

Betænkning om det islandske civilforsvars opbygning

1. Grundlæggende principper:

1.1. Det er de islandske myndigheders mål, og samtidigt baseret på kravanalyse, at opnå den bedst mulige planlægning af operationer i nødsituationer / det civile forsvar, hvor ofrenes interesser får første prioritet. Denne planlægning må være klar og specificere alles rolle og ansvar, herunder også ledelsesansvar.

1.1.1. Det er et højt men samtidigt et realistisk mål at sigte på at opbygge de bedst mulige funktionsplaner for nødsituationer / civilforsvar i Island. Nogle milepæle er allerede blevet nået i denne henseende, såsom det koordinerede alarmtelefonnummer, 112, for hele Island (Neyðarlínan alarmtelefonen), én telekommunikationscentral for politiet (Rigspolítichefens telekommunikationscentral), én overvågningsstation for opsynet med skibe i islandsk havterritorium (Vaktstöð siglinga Skibsfartsovervågningen) og Koordinationscentralen, hvor de forskellige parter styrer og koordinerer operationerne. Alt dette finder man på ét sted og i én bygning, nemlig i Redningscentralen ved gaden Skogarhlið i Reykjavík.

1.1.2. Det første skridt mod at nå disse mål er at analysere samfundets evne til at håndtere nødsituationer, store som små, at måle samfundets modstandsdygtighed over for nødsituationer. For at en sådan måling kan være troværdig, må man kontakte nøglepersonerne i den såkaldte katastrofesektor og i civilforsvaret, personer, der har et omfangsrigt kendskab til og stor erfaring med planlægning i katastrofesituationer såvel i Island som i andre lande. Det er ikke mindre vigtigt at kontakte videnskabsmænd angående dette emne, da vi i høj grad er afhængig af disses kendskab inden for diverse områder såsom naturkatastrofer og epidemier. Vurderingen af modstandsdygtighed over for nødsituationer må være 'levende'. Man kan således ikke måle modstandsdygtigheden én gang for livstid. Den skal gentages med regulære intervaller.

1.1.3. At ofrenes interesser altid skal have højeste prioritet betyder, at alt, der indgår som en del af aktiviteterne, d.v.s. planlægning, udstyr, operation

o.s.v., må opfylde disse kriterier – der må være en direkte, ubrudt linje og sammenhæng mellem det, der udføres, og ofrenes interesser. Og dette må være håndgribeligt. Et led i at sikre ofrenes interesser består i at analysere alle nødforholdsregler meget kritisk, at fremhæve forholdsreglernes styrke og svagheder og målbevidst drage nytte af erfaringer i planlægning af reaktionsforløbet.

- 1.1.4. I gode funktionsplaner for katastrofesituationer kalkuleres der med alles ansvar, ikke kun ansvaret hos de parter, der udfører aktionen. Man må definere ansvaret hos institutioner, firmaer, foreninger og enkeltpersoner. Alles ansvar og ansvarsområde må være klart og veldefineret. Ingen må være i tvivl om, hvem der har det ledelsesmæssige og det økonomiske ansvar for aktioner i nødsituationer, og sammenhængen mellem disse to må være helt klart.
- 1.1.5. Myndighederne eller rettere hver enkelt myndighed (som kan være offentlig eller i privatsektoren) har ansvar for planlægningen af operationer inden for dens eget specifikke ansvarsområde. Et eksempel på dette er den såkaldte sundhedssektor. Sundhedsministeriet med medicinaldirektør og epidemiolog i spidsen er ansvarlige for eksistensen af aktionsplaner for at håndtere sundhedsproblemer såsom ulykker med mange tilskadekomne, masseinfektion og epidemier. Dette kaldes på dansk 'sektoransvarsprincippet'.
- 1.1.6. Planlægningen skal være fleksibel og skal kunne håndtere enhver form for hændelser uden hensyntagen til omfang og geografisk position og skal kunne tilpasse sig en ændret situation. Det skal være muligt at reagere hurtigt, hvilket vil sige, at reaktionstid og den tid, der går med aktivering af kommandocentraler, skal være så kort som overhovedet muligt. Dette nødvendiggør en definition af, hvor kort/lang reaktionstiden må være for at være acceptabel og under hvilke omstændigheder / begivenheder disse kommandocentraler (Koordinationscentralen, operationskommandocentraler og kommandocentraler på katastrofelokaliteter) bør aktiveres.
- 1.1.7. Funktionsplanen skal anvende internationale standarder for katastrofearbejde for at lette eventuelt internationalt samarbejde. Det drejer sig f. eks. om de standarder, som IAMSAR-håndbogen omhandler

angående gradinddelinger af eftersøgnings- og redningsaktioner, men omfatter også telekommunikation, formidling af oplysninger, træning og øvelse med videre.

1.1.8. Det bør understreges, at det er risikabelt at fokusere på én eller nogle få bestemte faremomenter såsom terrorisme, fugleinfluenza eller naturkatastrofer. Man må betragte samfundets helhedsberedskab og sikre høj handledygtighed og et godt samarbejde mellem alle aktionsparter ved enhver form for nødsituation.

1.2. Beslutning om fastlæggelse af retningslinjer for katastrofearbejde skal tages centralt, men den nærmere udførelse såsom alle former for planlægning (beredskabsplaner, evakueringsplaner etc.) skal 'opstå' så nært som muligt på de personer, der skal følge dem og nyde godt af dem.

1.2.1. Rammen omkring planlægningen er lovgivning og beslutningstagning i regeringen, i ministerierne og i nøgleinstitutioner (rigspolitichefen, medicinaldirektøren, Kystbevogtningen og andre), der naturligvis tager hensyn til målsætningen. Ansvar for udførelsen af myndighedernes retningslinjer må overdrages til én bestemt person, der også må have lovhjemmel til at effektuere retningslinjerne. Med denne ordning burde katastrofeplaners harmonisering og koordinering være sikret, og de parter, der er ansvarlige for opstilling af aktionsplaner (kommuner, civilforsvarsudvalg, aktionsenheder, firmaer og enkeltpersoner), må tage helhedsbilledet i betragtning og betænke, hvordan deres planlægning og beredskab falder ind i helhedsplanlægningen af nødsituationen / det civile forsvar.

1.2.2. Den harmoniserede planlægning for nødsituationer skal foreskrive, at der skal anvendes en klar og harmoniseret metodologi: risikovurdering – risikoanalyse – forebyggende aktioner – operationer (bemærk: alt, hvad det er muligt at forebygge, skal forebygges, og aktionsgrupper skal være parate til at hjælpe, hvor det viser sig nødvendigt).

1.3. Genopbygning efter katastrofer

1.3.1. Lovgivningen om aktioner under større nødsituationer (civilforsvarsloven) skal også omhandle genopbygning efter større nødsituationer, der er opstået som følge af militære handlinger, naturkatastrofer eller anden fare. Den relevante situation ville være efter

afsluttede livreddende operationer og redning af værdier, hvor opbygningsarbejdet skal påbegyndes, og der skal da herske en klar arbejdsfordeling, ligesom også ansvaret må ligge klart, f. eks, hvornår og hvordan ansvar og ledelse overføres fra beredskabsenheder til andre parter.

1.3.2. Operationer i forbindelse med nødsituationer deles normalt op i tre hovedgrupper: redning af menneskeliv, nødhjælp og genopbygning. Hidtil har det islandske civilforsvar lagt størst vægt på redning af menneskeliv og mindre på at yde nødhjælp og hjælpe med genopbygning på nogen planlagt og effektiv måde. Erfaring fra tidligere nødsituationer her i Island viser, at meget kan forbedres på dette felt. Man må analysere, hvad der er af betydning for det civile forsvar og for hjælp til mennesker, når den akutte katastrofesituation tidsmæssigt er blevet fjernere. Hvilken hjælp skal ydes, hvor stort et område skal den dække, og hvor længe skal den ydes? Hvordan skal denne hjælp planlægges, hvem tager beslutningerne, hvordan skal de udføres, og hvem skal dække omkostningerne?

2. Hvorfor skal det nugældende system ændres?

2.1. Det er i og for sig let at sige, at det nugældende system ikke opfylder de målsætninger og de principper, der blev nævnt i det foregående. F. eks. er det langt fra tilfældet, at det nugældende system altid prioriterer ofrenes interesser højest. Vi vil se nærmere på dette.

2.1.1. Det er nødvendigt at afslutte den proces, der påbegyndtes med nedlæggelsen af Statens Civilforsvar i 2003. Det kan ikke have været et mål i sig selv at nedlægge AVRİK og overføre opgaverne til rigpolitichefens institution. Det var et led i en større revision af katastrofearbejde / civilforsvaret i Island.

2.1.2. Det nugældende system er 'et barn af sin tid' og har ikke fulgt med i de øgede krav om koordination. Dette kan bl.a. ses på mængden og forskelligheden af de bestemmelser i love og regler, der gælder om eftersøgning og redning og om nødsituationer generelt, bestemmelser, der nu må harmoniseres. Det kan i denne forbindelse nævnes, at kun politiloven indeholder særbestemmelser om, at civilforsvaret er omfattet af en speciel lov.

2.1.3. Der er sket en stor udvikling inden for maskinelt og elektronisk udstyr, hvilket har resulteret i et mere kompliceret system, som vi delvis eller fuldstændig stoler på og som somme tider bliver kaldt 'infrastruktur' selv om det faktisk kun er en del af hvert samfunds infrastruktur eller indre opbygning. Dette omfatter enhver form for telekommunikation, finansinstitutioner, trafikselskaber, energiproducenter og – distributionsvirksomheder, dokumentudarbejdning etc. En mindre funktionsfejl kan have alvorlige konsekvenser for samfundet. Man må specielt overveje disse faktorer ved vurdering af samfundets ofre i nødsituationer.

2.1.4. Visse ændringer hos beredskabsparterne (opbygning af 112-alarmentelefonsystemet, Rigspolitichefens telekommunikationscentral, Koordinationscentralen etc.), visse samfundsmæssige ændringer (såsom indbyggernes øgede krav om service og om bedre dækning af massemedierne) og til dels også et ændret verdensbillede efter 11. september 2001 (menneskeskabte faremomenter – terrorisme) samt forskellige internationale forpligtelser kalder alt sammen på en revision,

på koordinering og fornyelse af forskellig art. F. eks. har frygten for en influenzapandemi bragt det faktum frem i dagslyset, at der i Island ikke findes nogen handlingsplan for håndtering af sundhedsproblemer på nationalt plan uden for sundhedssektoren. Og faktisk er situationen den samme hvad angår handlingsplaner i forbindelse med langvarende strømsvigt hos elvirksomheder, fjernvarmeværker o.s.v. og/eller f.eks. forurening af drikkevand.

3. På hvilket grundlag bygger vi ?

3.1. Man har i Island mange årtiers erfaring i at udføre organiserede operationer i katastrofesituationer, hovedsageligt dog i forbindelse med naturkatastrofer. Man finder i landet en mængde mennesker, der har et kendskab og en erfaring, der er eftersøgt mange steder i verden. Man har investeret i kommunikationssystemer, kommandocentraler, redningsudstyr og uddannelse for store beløb. Og ganske vist findes der en handlingsplan for nødsituationer / civilforsvaret i landet, selv om den ikke er fuldkommen. Følgende optælling er kun til oplysning:

3.2. Lovgivning:

3.2.1. Se optælling i dokumentet "Rigspoliti­chefens kommentarer til lov om civilforsvar nr. 94/1962".

3.3. Handlingsplan for nødsituationer:

3.3.1. Civilforsvarets handlingsplan for nødsituationer fra 1972 for 32 civilforsvarsudvalg (var oprindeligt 64)

3.4. Forskellige specifikke planer:

3.4.1. Planer for flyulykker på Keflavik Lufthavn, Reykjavik Flyveplads, Isafjörður Flyveplads, Sauðárkrókur Flyveplads, Akureyri Flyveplads, Egilsstaðir Flyveplads og Vestmanna­øernes flyveplads.

3.4.2. En handlingsplan for udbrud i vulkanerne under Mýrdals- og Eyjafjallajökull.

3.4.3. En handlingsplan for jordskælv i byen Hveragerði.

3.4.4. En handlingsplan for vulkanudbrud på Kraflaområdet i Nordisland

3.4.5. En handlingsplan for ulykker med mange tilskadekomne for 18 hospitaler, der hvert for sig skal lægge en operationsplan.

3.4.6. En speciel handlingsplan for ulykker med mange tilskadekomne i tunnelen under Hvalfjörður.

3.4.7. En speciel handlingsplan for færgeulykker (under udarbejdelse).

3.5. Diverse:

3.5.1. Funktionsplan / Koordinationscentralens håndbog

3.5.2. Aftale om planlægning af operationer på ulykkesstedet (SÁBF)

3.5.3. Aftale om civilforsvarets hjælpekorps (Íslands Røde Kors og Redningskorpset Landsbjörg).

3.6. Erfaring, viden og øvelse:

3.6.1. En faktor i at have det bedste mulige system for nødsituationer er en harmonisering af øvelse og oplæring af alle, der på en eller anden måde er involveret i katastrofearbejde / civilt forsvarsarbejde, hvor denne harmonisering tager hensyn til den enkeltes behov. I denne forbindelse er det fornuftigt at overveje oprettelsen af én skole – ‘skolen for katastrofearbejde / sikkerhedsskolen’ – og harmonisere kurserne for politi, redningskorps, brandvæsen, civilforsvaret, fangevogtere, Kystbevogtningen, kommunale arbejdere, energivirksomhederne, sjúkraflutningamenn ambulancefolk og andre.

3.7. Forskellige data:

3.7.1. AVRÍK's arkiv o.a.

4. Problemer

4.1. Den forskelligartede distriktsinddeling i Island virker sammen med den spredte og fåtallige befolkning ikke hensigtsmæssig; man har ved dens opbygning ikke taget hensyn til befolkningens eller katastrofeofres interesser men derimod andre og endda besynderlige synspunkter. Dette gælder:

4.1.1. 26 politidistrikter (bemærk et nyt lovforslag om 15 distrikter, heraf 7 nøgledistrikter),

4.1.2. 32 civilforsvarsudvalg på lokalt niveau

4.1.3. 8 sundhedsdistrikter

4.1.4. ca. 100 kommuner

4.1.5. ca. 50 afdelinger inden for Islands Røde Kors

4.1.6. ca. 18 distrikter for redningskorpset Landsbjörg med ca. 100 redningsenheder

4.2. Antal kommandocentraler:

4.2.1. Nært forbundet med dette er, hvor mange kommandocentraler, der skal være i landet. Det nugældende system er følgende:

4.2.2. Koordinationscentralen og reservecentralen er i Akureyri på Nordisland

4.2.3. Operationskommandocentraler (hvor mange?)

4.2.4. Kommandocentraler på ulykkes-/katastrofestedet (hvor mange?)

4.3. Udstyr:

4.3.1. Kommunikationssystemer, Koordinationscentralen o.a. er allerede tidligere nævnt, men det islandske civilforsvars grundlæggende udstyr er ikke i tilfredsstillende tilstand. Der henvises i denne forbindelse til rapporten fra AVRİK og de islandske kommuners udvalg for udstyr, som blev indgivet i foråret 2000. Ifølge rapportens resultater mangler der udstyr for ca. ISK 200 mio. Et lignende resultat finder man i en rapport fra en arbejdsgruppe om forsvarsberedskab i forbindelse med brug af biologiske, kemiske eller radioaktive våben i Island.

5. Den centrale enhed / afdelings rolle:

5.1. Den centrale enhed – under hvilket navn og på hvilken position som den måtte operere (civilforsvarsafdeling eller andet), burde have følgende rolle:

5.1.1. Tage sig af fastlæggelse af retningslinier og både følge myndighedernes retningslinier og udarbejde egne i overensstemmelse med den aktuelle situation. Den må sikres de nødvendige lovhjemler for at kunne følge retningslinierne, harmonisere og koordinere.

5.1.2. Tage sig af harmonisering og koordinering af katastrofearbejde / civilforsvar på landsplan.

5.1.3. Drage nytte af erfaring / historie og sørge for, at begge dele bliver indbygget i beredskabssystemet med den målsætning at højne dets standard.

5.1.4. Koordinere kravanalyse og udarbejde en vurdering af, hvilke farer der skal tages højde for og på denne måde lægge de begyndende retningslinjer for et sikkert samfund.

5.1.5. Andet.