

Ed.

6. Frumvarp til laga

[6. mál]

um breyting á lögum um almannavarnir, nr. 94 29. desember 1962.

(Lagt fyrir Alþingi á 87. löggjafarþingi, 1966.)

1. gr.

1. gr. laganna orðist svo:

Hlutverk almannavarna er að skipuleggja og framkvæma ráðstafanir, sem miða að því að koma í veg fyrir, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkamstjóni eða eigna af völdum hernaðaraðgerða, náttúruhamfara eða af annarri vá, og veita líkn og aðstoð vegna tjóns, sem orðið hefur, enda falli þau störf ekki undir aðra aðila samkvæmt lögum.

2. gr.

2. málgr. 4. gr. laganna orðist svo:

Forstöðumaður hefur á hendi heildarskipulagningu almannavarna, sér um framkvæmdir á þeim þáttum, er undir ríkisvaldið falla, þ. á m. fjarskipti milli umdæma, mælingu á geislavirkni, viðvörðun, fræðslustarfsemi, kennslu yfirmanna og leiðbeinenda, skipulagningu og yfirstjórn á flutningi fólks af hættusvæðum. Hann hefur enn fremur umsjón með almannavörnum sveitarfélaga. Forstöðumaður skal fylgjast með og stuðla að athugunum vegna hættu af ísalögum, eldgosum eða annarri vá.

3. gr.

3. málgr. 7. gr. laganna orðist svo:

Ráðherra er heimilt að ákveða, að grannhéruð, bæir eða landshlutar hafi samstarf um almannavarnir og veiti gagnkvæma aðstoð.

4. gr.

Upphaf 9. gr. laganna orðist svo:

Hlutverk almannavarnanefnda er að skipuleggja og framkvæma björgunar- og hjálparstörf vegna hættu eða tjóns, sem skapast hefur vegna hernaðaráttaka, náttúruhamfara eða af annarri vá. Er almannavarnanefndum þannig falin skipulagning og framkvæmd eftirtalinna ráðstafana innan umdæma þeirra, samkvæmt nánari reglum, er ráðherra setur.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Á síðasta þingi fluttu nokkrir alþingismenn tillögu til þingsályktunar um endurskoðun laga um almannavarnir vegna hafishættu o. fl.

Tillagan var svo hljóðandi:

„Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta endurskoða lög um almannavarnir í því skyni að fella inn í þá löggjöf fyllri ákvæði að því er varðar hættu af völdum náttúruhamfara, svo sem jarðskjálfta, eldgosa og hafiss, sem kynni að loka siglingaleiðum umhverfis land eða einstökum höfnum eða svæðum.

Enn fremur verði athugað að fella inn í lögina ákvæði um aðstoð við hjálparsvæitir, sem stofnaðar hafa verið eða kunna að verða stofnaðar, um þjálfun hjálparsvæitanna og kaup á tækjum til þeirra.

Áherzla skal lögð á, að endurskoðun þessari verði lokið fyrir næsta reglulegt Alþingi“.

Tillaga þessi kom fram undir lok þingsins, og varð hún eigi útrædd. Í umræðum um tillöguna lýsti dómsmálaráðherra því yfir, að hann teldi rétt, að nánari athugun yrði gerð í þeim atriðum, sem getið er um í þingsályktunartillögunni, og að hann mundi hlutast til um, að athugað yrði, hvernig helzt kæmi til greina að fella ákvæði um þetta inn í lögum um almannavarnir.

Dómsmálaráðuneytið fór þess á leit við forstöðumann almannavarna, að hann léti í té álitserð um þetta efni. Er álitserð hans, sem almannavarnaráð hefur jafnframt samþykkt, birt sem fylgiskjal með frumvarpi þessu. Eru breytingar þær á lögum um almannavarnir, sem frumvarpið felur í sér, gerðar eftir tillögum almannavarnaráðs.

Um einstakar greinar þykir ástæða til að taka þetta fram.

Um 1. gr.

Breyting sú, sem gert er ráð fyrir, að gerð verði á 1. gr. laganna, er fólgin í því, að ákvæði, er mæla fyrir um aðstoð almannavarna vegna tjóns af völdum náttúruhamfara eða af annarri vá, sem í gildandi lögum eru í 2. málsg., eru færð í 1. málsg. Er þeirri hlið almannavarna þannig gert jafnhátt undir höfði og hinni, sem snýr að tjóni vegna hernaðaraðgerða. Skipulagning hjálparstarfs vegna tjóns af völdum náttúruhamfara eða af annarri vá en hernaðaraðgerðum verður þá fastur liður í starfsemi almannavarna.

Um 2. gr.

Lagt er til, að í 2. mgr. 4. gr. verði bætt ákvæðum um, að forstöðumaður skuli fylgjast með og stuðla að athugunum vegna hættu af ísalögum og/eða náttúruhamförum. Gert er ráð fyrir, að framkvæmdin verði fyrst og fremst fólgin í því að safna upplýsingum um ástand og horfur og koma slíkum upplýsingum áfram til ráðuneytis eða viðkomandi yfirvalda.

Um 3. gr.

Það er nýmæli, að með greininni er ráðherra veitt heimild til að ákveða, að landshlutar vinni saman á sviði almannavarna og samræmi starfsemi í vissum þáttum þeirra. Æskilegt þykir frá skipulagslegu sjónarmiði, og þá einkum á sviði fjarskiptaþjónustu, að geta skipt landinu í nokkur stór almannavarnaumdæmi. Við þá skiptingu kemur einnig til athugunar, að hinir ýmsu landshlutar eru mismunandi þéttbýlir, svo og að hætta á hernaðaraðgerðum og náttúruhamförum er ekki jafnmikil á öllum stöðum.

Um 4. gr.

Breyting sú, sem lögð er til, felur í sér ákvæði um þátttöku almannavarnanefnda í því starfi, sem 1. gr. frumvarpsins tilgreinir, og er nauðsynleg til samræmingar.

Fylgiskjal.

Álitserð skrifstofu almannavarna um tillögu til þingsályktunar um endurskoðun laga um almannavarnir vegna hafishættu o. fl.

Lög um almannavarnir frá 29. des. 1962 fela fyrst og fremst í sér ákvæði varðandi viðbúnað gegn hættu af völdum hernaðaraðgerða. Lögin gera hins vegar ekki ráð fyrir viðbúnaði af hálfu almannavarna vegna náttúruhamfara, nema til komi fyrirmæli ráðherra hverju sinni. Þingsályktunartillagan er fram borin til að bæta hér um, svo sem rakið er í greinargerð flutningsmanna.

Lög um almannavarnir hafa nú verið í gildi í nær fjögur ár og skrifstofa almannavarna hefur starfað frá því lögum tóku gildi. Á þeim tíma hafa

ýmsir þættir almannavarna verið teknir til meðferðar, og skýrslur og greinargerðir samdar til undirbúnings þeim framkvæmdum, sem lögin kveða á um, að gerðar verði, og sem eru forsenda fyrir uppbyggingu almannavarnakerfisins. Er hér meðal annars um að ræða fjarskipti, viðvörun, fræðslustarfsemi, könnun á skýlingarhæfni bygginga, námskeið fyrir leiðbeinendur, svo nokkuð sé nefnt. Framkvæmdir, sem eðlilega ættu að fylgja í kjölfar athugana og undirbúnings, hafa hins vegar gengið hægar en æskilegt eða eðlilegt getur talizt. Orsakir þessa munu ekki hvað sízt vera efi um nauðsyn framkvæmda, sem taka til viðbúnaðar gegn hernaðarátökum eingöngu.

Þeim, sem kynnast uppbyggingu almannavarna með öðrum þjóðum, verður þegar ljóst, að almannavarnakerfi miðað við viðbúnað gegn hernaðarátökum fyrst og fremst kemur alltaf að fyllsta gagni við vá af öðrum orsökum. Reynslan hefur sýnt þetta í mörgum tilfellum, svo sem við jarðskjálfta (Alaska og Júgóslavía), gassprengingar og stórbruna (Kaupmannahöfn o. fl.).

Í yfirliti um björgunarstarfið í Alaska eftir jarðskjálftana þar árið 1964, sem birt er í riti Almannavarna Kanada, EMO National Digest, október 1964, segir svo meðal annars í lauslegri þýðingu:

1. Undirbúningur skipulegs björgunarstarfs er nauðsynlegur. Skipulagið þarf að vera sveigjanlegt og taka til margra þátta, jafnt á friðar- sem á stríðstímum.
2. Björgunarsveitir, sem hafa fengið þjálfun til starfa og sem vita hvert verk þeirra og ábyrgð er, verða að vera tiltækar.
3. Birgðir björgunartækja og búnaðar verða að vera fyrir hendi og tiltækar til notkunar án fyrirvara.
4. Áriðandi er, að fjarskipta- og viðvörunarkerfi sé sem bezt og fullkornast.
5. Til að annast yfirstjórn, dreifa upplýsingum og gefa fyrirmæli um skyndi-aðgerðir er nauðsynlegt, að til sé stjórnunarmiðstöð með æfðu starfsliði.

Margir Íslendingar líta á hættu hernaðarátaka hér ólíkt fjarlægari en hættu af völdum náttúruhamfara og má því telja eðlilegt að beina athygli manna að því síðarnefnda og hafa það í huga við skipulagningu almannavarna. Þá er og í flestum tilfellum tryggður viðbúnaður til að mæta öðrum voða.

Af sögu þjóðarinnar er ljóst, að hættu af völdum náttúruhamfara hér á landi er svo mikil, að viðbúnaðar er full þörf, eins og nánar er vikið að hér á eftir. Í grein eftir dr. Sigurð Þórarinsson, „Um möguleika á því að segja fyrir næsta Kötlugos,“ Tímaritið Jökull 9. árg. bls. 6—18 (1959), er rakin hugsanleg hættu, sem slíkt gos gæti valdið, meðal annars vegna öskufalls, sem af gosinu leiddi og borizt gæti yfir byggðir landsins. Síðan segir: „En ekki væri þó úr vegi, að forráðamenn þjóðarinnar iðrunuðu einhvern tíma og það heldur fyrr en síðar, hvernig bregðast skuli við slíkum háska, ef að beri.“ Enn segir: „Það þýðir ekki að loka augunum fyrir þeirri staðreynd, að land okkar er land náttúruhamfara, eldgosa, jarðskjálfta og ferlegra vatnsflóða. Okkur tjóar ekki að smeygja okkur undan ábyrgð með því að láta sem við vitum ekki, hverju við getum átt von á í sambandi við næsta Kötlugos.“

Í „Greinargerð jarðskjálftanefndar um jarðskjálftahættu á Íslandi“, Tímarit Verkfræðingafélags Íslands, nr. 6, 43. árgangur 1958, er birt mjög yfirgripsmikil athugun um tíðni jarðskjálfta og styrkleika. Þar kemur og í ljós, að tvö af þremur helztu jarðskjálftasvæðunum liggja um þéttbýlustu hluta landsins, þ. e. Reykjanesskagann og Suðurlandsundirlendið annars vegar og umhverfi Eyjafjarðar hins vegar. Á þessum svæðum eru á hverjum 1000 árum líkur fyrir 100 jarðskjálftum að styrkleika yfir 5 stig.

Upplýsingar um ísalög við landið er að finna í ritinu Árfærði á Íslandi eftir Þorvald Thoroddsen og taka þær til árána 1800 — 1915 fyrst og fremst. Hliðstæðar framhaldsathuganir yfir tímabilið frá 1915 hafa verið gerðar af Jóni Eyþórssyni, veðurfræðingi, birtar í tímariti Jökklarannsóknafélagsins, og

af dr. Sigurði Þórarinssyni, birtar í ritinu „Thousand years of struggle against ice and fire.“ Samkvæmt þessum yfirlitum má sjá, að á tímabilinu 1800—1900 hafa komið um 20 mikil ísaár og 30—40 minni. Frá 1900—1950 eru meiriháttar ísaár aðeins 3, en smærri eru um 10. Meðaltíðni hafisa við landið samkvæmt þessu er, að því er varðar mikla ísa, 6.—7. hvert ár. Ef öll árin eru tekin verður tíðnin 2.—3. hvert ár.

Með vísan til þess, sem hér er sagt um tíðni eldgosa og hafisa má ljóst vera, að vandamál og vá af völdum þessara afla geta orðið alltið. Það virðist því full ástæða til að taka sérstakt tillit til þessa varðandi framkvæmd almannavarna, svo sem flutningsmenn þingsályktunartillögunar benda á, og fella ákvæði þar að lútandi inn í lögum um almannavarnir. Ætla má, að slík ákvæði hafi almennt hvetjandi áhrif og stuðli að hraðari uppbyggingu og almennari áhuga um þessa starfsemi en verið hefur til þessa.

Í síðari lið þingsályktunartillögunnar er vikið að aðstoð við hjálparsvæitir áhugamanna eða félagssamtaka um þjálfun og búnað. Í 9. gr. laga um almannavarnir eru tilgreind verkefni og starfssvið almannavarnanefnda. Einn liður starfssviðsins er skipulagning hjálparstarfs og hjálparliða, þjálfun þeirra og búnaður. Framkvæmd þessara ákvæða hlýtur að vera mun auðveldara en ella, ef til þátttöku í slíku starfi og þjálfun fást áhugamenn á hinum ýmsu stöðum.

Í flestum byggðarlögum, a. m. k. á öllum þéttbýlum svæðum, eru þegar starfandi deildir úr Slysavarnafélagi Íslands og Rauða Krossi Íslands, auk hjálparsvæita skáta og flugbjörgunarsvæita á nokkrum stöðum. Þeir einstaklingar, sem áhuga hafa á björgunarmálum, eru þannig víðast hvar þegar tengdir slyshjálpar- og björgunarstarfi. Virðist því æskilegt, að almannavarnasvæitir, sem stofnaðar verða og þjálfaðar, hagnýti sér slíka aðstöðu.

Telja verður því, að eðlileg þróun málanna sé sú, að almannavarnanefndir séu stofnaðar sem víðast samkvæmt ákvæðum 8. gr. laganna. Nefndirnar leiti samstarfs við starfandi félagssamtök, sem hafa slyshjálpar- og björgunarsvæitir innan sinna vébanda. Þessar svæitir geta myndað kjarna almannavarnasvæitanna, þó þær séu hluti slysavarna- eða Rauða Kross-deilda eða annarrar skyldrar starfsemi. Almennavarnanefndirnar fjalli um, hvaða búnaður og þjálfun sé nauðsynleg, og hlutist til um útvegum búnaðar og um framkvæmd þjálfunar. Ekki er talin ástæða til að setja í lög um almannavarnir bein ákvæði um samstarf almannavarnanefnda og félaga áhugamanna, enda um framkvæmdaatriði að ræða, sem fellur undir 2. tölulið 9. gr. laganna. Til þess að það fyrirkomulag, sem hér er bent á, nái tilgangi sínum, verða ákvæði 8. gr. almennavarnalaganna um stofnun almennavarnanefnda að koma til framkvæmda.

Í upphafi greinarinnar segir svo:

„Í kaupstöðum og annars staðar, sem ástæða þykir til, sbr. 7. gr., skipar sveitarstjórn almennavarnanefnd“.

Stofnun almennavarnanefnda er forsenda þess, að ráðstafanir til almennavarna geti hafizt. Almennavarnaráð vill því leggja á það megin áherzlu, að nefndirnar verði stofnaðar hið fyrsta í öllum kaupstöðum landsins, sbr. bréf Skrifstofu Almennavarna til dómsmálaráðherra, dags. 3. apríl 1963.

Um nauðsyn á stofnun almennavarnanefnda á öðrum stöðum fer eftir því, hvort breytingar á hlutverki almennavarna, að því er varðar náttúruhamfarir, ná fram að ganga.

Ráðstafanir til almennavarna hafa enn sem komið er aðeins hafizt í Reykjavík, en Almennavarnanefnd Reykjavíkur hóf störf í ársbyrjun 1964.

Niðurstöður í stuttu máli.

1. Framkvæmd laga um almannavarnir hefur gengið mjög hægt, þannig að telja verður óeðlilegt og óæskilegt. Þetta stafar sennilega af því, að lögum taka til hernaðaráhrifa fyrst og fremst.

2. Viðbúnaður gegn hættum af völdum náttúruhamfara og hernaðar er í flestum tilfellum sama eðlis og krefst hliðstæðs undirbúnings. Þetta á við um margháttaðan undirbúning, búnað til björgunarstarfa, þjálfun, skipulagningu, fjarskipti og birgðasöfnun, svo nokkuð sé nefnt.
3. Hætta af völdum eldgosa, jarðskjálfta og hafisa er mikil hér á landi. Viðbúnaður gegn meiriháttar áhrifum þessara afla er ekki fyrir hendi. Almennt mun litið á hættur af þessum orsökum nálægari en þær hættur, sem af hernaðaráttökum kunna að stafa.
4. Slysahjálpar- og björgunarsveitir, sem starfandi eru innan félagssamtaka áhugamanna geta skapað kjarna almannavarnasveita og starfsemi þeirra mundi styrkjast almennt við aðstoð, sem almannavarnir geta látið í té, að því er varðar búnað og þjálfun.

Nauðsynleg forsenda þessa sem og allra annarra aðgerða við framkvæmd almannavarnalaganna er stofnun almannavarnanefnda.