

Frumvarp til laga

um breyting á lögum um almannavarnir, lögreglulögum, lögum um Viðlagatryggingu Íslands, lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum og lögum um fjarskipti (stjórnsýsla almannavarna).

(Lagt fyrir Alþingi á 128. löggjafarþingi 2002–2003.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um almannavarnir, nr. 94 29. desember 1962, með síðari breytingum.

1. gr.

2. mgr. 4. gr. laganna, sbr. 1. gr. laga nr. 85/1985, orðast svo:
Ríkislögreglustjóri stýrir starfsemi almannavarna í umboði dómsmálaráðherra.

2. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Ríkislögreglustjóri annast heildarskipulagningu almannavarna og sér um framkvæmdir á þeim þáttum sem undir ríkisvaldið falla. Í því felst meðal annars að samhæfa gerð almannavarnaáætlana sveitarfélaga og stofnana og hafa eftirlit með endurskoðun og viðhaldi þeirra.

Meðal verkefna ríkislögreglustjóra vegna almannavarna eru:

- Að tryggja fjarskipti milli lögregluumdæma.
- Gagna- og upplýsingasöfnun um hættu í samvinnu við vísindastofnanir.
- Vöktun á geislavirkni í samvinnu við Geislavarnir ríkisins.
- Að annast viðvaranir vegna yfirvofandi eða viðvarandi hættuástands.
- Forvarnir, leiðbeiningar og almenningsfræðsla.
- Samhæfing á þjálfun og fræðslu yfirmanna og leiðbeinenda.
- Eftirlit og umsjón með ráðstöfunum á sviði almannavarna vegna æðstu stjórnar landsins og mikilvægra stofnana ríkisins samkvæmt nánari reglum sem ráðherra setur.
- Að halda yfirlit yfir björgunarbúnað og staðsetningu hans.
- Skipulagning og yfirstjórn á flutningi fólks af hættusvæðum.
- Yfirstjórn á aðstoð milli umdæma og aðstoð ríkisstofnana.
- Umsjón með almannavörnum í héraði.
- Aðrar ráðstafanir sem ráðherra ákveður í samráði við ríkislögreglustjóra.

Ríkislögreglustjóri skal jafnframt stuðla að, fylgjast með og samræma ráðstafanir sem miða að því að draga úr líkum á líkams- og eignatjóni af völdum náttúruhamfara eða af annarri völdum, svo sem með gerð varnarvirkja eða með öðrum verndarráðstöfunum.

Sérstök nefnd, samstarfsnefnd um almannavarnir, skal vera ríkisstjórninni til ráðgjafar um almannavarnir. Nefndin skal jafnframt vera ríkislögreglustjóra til ráðgjafar þegar almanna-

varnaástand kemur upp. Nefndin skal skipuð fulltrúum frá helstu ríkisstofnunum sem almannavarnir varða, fulltrúum sveitarfélaga og fulltrúum viðbragðsaðila, svo sem björgunar-sveita og líknarfélaga. Hlutverk nefndarinnar er fyrst og fremst að stuðla að samhæfingu í almannavarnaáðgerðum og fjalla um áhersluatriði í almannavörnum á hverjum tíma. Ráðherra setur nánari reglur um aðild að nefndinni og starf hennar.

3. gr.

1. mgr. 7. gr. laganna, sbr. 4. gr. laga nr. 85/1985, orðast svo:

Lögreglustjórar fara með stjórn almannavarna, hver í sínu umdæmi, og skulu þeir starfa með almannavarnanefndum sem sveitarstjórnir skipa, sbr. 8. gr.

4. gr.

8. gr. laganna orðast svo:

Í hverju sveitarfélagi skal vera starfandi almannavarnanefnd sem sveitarstjórn skipar. Heimilt er sveitarstjórnnum að semja um að koma á fót sameiginlegri almannavarnanefnd, en nái slík sameining yfir tvö eða fleiri lögsagnarumdæmi er slík sameining háð staðfestingu ráðherra. Skal þá ráðherra ákveða hvaða lögreglustjóri starfi með nefndinni.

Almannavarnanefnd skal auk lögreglustjóra skipuð lykilmönnum sem stýra í starfi sínu viðbrögðum sem tryggja öryggi hins almenna borgara gagnvart aðsteðjandi vá. Þær sveitarstjórnir sem að nefndinni standa ákveða fjölda nefndarmanna, en nefndin kys sér sjálf formann og varaformann. Sveitarstjórnir ákveða um ráðningu starfsmanna almannavarnanefnda og standa undir kostnaði af starfi þeirra.

5. gr.

9. gr. laganna orðast svo:

Hlutverk almannavarnanefnda er að skipuleggja og annast björgunar- og hjálparstörf vegna hættu eða tjóns sem skapast hefur vegna hernaðaráttaka, náttúruhamfara eða af annarri vá. Þær skulu gera áætlanir um skipulag almannavarna í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Þeim er þannig falin framkvæmd eftirtalinna ráðstafana innan umdæma sinna samkvæmt nánari reglum er ráðherra setur:

- a. Skipulag og samræming hjálparstarfs og hjálparliða, þjálfun þeirra og búnaður.
- b. Eftirlit með einkavörnum í íbúðarhúsum, atvinnufyrirtækjum og stofnunum og leiðbeiningar á því sviði.
- c. Bygging, búnaður og rekstur opinberra öryggisbyrgja samkvæmt áætlun sem ráðherra samþykkir.
- d. Uppbygging og rekstur stjórnstöðvar.
- e. Skipulag og uppbygging fjarskipta innan umdæmis.
- f. Birgðasöfnun og rekstur birgðastöðva.
- g. Undirbúningur og aðstoð vegna brottflutnings fólks og móttöku fólks af hættusvæði.
- h. Aðrar ráðstafanir sem ráðherra ákveður, að fengnum tillögum ríkislögreglustjóra.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um lágmarksviðbúnað að almannavörnum í héraði. Ráðherra er heimilt að ákveða að ríkislögreglustjóri láti undirbúa og koma á lágmarksviðbúnaði í héraði á kostnað sveitarsjóds eða sveitarsjóða hafi ákvæðum um lágmarksviðbúnað ekki verið hlítt.

6. gr.

2. mgr. 11. gr. laganna, sbr. 7. gr. laga nr. 85/1985, orðast svo:

Á hættutíma er ríkislögreglustjóra heimilt að ákveða að hjálparlið skuli flutt á milli umdæma til aðstoðar á hættusvæði, að höfðu samráði við viðkomandi lögreglustjóra. Á hættutímum getur ríkislögreglustjóri lagt bann við því að hjálparlið sé flutt á milli umdæma.

7. gr.

Í stað orðsins „almannavarnaráðs“ í 26. gr. laganna, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1985, kemur: ríkislögreglustjóra.

8. gr.

Í stað orðsins „almannavarnaráð“ í 3. mgr. 27. gr. laganna, sbr. 10. gr. laga nr. 85/1985, kemur: ríkislögreglustjóra.

II. KAFLI

Breyting á lögreglulögum, nr. 90 13. júní 1996.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður er orðast svo: að fara með yfirstjórn almannavarna í umboði ráðherra.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr stafliður er orðast svo: að starfrækja almannavarnadeild sem annist verkefni á sviði almannavarna.

III. KAFLI

Breyting á lögum um Viðlagatryggingu Íslands, nr. 55 2. júní 1992.

10. gr.

Í stað orðanna „Almannavarnir ríkisins“ í 21. gr. laganna, sbr. 7. gr. laga nr. 35/1995, kemur: ríkislögreglustjóra.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 49 23. maí 1997.

11. gr.

Í stað orðanna „Almannavarnir ríkisins skulu“ í 1. mgr. 5. gr. laganna kemur: Ríkislögreglustjóri skal.

12. gr.

Í stað orðanna „Almannavörnum ríkisins“ í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: ríkislögreglustjóra.

V. KAFLI

Breyting á lögum um fjarskipti, nr. 107 28. desember 1999.

13. gr.

Í stað orðsins „almannavarnaráðs“ í 2. mgr. 54. gr. laganna kemur: ríkislögreglustjóra.

mannavarna til embættis ríkislögreglustjóra og mun um leið efla stjórnun almannavarna aðgerða til muna.

- Í þriðja lagi felur þessi breyting í sér sparnað í opinberum rekstri. Sparnaðurinn felst fyrst og fremst í þeim samlegðaráhrifum sem verða af tilflutningi verkefna lítillar stofnunar til stærri stofnunar, en embætti ríkislögreglustjóra er vel í stakk búið til að taka við fjármálaumsýslu, starfsmannamálum o.s.frv. án aukins kostnaðar. Jafnframt hefur embætti ríkislögreglustjóra margt fram að færa faglega í þessum málaflokki og gerir þetta allt það að verkum að unnt er að spara rúmar 20 millj. kr. á ári með þessari breytingu og um leið efla starf almannavarna í landinu. Við það er miðað að 3–4 starfsmenn Almannavarna ríkisins flytjist til embættis ríkislögreglustjóra auk þess sem núverandi starfsmenn ríkislögreglustjóra komi meira inn í verkefni á þessu sviði í kjölfar breytinganna. Með þessu móti nást fram öll þessi meginmarkmið, þ.e. efling almannavarna í landinu, styttri og einfaldari boðleiðir innan almannavarnakerfisins og fjárhagslegur sparnaður.

Um þessar mundir er unnið að uppbyggingu sameiginlegrar stjórnstöðvar leitar og björgunar, en fyrirhugað er að hún taki til starfa á næsta ári. Að henni munu koma allir þeir aðilar sem tengjast leit og björgun í landinu. Jafnframt er slíkri stjórnstöð ætlað að vera stjórnstöð og/eða samhæfingarstöð almannavarna í almannavarnaástandi. Stjórnstöðin mun verða starfrækt í húsnæði ríkislögreglustjóra í Skógarhlíð, þar sem fyrir eru fjarskiptamiðstöð lögreglunnar og Neyðarlínan. Þessi breyting fellur vel að hugmyndum um uppbyggingu sameiginlegrar stjórnstöðvar og er til þess fallin að styrkja það verkefni.

Heildarskipulagning almannavarna í landinu er nú í höndum almannavarnaráðs eins og áður er rakið, en það er fjölskipað stjórnvald og skipað í dag forstjóra Landhelgisgæslunnar, landlækni, ríkislögreglustjóra, forstjóra Landssímans hf. og vegamálastjóra. Forstjóri Landhelgisgæslunnar hefur undanfarin ár stýrt ráðinu. Ýmsir kostir felast í því fyrirkomulagi að fela þessum lykilmönnum á sviði almannavarna stjórn þessa málaflokks, og til þess að tryggja aðkomu slíkra lykilmanna áfram að almannavörnum er ráð fyrir því gert í frumvarpinu að sett verði á laggirnar ráðgjafarnefnd um almannavarnir. Hlutverk nefndarinnar verður fyrst og fremst að stuðla að samhæfingu í almannavarna aðgerðum, fjalla um áhersluatriði í almannavörnum á hverjum tíma og vera ásamt ríkislögreglustjóra ríkisstjórninni til ráðgjafar um almannavarnir. Frumvarpið gerir ráð fyrir að nefndin verði skipuð fulltrúum frá helstu ríkisstofnunum sem almannavarnir varða en auk þess fulltrúum sveitarfélaga, björgunarsveita og þeirra líknarfélaga sem að almannavörnum koma.

Auk breytinga á stjórnskipulagi almannavarna er gerð sú tillaga í frumvarpi þessu að sveitarfélögum verði heimilt að koma á fót sameiginlegum almannavarnanefndum, bæði innan lögsagnarumdæma lögreglustjóra eins og heimilt er í dag, svo og yfir tvö eða fleiri lögsagnarumdæmi, sem ekki er kleift á grunni gildandi laga. Áhersla hefur verið lögð á það af hálfu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu að unnt væri að starfrækja sameiginlega almannavarnanefnd á höfuðborgarsvæðinu. Opnað er fyrir þá leið í þessu frumvarpi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

I. kafla hefur að geyma breytingar á lögum um almannavarnir, nr. 94 29. desember 1962. Meginbreytingin felst í því eins og nánar er rakið í almennum athugasemdum að verkefni sem heyra undir almannavarnaráð eru flutt til embættis ríkislögreglustjóra. Að stofni til er upptalning á verkefnum sú sama og er í gildandi lögum, með síðari breytingum, en nokkrar breytingar í samræmi við breytingar á verkefnum almannavarna vegna breyttra tíma eða

áherslna er að finna í frumvarpinu, eins og nánar er rakið hér á eftir. Ekki eru gerðar aðrar breytingar á lögnum en nauðsynlegar eru vegna flutnings á verkefnum almannavarnaráðs til ríkislögreglustjóra, að því frátöldu sem sérstaklega er reifað í athugasemdum við 4. og 7. gr. frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lögð til breyting á 2. mgr. 4. gr. laganna sem felur í sér að ríkislögreglustjóri stýri starfsemi almannavarna í umboði dómsmálaráðherra í stað almannavarnaráðs. Ríkislögreglustjóri skal jafnframt, ásamt ráðgjafarnefnd um almannavarnir, vera ríkisstjórninni til ráðgjafar um almannavarnir, sbr. 2. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Hér er lögð til breyting á 6. gr. laganna. Í 1. mgr. segir að ríkislögreglustjóri annist heildarskipulagningu almannavarna og sjái um framkvæmdir á þeim þáttum sem undir ríkisvaldið falla. Er sérstaklega tekið fram að það feli meðal annars í sér að samhæfa gerð almannavarnaáætlana sveitarfélaga og stofnana og hafa eftirlit með endurskoðun og viðhaldi þeirra. Þetta er ekki sérstaklega tilgreint í gildandi lögum. Þar sem þetta er einn mikilvægasti þátturinn í starfsemi almannavarna er eðlilegt að taka þetta fram með svo skýrum hætti.

Í 2. mgr. er að finna upptalningu á helstu verkefnum ríkislögreglustjóra vegna almannavarna. Upptalningin er í tólf liðum eins og í gildandi lögum en upptalningunni hefur í nokkrum tilvikum verið breytt til samræmis við þær breytingar sem orðið hafa á þessum verkefnum á undanförunum árum. Þannig er í b-lið nefnt sérstaklega að gagna- og upplýsingasöfnun um hættu skuli unnin í samvinnu við vísindastofnanir, til staðfestingar á því verklagi sem nú er unnið eftir. Í c-lið er talað um vöktun á geilsavirkni í samvinnu við Geislavarnir ríkisins í stað mælinga á geislavirkni í gildandi lögum. Þá er í d-lið sagt „annast viðvaranir vegna yfirvofandi eða viðvarandi hættuástands“ í stað „viðvörðun og viðvörðunarkerfi“ í gildandi lögum. Verkefninu forvarnir er bætt við upptalningu í e-lið og verkefnið í f-lið er samhæfing á þjálfun og fræðslu yfirmanna og leiðbeinenda í stað „kennsla yfirmanna og leiðbeinenda“. Þá er verkefnið skv. h-lið að halda yfirlit yfir björgunarbúnað og staðsetningu hans í stað söfnunar birgða og vörslu þeirra, en það skipulag almannavarna er fyrir löngu aflagt. Eðlilegt er hins vegar að haldið sé yfirlit yfir það hvar björgunarbúnað er að finna.

2. mgr. 6. gr. gildandi laga er felld brott, en þar er m.a. kveðið á um að almannavarnaráð skuli fylgjast með og stuðla að athugunum vegna hættu af ísalögum, eldgosum, jarðskjálftum, flóðum, snjóflóðum, skriðuföllum eða annarri vá. Þessi verkefni eru í dag unnin af ýmsum vísindastofnunum og tekið er fram í upptalningunni í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins að hlutverk ríkislögreglustjóra sé m.a. að safna gögnum og upplýsingum um hættu í samvinnu við vísindastofnanir. Ekki er því gert ráð fyrir að breytingar verði á verklagi í starfi almannavarna hvað þetta atriði varðar.

Í 5. mgr. er fjallað um samstarfsnefnd um almannavarnir. Eins og rakið er í almennum athugasemdum hér að framan er mikilvægt að tryggja að lykilmenn á sviði almannavarna hafi áfram skýru hlutverki að gegna í almannavörnum og verði eftir sem áður ríkisstjórninni til ráðgjafar um almannavarnir. Auk þess er hlutverk nefndarinnar að stuðla að samhæfingu í almannavarnaáðgerðum og fjalla um áhersluatriði í almannavörnum á hverjum tíma og vera auk þess ríkislögreglustjóra til ráðgjafar þegar almannavarnaástand kemur upp. Nefndin á að vera skipuð fulltrúum frá helstu ríkisstofnunum sem almannavarnir varða en auk þess fulltrúum sveitarfélaga og helstu viðbragðsaðila, svo sem björgunarsveita og líknarfélaga. Jafnframt er ráð fyrir því gert að ríkislögreglustjóri starfi með nefndinni.

Um 3. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 1. mgr. 7. gr. laganna. Eina breytingin er sú að tekið er skýrt fram að sveitarstjórnir skipi almannavarnanefndir skv. 8. gr. laganna, sbr. 4. gr. frumvarpsins, og að lögreglustjóri skuli starfa með viðkomandi almannavarnanefnd. Engin efnisbreyting felst í þessu og stjórn almannavarna í héraði verður eftir sem áður í höndum lögreglustjóra. Lögreglustjórar fara með yfirstjórn almannavarna aðgerða í almannavarnaástandi, en hlutverk almannavarnanefnda er hins vegar fyrst og fremst að gera áætlanir og undirbúa hugsanleg björgunar- og hjálparstörf og jafnframt annast þau störf ásamt fleiri aðilum í almannavarnaástandi undir yfirstjórn lögreglustjóra.

Um 4. gr.

Greinin felur í sér breytingu á 8. gr. laganna þar sem fjallað er um samsetningu og skipan almannavarnanefnda. Kveðið er á um það að í hverju sveitarfélagi skuli vera starfandi almannavarnanefnd. Jafnframt er opnað fyrir þá leið að sveitarstjórnir semji um að koma á fót sameiginlegri almannavarnanefnd, hvort heldur sem er innan eins lögsagnarumdæmis lögreglustjóra eða yfir tvö eða fleiri lögsagnarumdæmi. Slík sameining er háð staðfestingu dómsmálaráðherra, sem um leið skal þá ákveða hvaða lögreglustjóri starfi með nefndinni.

Sú breyting er einnig gerð að ekki er talið upp í ákvæðinu hverjir skuli skipa almannavarnanefnd, heldur einungis sett sú almenna regla að nefndin skuli auk lögreglustjóra skipuð lykilmönnum sem stýra í starfi sínu viðbrögðum sem tryggja öryggi hins almenna borgara gagnvart aðsteðjandi vá. Gera má því ráð fyrir að í hverri og einni nefnd sitji þeir aðilar sem ábyrgð bera á sjúkrahúsi eða heilsugæslu í viðkomandi sveitarfélögum, þeir sem ábyrgð bera á ýmsum tæknimálum í sveitarfélögunum (bæjarverkfræðingur/bæjartæknifræðingur), slökkviliðsstjóri o.s.frv.

Um 5. gr.

Í greininni er 9. gr. laganna skrifuð upp og er hún í meginráttum óbreytt að efni til. Tekið er sérstaklega fram í 1. mgr. að almannavarnanefndir skuli gera áætlanir um skipulag almannavarna í samvinnu við ríkislögreglustjóra, en rétt þykir að nefna þetta verkefni sérstaklega, sbr. umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins.

Verkefni þau sem talin eru upp í átta liðum eru þau sömu og áður, en nánari umfjöllun er í d- og e-lið um stjórnstöðvar og fjarskiptakerfi en í gildandi lögum.

Um 6. gr.

Lögð er til smávægileg orðalagsbreyting á 2. mgr. 11. gr. laganna auk þeirrar breytingar sem leiðir af meginefni þessa frumvarps.

Um 7. og 8. gr.

Breytingar þær sem lagðar eru til á 26. og 27. gr. laganna eru í samræmi við þá meginbreytingu sem felst í frumvarpi þessu og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um II. kafla.

Í kaflanum er að finna tillögur að breytingum sem nauðsynlegt er að gera á lögreglulögum vegna tilflutnings á þessu verkefni til embættis ríkislögreglustjóra.

Um 9. gr.

Lagt er til að bætt verði við annars vegar nýjum staflíð við 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga, þar sem er að finna nánari útlístu á hlutverki ríkislögreglustjóra. Lagt er til að í j-lið verði tilgreint að ríkislögreglustjóri fari með yfirstjórn almannavarna í umboði ráðherra. Hins vegar er lagt til að við 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga, þar sem er að finna upptalningu á sérstökum verkefnum sem ríkislögreglustjóra ber að hafa með höndum, bætist, að hann skuli starfrækja almannavarnadeild sem annist verkefni á sviði almannavarna.

Um 10.–13. gr.

Í greinunum er að finna breytingartillögur við ákvæði laga um Viðlagatryggingu Íslands, laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum og laga um fjarskipti. Breytingarnar eru í samræmi við meginefni frumvarpsins, þ.e. tilflutning verkefna frá Almannavörnum ríkisins og almannavarnaráði til embættis ríkislögreglustjóra. Breytingarnar þarfnast ekki frekari skýringa að öðru leyti en því að ekki er gerð tillaga um að breyta ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum þar sem segir að almannavarnir skuli skipuleggja og annast björgunar- og hjálparstörf vegna hættu eða tjóns sem skapast hefur vegna ofanflóða eftir því sem fyrir er mælt í lögum um almannavarnir og tilgreindum ákvæðum áður nefndra laga. Tilvísun þessi til almannavarna felur í sér tilvísun til skipulags laga um almannavarnir og nánari útlístar í 6.–7. gr. laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum þar sem nánar er fjallað um verkefni lögreglustjóra og almannavarnanefnda. Sama á við um 13. gr. laga um Viðlagatryggingu Íslands þar sem vísað er til þess að ráðstafanir til björgunar vátryggðra muna eða til að hindra frekara tjón skuli eftir því sem kostur er gerðar í samvinnu við almannavarnir. Ekki er því þörf á að breyta þessum ákvæðum umræddra laga.

Um 14. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 94/1962,
um almannavarnir.**

Samkvæmt frumvarpi þessu verður stjórnýslu almannavarna breytt á þann veg að verkefni sem hafa verið á hendi almannavarnaráðs og Almannavarna ríkisins færast til embættis ríkislögreglustjóra. Gert er ráð fyrir að stofnuð verði sérstök deild við embættið í þessu skyni sem annist um heildarskipulagningu og samhfæingu almannavarna. Einnig er gert ráð fyrir að sérstök ráðgjafarnefnd verði ríkislögreglustjóra til ráðuneytis um stefnumörkun og skipulag. Stjórn almannavarna í héraði verður samkvæmt frumvarpinu í höndum lögreglustjóra með aðkomu almannavarnanefnda. Frumvarp þetta er í samræmi við áform sem kynnt eru í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2003 og þar hefur þegar verið gert ráð fyrir áhrifum þess á útgjöld ríkissjóðs. Í því felst að af 41,4 m.kr. fjárveitingu til Almannavarna flytjast 20,2 m.kr. til embættis ríkislögreglustjóra vegna þeirra verkefna sem það tekur við en 21,2 m.kr. fjárheimild fellur niður vegna sparnaðar í útgjöldum sem leiðir af þessari rekstrarhagræðingu.