningar</i>
<i>Visindamannaráð</i>	<i>Aðrir sérhópar</i>	Æfingar og þjálfun	<i>Tækniþúnaður stjórnstöðvar</i>	Samstarfsaðilar á Íslandi	<i>Sjóður</i>
Byggð og þjóðfélag	<i>Viðlagadagur</i>	<i>Yfirmenn/vettvangsstjóra</i>	<i>Fjarskiptabúnaður utan stj.stv.</i>	<i>Vamarióð á Keflavíkurlflugv.</i>	<i>Verkefnavisar</i>
<i>Kortagerð</i>	Tilkynningar til almennings	<i>Leiðbeinendur</i>	Vaktamál	<i>Utanríkisráðuneytið</i>	Starfsmannamál
<i>Gagnagrunnar</i>	<i>Staðlaðar textar</i>	<i>Æfingar</i>	<i>Bakvaktarmál</i>	<i>Sendiráð</i>	<i>Skráning vakta</i>
<i>Portfoli</i>	<i>Sérhópar</i>	Heilbrigðismál	<i>Dagvaktarmál</i>	Aðstoð	<i>Launamál</i>
<i>Samfélagslegmál</i>	<i>Tæknilausnir</i>	<i>Hópslysanevnd</i>	<i>Vaktasvæði á skrifstofu</i>	<i>Aðstoð við erl. þjóðir</i>	<i>Skráning leyfa og fjarveru</i>
Næmi (vulnerability)	Greiningar og áætlanir	<i>Þjálfun heilbrigðisaðila</i>	Aðgerðamál	<i>Erlend aðstoð við Ísl.</i>	<i>Ráðningar- og aksturs-</i>
<i>Samfélags</i>	<i>Forvarnargreining</i>	<i>Hópslysáætlanir sjúkrah.</i>	<i>Handbækur og gátlistar</i>		<i>samningar</i>
<i>Mannvirkja</i>	<i>Einkavarnaáætlun</i>	Búnaðarmál	<i>Umsjón funda eftir aðgerðir</i>		Umsjón með árangurstj.
<i>Veitukerfa</i>	<i>Heimilisáætlun</i>	<i>V/ vettvangsmála</i>	<i>Aðgerðaskýrslur</i>		<i>Ársáætlun</i>
Áhættugreiningar	Hagvarnarráð	<i>V/ fjöldahjálpar</i>	Rannsóknir og úrvinnsla		<i>3ja ára áætlun</i>
<i>Likur á atburðum</i>	Heimasíða	Samstarf við viðbragðsaðila	<i>Innlendar rannsóknir</i>		<i>Ársskýrsla</i>
<i>Afleiðingar</i>	<i>Fréttir</i>	Samstarf við avn v/samhæf.	<i>Erlendar rannsóknir</i>		<i>Rammamningur</i>
<i>Visitölur tjóns</i>	Samstarf við avn v/ forvarna		Samstarf við avn v/aðgerða		Skrifstofurekstur
Samstarf við avn v/áhættugr.					<i>Ritari framkvæmdastjóra</i>
					<i>Almennt skrifstofuhald</i>
					<i>Ræsting</i>
					<i>Starfsmannafundur</i>
					<i>Innkaup</i>
			7. Aðalsviðsstjóri	8. Framkvæmdastjóri	<i>Eignaskrá</i>
			<i>Ertirlit v/samskipti við avn</i>	Framkvæmdastjórn	<i>Skjala- og bókasafnsmál</i>
			<i>Fundargerðir</i>	Samhæfing á milli sviða	<i>Umsjón með útgáfu- og</i>
			<i>Yfirsýn á samskiptum v/AVRIK</i>		<i>kynningarmálum</i>
			<i>Virgni nefndanna</i>		<i>Umsjón með samsk.gr.</i>
			Landshlutfundur		<i>Tölvumál</i>