

1. Upphaf loftvarnanefndar Reykjavíkur

Upphaf almannavarna á Íslandi á sér um tveggja áratuga gamla forsögu. Upphafið má rekja til setningu bráðabirgðalaga um loftvarnaráðstafanir frá 2. ágúst 1940. Þessi lög tóku nokkrum breytingum þegar þau voru til meðferðar hjá Alþingi. Nýju löggin með þeim breytingum sem Alþingi gerði tóku gildi 27. júní 1941³ og áttu að veita almenningi varnir gegn hernaðaraðgerðum á Íslandi. Samhliða þessum lögum voru önnur lög sett sem veittu ríkisstjórninni heimild til að taka á leigu húsnæði í sveitum og kaupúnum sem og skip, bifreiðar og önnur farartæki.⁴ Tilgangur laganna var að ef til hernaðarátaka kæmi á Íslandi gæti fjöldi fólks átt athvarf, ef til þess kæmi að það þyrfti að flýja heimili sín vegna hernaðar. Sú starfsemi sem varð til vegna loftvarna hér á landi lagðist niður eftir að heimsstyrjöldinni síðari lauk. Samt sem áður hafði Ísland mjög mikilvæga hernaðarlega staðsetningu í Norður-Atlantshafi. Án hernáms Breta og Bandaríkjamanna má fullyrða að stofnun almannavarna hefði seinkað en einnig sparast mikið fé sem fór í loftvarnarnefnd Reykjavíkur. Sú hugsun að byggja upp varnir gegn hernaðaráttökum og kjarnorkuvá var allsráðandi í flestum löndum og þar af leiðandi var ekki óeðlilegt að varnir gegn náttúruvá yrðu ofarlega á lista hjá stjórnmalamönnum á Íslandi. Hefði loftvarnarnefnd Reykjavíkur ekki verið stofnuð þá hefðu Íslendingar líklega stofnað almannavarnakerfi til að skapa varnir gegn náttúruvá þar sem náttúran hefur verið stærsta hættan sem Íslendingar hafa þurft að glíma við í gegnum aldinnar.

Árið 1951 voru gerðar breytingar á lögnum sem sett voru árið 1941. Þessar breytingar voru staðfesting á bráðabirgðalögum sem gerð voru fyrr um árið 1951. Það var talið hentugra og eðlilegra að haga skipun loftvarnarnefnda með öðrum hætti, þar sem stríðsátökin voru þá í Asíu, þ.e. Kóreustríðið. Þessar lagabreytingar hafa eflaust verið gerðar vegna komu Bandaríkjahers til Íslands árið 1951 og að auki var mikið fjallað um stríðið á Kóreuskaganum á þessum tíma. Þessi breyting útskýrði einungis hverjir það voru sem áttu að sitja í loftvarnarnefndum. Í gömlu lögnum frá árinu 1941 voru fjórir menn í nefndinni í Reykjavík, en annars staðar á landinu aðeins tveir. Við breytingarnar

³ *Stjórntíðindi* 1941 A-deild, bls 73-74.

⁴ *Stjórntíðindi* 1941 A-deild, bls 42.

bættust við tvö sæti í nefndinni í Reykjavík en þrjú sæti í nefndunum sem voru úti á landi.⁵

Eftir að lögin voru sett lét loftvarnarnefnd Reykjavíkur lítið á sér kræla. Engu að síður lét hún gera ýmsar athuganir á sínum fyrstu árum og safnaði birgðum sem nota átti í neyð. Einnig var rætt við erlenda sérfræðinga um loftvarnir. Önnur sveitarfélög en Reykjavík gerðu lítið sem ekkert í loftvarnarmálum.⁶

Loftvarnarnefnd gerði yfirlitsskýrslu um starfsemi og aðgerðir loftvarnarnefndar Reykjavíkur árið 1956. Það var ekki mikið aðhafst á þessu tímabili, en gerðar voru athuganir um hvar stjórnstöðin ætti að vera og þær kannaðar; allítarlega skipulagning á fjarskiptaþjónustu í þágu loftvarna. Brýnasta málið sem nefndin vann að var að setja upp aðvörunarkerfi í Reykjavík, en það komst ekki lengra en svo að ein rafknúin loftvarnarflauta var sett upp á Landakotskirkju til reynslu.⁷ Nefndin taldi það „...rétt og sjálfsgagt, að starfseminni verði haldið áfram og reyndar aukin til muna.“⁸ Síðar voru allar fjárveitingar af hálfu ríkissjóðs til nefndarinnar felldar úr fjárlögum fyrir árið 1957. Reykjavíkurbær hélt samt sem áður áfram að veita nefndinni óbreytt framlag, en það minnkaði síðar.⁹ Mikil umræða var um það fjármagn sem Reykjavík lét til falla vegna „til ráðstafana vegna ófriðarhættu“¹⁰, en vinstri flokkarnir á þessum tíma voru mjög mótfallnir því að fé væri varið til uppbyggingar hervarna. Alþýðuflokkurinn taldi ekki neinn tilgang í að verja fjármagni í loftvarnarnefnd til þess að „...hrúga að sér meira og minna ónýtu drasli sem legið hefur undir skemmdum og er óseljanlegt í verzlunum.“¹¹ Orð Inga R. Helgasonar, flokksbundnum Sósíalístaflokksnum, lýsa þessu mjög vel þegar hann kallaði eftirfarandi orð í lok bæjarstjórnarfundar 2. nóvember 1961, „Þið verjist ekki Krúsjeff með koddaverum og svæflum.“¹² Alþýðuflokkurinn taldi ekki neina hættu á hernaðaráttökum á Íslandi, en að hún hefði aukist eftir að Bandaríkjaher fékk leyfi til herstöðvarrekstrar hér á landi. Hluta af því fjármagni sem fór í loftvarnir var einnig varið í sjúkragögn og annað nýst gæti almenningi vel ef til hernaðaráttaka kæmi á Íslandi. Eftir

⁵ *Stjórnartíðindi* 1951 A-deild, bls 146.

⁶ www.almannavarnir.is Greinar → Almannavarnir og áfallaþol íslensk samfélags, bls. 4.

⁷ *Alþingistíðindi* 1961 A-2, bls 1031.

⁸ *Alþingistíðindi* 1961 A-2, bls 1038.

⁹ *Alþingistíðindi* 1961 A-2, bls 1021-22.

¹⁰ *Þjóðviljinn* 21. maí 1954, bls 6-7.

¹¹ *Þjóðviljinn* 12. nóvember 1958, bls 6-7.

¹² *Morgunblaðið* 3. nóvember 1961, bls 23.

að fjárframlögin höfðu minnkað, lá starfsemi loftvarnarnefndar Reykjavíkur niðri að mestu en var þó aldrei formlega lögð niður, þar eð Reykjavíkurborg lagði enn til fjármagn til viðhalds á þeim útbúnaði sem hafði verið keyptur.

Árið 1961, rétt eftir að Sovétríkin sprengdu sína stærstu vetnissprengju í gufuhvolfinu fyrir ofan Nova Zemlya eyjaklasann, hófust umræður í bæjarstjórn Reykjavíkur um að endurlífga loftvarnarnefnd Reykjavíkur. Geir Hallgrímsson bæjarstjóri, lagði fram eftirfarandi tillögu þremur dögum eftir sprenginguna „Vegna yfirvofandi geislunarhættu og ófriðarhættu, felur bæjarstjórn Reykjavíkur loftvarnarnefnd [Reykjavíkur] í samráði við heilbrigðisyfirvöld að undirbúa og gera varúðarráðstafanir til almannaþinga.“¹³ Einnig lýsti bæjarstjórn Reykjavíkur yfir stuðningi við ríkisstjórnina varðandi eflingu og endurskipulagningu almannaþinga. Þessi stuðningur hefur án efa verið vegna þeirrar hættu sem skapast hafði af sprengju Sovétmanna. Stjórnarandstaðan í bæjarstjórn Reykjavíkur var ekki á móti því að auka varnir vegna geislunarhættu. En hún lagði einnig fram tillögu um að hækka upphæðina svo hægt væri að kaupa ný tæki og auka geislaþolningarnar og þá sérstaklega í matvælum og neysluvatni. Einnig ætti að fá eðlisfræðistofnun Háskóla Íslands til þess að annast þessar mælingar.¹⁴ Tillagan var felld af meirihluta bæjarstjórnar. Við þessa stóru vetnissprengju Sovétmanna, sem var 50MT eða um 3000 sinnum öflugri en kjarnorkusprengjan sem var varpað á Hiroshima, hófst umræðan um kjarnorkuvörnir og varnir til þess að verjast geislun frá tilraunasprengingum Bandaríkjamanna og Sovétmanna. loftvarnarnefnd Reykjavíkur lagði fram þá tillögu þess eðlis að byggja ætti loftvarnarbyrgi í Arnarhóli, en það var aldrei byggt þar sem ríkið lagði niður fjárframlögin til nefndarinnar.¹⁵

Árið 1961 hófust umræður innan ríkisstjórnarinnar um að hefja athuganir og rannsóknir á undirbúningi almannaþinga. Í framhaldi af því var ákveðið að formaður loftvarnarnefndar Reykjavíkur, Sigurjón Sigurðsson lögreglustjóri og borgarlæknir dr. Jón Sigurðsson, færu í ferð til Noregs, Svíþjóðar og Danmerkur til þess að kynna sér almannaþingir þessara þjóða. Að þeirri ferð lokinni voru fengnir tveir sérfræðingar á sviði almannaþinga, en þetta voru þeir R. Holtermann, hershöfðingi og yfirmaður almannaþinga í Noregi, og C. Toftemark en hann var yfirlæknir hjá dönsku

¹³ *Morgunblaðið* 3. nóvember 1961, bls 24.

¹⁴ *Þjóðviljinn* 3. nóvember 1961, bls 5.

¹⁵ *Alþýðublaðið* 26. nóvember 1961, Bls 1.

heilbrigðisstjórninni.¹⁶ Holtermann leist vel á flesta þá kjallara sem hann skoðaði í Reykjavík og taldi að það þyrfti ekki mikið til svo þeir gætu varið almenning fyrir geislavirku úrfalli.¹⁷ Samt sem áður yrði erfitt og kostnaðarsamt að koma upp almennilegum byrgjum sem ættu að verja borgarana frá loftárásum og geislavirku úrfalli. Það voru um það bil 12 þúsund manns sem sáu um almannavarnir í Ósló, eða tæplega 2,5%¹⁸ af íbúum borgarinnar, en Holtermann sagði „...að hæfilegt væri að 4% íbúanna önnuðust varnirnar...“.¹⁹ Það þýddi að 2900 manns þyrftu að sjá um varnirnar í Reykjavík og var það er frekar há tala miðað við að íbúar Reykjavíkur voru um 73 þúsund árið 1961.²⁰

Þegar þessir sérfræðingar höfðu kynnt sér aðstæðurnar hér á Íslandi afhentu þeir dómsmálaráðherra tvær skýrslur. Þær fjölluðu almennt um almannavarnir og hvað þyrfti að vera til staðar svo hægt væri að kljást við þær hættur sem gætu blossað upp.²¹ Eftir að dómsmálaráðherra fékk þær í hendur, fól hann Jóhanni Hafstein að undirbúa frumvarp um stofnun almannavarna á Íslandi.²² Þetta frumvarp varð til þess að Almannavarnir ríkisins voru formlega stofnaðar árið 1962.

¹⁶ *Alþingistíðindi* 1961 A-2, bls 1022.

¹⁷ *Alþýðublaðið* 23. nóvember 1961, bls 1.

¹⁸ <http://www.ssb.no/english/> Population → Tables and charts → Population statistics. Population changes in the municipalities. 1951-2010 → Oslo → 0301 Oslo

¹⁹ *Alþýðublaðið* 23. nóvember 1961, bls 5.

²⁰ www.hagstofa.is Mannfjöldi → Byggðakjarnar, póstnúmer og hverfi → Mannfjöldi í einstökum byggðarkjörnum og strjálbýli eftir landsvæðum ár hvert 1889-1990 → Velja: Reykjavík – 1961 (Skoðað 27. maí 2010)

²¹ *Alþingistíðindi* 1961 A-2, bls 1039-55.

²² www.almannavarnir.is → Greinar → Almannavarnir og áfallapol íslensk samfélags, bls. 4-5.

2. Upphaf og þróun Almannavarna ríkisins 1962 – 1973

Árið 1962 voru Almannavarnir ríkisins stofnaðar með lögum nr.94/1962 og er upphaf 1.gr. þeirra laga eftirfarandi:

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[tjóni] af völdum hernaðaraðgerða, og veita líkn og aðstoð vegna tjóns, sem orðið hefur, enda falli þau ekki undir aðra aðila samkvæmt lögum.²³

Með þessum lögum var skapaður grundvöllur fyrir skipulegri uppbyggingu almannavarna hér á landi. Lögin gerðu hins vegar ekki ráð fyrir viðbúnaði af hálfu almannavarna vegna náttúruhamfara nema til kæmi fyrirmæli frá ráðherra hverju sinni. Í frumvarpinu var gerð grein fyrir skipulagi almannavarna, en þær skyldu heyra undir dómsmálaráðherra. Einnig var skipaður sérstakur forstöðumaður til að sjá um skipulagninguna. Samkvæmt 5.gr. fór landlæknir með stjórn þeirra þátta almannavarna er vörðuðu sjúkrahúsmál, læknismeðferðir og hjúkrun á sjúkum og særðum. Landlæknir þurfti samt sem áður að fara eftir frekari fyrirmælum heilbrigðisráðherra. Eins og 7. gr. laga 94/1962 segir til um áttu lögreglustjórar að fara með stjórn almannavarna, hver í sínu umdæmi. Þessi lög um almannavarnir breyttust ekkert frá því lögin um loftvarnir voru sett árið 1941. Í 8. gr. sömu laga er kveðið á um að í hverju umdæmi skuli vera almannavarnanefnd sem bæjarstjórn eða sveitarstjórn skipar.²⁴

Þessi lög veittu heimild til að skylda fólk á aldrinum 18-65 ára að starfa í þágu almannavarna í því umdæmi sem þau dvöldu án endurgjalds. Það var talin vera borgaraleg skylda og áttu þessir einstaklingar sem voru til kvaddir af Almannavörnum ríkisins að fara eftir fyrirmælum lögreglustjórans. Þessu má líkja við herkvaðningu fyrir utan að fólkið var ekki látið bera nein vopn. Einnig mátti kalla til fólk á aldrinum 16-18 ára og yfir 65 ára, en einungis ef það óskaði eftir því. Einkavarnir voru annað málefni sem þessi lög tóku til. Atvinnufyrirtæki sem höfðu yfir 100 manns við störf á sama stað áttu að gera öryggisráðstafanir á vinnustaðnum svo draga mætti úr manntjóni og tjóni á

²³ Stjórnartíðindi 1962 A-deild, bls 280.

²⁴ Stjórnartíðindi 1962 A-deild, bls 280-281.

atvinnustarfseminni ef til hernaðaraðgerða kæmi. Fyrirtækin báru þessa skyldu samkvæmt fyrirmælum frá almannavarnarnefnd, en það var hægt að leysa þau frá þeirri skyldu. Húseigendum var einnig skylt að hafa nauðsynleg björgunar- og eldvarnartæki í húsum sínum svo sem Almannavarnir ríkisins ákváðu.

Frá árinu 1962 til ársins 1967 voru Almannavarnir ríkisins vel fjármagnaðar, en fjármunum stofnunarinnar var einna helst varið til að senda fólk í erlenda almannavarnaskóla og að gera viðamiklar rannsóknir og athuganir. Ágúst Valfells gerði skýrslu fyrir dómsmálaráðuneytið sem kom út árið 1963 og hún bar heitið „Um áhrif nútímahernaðar á Íslendinga“. Í skýrslunni eru ítarlega kynntar þær hættur sem gætu skapast á Íslandi ef annað stríð brytist út og ef Ísland lenti í átökum. Í henni var rætt mikið um takmarkað kjarnorkustríð og varnir gegn því, en einnig voru teknar fyrir varnir gegn kjarnorkuvá, eins og geislavirkt úrfall. Einnig var fjallað um afleiðingar þess ef kjarnorkusprengr spryngi yfir herstöðinni í Keflavík. Í þessari skýrslu sýndi Ágúst Valfells hversu hættulegt það gat verið að leyfa Bandaríkjamönnum að hafa herstöð á Íslandi ef Sovétríkin vildu varpa kjarnorkusprengru á hana. Margir vinstri sinnaðir stjórnámálmenn héldu því fram að með því að leyfa Bandaríkjamönnum að hafa herstöð í Keflavík hefði Ísland orðið að skotmarki Sovétmanna. Það var talið líklegra að með því að hafa herstöðina í Keflavík, að Ísland drægist inn í stríðsátökin milli stórveldanna. Dagblaðið *Frjáls þjóð* sem var gefið út af Þjóðvarnarflokki Íslands birti fyrirsögnina „Dauðaskýrsla dómsmálaráðherra“ 11. maí árið 1963, en þessi fyrirsögn var gott dæmi um hvernig vinstri sinnaðir menn brugðust við þessari skýrslu.

Almannavarnir ríkisins reyndu einnig að kynna þá starfsemi sem stofnunin stóð fyrir og upplýsa almenning um mikilvægi almannavarna. Í *Morgunblaðinu* birtust margar greinar eftir Jóhann Jakobsson sem var forstöðumaður Almannavarna ríkisins. Þessar greinar fjölluðu um hin ýmsu mál sem snéru að almannavörnum, eins og kjarnorkuvopn²⁵, geislavirkt úrfall²⁶, skýlingu²⁷ og greinargerðir á almannavörnum Norðurlandanna.²⁸ Einnig voru sýndir þættir í sjónvarpinu sem fjölluðu um

²⁵ *Morgunblaðið* 23. september 1967, bls 10.

²⁶ *Morgunblaðið* 30. september 1967, bls 10.

²⁷ *Morgunblaðið* 7. október 1967, bls 10.

²⁸ *Morgunblaðið* 27. október 1967, bls 19.

björgunarsveitir og slysaþjálfr.²⁹ Til þess að almannavarnir gætu starfað á skilvirkan hátt á Íslandi þurfti að kynna almenningi starfsemi Almannavarna ríkisins og fræða fólk um þær hættur sem skapast gætu hérlendis. Á þessum tíma voru það hernaðaraðgerðir og kjarnorkuvá.

Almannavarnir ríkisins sendu öllum bæjarstjórum, lögreglustjórum og hreppsnefndum, tillögu um að stofna almannavarnarnefnd á hverju svæði fyrir sig. Flestir tóku hugmyndinni vel og voru tilbúnir að stofna almannavarnarnefnd eða hrinda ferlinu af stað. Það var einungis Neskaupstaður sem vildi ekki stofna almannavarnarnefnd í sínum hreppi þar eð menn þar sáu ekki ástæðu til þess að svo stöddu.³⁰ Þótt Almannavarnir ríkisins ættu fyrst og fremst að veita almenningi vernd gegn hernaðaráttökum var mikið rætt um að veita náttúruvá meira vægi innan almannavarna. Höfðu menn þá í huga jarðskjálfta í Alaska og Júgóslavíu, en einnig á gassprengingar og stórbruna í Kaupmannahöfn.³¹

Þótt almannavarnir væru nýtilkomnar á Íslandi fékk skrifstofa Almannavarna ríkisins mörg boð á ýmsa fundi og ráðstefnur sem tengdust starfseminni. Á þessum tíma var Kúbudeilan nýafstaðin og var þá mikið rætt um kjarnorku-, sýkla- og gashernað. NATO lagði mikið upp úr því að styrkja almannavarnir í NATO-ríkjum gegn þessum hættum. Á ráðstefnu í París lagði vinnuhópur innan NATO fram upplýsingar um hvernig ætti að verjast kjarnorku-, sýkla- og gashernaði. Skrifstofa almannavarna fékk boð frá NATO um að mæta á þessa ráðstefnu,³² en ekki er ljóst hvort einhver hafi farið fyrir hönd almannavarna á Íslandi. Líklegt er þó að einhver hafi farið þar eð Almannavarnir ríkisins töldu mikilvægt að safna upplýsingum um slíkar varnir.

Almannavarnir á Íslandi mynduðu náið samstarf við almannavarnir á hinum Norðurlöndunum. Fulltrúar voru sendir á vegum þeirra til Danmerkur, Svíþjóðar og Noregs til þess að dvelja í tvo til þrjú daga í hverju landi og fá innsýn í hvernig almannavörnum þessara landa væri háttað.³³ Almannavarnaráð taldi mikilvægt að eiga í góðu samstarfi við öll Norðurlönd á sviði almannavarna. Þangað væri eðlilegast að leita fyrirmynda um þá uppbyggingu sem hér þyrfti að verða á þessu sviði. Vorið 1965 sendi

²⁹ *Alþýðublaðið* 14. október 1967, bls 4.

³⁰ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 21. maí 1963.

³¹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 10. október 1966.

³² ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 26. janúar 1965.

³³ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 30. nóvember 1964.

skrifstofa Almannavarna fjóra menn á námskeið hjá dönsku almannavörnunum í Tinglev á Jótlandi, en þar hlutu þeir þjálfun og réttindi til kennslu. Árangurinn var góður og styrkti kennslukrafta almannavarna á Íslandi.³⁴ Þeir sem lærðu í Tinglev, héldu námskeið í Reykjavík, á Akureyri og Ísafirði og að auki sérstakt námskeið í slysaþjálfun, í samvinnu við Rauða kross Íslands og Slysavarnafélag Íslands.³⁵ Einnig fóru fimm einstaklingar á vegum Almannavarna ríkisins til Svíþjóðar á námskeið í sérstakan skóla þar sem námsefnið var almannavarnir með það að markmiði að kenna heima á Íslandi á vegum Almannavarna ríkisins.³⁶ Einnig fóru einstaklingar á vegum Almannavarna ríkisins til Bandaríkjanna. Einn þeirra var Halldór Jónsson byggingaverkfræðingur. Forstöðumaður Almannavarna, Ágúst Valfells, vildi senda Halldór til Bandaríkjanna til þess að hann gæti kynnt sér bæði skipulagsleg og tæknileg atriði í sambandi við hvaða byggingar, sem þegar væru til staðar hérlandis, væri hægt að nýta sem skjól gegn geislun geislavirks úrfalls, án nokkurra frekari framkvæmda.³⁷ Eftir komu sína til Íslands lagði Halldór fram skýrslu til almannavarnaráðs um að Almannavarnir ríkisins ættu að veita almenningi upplýsingar um hvernig framkvæma skyldi athugun á skýlakönnun.³⁸ Með þessum hætti væri hægt að láta íbúana sjá um athugun á sínu eigin húsnæði.

Aðrar Norðurlandþjóðir bentu Almannavörnum ríkisins á hinar ýmsu ráðstefnur sem haldnar voru víðs vegar um heiminn um almannavarnir. Danir lögðu mikið upp úr fundi sem haldinn var í maí 1965 á vegum almannavarnarnefndar NATO og Almannavarnir ríkisins töldu að tengsl við þessa nefnd væri mikilvæg.³⁹ Með því að senda fólk á vegum Almannavarna ríkisins til annarra landa á námskeið og kanna hvernig Norðurlöndin höguðu sínum almannavörnum, myndaðist sá grunnur sem þurfti til að koma upp sterkum og áreiðanlegum almannavörnum á Íslandi.

Mjög var aðkallandi að einhverskonar stjórnstöð almannavarna yrði komið á fót og hún væri búin tækjum til að flytja boð og taka á móti upplýsingum frá svæðastöðvum. Enda yrði þessi stjórnstöð jafnframt sæmilega öruggur vinnustaður fyrir yfirstjórn almannavarna á hættustundum. Stjórnstöðin var í kjallara lögreglustöðvarinnar í

³⁴ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 10. mars. 1966.

³⁵ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Stutt greinargerð um störf Almannavarna.

³⁶ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 22. október 1966.

³⁷ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 12. september 1963.

³⁸ Almannavarnir ríkisins. Fundargerðarbók Almannavarna ríkisins, bls 16.

³⁹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 27. apríl 1965.

Reykjavík sem var um 100-130m², en einnig var farið fram á að skrifstofa Almanna-
varna yrði í sama húsi.⁴⁰

Eftir að lög um stofnun Almanna-
varna ríkisins voru sett árið 1962 voru
meginverkefni Almanna-
varna ríkisins aðallega á sviði áætlanagerðar vegna
hernaðaráttaka, ekki síst árása með kjarnorkuvopnum.⁴¹ Kúbudeilan og sú spenna sem
myndaðist á milli Bandaríkjanna og Sovétríkjanna var þar mikill orsakavaldur. Gerðar
voru athuganir á húsum og kjöllumurum í Reykjavík. Einnig voru gefnar út skýrslur
varðandi árásir með kjarnorkuvopnum á íslensk skotmörk, áhrif geislunar á
sprengjувæðinu, afleiðingar kjarnorkuárásar á Keflavík, varnir gegn geislun og úrfalli og
um brottflutning íbúa af höfuðborgarsvæðinu. Margt af þessu kemur fram í skýrslunni
sem dr. Ágúst Valfells skrifaði til dómsmálaráðherra árið 1963. Umfangsmikil
umferðarkönnun var gerð í Reykjavík til þess að kanna dvalarstaði og tilfærslur fólks á
mesta annatíma dagsins. Gefnar voru út skýrslur um skipulag almanna-
varna (janúar 1964), staðsetningu hernaðarmannvirkja (febrúar 1964), frumáætlun um skýlakönnun á
Íslandi (júní 1964) og vandamál Keflavíkur og nágrennis (ágúst 1964). Einnig var unnið
að athugunum á frumáætlun aðvörunar- og fjarskiptakerfis og um hegðun eftir árás.
Þessum athugunum lauk árið 1965.⁴² Gerðar voru ýmsar athuganir í sambandi við
eldsumbrot suðvestur af Vestmannaeyjum, það er Surtsey, og áætlun um brottflutning
fólks frá Vestmanneyjakaupstað.⁴³ Tveir jarðfræðingar voru fengnir til þess að meta þá
hættu sem gæti skapast af þessum eldsumbrotum og hvaða ráðstafanir ætti að gera.
Jarðfræðingarnir töldu að möguleiki væri á flóðbylgju sem gæti ekki verið hærri en 5-10
metrar á hæð, en mjög ólíklegt væri að flóðbylgja myndaðist vegna þessara
eldsumbrota.⁴⁴ Gefnir voru út bæklingar um almanna-
varnir, þar sem komu meðal annars
fram upplýsingar um viðbrögð við kjarnorkuárás og helstu upplýsingar um staðsetningu
skýla. Vegna ótta um að þessi bæklingur skapaði óþarfa kvíða meðal almennings var
honum aldrei dreift.⁴⁵ Helstu upplýsingar sem almennungur fékk um skipulag og starfsemi
Almanna-
varna ríkisins voru í símaskránni. Þessar upplýsingar fylgdu fyrst símaskránni

⁴⁰ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 13. maí. 1965.

⁴¹ www.almannavarnir.is Greinar → Almanna-
varnir og áfallaþol íslensk samfélags, bls. 7.

⁴² ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 22. október 1966.

⁴³ Almanna-
varnir ríkisins. Fundargerðabók Almanna-
varna ríkisins, bls 15.

⁴⁴ Almanna-
varnir ríkisins. Fundargerðarbók Almanna-
varna ríkisins, bls 13.

⁴⁵ www.almannavarnir.is Greinar → Almanna-
varnir og áfallaþol íslensk samfélags, bls. 8.

árið 1971 og gera enn þann dag í dag. Almannaþingurinn ríkisins áttu á þessum tíma mikið af myndefni, bókum, bæklingum og skýrslum sem notað var sem kennslufni, en það kom aðallega frá Bandaríkjunum og öðrum Norðurlöndum, enda voru mestu samskiptin við þau lönd vegna almannaþinganna. Almannaþingurinn ríkisins áttu einnig allskonar kennslutæki til æfinga s.s. gúmmíbrúður, geigarteljara og margs konar sjúkragögn.⁴⁶ Þrátt fyrir að nóg væri af kennslufni og tækjum til að þjálfa nýtt starfsfólk var það ekki nóg. Helsta vandamálið var að fá nógu margt fólk til starfa hjá Almannaþingum ríkisins og þjálfa það.

Á árunum 1965 til 1966 var gerð skýlakönnun í Reykjavík og framkvæmdin stóð yfir frá júlí byrjun 1965 til ársloka 1966. Tilgangur könnunarinnar var að finna þau skýli í Reykjavík sem höfðu verndarstuðul 100 eða meiri gagnvart utanaðkomandi geislun. Miðað var við að hver einstaklingur fengi að minnsta kosti 1,5m² af gólfleti í skýli. Heildartala skýlisrýma í Reykjavík með verndarstuðul 100 eða meira var um 47 þúsund. En það hefði veitt um 60% Reykvíkinga skjól. Flest skýlin voru á mjög litlu svæði í miðbænum, inn með Laugavegi og Hverfisgötu, eða um 7344 rými.⁴⁷

Margir Íslendingar álitu hættu hernaðaráttaka hér á landi mjög ólíklega en hættu af völdum náttúruhamfara mun líklegri. Má því telja eðlilegt að fólk hafi beint athygli sinni að því síðarnefnda og haft það í huga við skipulagningu almannaþinganna. Mikið var skrifað um þær hættur sem gætu skapast hér á landi vegna náttúruhamfara. Dr. Sigurður Þórarinnsson skrifaði um þá hættu sem gæti myndast vegna Kötlugoss, meðal annars vegna öskufalls sem af gosinu leiddi og bærisk yfir byggðir landsins.⁴⁸ Í tímariti Verkfræðingafélags Íslands birtist grein árið 1959 þar sem fjallað var um tíðni jarðskjálfta og styrkleika þeirra. Þar var bent á að tvö af þremur helstu jarðskjálftasvæðunum liggja um þéttbýlustu hluta landsins það er, Reykjanesskagann og Suðurlandsundirlendið annars vegar og umhverfis Eyjafjörð hinsvegar.⁴⁹ Ekki var gerð neyðaráætlun fyrr en árið 1971 en það var fyrir Húsavík og var það fyrsta neyðaráætlunin sem gerð var af Almannaþingum ríkisins.⁵⁰ Hinn 10. apríl árið 1968 var kosin nefnd til að

⁴⁶ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 30. september 1968.

⁴⁷ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Greinagerð um skýlakönnun í Reykjavík 1965-66. Eftir Hjálmar Sveinsson, Val Guðmundsson og Þorstein Þorsteinsson. Ódagsett en var gefin út í janúar 1967.

⁴⁸ Sigurður Þórarinnsson. „Um möguleika á því að segja fyrir um næsta Kötlugos.“, bls 14.

⁴⁹ Eysteinn Tryggvason. „Greinagerð Jarðskjálftanefndar um jarðskjálftahættu á Íslandi“, bls 81.

⁵⁰ Almannaþingurinn ríkisins. Fundargerðarþing Almannaþinganna ríkisins, bls. 165.

athuga hvaða ráðstafanir væru nauðsynlegar vegna hafíshættu. Hafísnefndin komst að þeirri niðurstöðu að það gæti verið veruleg hættu á að siglingarörðugleikar mynduðust ef hafís legðist að norðanverðu landinu. Álit nefndarinnar var, varðandi öryggisráðstafanir, að reynt yrði að koma til hafna á hafíssvæðinu kjarnfóðri, olíu og áburði sem nægði til loka júní. Austfirðir komu illa út úr þessari rannsókn hjá hafísnefndinni.⁵¹ Þótt ekki væri í upphafi getið um náttúruvá í lögnum, var vitað að náttúruvá væri það sem myndi taka mestan tíma og vinnu hjá Almannavörnum ríkisins.

Árið 1967 var gerð breyting á lögum um almannavarnir frá árinu 1962. Þessar breytingar voru ekki miklar en þær juku greinum um náttúruhamfarir við lögin og þar með var Almannavörnum ríkisins lagalega skylt að fylgjast með og stuðla að athugunum vegna hættu á ísalögum, eldgosum eða annarri vá.⁵² Uppbyggingin á almannavörnum hélt áfram eins hún hafði verið. Enn var leitað til nágrannaþjóðanna og NATO til þess að fá aðstoð og leiðsögn um hvernig væri best að setja upp almannavarnakerfi á Íslandi.

Í júnímánuði 1968 sendi skrifstofa Almannavarna ríkisins öllum bæjarfógetum, sýslumönnum, bæjarstjórum og oddvitum landsins, að undantekinni Reykjavík og Akranesi, álitgerð um stofnum almannavarnanefnda, ásamt bréfi þar sem hvatt er til að afstaða verði tekin til stofnunar almannavarnanefnda. Þá fylgdu lög um almannavarnir með breytingum frá árinu 1967. Óskað var eftir svari frá bæjar- og sveitastjórum fyrir 1. september 1968.⁵³ Aðeins fá svör höfðu borist þegar fresturinn rann út, en undirtektirnar voru yfirleitt jákvæðar. En það var ekki fyrr en árið 1971 að Almannavarnir ríkisins og almannavarnanefndir unnu saman að gerð neyðaráætlana fyrir sitt umdæmi.⁵⁴

Gerð var yfirlitsskýrsla um starfsemi Almannavarna ríkisins fyrir rannsóknarhóp á vegum almannavarnanefndar NATO árið 1967. Í skýrslunni kom fram að vegna staðsetningar landsins, lítils íbúafjölda, fárra hernaðarskotmarka og að þjóðin hefði aldrei tekið þátt í eða orðið fyrir bardinu á stríðsátökum, hefði Ísland sérstakt gildi og aðra stöðu en önnur NATO ríki.⁵⁵ Fullyrða má að á þessum tíma hafi Almannavarnir ríkisins áttað sig á að litlar líkur væri á að Ísland drægist inn í hernaðaráttök og byrjað að minnka vægi varna gegn hernaði. Ennfremur kom fram að um 60% af íbúafjölda Reykjavíkur höfðu

⁵¹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 26. maí 1968.

⁵² *Stjórnartíðindi* 1967 A-deild, bls 36.

⁵³ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 23. september 1968.

⁵⁴ www.almannavarnir.is Almannavarnir → Sagan

⁵⁵ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 1. mars 1967.

skýli með verndarstuðulinn 100 og að birgðastöðin í Reykjahlíð í Mosfellssveit væri fullkláruð og mikið af birgðum þegar til eða á leiðinni.⁵⁶ Það má þakka þeim byggingarstíl sem var í Reykjavík að flest húsin þar voru með verndarstuðulinn 100, en flest þessara húsa voru með steinhlaðinn kjallara. Einnig var birgðastöðin mikilvæg bygging fyrir Almannavarnir ríkisins, þar sem mikið af birgðunum varð fyrir skemmdum, en þær voru oft fluttar á milli staða ef eitthvert húsnæði hentaði ekki fyrir geymslu.⁵⁷ Stjórnstöð fyrir Reykjavík var með byggingu tilbúna og skrifstofa Almannavarna ríkisins var í smíðum. Engu að síður var hún ekki tilbúin þegar Vestmannaeyjagosið hófst árið 1973. Verið var að þjálfra nokkra einstaklinga á öðrum Norðurlöndum til þess að fá kennsluréttindi svo þeir gætu kennt á námskeiðum heima á Íslandi. En eins og hefur komið fram þá fengu Almannavarnir ríkisins ómetanlega hjálp frá Norðurlöndum þegar að því kom að mennta fólk til þess að geta kennt á Íslandi. Fjarskipta- og viðvörðunarkerfi voru ennþá í rannsókn þegar skýrslan kom út. Bæklingar fyrir almenning voru tilbúnir og var fræðslurit Almannavarna ríkisins sent til allra lögreglustjóra, bæjar- og borgarstjóra, almannavarnanefnda og fleira.⁵⁸ Úr þessari skýrslu má lesa að Almannavarnir ríkisins höfðu unnið vel að því að byggja upp áhrifaríkar varnir og upplýsa þá embættismenn sem komu að almannavörnum í sínu umdæmi. En það átti eftir að breytast þar sem efnahagsþrengingar í íslensku efnahagslífi voru byrjaðar að segja til sín.

Almannavarnir ríkisins leituðu til NATO um að taka þátt í að byggja upp almannavarnakerfi á Íslandi, s.s. með því að leggja fullkomna hraðbraut frá varnarstöðinni í Keflavík til annarra varnarstöðva, en þá er átt við radarstöðvar. Einnig var lagt til að NATO tæki þátt í gerð hafna og flugvalla til að auðvelda brottflutning ef hættuástand skapaðist sem og byggingu eða stækkun sjúkrahúsa um land allt til þess að geta tekið á móti hópslysum.⁵⁹ Líta má á þessa beiðni Almannavarna ríkisins sem beiðni um efnahagsaðstoð þar eð miklar efnahagsþrengingar voru á Íslandi á 7. og 8. áratugnum. Ekki var ráðist í þessar framkvæmdir þar sem hvorki var vilji hjá Bandaríkjamenn eða

⁵⁶ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 1. mars 1967.

⁵⁷ *Vísir* 4. júní 1966, bls 1.

⁵⁸ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 1. mars 1967.

⁵⁹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 13. janúar 1969.

NATO til að setja fjármagn í þessar framkvæmdir, þar eð ekki var unnt að réttlæta þær á hernaðarforsendum.⁶⁰

Árið 1969 var sett reglugerð um skipun hjálparliðs almannavarna. Þessi reglugerð styrkti þær stoðir sem voru þegar til staðar um samvinnu á milli félagssamtaka og Almannavarna ríkisins. Samkvæmt 4.gr. áttu Almannavarnir ríkisins að halda námskeið fyrir yfirmenn og leiðbeinendur í hjálparliði. Það sem fylgdi þessari reglugerð frá gömlu lögunum, var það að hverjum manni á aldrinum 18-65 ára var skylt að gegna starfi í hjálparliði almannavarna í því umdæmi sem sá einstaklingur dvaldist.⁶¹ Viðræður voru við Slysavarnarfélag Íslands og Flugbjörgunarsveitina um hvernig best væri að samræma störf þeirra við skipulag almannavarna.⁶² Þessi félagasamtök áttu eftir að verða kjarni Almannavarna ríkisins. Landhelgisgæslan var einnig í samvinnu við Almannavarnir ríkisins. Læknastofur með skurðarborðum voru í þremur stærstu varðskipum Landhelgisgæslunnar og ýmis annar sjúkrabúnaður til að flytja sjúklinga. Einnig var þyrluþilfar á varðskipunum, en það auðveldaði alla lækniaðstoð við fólk í dreifbýli, sem og sjúkraflutninga⁶³ ef allt flug lagðist niður.

⁶⁰ Valur Ingimundarson. *Uppgjör við umheiminn*, bls. 115.

⁶¹ www.althingi.is Reglugerð um skipun hjálparliðs almannavarna. 25. apríl 1969.

⁶² ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Stutt greinargerð um störf Almannavarna.

⁶³ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Stutt greinargerð um störf Almannavarna.

2.1 Skilgreining á almannavörnum samkvæmt skýrslu Norðurlanda 1967

Árið 1967 kom út skýrsla á vegum Norðurlanda um hvernig skilgreina ætti stjórnun almannavarna. Mikilvægasta atriðið var að björgunarsamtök ættu að vera borgaraleg. Skyldur samtakanna ættu að vera mannúðarstarf til að vernda líf almennings. Þau samtök sem ynnu fyrir almannavarnir mættu vinna önnur störf á meðan þau féllu innan marka sem björgunarsamtökin settu. Ennfremur yrðu samtökin að vera viðurkennd af stjórnvöldum. Ef það væru fleiri en ein björgunarsamtök í hverju landi yrði að vera áreiðanleg yfirstjórn.⁶⁴ Almannaþingin tóku upp þetta fyrirkomulag, en það voru margar stofnanir og björgunarsamtök sem unnu sjálfstætt þótt þær lytu yfirstjórn Almannaþingarinnar í hættuástandi, sem þær og gera enn.

Björgunarsamtökin eða stofnanir máttu ekki vera hluti af her eða hafa burði til að berjast í hernaðaráttökum. Samtökin gátu verið undir einhvers konar ráðuneyti og þá verið látin vinna samkvæmt skyldum og máttu vera skipulög eftir hernaðarfyrirmynd. Samtökin máttu vera með vopnað starfsfólk til þess að halda uppi reglu og geta varist, svo samtökin gætu þjónað skyldum sínum.⁶⁵ Fullyrða má að þessi hluti skilgreiningarinnar er á gráu svæði. Samkvæmt þessu má hjálparlið vera byggt upp eftir hernaðarfyrirmynd og bera vopn sér til varnar, en samt sem áður á það ekki að geta haft burði til þess að berjast í hernaðaráttökum. Til þess að forðast þessa hættu eða misskilning þá væri best ef að björgunarsamtökin gætu haft öryggissveit sér til varnar gegn árásum annarra.

Skyldur björgunarsamtakanna voru fólgnar í að tryggja öryggi almennra borgara og fást við viðvörunarkerfi, byggingu og starfsemi skýla sem og brottflutning fólks af hættusvæðum. Þau áttu að annast það fólk sem misst hafði heimili sín og einnig að vernda þær byggingar sem notaðar væru í þágu almennings.

Útlendir herir eða hernámslið máttu ekki leysa þessi samtök upp eða hindra eðlileg störf þeirra, frekar reyna að hjálpa þeim eins og mögulegt var. Einnig höfðu hernámslið ekki leyfi til að láta hjálparsamtök vinna í sína þágu eða hafa afskipti af

⁶⁴ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 29. mars 1967.

⁶⁵ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 29. mars 1967.

ákvörðunum þeirra. Hjálparsamtök og starfsfólk þeirra átti að njóta verndar fyrir útlendum herjum. Það var ekki leyfilegt að þvinga starfsfólk til þess að vinna fyrir útlenda heri eða hernámslið. Útlendum herjum var ekki heimilt að nýta sér birgðir og búnað hjálparsamtakanna, nema ætlunin væri að nota slíkt í þágu almennings. Enn fremur máttu útlendir herir eða hernámslið ekki ráðast á þær byggingar sem hjálparsamtök nýttu undir starfsemi sína.⁶⁶

Þessi skýrsla og sú skilgreining sem fram kemur í henni hefur haft áhrif á þróun Almannavarna ríkisins og hvernig björgunarsamtökum ber að halda sig innan borgaralegs starfsviðs. Almannavarnir ríkisins sjá um yfirstjórn flestra stofnana og björgunarsamtaka eins og áður hefur komið fram. Samhæfing þessara stofnana og björgunarsamtaka er gríðarlega mikilvægt atriði svo allt gangi vel í tengslum við björgunarstörf. Björgunarsamtök á Íslandi hafa afar mikla sérstöðu þar sem enginn her hafði áhrif á þróun þeirra.

⁶⁶ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 29. mars 1967.

2.2 Skýrsla Will H. Perry

Árið 1970 samþykktu Sameinuðu þjóðirnar að veita Íslandi 7500 dollara styrk til skipulagningar og viðbúnaðar almannavarna gegn náttúruhamförum.⁶⁷ Þennan styrk voru Íslendingar fyrstir til að fá, en það var vegna þrýstings frá Rauða krossi Íslands að íslenska ríkisstjórnin sótti um styrkinn.⁶⁸ Almannaþingin ríkisins töldu að best væri að nota þennan styrk til þess að fá sérfræðing að utan til að aðstoða við skipulagningu almannavarna í viðbúnaði gegn náttúruhamförum.⁶⁹ Til landsins kom sérfræðingurinn Will H. Perry á vegum Sameinuðu þjóðanna, en hann var sérfræðingur um neyðarvarnir. Perry var á Íslandi um sex mánaða skeið og á þeim tíma kynnti hann sér þá uppbyggingu og starfsemi almannavarna sem á Íslandi hafði orðið og þá sérstaklega uppbyggingu og starfsemi viðbragðsaðila hér á landi.⁷⁰ Perry skilaði skýrslu til íslenskra stjórnvalda með ábendingum og áætlun um alhliða uppbyggingu neyðarvarna fyrir Ísland.

Í skýrslunni kom meðal annars fram að byggingar víðsvegar um landið ættu að taka mið af þeirri hættu sem gæti skapast af náttúrunni í kring. Byggingarnar voru breytilegar á milli landsbyggða og endurspegluðu ekki næga vernd út frá þeirri hættu sem var á hverju svæði. Perry kom með góða tillögu, um að Íslandi yrði skipt upp í svæði þar sem gefið væri til kynna hvers konar hættum mætti búast við á hverju svæði. Sums staðar er meiri hættu á jarðskjálfta og eldgosum, eins og Suðurland, en annars staðar stafar hættu af snjóflóðum. Þar af leiðandi væri það mun skilvirkara að skipta Íslandi upp í ákveðin hættusvæði eins og Perry lagði fram. Þá væri hægt að styrkja byggingar á hverjum stað miðað við það hættuástand sem líklegast væri til að skapast. Einnig nefndi Perry að það ætti vera regla um lágmarksstaðla fyrir nýbyggingar með tilliti til hvers hættusvæðis fyrir sig. Til að geta hannað og byggt nýbyggingar sem uppfylltu þessa staðla þyrfti að þjálfa og mennta arkitekta og borgarverkfræðinga sem að gætu hannað og reist byggingar í samræmi við staðlana og sem þyldu þar með náttúruvá líkt og jarðskjálfta og snjóflóð.

Það merkilegasta við þessa skýrslu eftir Perry er að fjarskiptamálin fengu algjöra falleinkunn. Öll fjarskipti fóru gegnum eina byggingu og bilun í þeim skiptibúnaði sem

⁶⁷ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 22. apríl 1970.

⁶⁸ www.almannavarnir.is Greinar → Almannaþingin og áfallaþol íslensk samfélags, bls 8.

⁶⁹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 29. maí 1970.

⁷⁰ www.almannavarnir.is Greinar → Almannaþingin og áfallaþol íslensk samfélags, bls 8.

var þar til staðar gat orsakað fjarskiptaleysi til eins árs. Án fjarskipta væri ekki hægt að stjórna neyðaraðstoðinni eða láta boð berast til hættusvæðanna. Því væri ráðlegt að upplýsingaöflunin væri hjá Landhelgisgæslunni þar sem þar væri fólk með rétta þjálfun og fagkunnáttu til þess að sjá um öll fjarskipti. Það er einnig mikilvægt að veita réttar upplýsingar til almennings svo hann geti gert varúðarráðstafanir og rýmt það svæði sem er talið vera hættulegt. Á suðvesturhorni Íslands voru nokkrar mikilvægar rafmagnsveitur, en ef til þess kæmi að ein rafmagnsveitan bilaði eða eyðilegðist, þá gæti allt rafmagnið farið af eða minnkað allverulega. En merkilegt var að aðeins fá sjúkrahús, dælustöðvar og aðrar mikilvægar byggingar höfðu varaafstöðvar til þess að sporna við þessari hættu.

Almannavarnir ríkisins komu því á framfæri að ef rafveitukerfi Reykjavíkur bilaði myndu útvarpssendingar Ríkisútvarpsins stöðvast um leið. Almannavarnir ríkisins bentu Ríkisútvarpinu á að koma upp vararafstöðvum til að geta sent út tilkynningar ef til neyðarástands kæmi.⁷¹ Ríkisútvarpið var tilbúið að taka að sér rekstur vararafstöðva í öryggisskyni ef opinberir aðilar eins og til að mynda Almannavarnir ríkisins, vildu sjá um útvegum slíkra stöðva í þágu slysavarna.⁷² Í byrjun árs 1973 var ítrekað við Ríkisútvarpið að koma vararafstöðvum⁷³ upp ef rafmagnsbilun eða annars konar bilun yrði í rafkerfinu. Þetta ætti að gerast strax. Seinangangurinn stafaði líklegast af skorti á fjármagni hjá ríkinu til þess að festa kaup á vararafstöðvum sem átti að setja upp hjá Ríkisútvarpinu.

Samgöngurnar á norðvestur-, norður- og norðausturlandi voru í hættu þar sem sá möguleiki var fyrir hendi að samgöngurnar á landi lokuðust vegna snjóá og á sjó vegna hafíss. Lögð var fram tillaga um að kanna hvort hægt væri að mynda varnarveggi um hættulegustu vegakaflanna svo að samgöngur gætu haldist opnar. Vandamálið varðandi samgöngur var ekki einungis á landsbyggðinni. Á höfuðborgarsvæðinu hefði getað myndast mikil umferðarteppa ef til brottflutnings kæmi. Tveir flöskuhálsar voru á höfuðborgarsvæðinu, Ártúnsbrekka og Kópavogsháls. Í *Tímanum* var þetta orðað svo: „En á meðan ekki er lagður greiðari vegur yfir Elliðaárnar og akreinum fjölgað, eru allar áætlanir almannavarna um brottflutning úr borginni pappírsgagnið eitt.“⁷⁴ Það voru engar

⁷¹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 30. júlí 1971.

⁷² ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 5. ágúst 1971.

⁷³ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 29.janúar 1973.

⁷⁴ *Tíminn* 12.nóvember 1967, bls 1.

skýrar hugmyndir um hvernig það ætti að flytja fólk burt frá höfuðborginni ef til þess kæmi á meðan ekki væri búið að bæta þessar samgönguleiðir út úr borginni.

Perry lagði áherslu á það í skýrslunni að öll byggðarlög ættu að gera aðgerðaráætlun fyrir sitt svæði. Þessar áætlanir ættu að vera áframhald af aðgerðaráætlun þjóðarinnar, sem myndi tæki til allra gerða náttúruhamfara. Hann vildi að stjórnsýslan yrði sjáanleg og vel skipulögð. Einnig yrðu stofnanir og björgunarsamtök sem féllu undir Almannaþingunum ríkisins að vita hvert ætti að leita, en stjórnarhættirnir voru taldir afar mikilvægir. Á eftir stjórnarháttunum komu fjarskiptin. Perry lagði einnig áherslu á að afl sjálfboðaliðssveita svo sem björgunar- og hjálparveita og Rauða kross deilda væri nýtt í þágu almannaþinganna.

Lögð var fram beiðni um að Perry kæmi aftur til Íslands til að skoða þá uppbyggingu neyðarvarna sem gerð var eftir ábendingum hans.⁷⁵ Sameinuðu þjóðirnar lögðu til að þrjú sérfræðingar kæmu til Íslands sem ráðgjafar á sviði neyðarvarna, þar eð Perry fjallaði aðeins um einn þátt þeirra. Einn af þessu sérfræðingum átti að leggja á ráðin um framkvæmdir á tillögum þeim sem fram komu í skýrslu Perry. Annar sérfræðingur átti að gera tillögur til ríkistjórnarinnar um varnarráðstafanir í sambandi við framkvæmdaáætlanir og sá þriðji átti að setja fram tillögur til ríkistjórnarinnar um varnarráðstafanir í sambandi við mannvirki.⁷⁶ Perry kom aftur til Íslands haustið 1972 og dvaldist þá í sjö mánuði. Þann tíma fór hann yfir þá neyðaráætlanir sem gerðar voru eftir skýrslu hans. Einnig fundaði hann með vísindamönnum og forystumönnum þeirra stofnana og félagasamtaka sem tengdust starfsemi og skipulagi almannaþinganna.⁷⁷ Aðkoma Perry var stórt skref í þróun almannaþinganna á Íslandi. Athugasemdirnar sem Perry kom með í skýrslunni, tryggðu það að Almannaþingunum ríkisins stigi skref í átt að betri vörnum gegn náttúruvá frekar en vörn gegn hernaði. Enn fremur leiddi hún til þess að þeir sem komu að almannaþingunum hefðu góða yfirsýn yfir stjórnskipulag Almannaþinganna ríkisins. Loks lagði hann mikla áherslu á að fjarskiptin yrðu í góðu lagi ef neyðarástand skapaðist og einnig að upplýsingaflæði á milli Almannaþinganna ríkisins og almennings væri gott. Það sýndi sig í Vestmannaeyjagönginum að lélegt upplýsingaflæði var góður jarðvegur fyrir orðróm og rangar fréttir á meðal almennings og sérstaklega Vestmannaeyinga.

⁷⁵ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 4. apríl 1972.

⁷⁶ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 6. júní 1972.

⁷⁷ www.almannaþingur.is Greinar → Almannaþingunum og áfallapól íslensk samfélags, bls. 9.

3. Tímamót hjá Almannavörnum ríkisins: Vestmannaeyjagosið 1973

Í ritgerð eftir Trausta Einarsson, sem var prófessor í jarðsögu Vestmannaeyja, kemur fram að Vestmannaeyjar eru á einu af ókyrrustu eldgosa- og umbrotasvæðum Íslands frá síðasta hluta kvartertímans.⁷⁸ Framkvæmdar voru ýmsar athuganir í sambandi við eldsumbrot í suðvestur frá Vestmannaeyjum, þ.e. við Surtsey, og áætlun um brottflutning fólks frá Vestmannaeyjakaupstað var gerð, ef um aukningu á gossvæðinu yrði að ræða.⁷⁹ Á fundi almannavarnaráðs árið 1963 var rætt um hvort gera þyrfti ráðstafanir vegna eldgoss við Vestmannaeyjar og hvort hætta gæti stafað af flóðbylgju til Vestmannaeyja í kjölfar goss. Trausti og Sigurður Þórarinnsson einnig jarðfræðingur, fóru á fund almannavarnaráðs og tjáðu ráðinu að mögulegt væri að flóðbylgja myndaðist vegna gossins en töldu þó frekar ólíklegt að svo færi. Málið var sett í hendur lögreglustjóra og bæjarstjóra Vestmannaeyja.⁸⁰ Ekki voru byggðar neinar varnir vegna eldgosa t.d. til að bægja hraunrennsli frá húsum þrátt fyrir að Vestmannaeyjar væru á virku eldgosasvæði. Það var samt sem áður rætt við M. R. Thome ofursta hjá varnarliðinu, þrjá bandaríska sérfræðinga og Sigurð Þórarinnsson prófessor um möguleika á að stefna hraunrennslinu í æskilega átt á meðan gosinu stóð. Menn voru þó ekki trúaðir á þá lausn.⁸¹ Áætlun um brottflutning íbúa var samt sem til og hún átti eftir að skipta sköpum fyrir Vestmannaeyinga þegar gosið byrjaði.

Það var loftskeytamaður Landhelgisgæslunnar sem fékk fyrstu boðin um að eldgosværi hafið í Vestmannaeyjum. Hann kom þessum skilaboðum áleiðis til Almannavarna ríkisins um klukkan tvö aðfararnótt 23. janúar 1973. Á þessum tíma var fólk á skipulagslausum flótta niður að höfn. Einungis nokkrum mínútum eftir að Almannavarnir fengu skilaboðin var stjórnstöð Almannavarna ríkisins opnuð og haft var samband við yfirlögregluþjón Vestmannaeyja, Guðmund Guðmundsson. Hann var beðinn um að gefa stutta skýrslu um eldsumbrotin. Guðmundur vissi ekki hversu löng

⁷⁸ Guðjón Ármann Eyjólfsson. *Vestmannaeyjar*, bls 209-210.

⁷⁹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 22. október 1966.

⁸⁰ Almannavarnir ríkisins. Fundargerðir 1 til 125. 6. mars 1963 til 27. jan 1973, bls. 12.

⁸¹ Almannavarnir ríkisins. Minnisþingar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 17.

gossprungan væri og þar með vissi hann ekki um ástand flugvallarins, en Helgafell skygðði á útsýni hans. Flugvöllurinn átti eftir að gegna mikilvægu hlutverki í flutning á fólki til og frá Vestmannaeyjum á meðan gosinu stóð. En það kom oft upp að björgunarlið og annað fólk vildi frekar bíða eftir að veðrið yrði hagstætt svo það væri hægt að fljúga til og frá Vestmannaeyjum í staðinn fyrir að fara sjóleiðina til Þorlákshafnar og svo í rútu til Reykjavíkur. Engar tilkynningar höfðu borist um manntjón eða slys og var ekki neitt óðagot að sjá meðal íbúanna. Yfirlögregluþjónninn taldi það nauðsynlegt að „opna tafarlaust útvarp og koma tilkynningum til íbúa Vestmannaeyja um að hraða sér til hafnarinnar og einnig að gefa helstu leiðbeiningar um hvernig fólk skyldi hegða sér í nágrenni eldstöðva.“⁸² Þrátt fyrir þessi tilmæli Guðmundar var það ekki fyrr en rúmlega einum og hálfum tíma eftir að eldgosíð byrjaði að tilkynning kom frá ríkisútvarpinu um að þeir væru tilbúnir að hefja útsendingar. Það hafði reynst afar tafasamt að ná í það tæknifólk sem þurfti til þess að stjórna útsendingu.⁸³ Það gekk hægt að koma Ríkisútvarpinu í gang eftir að þangað bárust tilskipanir um að hefja útsendingu. Stuttu eftir að gosíð byrjaði voru allir almannavarnaráðsmenn komnir í stjórnstöðina. Fyrstu viðbrögð þeirra eftir að stutt skýrsla hafði verið gefin um ástandið í Vestmannaeyjum var að útvega skip til þess að flytja alla bæjarbúa frá Vestmannaeyjum ef fiskiskipaflotinn lokaðist inni. Haft var samband við Gufunesradíó og loftskýrtastöð Landhelgisgæslunnar og var þeim sagt að kalla til þeirra skipa sem voru við suður- og suðvesturströndina og segja þeim að stefna þegar í stað til Vestmannaeyja og taka þátt í björgun fólks.⁸⁴ Það sýndi sig í Vestmannaeyjagösinu að Landhelgisgæslan var með góðan fjarskiptabúnað og sérhæft starfsfólk og gat haldið uppi mikilvægum fjarskiptum á meðan gosinu stóð.

Almannavarnanefnd Reykjavíkur átti að hefjast handa um skipulagningu á móttöku íbúa frá Vestmannaeyjum í Reykjavík í samráði við Rauða kross Íslands og starfsfólk þeirra skóla þar sem fjöldahjálparstöðvum yrði komið upp í. Einnig var haft samband við Landhelgisgæsluna og varnarliðið í Keflavík og þær sveitir beðnar um að senda þylur til Vestmannaeyja til þess að annast björgun á sjúkum og öldruðum. Þetta var skipulagt og samhæft í samráði við héraðslækni Vestmannaeyja og Flugmálastjórn

⁸² Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 1.

⁸³ Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 4.

⁸⁴ Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 1.

Íslands. Þá kom það í hlut Flugfélags Íslands og flugdeildar varnarliðsins að senda allan tiltækan flugvélakost til Vestmannaeyja og annast flutninga á bæjarbúum, en konur og börn áttu forgang með flugvélunum.⁸⁵ Það sýndi sig að varnarliðið í Keflavík kom að góðum notum þar sem það átti stóran þátt í að koma sjúklingum og öldruðu fólki frá Vestmannaeyjum, en það var búið bæði þylum og vel þjálfuðum flugmönnum á að skipa í herstöðinni.

Í fyrstu flugunum með flugvélum frá Flugfélagi Íslands voru lögreglumenn úr Reykjavík, en þeir áttu að aðstoða við að halda uppi lögum og reglu í Vestmannaeyjum. Allt tiltækt sjúkraflutningalið í Reykjavík var kallað út og því falið að vera til staðar á Reykjavíkurflugvelli. Einnig var haft samband við öll sjúkrahús í Reykjavík og þau beðin um að virkja þær neyðaráætlanir sem voru til staðar um móttöku hópslysa. Lögreglunni á Selfossi var falin stjórn aðgerða í Þorlákshöfn, en þar var tekið á móti þeim bæjarbúum sem komu með fiskibátum. Ljósín frá bátunum sem fluttu fólkið frá Vestmannaeyjum voru eins og á umferðargötu í stórborg að næturlagi.⁸⁶ Einnig má geta þess að vegna þeirra miklu flutninga sem fyrirsjáanlegir voru á milli Þorlákshafnar og Reykjavíkur sendi vegagerðin strax út vegahefla til þess að slétta veginn sem lá á milli Reykjavíkur og Þorlákshafnar.⁸⁷ Óskað var eftir aðstoð frá hjálparsveit skáta, Slysavarnafélagi Íslands og flugbjörgunarsveitinni og öll samtökin fengin til að senda mannafla til Þorlákshafnar til að aðstoða þar við móttöku þeirra sem kæmu í land.⁸⁸ Íbúar Vestmannaeyja voru rólegir þegar þeir komu í land og gekk afferming vel fyrir sig og engin vandræði sköpuðust á bryggjunni í Þorlákshöfn. Vel gekk að koma fólkinu í bílana og var það hálfgerð kraftaverk, en stundum voru um 400 manns í einu skipi og það voru oft tíu skip við höfnina í einu.⁸⁹ Ef ekki hefðu verið nein sjálfboðaliðasamtök á Íslandi er líklegt að þessi brottflutningur hefði gengið verr fyrir sig. Þá hefðu Almannavarnir ríkisins þurft að kveða fólk til sinna starfa samkvæmt 10.gr. almannavarna laga frá árinu 1962. Það fólk hafði ekki fengið neina þjálfun í björgunarstarfi eða stjórnun. Varnarliðið hafði hins vegar þessa þjálfun og líklegast hefðu Almannavarnir ríkisins leitað til þeirra um hjálp vegna björgunarstarfa.

⁸⁵ Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 2.

⁸⁶ Guðjón Ármann Eyjólfsson. *Vestmannaeyjar*, bls 230.

⁸⁷ Guðjón Ármann Eyjólfsson. *Vestmannaeyjar*, bls 254.

⁸⁸ Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 3.

⁸⁹ Morgunblaðið 24. janúar 1973, bls 10.

Ýmis mötuneyti voru opnuð í fiskvinnslustöðvum svo hægt væri að gefa Vestmannaeyjum hressingu við komuna til Þorlákshafnar. Það var búið að virkja allt sem tengdist móttöku fólksins einum og hálfum tíma eftir að gossins varð vart og beðið var eftir að framkvæmdirnar kæmust á það stig að það væri hægt að taka á móti fólkinu. Erfitt að ná í stjórnstöð Almannavarna ríkisins gegnum síma þar eð símarnir voru í stöðugri notkun en Almannavarnir ríkisins tóku strax að sér alla stjórn björgunaraðgerða samkvæmt lögum. Ekkert almannavarnaráð hafði verið stofnað í Vestmannaeyjum og var því ekki um samræmdar aðgerðir að ræða þar. Rétt fyrir klukkan fjögur komu þær upplýsingar frá Vestmannaeyjum að flestir íbúar væru komnir um borð í bátana, eða væru á leiðinni um borð. Fyrstu þryllunar lentu í Vestmannaeyjum um fjögurleytið og þá var byrjað að flytja fyrstu sjúklingana frá Vestmannaeyjum. Þegar hér var komið við sögu var björgunarstarfið komið í fastar skorður. Hafði verið stuðst við áætlanir sem gerðar höfðu verið fyrir brottflutninga frá Vestmannaeyjum og hliðsjón af almennri skipulagningu almannavarna í öðrum bæjarfélögum á landinu.⁹⁰

Um fimmleytið höfðu um það bil 3000 manns yfirgefið Vestmannaeyjar og allir bátar farnir úr höfn. Þá var ákveðið að flytja þá íbúa sem eftir voru með flugvélum, en skilyrði til þess voru góð. Á þessum tíma voru íbúar Vestmannaeyja tæplega 5000,⁹¹ þannig að á þessum þremur tímum frá því að gossins varð fyrst vart höfðu um 60% íbúanna flúið. Fljótlega fór að bera á miklu álagi á stjórnstöð Almannavarna ríkisins frá fólki í borginni sem vildi fá upplýsingar um skyldmenni, vini og ýmis önnur málefni varðandi gosið og hjálparstarfið. Þetta tafði mikið afgreiðslu allra mála, þar sem almenningur hélt símalínum stöðvarinnar uppteknum.⁹²

Álagið á símkerfið léttist til muna eftir að tilkynningar voru settar í útvarpið um að nota ekki símann nema í neyð. Rétt fyrir klukkan sex var tilkynnt að flestir væru farnir frá Vestmannaeyjum en nokkrir bátar biðu úti fyrir til að taka fólk ef einhverjir væru eftir sem vildu flutning og vildu ekki fara með flugvélum. Einhver tregða var í fólki að fara frá Vestmannaeyjum í flugvélum en þær stóðu hálfótmar þar sem fólk vildi frekar fara

⁹⁰ Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 4.

⁹¹ www.hagstofa.is Mannfjöldi → Byggðakjarnar, póstnúmer og hverfi → Mannfjöldi í einstökum byggðarkjörnum og strjálbýli eftir landsvæðum ár hvert 1889-1990 → Velja: Vestmannaeyjar – 1973 (Skoðað 27. maí 2010)

⁹² Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 5.

sjóleiðina.⁹³ Enginn vafi er á því að aðalástæðurnar fyrir því, hve gríðarlega vel gekk að flytja fólk frá Vestmannaeyjum, voru þær að mestallur bátaflotinn var í höfn þegar gosið byrjaði og ennfremur hjálpaði það æðruleysi er heimamenn sýndu á þessari stundu. Í björgunaráætlun sem almannavarnaráð hafði látið gera í samvinnu við Perry og tilbúin var nokkrum dögum fyrir gosið, var gert ráð fyrir að nýta bæri bátaflota Eyjamanna til hins ýtrasta við björgun úr Eyjum ef svipaðar náttúruhamfarir yrðu. Ekki hafðist þó unnist tími til að kynna nema nokkrum forystumönnum Eyjamanna þessa áætlun.

Þegar fólk vaknaði morguninn eftir skapaðist mikið álag á stjórnstöð Almannavarna ríkisins. Eitt af stóru vandamálum almannavarna fyrsta daginn voru hinar stöðugu upphringingar frá hinum og þessum aðilum, sem töldu sig vita best hvernig ætti að leysa hin mörgu vandamál og vildu margir taka að sér stjórn aðgerða. Upphringingarnar skiptu fleiri hundruðum frá sjálfskipuðum „stjórnvitringum” um allsherjar lausn vandamála og töldu þeir sig hina einu sönnu bjargvætti.⁹⁴ Stöðugt eftirlit var haft með því í stjórnstöð Almannavarna ríkisins að allir þættir hjálpar- og björgunarstarfsins gengu fljótt fyrir sig; að hvergi yrði töf né skortur á búnaði þrátt fyrir afar lélega vinnuaðstöðu í stjórnstöðinni. Hún var aðeins tilbúin undir tréverk.⁹⁵ Fjarskiptabúnaður hafði verið settur upp í skyndi og voru lausar lagnir skyldar eftir. En reynt að klára að innrétta stjórnstöðina eins hratt og mögulega hægt var.⁹⁶ Stjórnstöðin var tekin í fulla notkun við gosið þrátt fyrir þennan vanbúnað.⁹⁷

Almannavarnaráð ákvað að heimila ferðir takmarkaðra hópa til skamms tíma og undir ströngu eftirliti. Einnig var skipulögð fréttamannaþjónusta sem átti að veita upplýsingar til almennings.⁹⁸ Þessi fréttamannaþjónusta átti einnig að slá á allar sögusagnir og leiðréttu allan misskilning sem gætti meðal almennings. Sá misskilningur virtist útbreiddur á þessum tíma meðal Vestmannaeyinga að Almannavarnir ríkisins hömluðu flutning á búslóðum og öðrum verðmætum frá Vestmannaeyjum. Þessu má um kenna skiljanlegum hugaræsingi fólks og skorti á upplýsingum, en fréttamannaþjónustan átti einmitt að taka á vanda sem þessum. Sú ákvörðun var tekin að reyna bjarga fyrst þeim

⁹³ Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 6.

⁹⁴ Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 9.

⁹⁵ Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 8.

⁹⁶ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 14. ágúst 1973.

⁹⁷ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 14. ágúst 1973.

⁹⁸ Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 11.

fiski sem var í frystihúsum Vestmannaeyja, en hann var metin á hundruði milljóna króna. Í samhengi við þær fasteignir sem voru í hættu frá gosinu voru þetta smámunir, en heildar fasteignamat á þeim húsum sem voru þarna var fimm milljarðar. Gleymst hafði að setja inn í björgunaráætlunina að bjarga innbúi fólks á fyrstu dögum gossins. Þarna brást almannavarnakerfið við björgun eigna eins og tekið er fram í 1.gr. í almannavarnalögum frá 1967. Á þessum tíma var viðlagasjóður ekki til og ef hús eyðilögðust vegna náttúruhamfara eða styrjalda voru þau ekki bætt af Brunabótafélagi Íslands.⁹⁹ En bæjarstjórn Vestmannaeyja vildi þó ekki láta brottflutning heilla búslóða frá Eyjum hafa forgöngu á þessu stigi, heldur einungis leyfa fólki að taka með sér það nauðsynlegasta. Ekki bætti úr skák að að minnsta kosti einn fréttamaður beinlínis hvatti Eyjamenn opinberlega til að snúa aftur til Vestmannaeyja og ruglaði það marga heimamenn í ríminu.¹⁰⁰

Komið var á fót ákveðnu samstarfsskipulagi milli Almannavarna ríkisins og Flugfélags Íslands um loftbrú milli lands og Eyja. Rætt var um að staðsetja fulltrúa Almannavarna ríkisins í Eyjum til að samræma starfsemi þar, en vegna skorts á mannafla var það ekki hægt að sinni. Almannavarnaráð skorti starfslið og hafði það í för með sér mikla erfiðleika. Almannavarnir fengu tugi manns til að starfa í stjórnstöðinni á meðan á gosinu stóð, en það þurfti einungis fimm manns sem var lágmarksfjöldi fólks til þess að starfsemin gengi eðlilega fyrir sig. Almannavarnir höfðu einungis einn mann á launum fyrir 23. janúar 1973.¹⁰¹ Rauði kross Íslands stofnaði skrifstofu í Hafnarbúð fyrir Vestmannaeyinga. Þar var reynt að leysa húsnæðismál, matar- og fjárskort Eyjamanna. Rauði kross Íslands fékk mörg framlög erlendis frá og gegndi því mikilvæga hlutverki í að úthluta og ráðstafa því fjármagni.¹⁰² Einnig tók Rauði krossinn að sér tölvuskráningu allra Vestmannaeyinga ásamt upplýsingum um bráðabirgðabúsetu.

Samkvæmt beiðni frá almannavarnaráði fór sérfræðingur Sameinuðu þjóðanna og sérfræðingur frá UNESCO¹⁰³ til Vestmannaeyja til þess að kanna ástand og horfur þar.¹⁰⁴

⁹⁹ Guðjón Ármann Eyjólfsson. *Vestmannaeyjar*, bls 257-59.

¹⁰⁰ Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 16.

¹⁰¹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 14. ágúst 1973.

¹⁰² *Í þágu þjóðanna*, bls. 34.

¹⁰³ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

¹⁰⁴ Almannavarnir ríkisins. Minnispunktar almannavarna vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 26.

Ádeilur voru á Almannavarnir ríkisins fyrir að þiggja ekki aðstoð frá erlendum aðilum og félagshópum. Þessi gangrýni átti ekki fullan rétt á sér þar sem varnarliðið hjálpaði til við brottflutning frá Vestmannaeyjum. Samkvæmt bandaríska sendiráðsritaranum Doyle Martin sögðu íslensk stjórnvöld að það væri ekki strax þörf á alþjóðlegri aðstoð þar sem öll björgunarstarfsemi væri nýbyrjuð og ekki væri allt komið fram.¹⁰⁵ En allt kapp var þó lagt á að nýta alla þá aðstoð sem boðin var, jafnt frá innlendum sem erlendum aðilum.¹⁰⁶ Líklegast höfðu stjórnvöld talið að of snemmt væri að þiggja alþjóðlega aðstoð en samt sem áður ekki viljað neita þeirri aðstoð sem byðist. Þetta gæti verið ein skýringin á þeim deilum sem urðu í kringum þetta málefni. Önnur skýring á deilunum gæti verið tengd greinum sem skrifaðar voru í dagblöðin, *Þjóðviljann* og *Tímann* um að íslenska ríkisstjórnin ætti að fara varlega í að þiggja aðstoð og þá sérstaklega frá Bandaríkjamönnum.

Almannavarnaráð fól sérfræðingum Sameinuðu þjóða að mæta í sjónvarpsviðtal til að skýra frá stjórn og framkvæmd björgunarstarfsins, en fjölmiðlafólki fannst almannavarnaráð ekki standa sig vel á vettvangi viðtala í fjölmiðlum. Enn og aftur var ástæðan of fámennst starfslið Almanna- og ríkisins.¹⁰⁷

Hinn 1. mars 1973 hættu almannavarnaráð og Almannavarnir ríkisins öllum afskiptum af gosinu og framkvæmdum innan Vestmannaeyja.¹⁰⁸ Eftir Vestmannaeyjargosið gerðu sveitarfélög um allt land auknar kröfur til Almanna- og ríkisins varðandi viðbúnað og skipulagningu í sérhverju umdæmi.¹⁰⁹

Þrátt fyrir undirmönnun, lítið fjármagn og að áætlanir um brottflutning frá Vestmannaeyjum hafi ekki verið vel kynntar, gekk þessi stærsti brottflutningur Íslandssögunar mjög vel. Eins og Guðjón Ármann Eyjólfsson orðaði það í þjóðernistón í bók sinni *Vestmannaeyjar: byggð og eldgos*: „Þennan dag og næstu daga komu fram beztu þættir kynstofns okkar og íslenzkrar þjóðar; fórnfýsin og hjálpsemin við

¹⁰⁵ Morgunblaðið 24. janúar 1973, bls 11.

¹⁰⁶ Almannavarnir ríkisins. Minnispointar almanna- og ríkisins vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 27.

¹⁰⁷ Almannavarnir ríkisins. Minnispointar almanna- og ríkisins vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 31.

¹⁰⁸ Almannavarnir ríkisins. Minnispointar almanna- og ríkisins vegna jarðeldanna í Vestmannaeyjum 1973, bls 53.

¹⁰⁹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 14. ágúst 1973.

náungann.“¹¹⁰ Perry var ennþá á Íslandi þegar gosið varð og hafði hann mjög jákvæð orð um björgunarstarfið í Vestmannaeyjum að segja: „Almannavarnir hafa unnið sér háan sess, sem þær eiga fyllilega skilið. Það sem var gert í dag hefur aldrei gerzt áður í sögu almannavarna. Ísland þarf aldrei aftur að óttast stórkostlegt manntjón af völdum slíkra náttúruhamfara.“¹¹¹

¹¹⁰ Guðjón Ármann Eyjólfsson. *Vestmannaeyja*, bls 254.

¹¹¹ *Morgunblaðið* 24.janúar 1973, bls 31.

3.1 Snjóflóðin á Neskaupstað 1974 og eftirmálar þess

Á eftir Vestmannaeyjagösinu urðu önnur þáttaskil í þróun Almanna- og Neskaupstaðarríkisins en það voru snjóflóðin á Neskaupstað í desember 1974. Þau vöktu umræðu sem hafði vantað í landinu um snjóflóðahættu og varnir gegn henni. Haldinn var fundur á Neskaupstað 1. júní árið 1971, á honum var rætt um nauðsyn þess að koma á fót skipulögðum undirbúningi í bæjarfélaginu vegna náttúruhamfara. Á fundinum var sérfræðingurinn Perry. Snjóflóð voru ekki efst á blaði á þessum fundi, en þar var sérstaklega rætt um móttöku hópslysa á sjúkrahúsið og flutningsmöguleika á særðum.¹¹² Það er því ekki hægt að segja að varnir gegn náttúruvá hafi verið vanræktar af bæjarstjórn Neskaupstaðar. Almanna- og Neskaupstaðarríkisins báðu um upplýsingar um snjóflóðahættu sem gæti myndast í fjöllum fyrir ofan bæinn.¹¹³ Það er ekki hægt að segja að Almanna- og Neskaupstaðarríkisins hafi brugðist skyldu sinni þótt ekki væri komin nein neyðaráætlun fyrir snjóflóð á þessu svæði. Það var verið að safna saman upplýsingum um snjóflóðahættu. Ef bæjarstjórn Neskaupstaðar hefði verið búin að senda beiðni til Almanna- og Neskaupstaðarríkisins um að gera neyðaráætlun fyrir staðinn vegna snjóflóða hefðu almanna- og Neskaupstaðarríkisins örugglega verið búnar að gera hana ef fjármagn hefði leyft, en það var af skornum skammti á þessum tíma. Það sem gæti hafa seinkað gerð neyðaráætlunar var að íbúar Neskaupstaðar ræddu ekki opinberlega um þá hættu sem skapast gæti út frá snjóflóðum og engum datt víst í hug sá möguleiki að snjóflóð gæti komið yfir byggðina.¹¹⁴

Um kl. 13:50 20. desember árið 1974 féll snjóflóð á Neskaupstað og annað um 20 mínútum síðar. Allt björgunarstarfið einkenndist af miklum samgönguferfiðleikum og fór því mikill tími í að samræma nýtingu mismunandi flutningsmöguleika eftir veðri, færð og frá hvaða landshlutum var flutt. Óskað var eftir því að flugvél Landhelgisgæslunnar varpaði niður gasgrímum og reykjöfunartækjum yfir Neskaupstað, en það var búist við einhverri ammoníakeitrun þar sem skemmdir gætu hafa orðið á vélum og leiðslum í frystihúsinu.¹¹⁵ Almanna- og Neskaupstaðarríkisins nefnd bæjarins setti upp stjórnstöð í símstöðvarhúsinu.¹¹⁶

¹¹² Almanna- og Neskaupstaðarríkisins. Almanna- og Neskaupstaðarríkisins. Skjal dagsett 1. júní 1972.

¹¹³ Almanna- og Neskaupstaðarríkisins. Almanna- og Neskaupstaðarríkisins. Skjal dagsett 11. mars 1974.

¹¹⁴ Hjörleifur Guttormsson. *Snjóflóðin í Neskaupstað*, bls 1.

¹¹⁵ Almanna- og Neskaupstaðarríkisins. Aðgerðir Almanna- og Neskaupstaðarríkisins vegna snjóflóða á Neskaupstað 20. des 1974, bls. 1.

Bæjarstjórinn í Vestmannaeyjum og bæjarfógetinn á Akureyri buðu fram aðstoð, menn og búnað ef þörf krefði. Einnig bauð einn skipstjóri skip sitt til aðstoðar ef áhöfn fengist.¹¹⁷ Sýr, flugvél Landhelgisgæslunnar seinkaði nokkuð vegna óhentugs flugveðurs. Einnig var talið óæskilegt að fljúga til Neskaupstaðar þar sem hávaðinn frá vélunum gæti orðið valdur að öðru snjóflóði. Því var sett bann við öllu flugi í 10 mílna radíus frá Neskaupstað en undantekningar voru leyfðar fyrir Landhelgisgæsluflugvélina Sýr.¹¹⁸ Miklir fjarskiptaörðuleikar komu upp þar sem símastrengurinn til Mjóafjarðar fór í sundur, en símasamband komst á seinna um kvöldið.¹¹⁹

Almannavarnir ríkisins komu í veg fyrir að stórt mengunarslys yrði út frá svartolíu. Hinn 21. desember var fenginn mengunarsérfræðingur frá Siglingamálastofnun til þess að aðstoða við mengunarvarnir.¹²⁰ Ekkert var gert í svartolíumálinu fyrstu dagana eftir snjóflóðið og var bæjarstjórn Neskaupstaðar óánægð yfir þessu aðgerðaleysi Almannavarna ríkisins.¹²¹ Um 600 lestir af svartolíu fóru úr geymi ofan bræðslunnar og verulegur hluti hennar lenti í sjónum. Um 300 lestir hefðu getað bæst við ef ekkert hefði verið að gert. Böðvar Bragason, bæjarfógeti á Neskaupstað, orðaði það svo í *Morgunblaðinu*: „Aðgerðir opinberra aðila til að hindra þessa olíumengun hafa verið gjörsamlega gagnslausar og handahófskenndar...“¹²². Mikið óskipulag var við stjórnun aðgerða vegna olíumengunarinnar. Siglingamálastjórinn, Hjálmar Bárðarson, vísaði hins vegar ábyrgðinni á bæjaryfirvöld. Bæjarstjóri Neskaupstaðar var á öðru máli og sagði: „...olíumengun heyrði undir þá stofnun [Siglingamálastofnun] lögum samkvæmt og hennar væri að bregða við þegar olíumengunar yrði vart“¹²³. Sendar voru flotgirðingar til Neskaupstaðar til að hindra útbreiðslu svartolíunnar, en mjög erfitt reyndist að koma þeim fyrir þar eð það tók langan tíma að koma þeim til Neskaupstaðar; enn vatnaði menn og báta til að koma henni upp, en flestar samgönguleiðir voru lokaðar eða seinfarnar.

¹¹⁶ *Morgunblaðið* 21. desember 1974, bls 48.

¹¹⁷ Almannavarnir ríkisins. Aðgerðir Almannavarna ríkisins vegna snjóflóða á Neskaupstað 20. des 1974, bls. 2.

¹¹⁸ *Morgunblaðið* 22. desember 1974, bls 36.

¹¹⁹ Almannavarnir ríkisins. Aðgerðir Almannavarna ríkisins vegna snjóflóða á Neskaupstað 20. des 1974, bls. 4.

¹²⁰ Almannavarnir ríkisins. Aðgerðir Almannavarna ríkisins vegna snjóflóða á Neskaupstað 20. des 1974, bls. 5.

¹²¹ Almannavarnir ríkisins. Aðgerðir Almannavarna ríkisins vegna snjóflóða á Neskaupstað 20. des 1974, bls. 10.

¹²² *Morgunblaðið* 24. desember 1974, bls 2.

¹²³ *Morgunblaðið* 24. desember 1974, bls 2.

Hjálparlið komu fyrst frá Eskifirði og Seyðisfirði á skipum, en sjósamgöngur voru eina leiðin til og frá Neskaupstað í upphafi. Áætlað var að fljúga á aðfangadag til þess að fara með sendingar en ekki reyndist flugveður til þess. Bæjaryfirvöld Neskaupstaðar töldu ekki brýna þörf fyrir sendinguna og reynt var að láta allt björgunarstarf bíða til 26. desember.¹²⁴

Það var stofnuð snjóflóðanefnd á Neskaupstað síðla sumars árið 1975, en í henni sátu fimm menn.¹²⁵ Endanleg útgáfa af neyðaráætlun fyrir Neskaupstað var tilbúin í lok apríl 1976. Almannaþing ríkisins höfðu hug á að beita sér fyrir fræðslu um þann þátt snjóflóðavarna sem snéri að mati á snjóflóðahættu, ákvarðanatöku um tilflutning fólks og björgun úr snjóflóðum.¹²⁶ Eftir snjóflóðin á Neskaupstað voru haldin námskeið á vegum Almannaþing ríkisins um snjóflóðavarnir.¹²⁷ Almannaþing ríkisins lögðu mikla áherslu á söfnun upplýsinga og af þeirri reynslu sem fengist hafði af snjóflóðinu varðandi náttúruhamfarir og aðra vá. Þessi upplýsingasöfnun var liður í að finna út hvort þær neyðaráætlanir sem voru til staðar hefðu virkað sem skyldi og hvort einhverjir hnökra væru á þeim. Einnig var lögð á það rík áhersla hjá Almannaþing ríkisins á að komast að því hvort tæknilegur veikleiki hamlaði hjálparstarfi.¹²⁸ Sá eini sem kom upp, bæði Vestmannaeyjagöngunum og í snjóflóðunum á Neskaupstað, voru fjarskiptaerfiðleikarnir. Líkt og Perry tók fram í skýrslu sinni fékk fjarskiptatæknin á Íslandi algjöra falleinkunn. Samgöngurnar til og frá Neskaupstað voru svo annar veikleiki sem gerði björgunaraðgerðir erfiðari en ella.

Eftir snjóflóðið á Neskaupstað varð mikil umræða um snjóflóð og snjóflóðavarnir. Í kjölfar hennar fengu Almannaþing ríkisins í apríl 1975, hingað til lands forstjóra snjó- og snjóflóðarannsóknastofnunar svissneska ríkisins Davos, dr. Marcel R. de Quervain. Quervain samdi skýrslu varðandi snjóflóðavarnir á vegum Almannaþing ríkisins og fjallaði þar sérstaklega um þá þrjá staði sem hann skoðaði: Neskaupstað, Seyðisfjörð og

¹²⁴ Almannaþing ríkisins. Aðgerðir Almannaþing ríkisins vegna snjóflóða á Neskaupstað 20. des 1974, bls. 12-13.

¹²⁵ *Þjóðviljinn* 19. september 1976, bls 12.

¹²⁶ Almannaþing ríkisins. Tilkygningar útvarps v/ snjóflóða á Neskaupstað. Skjal dagsett 17. október 1978.

¹²⁷ Almannaþing ríkisins. Tilkygningar útvarps v/ snjóflóða á Neskaupstað. Skjal dagsett 28. nóvember 1979.

¹²⁸ Almannaþing ríkisins. Tilkygningar útvarps v/ snjóflóða á Neskaupstað. Skjal dagsett 3. desember 1980.

Siglufjörð. Einnig lagði hann mat á áætlaðar nýbyggingar á Eskifirði þrátt fyrir að hafa ekki skoðað staðinn.¹²⁹ Eskfirðingar tóku ekki vel í þetta mat hjá Quervain og hættu ekki við áætlaðar nýbyggingar á hættusvæðum sem Quervain tilgreindi.¹³⁰ Þeir þrír kaupstaðir sem Quervain skoðaði áttu það sameiginlegt að flest húsin og mörg iðnaðarhúsnæðin voru kominn út fyrir öruggt svæði fyrir snjóflóðum og jafnvel kominn langt inn á hættusvæðin og hátt upp í hlíðarnar.¹³¹ Helsta vandamálið sem Quervain stóð frammi fyrir við athuganir sínar var hve vantaði mikið af upplýsingum um þau snjóflóð sem þegar höfðu fallið. Helstu heimildirnar voru annálar. Aðalatriðið í því sem Quervain lagði til vegna snjóflóðavarna á Íslandi var að nauðsynlegt væri að skrásögu snjóflóða með tilliti til veðurfars á hverjum stað fyrir sig. Einnig þyrfti að búa til snjóflóðakort yfir þau svæði, sem eru í byggð þrátt fyrir snjóflóðahættu. Hann taldi þörf á að rannsaka samhengið á milli snjóflóða, snjókomu og landslagsins á hverju svæði fyrir sig.¹³² Quervain lagði einnig fram tillögur um hvernig hægt væri að framkvæma athuganir á snjóflóðahættu á Íslandi. Ein tillagan var sú að Almannavarnir ríkisins settu einn einstakling í vinnu við að fylgjast með og rannsaka snjóflóð. Þessi einstaklingur þyrfti að þekkja til snjóflóða í vísindalegum skilningi.¹³³ Einnig taldi Quervain mjög mikilvægt að áreiðanlegt viðvörðunarkerfi væri til staðar í þeim landshlutum þar sem mikið væri um snjóflóð eða mikil hætta vegna þeirra. Þessi viðvörðunarkerfi væru svo tengd einni aðalstöð.¹³⁴ Almannavarnir ríkisins hófu í framhaldi af þessu að gera snjóflóðakort með öllum þekktum snjóflóðum og hvernig þau féllu. Þannig væri hægt að áætla hvernig næstu snjóflóð féllu og gera neyðaáætlanir kringum þær. Á þessum tíma voru ekki til snjóflóðavarnir að neinu ráði. Á Siglufirði voru notuð nylon net til þess að verja húsin fyrir neðan snjóflóðahættu.¹³⁵ Væntanlega voru þetta bara venjuleg fiskinet til þess að sporna við því að snjóhengjur mynduðust. Þótt Íslendingar þekktu þá hættu sem stafaði af snjóflóðum voru ekki sett lög um snjóflóðavarnir fyrr en árið 1985,¹³⁶ um 10 árum eftir snjóflóðið á Neskaupstað. Þau voru síðan endurskoðuð eftir snjóflóðin á Súðavík og

¹²⁹ *Vísir* 28. október 1975, bls 1.

¹³⁰ *Vísir* 17. nóvember 1975, bls 9.

¹³¹ Quervain, M.R.de. *Avalanche problems of Iceland*, bls. 1-2.

¹³² Quervain, M.R.de. *Avalanche problems of Iceland*, bls. 22.

¹³³ Quervain, M.R.de. *Avalanche problems of Iceland*, bls. 4.

¹³⁴ Quervain, M.R.de. *Avalanche problems of Iceland*, bls. 4.

¹³⁵ Quervain, M.R.de. *Avalanche problems of Iceland*, bls. 19.

¹³⁶ Hilmar Garðarsson. *Saga Veðurstofu Íslands*, bls. 298.

Flateyri árið 1995 og ný lög komu um snjóflóðavarnir árið 1997. Bæjarfélögin voru e.t.v. ekki með snjóflóðahættu í huga þegar verið var að byggja íbúðarhúsnæði, iðnaðarhúsnæði eða leggja vegi til og frá bæjunum. Á Seyðisfirði var til að mynda verið að byggja ný íbúðarhúsnæði á snjóflóðahættusvæði. Einnig var vegurinn til flugvallarins í mikilli hættu á mörgum stöðum, en það var hægt að komast til flugvallarins á báti.¹³⁷ Quervain var ekki eini sérfræðingurinn sem kom til Íslands til að kanna snjóflóðahættur. Fengnir voru tveir sérfræðingar frá Noregi, yfirmenn Snjóflóðarannsóknarstöðvarinnar í Ósló, til að gera athugun á aðstæðunum í Neskaupstað seinni part ársins 1975. Þeir lögðu mat á snjóflóðahættu og komu með tillögur að varnavirki.¹³⁸ Almanna- og Almannavarnanefnd bæjarins lét á þessum tíma gera rýmingaráætlun í samræmi við álit norsku sérfræðingana.¹³⁹

Vegna komu Quervain til Íslands eflidist umræðan um snjóflóðavarnir hér á landi og sérstaklega innan Almannavarna ríkisins. Einnig fóru mörg bæjarfélög að líta snjóflóð og snjóflóðavarnir öðrum augum þótt skýrsla Quervain væri almennt yfirlit yfir snjóflóðahættu. Í framhaldinu var einn maður sendur til Sviss á vegum Almannavarna ríkisins til að afla sér þekkingu tengda snjóflóðum - á verkfræðilegum grundvelli.¹⁴⁰ Þrír menn fóru til Noregs og Sviss til að kynna sér snjóflóðavarnir, björgunarþáttinn tengdan þeim, innri gerð snævarins, snjóflóðaspár og verkfræðilegan þátt þeirra. Einnig fóru þeir til snjóflóðarannsóknarstöðvarinnar í Davos þar sem Quervain var forstjóri.¹⁴¹ Í skýrslunni sýndi Quervain hvernig væri hægt að reikna út hegðun snjóflóða eftir landslagi. Þessir útreikningar gátu hjálpað verðandi íslenskum snjóflóðafræðingum í rannsóknum á snjóflóðum. Þrátt fyrir að íbúar í Eskifirði höfðu ekki tekið vel á móti þeim athugasemdum sem Quervain lagði fram í skýrslunni nýttu Almannavarnir ríkisins sér þær og gátu þar með lagt grunninn að snjóflóðavarnakerfi á Íslandi. Þannig átti sú aðstoð sem Quervain bauð Almannavörnum ríkisins stóran þátt í uppbyggingu snjóflóðavarna á Íslandi.

¹³⁷ Quervain, M.R.de. *Avalanche problems of Iceland*, bls. 17.

¹³⁸ *Þjóðviljinn* 19. september 1976, bls 12.

¹³⁹ Hilmar Garðarsson. *Saga Veðurstofu Íslands*, bls. 296.

¹⁴⁰ *Dagblaðið* 29. október 1975, bls 3.

¹⁴¹ *Þjóðviljinn* 19. september 1976, bls 13.

4. Fjárhagserfiðleikar Almannavarna ríkisins á 8. áratugnum

Vestmannaeyjagosið sýndi íslensku þjóðinni að Almannavarnir ríkisins gátu staðið undir því að flytja um 5000 íbúa frá Vestmannaeyjum og bjargað húsum og innbúinu. Einnig var hægt að koma þessu flóttafólki fyrir hjá fjölskyldum eða á tímabundnum heimilum á meðan þeim var ekki leyft að snúa aftur heim. Þrátt fyrir þessa miklu vinnu af hálfu Almannavarna ríkisins og þeirra sjálfboðaliða sem voru í samstarfi við þær, var fjármagn til almannavarna ekki aukið og ekki var bætt við nýju starfsfólki nema tímabundið. 14 manns unnu hjá Almannavörnum ríkisins eftir gosið en þeim var síðan fækkað í sex manns síðar á árinu 1973 og svo í þrjá í byrjun árs 1974.¹⁴² Af þessum þrem var einn þeirra skrifstofustúlka þannig að hinir tveir þurftu einir að standa vaktir, gera áætlanir fyrir sveitarfélög og ferðast út um allt land til að sinna fræðslustarfi. Almannavarnir ríkisins töldu sig þurfa að fá 15 milljónir til að geta haldið starfseminni gangandi, en fengu aðeins 6 milljónir, svo það var ekkert annað að gera en að segja upp starfsfólki.¹⁴³ Þetta fólk átti í erfiðleikum með að fá laun sín greidd og enginn var fastráðinn. Almannavarnir fóru fram á að það væru tveir menn fastráðnir svo hægt væri að koma starfseminni í fastara form. Einnig var óskað eftir að ráða tvær skrifstofustúlkur, ásamt birgða- og stjórnstöðvarverði til gæslu á búnaði og stjórnstöð Almannavarna ríkisins. Þessu var hafnað af nefnd á vegum ríkisins tveimur mánuðum eftir að tillagan barst.¹⁴⁴ Almannavörnum ríkisins var síðar heimilt að ráða erindreka.¹⁴⁵ Erindrekin átti að fara á hinar ýmsu ráðstefnur um almannavarnir í öðrum löndum og safna saman þeim upplýsingum sem gætu nýst Almannavörnum ríkisins við gerð neyðaráætlana og uppbyggingu neyðarvarna. Starfsmannamál hjá Almannavörnum ríkisins voru sífellt til vandræða þar sem tveir sérþjálfaðir starfsmenn ætluðu að hætta störfum hjá Almannavörnum ríkisins í upphafi ársins 1976 ef ekki yrði gengið frá staðfestri ráðningu þeirra fyrir þann tíma. Fjórir einstaklingar störfuðu hjá Almannavörnum ríkisins á þessum

¹⁴² *Vísir* 24. janúar 1974, bls 20.

¹⁴³ *Vísir* 22. janúar 1974, bls 16.

¹⁴⁴ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 1. nóvember 1973.

¹⁴⁵ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 8. febrúar 1974.

tíma en aðeins var heimild fyrir einum.¹⁴⁶ Fullyrða má að ef þessir einstaklingar hefðu ekki trú á að hægt væri að setja upp skilvirkt almannavarnakerfi á Íslandi þá hefði verið líklegt að Almannavarnir ríkisins hefðu lagst af um óákveðinn tíma.

Fjárveiting til Almannavarna ríkisins fyrir árið 1975 náði einungis fram að mánaðarmótum ágúst-september, en fjársultur var viðvarandi vandamál hjá stofnuninni vegna efnahagskreppunnar. Þeir gátu til dæmis ekki vegna fjárskorts sent lækni út til Noregs til að taka þátt í ráðstefnu um hópslys þar eð dómsmálaráðuneytið hafnaði beiðni um fjármögnun ferðarinnar. Megin ástæða þess að stofnunin fór fram úr fjárlögum árið 1975, eins og undanfarin ár, var sú að Almannavarnir voru með skipulagt neyðarkerfi næstum um allt land og tilbúnar til að takast fyrirvaralaust á við vá. Áður voru Almannavarnir ríkisins einungis skrifstofustofnun eða til ársins 1972. Fjárlögin á þeim tíma gerðu ekki ráð fyrir rekstri stjórnstöðvar og tæknilegum útbúnaði, eftirlitskerfi og viðbúnaði til að mæta vá ásamt sérþjálfuðu lágmarks starfsliði. Önnur ástæða voru snjóflóðin á Neskaupstað í árslok 1974. Viðlagasjóður hafði hvorki greitt Almannavörnum ríkisins þann kostnað sem hlaust af snjóflóðunum á Neskaupstað og þeim útbúnaði og tækjakostnað sem fylgdi né kostnað þeirra við Vestmannaeyjagosið.¹⁴⁷

Vegna náttúruhamfaranna í Mývatnssveit árið 1975 og aðvaranna jarðvísindamanna í júní 1976 um auknar líkur á eldgosu á því svæði, höfðu Almannavarnir ríkisins unnið að gerð varnaráætla og viðbúnaðar. Það var rætt um að byggja varnargarða til þessa að beina fljótandi hrauni burt frá Kröfluvirkjun og Reykjahlíðarhverfi.¹⁴⁸ Almannavarnir ríkisins höfðu ekki nægt fjármagn til að byggja varnargarðana. Þessum aðgerðum var því beint til viðlagatrygginga Íslands sem veittu 3,5 milljóna króna framlag til varnargarðanna.¹⁴⁹ Ekki var neinu fjármagni varið til almannavarna fyrr en einhver hætta hafði skapast. Á þessum tíma var efnahagsástandið mjög bágborið. Bæjarstjórn Neskaupstaðar skoraði á ríkisstjórn og Alþingi að setja lög til að tryggja áframhaldandi snjóflóðarannsóknir og eftirlit með snjóflóðahættu og studdi þá

¹⁴⁶ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 5.febrúar 1976.

¹⁴⁷ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 17. nóvember 1975.

¹⁴⁸ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 30. júní 1976.

¹⁴⁹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 23. ágúst 1976.

hugmynd að komið yrði á fót gagnabanka og landshlutastöðvum til að safna upplýsingum um snjóflóðahættu.¹⁵⁰

Almannavarnir ríkisins fóru þess á leit við dómsmálaráðuneytið að fá fjárveitingu fyrir tveimur vaktmönnum á jarðskjálftamælistöð í Mývatnssveit í fjórar vikur. Einnig var óskað eftir aukafjárveitingu fyrir sérstökum sérfræðings til að vera á svæðinu í sex vikur, vegna mikillar jarðhræringa á Kröflusvæðinu.¹⁵¹ Einn veikasti hlekkurinn í almannavörnum og öryggismálum Mývatnssveitar var eins og annars staðar á landinu, skortur á víðtæku upplýsinga- og fjarskiptakerfi.¹⁵²

¹⁵⁰ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 13. desember 1976.

¹⁵¹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 29. september 1978.

¹⁵² ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 11. október 1978.

4.1 Aronskan á 8. áratugnum

Þegar Almannavarnir ríkisins börðust fyrir því að fá aukið fjármagn á 7. og 8. Áratuginum, blandaðist umræðan um almannavarnir við hina svokölluð aronsku, en hún var nefnd eftir Aroni Guðbrandssyni sem stofnaði Kauphöllina árið 1939.¹⁵³ Þeir sem aðhylltust aronskuna vildu að Bandaríkjamenn borguðu leigu fyrir að vera með herstöð í Keflavík. Það fjármagn sem hefði verið hægt að afla með leigutekjunum hefði mátt nota til ýmissa þarfa eins og að laga fjarskiptatæknina á Íslandi eða efla samgöngukerfið. Aron lagði til að íslensk stjórnvöld færu fram á við Bandaríkjamenn að þeir legðu fram fjármagn til þess að leggja betri hringveg um landið. Rök Arons fyrir því voru að á veturna væri erfitt að flytja hergögn frá herstöðinni um landið lengra en í Kollafjörð á vesturleiðinni og austur í Flóa á austurleiðinni. Íslenska ríkisstjórnin lagði fyrir Bandaríkjamenn tillögu um að malbika vegi um Ísland, en það á það fyrst og fremst litið sem efnahagsaðstoð¹⁵⁴ frekar en lausn til að bæta samgöngurnar á Íslandi. Ríkisstjórnin leitaði eftir efnahagsaðstoð til Bandaríkjamanna og NATO þar sem miklar efnahagsþrengingar voru í landinu. Lagði Aron það til að „...verndararnir legðu fram fé til þess að byggja stórt og vandað sjúkrahús á hverasvæði á Suðurlandi...“¹⁵⁵ þar sem ekkert sjúkrahús eða önnur aðstaða var til staðar á öllu Suðurlandinu sem gæti tekið við slösuðu fólki ef sprengjur féllu á þéttbýlisstaðina á Suðurlandi. Í skoðanakönnun sem Sjálfstæðisflokkurinn gerði voru flestir Íslendingar sammála því að Bandaríkjamenn ættu greiða fyrir að vera með herstöð á Íslandi; þannig væri hægt að fá erlendan gjaldmiðil til landsins, en nokkrir stjórnámálmenn voru á móti því. Geir Hallgrímsson, forsætisráðherra og formaður Sjálfstæðisflokksins, var andstæðingur landsleigunnar og lýsti því eindregið yfir: „... að enginn fengi hann til að koma slíkri landsleigu í höfn, þeir sem ætluðust til þess gætu strikað hann út af lista Sjálfstæðisflokksins í alþingiskosningum.“¹⁵⁶ Þjóðarstoltið var greinilega mikilvægara en að rétta efnahaginn við á þessum tíma. Ríkisstjórnin þurfti að sýna umheiminum að íslenska þjóðin gæti séð um sig sjálf. Aron setti fram nokkrar hugmyndir um hvaða framkvæmdir Bandaríkjamenn vildu ráðast í á

¹⁵³ *Dagblaðið* 9. nóvember 1977, bls 13.

¹⁵⁴ Valur Ingimundarson. *Uppgjör við unheiminn*, bls. 114.

¹⁵⁵ *Vísir* 1. desember 1975, bls 5.

¹⁵⁶ *Morgunblaðið* 11. desember 1977, bls 22-23.

Íslandi í staðinn fyrir fá að hafa herstöð á Íslandi, en fengu ekki að framkvæma. Þeim var til dæmis ekki leyft að byggja höfn í Njarðvík eða á Geldinganesi. Aron hélt því einnig fram að Bandaríkjamenn vildu malbika veg frá Keflavík til Hvalfjarðar til þess að reyna að bæta samgöngur á milli herstöðvarinnar í Keflavík og flotastöðvarinnar í Hvalfirði. Sú hugmynd náði ekki lengra en á pappír þar sem þeim var synjað um leyfis.¹⁵⁷ Hefði íslenska ríkisstjórnin fengið Bandaríkjamenn til að leggja þessa „hraðbraut“ á milli Keflavíkur og Hvalfjarðar gæfi það kost á mun hraðari og skilvirkari rýmingu á höfuðborgarsvæðinu en það gerir í dag. Það sem helst er að gatnakerfinu, sem tafið gæti rýmingu, eru svokallaðir flöskuhálsar, en þeir myndast þegar nokkrar akreinar sameinast í eina. Enn í dag er allir vegir af höfuðborgarsvæðinu einbreiðir, það er með eina akrein í hvora áttina, nema vegurinn frá Reykjavík til Keflavíkur. Þessir flöskuhálsar gætu myndað gífurlegar umferðarteppur ef rýma þyrfti að allt höfuðborgarsvæðið snögglega. Einnig vildu Bandaríkjamenn byggja stóran varaflugvöll fyrir allt norðurhvel jarðar í Aðaldalshrauni skammt frá Húsavík og var búið að veita fimm milljón dollara fjárveitingu frá Bandaríkjunum til þeirra framkvæmda, en hann var ekki byggður.¹⁵⁸

Dr. Josef Luns framkvæmdarstjóri NATO sagði í ræðu í Brussel árið 1976, að ef Atlantshafsbandalagið missti Ísland úr bandalaginu þyrftu Bandaríkjamenn að koma sér upp fjórum nýjum herskipaflotum sem myndi kosta þá um 4620 milljarða íslenskra króna.¹⁵⁹ Þessar fjárhæðir sýndu hversu mikilvægt það var fyrir NATO að vera með herstöð á Íslandi á tíma kalda stríðsins. En af hverju voru stjórnámálamennirnir svo mótfallnir því að láta NATO eða Bandaríkjamenn borga leigu fyrir herstöðina? Eitt af því sem kemur til greina er að sumir héldu að Ísland yrði háð fjárveitingum frá Bandaríkjamönnum eða stjórnvöld væru með því að þiggja peninga að selja Ísland, eins og Bessí Jóhannsdóttir varaborgarfulltrúi hélt fram í grein sem hún skrifaði í *Morgunblaðið*. Þar vitnaði hún í sjálfstæðisbaráttu Íslendinga við Dani, þar sem mikil áhersla var lögð á fjárforræðið: „Einstaklingar og ríki verða ekki sjálfstæð nema þau ráði yfir eigin fjárhag. Verðum við sjálfstæð lengi eftir að við erum komin á fjárlög í Bandaríkjunum? Eða viljum við verða 51. ríki Bandaríkjanna?“¹⁶⁰ Þetta gæti hafa hrætt

¹⁵⁷ *Dagblaðið* 9. nóvember 1977, bls 15.

¹⁵⁸ *Dagblaðið* 9. nóvember 1977, bls 15.

¹⁵⁹ *Dagblaðið* 9. nóvember 1977, bls 14.

¹⁶⁰ *Morgunblaðið* 4. janúar 1978, Bls 11.

einhverja Íslendinga, en það var ekki liðinn langur tími frá því að Ísland fékk sjálfstæði. Íslendingar fengu samt sem áður aðstoð að utan þrátt fyrir þessa tregðu stjórnámálanna varðandi að þiggja ekki aðstoð frá öðrum löndum. Bandaríkjamenn keyptu upp alla þá skreið sem hafði safnast upp hjá skreiðarframleiðendum í gegnum Alþjóða Rauða krossinn.¹⁶¹

Þá fjármuni sem hefðu geta fengist vegna leigu Bandaríkjahers á Íslandi hefði verið hægt að nota til að bæta almannavarnakerfið allverulega og aukið rannsóknir á þeim náttúruvám sem eru til staðar á Íslandi. En þessi kostur var aldrei raunverulega inni í myndinni því að ráðamenn voru afhuga hugmyndinni um að taka leigu fyrir herstöðvaréttindi.

¹⁶¹ Valur Ingimundarson. *Uppgjör við umheiminn*, bls. 114.

5. Skýrsla almannavarnaráðs 1978: Landskjálfti á Suðurlandi

Fyrsta alvöru skýrslan sem var gerð eingöngu af íslenskum sérfræðingum um náttúruvá á Íslandi var gefin út árið 1978 og hét hún „Landskjálfti á Suðurlandi“. Í skýrslunni var fjallað um þá hættu sem gæti skapast vegna jarðskjálfta á Suðurlandi. Almannavarnaráð ákvað í apríl árið 1976 að skipa vinnuhóp sem samanstóð af eftirfarandi sérfræðingum: byggingarverkfræðingi, jarðeðlisfræðingi, skipulagsstjóra ríkisins, formanni Almannavarna ríkisins og framkvæmdarstjóra Samtaka sveitarfélaga í Suðurlandskjördæmi.¹⁶²

Miklar athuganir og vinna var lögð í að rannsaka þessa hættu, sem hefur hrist Suðurlandið svo öldum skiptir. Gamlar heimildir voru kannaðar til svo unnt væri niður að kortleggja hvar og hvenær jarðskjálftar hefðu dunið yfir þetta svæði. Það var einnig reynt að finna einhverskonar samhengi á milli skráðra jarðskjálfta og þá reynt að rannsaka hvort að það væri möguleiki á að sjá aðdraganda jarðskjálfta sem gæti jafnvel leitt til jarðskjálftaspáa. Mikilvægt þótti og að skoða þau mannvirki sem þegar voru reist á mögulegu jarðskjálftasvæði með tilliti til jarðskjálftaþols og einnig reynt að setja upp reglur um byggingarsamþykktir og styrkleika nýbygginga á svæðinu. Áætlanir fyrir hjálparstarf og viðbrögð við jarðskjálftum miðuðust aðallega við tjón og meiðsli vegna jarðskjálfta þá væntanlega helst rústabjörgun. Eitt af aðalatriðunum sem vinnuhópurinn setti fram var að oft gætu óskipulögð og vanhugsuð viðbrögð orsakað meira tjón en upprunalega hættan.¹⁶³ Annað mikilvægt atriði sem þessi vinnuhópur lagði fram í skýrslunni var það að veita þyrfti almenningi góða fræðslu um hvað ætti að gera eftir að jarðskjálfti hefði dunið yfir og hvert ætti að leita eftir aðstoð. Áhugavert er að sjá þá forgangsröðun sem var upp á þessum tíma, en það sem var efst á lista yfir það sem bjarga átti fyrst voru „bankar og peningastofnanir“ á meðan „búslóðir og aðrar persónulegar eigur“ voru neðst á listanum. Segja má að hið sama gildi enn í dag, þar sem ríkið bjargar fyrst bönkum og fjármálastofnunum á meðan almenningur fær að mæta afgangi.

¹⁶² *Landskjálfti á suðurlandi*, bls. 3.

¹⁶³ *Landskjálfti á suðurlandi*, bls. 33.

Þrátt fyrir að mikil vinna og rannsóknir hafi verið lögð í þessa skýrslu og hún send til alþingismanna, ríkisstjórnar, sveitastjórna um allt land og vísindastofnana þá var lítið sem ekkert gert í tæplega 20 ár þar eð einfaldlega skorti til þess vilja og fjármagn.¹⁶⁴ Þessi skýrsla gerði þó eitthvert gagn þar sem jarðskjálftamælingar bötnuðu til muna og einnig voru orkukerfi og brýr styrktar. Þrátt fyrir efnahagsþrengingar á þessum tíma var sett fjármagn í almannavarnir, eftir að þjóðin og ríkisstjórnin opnuðu augun betur fyrir þeirri náttúruvá sem víða er til staðar á Íslandi og skapar hættu fyrir íbúa víðsvegar um landið. Líkt og Guðjón Petersen sagði í skýrslunni: „Reynsla forfeðranna hefur rykfallið...náttúruhamfarir hafa opnað augu okkar og kennt okkur að vissara er að vera við því búin að náttúra landsins skipti skapi.“¹⁶⁵ Samt sem áður var ekki tekið tillit til niðurstöðu skýrslunnar.

¹⁶⁴ DV 21. nóvember 1995, bls 2.

¹⁶⁵ *Landskjálfti á suðurlandi*, bls. 2.

Niðurstöður

Í þessari ritgerð er leitast við sýna fram á hvaða atriði það voru sem þóttu mikilvægust í þróun Almannavarna ríkisins frá því að loftvarnarnefnd Reykjavíkur var stofnuð árið 1951 til ársins 1978 þegar skýrslan „Landskjálfti á Suðurlandi“ kom út, en með henni urðu þáttaskil í þróun almannavarna á Íslandi. Við stofnun loftvarnarnefndar Reykjavíkur varð til sá grunnur sem þurfti til að stofna Almannavarnir ríkisins árið 1962. Það var ekki óeðlilegt að megin áherslan hjá Almannavörnum ríkisins hafi fyrst og fremst verið á varnir gegn hernaðarátökum. Það sem réði því var hættan á kjarnorkustríði risaveldanna tveggja, Bandaríkjanna og Sovétríkjanna, þegar kalda stríðið stóð sem hæst. Vegna þess að Bandaríkjaher hafði herstöð í Keflavík var talið líklegt að Ísland drægist inn í stríðsátökin, þar sem Sovétmenn gætu gert tilraun til þess að sprengja upp flugvöllinn með kjarnorkusprengju. Ef til þess kæmi vildu íslenskir ráðamenn vera viðbúnir þeirri hættu sem gæti myndast vegna kjarnorkusprengingarinnar og geislavirks úrfalls. Skýrslan eftir Ágúst Valfells er skýrt dæmi um hvernig hugsun ríkistjórnarinnar var á tíma kalda stríðsins. Þessi hræðsla var ekki einungis hér á Íslandi heldur náði hún til flestra landa. Það er því ekki hægt að tala um að það hafi verið röng forgangsröðun hjá Almannavörnum ríkisins að huga fyrst að vörnum gegn hernaðarátökum. Hinn nýi kafli um náttúruvá í almannavarna lögum 1967 var þó eðlileg þróun miðað við að Íslendingar höfðu aldrei lent í beinni þátttöku í stríði og var í samræmi við þróun í öðrum löndum..

Það var mjög mikilvægt fyrir Almannavarnir ríkisins á fyrstu árum sínum að geta sent einstaklinga til annarra Norðurlanda tá námskeið um almannavarnir. Einnig var þetta samband mikilvægt til að safna saman upplýsingum um hvernig nágrannaþjóðirnar höguðu almannavörnum sínum og hvort hægt væri að yfirfæra eitthvað af þeirra vinnubrögðum yfir á íslenskar aðstæður. Sú aðstoð og þekking sem Almannavarnir ríkisins fengu frá öðrum Norðurlöndum, NATO og Sameinuðu þjóðunum var ómissandi skref í þróun skilvirks almannavarnakerfis á Íslandi. Koma Will H. Perry og dr. M. R. de Quervain til Íslands er skýrasta dæmið um hversu mikilvægt það var að fá erlenda þekkingu á sviði neyðarvarna gegn náttúruvá. Þær skýrslur sem þeir létu Almannavörnum ríkisins í té eftir dvöl sína á Íslandi var stórt skref í starfsemi almannavarna á Íslandi. Fullyrða má að skýrslur þessara tveggja sérfræðinga gáfu það til kynna Almannavarnir

ríkisins höfðu byggt upp skilvirkar almannavarnir, þrátt fyrir mikla fjárhagserfiðleika og skort á starfsfólki. Það sýndi sig hversu mikilvægt var að hafa virkt almannavarnakerfi á Íslandi þar sem mikið er um hættur vegna óblíðrar náttúru.

Það er næstum ógerlegt að segja hvernig þróun Almannavarna ríkisins hefði orðið án Vestmannaeyjagossins og snjóflóðanna á Neskaupstað. En eitt er víst að án þeirra sjálfboðaliða sem aðstoðuðu Almannavarnir ríkisins – hvort sem var í stjórnstöðinni eða úti á hamfarasvæðinu – hefðu miklar líkur verið á að almannavarnakerfið hefði riðað til falls á Íslandi. Sjálfboðaliðar og önnur hjálparsamtök hafa alltaf verið kjarninn í almannavörnum hérlendis og án þeirra hefði íslenska ríkið þurft að veita umtalsverðu fjármagni til að halda úti vel þjálfuðu og vel útbúnu björgunarliði ef mynda ætti þann kjarna sem sjálfboðaliðar eru í dag. Ýmsar sjálfstæðar stofnanir hafa einnig unnið í þágu Almannavarna ríkisins og hafa þær haft sín áhrif á þróun almannavarna á Íslandi. Nýlegustu dæmin voru þegar Veðurstofa Íslands fylgdist náið með og gaf út nýjar öskufallsspár vegna eldgosins í Eyjafjallajökli árið 2010 og þegar Almannavarnir ríkisins voru í samstarfi við sóttvarnalækni vegna svínaflensufaraldsins árið 2009.

Fjármagnserfiðleikar Almannavarna ríkisins hægðu verulega á þróun almannavarna á Íslandi. Þótt fjármagn hafi verið af skornum skammti og þá aðallega á 8. áratugnum lögðust Almannavarnir ríkisins ekki niður eins og loftvarnarnefnd Reykjavíkur gerði. Vestmannaeyjagosið sýnir hvernig Almannavarnir ríkisins létu ekki fjárhagserfiðleikana hindra sig í að sinna skyldum sínum. Þeim tókst að koma upp skilvirkum vörnum gegn náttúruvá og vernda almenning Íslands frá mannfalli og eignatjóni. Þegar nýju almannavarnalögin voru sett árið 2008 þá var höfuð áherslan lögð á 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 heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsóttu eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið.¹⁶⁶

¹⁶⁶ www.althingi.is Leita: Lög um almannavarnir, lög nr. 82, 12. júní 2008

Þessi áhersla hefur verið hornsteinn í þróun Almannavarna ríkisins frá stofnun þeirra árið 1962 og mun líklega vera um ókomna tíð.

Viðauki I: Hlutverk og þátttaka félagasamtaka í Almannavörnum ríkisins

Í öðrum kafla þingsályktunartillögunnar frá árinu 1962 er vikið að aðstoð hjálparveita áhugamanna eða félagasamtaka 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.¹⁶⁷ Framkvæmd þessara ákvæða hlýtur að verða mun auðveldari en ella ef til þátttöku í slíku starfi og þjálfun fást áhugamenn á hinum ýmsu stöðum. Hjálparfélög og önnur félagasamtök sem eru uppbyggð af sjálfbóðaliðum hafa alltaf fylgt Almannavörnum ríkisins þótt þau tilheyri þeim ekki beint samkvæmt stjórnskipulagi. Í flestum byggðarlögum á Íslandi, a. m. k. á öllum þéttbýlum svæðum, eru þegar starfandi deildir úr Slysavarnarfélagi Íslands og Rauða krossi Íslands, auk Landsambands Hjálparveit skáta og Flugbjörgunarsveita á nokkrum stöðum.¹⁶⁸ Lá því beinast við að Almannavarnir nýttu sér reynslu þessara félagasamtaka til að styrkja varnir í hverju byggðarlagi. Þau hafa alltaf verið reiðubúin að leggja fram aðstoð sína og heyra tímabundið undir Almannavarnir ríkisins í hættuástandi. Þessi félagasamtök starfa engu að síður algerlega sjálfstætt.

Í upphafi áttu almannavarnanefndir að leita samstarfs við starfandi félagasamtök sem höfðu slyshjálpar- og björgunarsveitir innan sinna vébanda. Þessar sveitir áttu að mynda kjarna almannavarnarsveitanna í því byggðarlagi sem félagssamtökin voru staðsett. Með þessu þurftu Almannavarnir ríkisins eða ríkið ekki að leggja til fjármagn í launakostnað starfsmanna þar sem þetta voru félög sjálfbóðaliða. Almannavarnanefndirnar áttu að tilgreina þann búnað og þá þjálfun sem nauðsynleg væri og hlutast til um útvegum búnaðar og framkvæmd þjálfunar.¹⁶⁹ Ekki var talin ástæða til að setja í lög um almannavarnir bein ákvæði um samstarf almannavarnanefnda og þeirra félagssamtaka sem áttu að hjálpa Almannavörnum ríkisins, enda um framkvæmdaatriði að ræða, sem fellur undir 2. tölulið 9. gr laganna.¹⁷⁰

¹⁶⁷ *Stjórnartíðindi* 1962 A-deild, bls 281-282.

¹⁶⁸ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 10. október 1966.

¹⁶⁹ ÞÍ. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Skjal dagsett 10. október 1966.

¹⁷⁰ *Stjórnartíðindi* 1962 A-deild, bls 281-282.

Rauði kross Íslands gerði formlegan samning við Almannavarnir ríkisins árið 1974 um að Rauði krossinn sinnti fjöldahjálp og félagslegu hjálparstarfi á vettvangi hamfara á neyðartímum.¹⁷¹ Samkvæmt þeim samningi átti Rauði kross Íslands að setja upp og reka fjöldahjálparstöðvar þar sem fara átti fram skráning, vistun og umönnun þeirra sem áfallið hafði dunið yfir. Þetta samkomulag var lítillega endurskoðað, fyrst árið 1979 og síðar árið 1986.¹⁷² Árið 1979 var komið á fót samstarfsnefnd milli Almannavarna ríkisins, Landssambands Flugbjörgunarsveita, Landssambands hjálparveita skáta, Rauða kross Íslands og Slysavarnafélags Íslands og var hún nefnd Björgunar- og líknarmálanefnd. Í þessari nefnd var rætt um og leitað eftir úrlausnum á sameiginlegum hagsmunamálum áður nefndra félagasamtaka. Miklar framfarir voru í öllu björgunar- og hjálparstarfi eftir að þessi nefnd var stofnuð. Nefndin fékk síðan annað nafn árið 1995 og var þá kölluð Samstarfsnefnd um skipan hjálparliðs almannavarna.¹⁷³ Með því merkilegasta sem hefur einkennt íslenska björgunarstarfið er að allir sem koma að því eru sjálfbóðaliðar. Það hefur verið lykilatriði í almannavarnakerfi á Íslandi.

Slysavarnafélagið Landsbjörg á rætur að rekja allt til ársins 1918 þegar Björgunarfélag Vestmannaeyinga var stofnað. Árið 1971 var Landssamband Hjálparveita skáta stofnað, en það sameinaðist Landssambandi flugbjörgunarsveita, sem var stofnað árið 1974 og urðu þessi tvö félög að Landsbjörg, landssambandi björgunarsveita, árið 1991. Árið 1999 urðu svo til ein stærstu björgunarsamtök á Íslandi. Var það til komið vegna samruna Slysavarnafélags Íslands, stofnað árið 1928, og Landsbjargar. Við samruna þessara tveggja björgunarfélaga varð Slysavarnafélagið Landsbjörg með rúmlega 18 þúsund sjálfbóðaliða á sínum snærum, víðsvegar um landið. Slysavarnafélagið Landsbjörg hefur unnið hörðum höndum að umbótum í björgunarmálum á Íslandi. Vegna þeirra hefur m. a. verið tekin upp tilkynningarskylda íslenskra skipa og Slysavarnaskóli sjómanna stofnaður.¹⁷⁴

Það var ekki fyrr en árið 1986 að björgunarsamtök gerðu formlegt samkomulag um heildarskipulag hjálparliða almannavarna. Annar samningur var gerður undir lok ársins 1994 um heildarskipulag hjálparliðs almannavarna, en með þeim samningi var

¹⁷¹ *Hjálp*, bls 5.

¹⁷² www.almannavarnir.is Almannavarnir → Samningur við hjálparlið

¹⁷³ www.almannavarnir.is Greinar → Almannavarnir og áfallaþol íslensk samfélags, bls. 16-17.

¹⁷⁴ www.landsbjorg.is Félagið

komið á formlegu sambandi milli Almannavarna ríkisins og stjórnarkerfis björgunarsveita.¹⁷⁵ Árið 2002 voru allir fyrri samningar við Rauða kross Íslands og Slysavarnafélag Landsbjörg endurskoðaðir og skrifað var undir nýjan samning sem skyldi endurskoðaðast á fimm ára fresti.¹⁷⁶

¹⁷⁵ www.almannavarnir.is Greinar → Almannavarnir og áfallaþol íslensk samfélags, bls. 49-50.

¹⁷⁶ www.almannavarnir.is Almannavarnir → Samningur við hjálparlið.

Viðauki II: Hlutverk annarra stofnanna tengdum

Almannavörnum ríkisins

Ýmsar sjálfstæðar stofnanir eru í samvinnu við Almannavarnir ríkisins. Þessar stofnanir eru sérhæfðar á ákveðnu sviði til þess að veita almenningi þjónustu, fræðslu og hina ýmsu vernd frá þeim hættum sem eru í kringum okkur. Þrátt fyrir að vera sjálfstæðar stofnanir vinna þær mikið sín á milli án milligöngu Almannavarna ríkisins eins og til dæmis hefur Landlæknisembættið eftirlit með heilbrigðisþjónustu. Það eru yfir tíu stofnanir í samvinnu við Almannavarnir ríkisins og eru þær misstórar og missjáanlegar. Sem dæmi má taka núverandi eldgos í Eyjafjallajökli. Þar er Slysavarnafélagið Landsbjörg sýnilegast en einnig sjá landlæknisembættið og Veðurstofa Íslands um að gefa út viðvaranir og gera ráðstafanir vegna öskufalls. Brunamálastofnun og Umhverfisstofnunin eru ekki mikið í brennidepli, en eru samt sem áður mikilvægur þáttur í skipulagningu almannavarna. Það má samt draga þá ályktun, að þær stofnanir sem eru stærstar og í mestri samvinnu við Almannavarnir ríkisins hafi mesta vægið, líkt og Landhelgisgæsla Íslands, Landlæknisembættið og Veðurstofa Íslands. Slysavarnafélagið Landsbjörg er einnig mjög mikilvægur hluti í skipulagi Almannavarna ríkisins. Án þeirra sjálfbodaliða væri mjög erfitt að hrinda í framkvæmd þeim neyðaráætlunum sem eru til staðar og eflaust væri það mun dýrara þar sem þá þyrfti að vera með fólk á launum.

Landhelgisgæsla Íslands á sér langa sögu, en hana má rekja til ársins 1913 þegar Landhelgissjóður Íslands var stofnaður, en sá sjóður starfar enn í dag.¹⁷⁷ En stofndagur Landhelgisgæslu Íslands er miðaður við það þegar íslenska ríkið tók við rekstri á varðskipinu Þór af björgunarfélagi Vestmanneyinga, 1. júlí 1926.¹⁷⁸ Landhelgisgæsla Íslands hefur gætt hagsmuna þjóðarinnar eins við verndun fiskimiðanna. Þá er þekktasta dæmið úr sögu Landhelgisgæslunnar þegar við Íslendingar áttum í langvinnnum deilum við breska heimsveldið í þorskastríðunum þremur, en þar eru glæstustu stundir Landhelgisgæslunnar taldar vera. Einnig hefur landhelgisgæslan sinnt björgunarstörfum í áranna rás og tekist á við hið hættulega verkefni að eyða tundurduflum.¹⁷⁹ Helstu verkefni

¹⁷⁷ Guðjón Arngrímsson. *Landhelgisgæsla Íslands 1926 – 1996*, bls. 15.

¹⁷⁸ Guðjón Arngrímsson. *Landhelgisgæsla Íslands 1926 – 1996*, bls. 18.

¹⁷⁹ Guðjón Arngrímsson. *Landhelgisgæsla Íslands 1926 – 1996*, bls. 25.

Landhelgisgæslunnar hafa þróast og aukist seinustu áratugi og orðið mun yfirgripsmeiri og fjölbreyttari. Verkefnið sem Landhelgisgæsla Íslands hefur þurft að koma að eru löggæsla og eftirlit á hafi, leit og björgun úr sjó, björgun og sjúkraflutningar á landi, sjómælingar, sjókortagerð, mengunarvarnir og mengunareftirlit á sjó auk sprengjueyðinga.

Ein af þeim stofnunum sem er mest sjáanleg vegna eldgossins í Eyjafjallajökli er án efa Veðurstofa Íslands en hún hefur fylgst með öskufallinu frá Eyjafjallajökli og gert öskufallsspár vegna flugumferðar, sem raskaðist allverulega víða um Evrópu vegna gossins. Veðurstofa Íslands hefur verið starfandi frá árinu 1920, en þá tóku Íslendingar við veðurathugunum af Dönum. Ásamt því að gera veðurathuganir hefur Veðurstofan umsjón með tveimur jarðskjálftamælum, gefur út aðvaranir vegna hafíss og safnar upplýsingum um eldgos.¹⁸⁰ Eftir snjóflóðið á Neskaupstað voru snjóflóðarannsóknir efldar og var Veðurstofa Íslands fengin til annast þá vinnu. Veður hafa mikil áhrif á snjóflóð og hefur Veðurstofa Íslands fylgst grannt með því hvort ákveðin veðurskilyrði geta komið af stað snjóflóðum. Samkvæmt þeim lögum sem voru gerð um snjóflóðavarnir árið 1985 þá átti Veðurstofa Íslands að:

...safna gögnum um snjóflóð og snjóflóðahættu og annast úrvinnslu þeirra og gera mælingar á snjóalögum og rannsóknir á þeim með tilliti til snjóflóðahættu...[Enn fremur] átti Veðurstofan að gefa út aðvaranir um yfirvofandi snjóflóðahættu...¹⁸¹

Á sérhverjum þéttbýlisstað starfar snjóeftirlitsmaður sem gerir athuganir á snjóflóðahættu og vinnur í nánú sambandi við Veðurstofu Íslands.¹⁸² Þær snjóflóðavarnir sem höfðu verið gerðar á Íslandi tóku litlum sem engum breytingum frá því að snjóflóðasérfræðingur byrjaði að starfa hjá Veðurstofu Íslands árið 1979. Það var ekki fyrir en hið örlagaríka ár 1995, sem snjóflóðavarnirnar voru teknar til gagngerrar endurskoðunar vegna snjóflóðanna á Súðavík og Flateyri. Snjóflóðavarnirnar sem fyrir voru, voru ekki nægar til þessa að bægja þessari hættu frá, þrátt fyrir allar snjóflóðarannsóknir og athuganir á vegum Veðurstofu Íslands. Því má segja að

¹⁸⁰ Hilmar Garðarsson. *Saga Veðurstofu Íslands*, bls. 31-32.

¹⁸¹ Hilmar Garðarsson. *Saga Veðurstofu Íslands*, bls. 298.

¹⁸² Hilmar Garðarsson. *Saga Veðurstofu Íslands*, bls. 300.

snjóflóðahætta hafi verið vanmetin á þessum stöðum „...því [snjó]flóðin teygðu sig langt út fyrir skilgreind hættusvæði, raunar miklu lengra en nokkurn hafði órað fyrir.“¹⁸³ Ný lög voru sett árið 1997 um snjóflóðavarnir og skirðuföll, en þá tók umhverfisráðuneytið við og Veðurstofa Íslands sá um snjóflóðavarnir.¹⁸⁴ Eftir þessi snjóflóð voru byggð stór og mikil varnarvirki og hefur mikilvægi þeirra aukist á öðrum stöðum þar sem snjóflóð geta fallið.

Innan Landlæknisembættisins starfar sóttvarnalæknir. Hann ber ábyrgð á framkvæmd sóttvarna og einnig á hann að skipuleggja og samræma sóttvarnir um allt land. Sóttvarnalæknir á að koma á framfæri upplýsingum ef smitsjúkdómur byrjar að breiðast út hér á landi eða erlendis. Einnig á hann að hafa umsjón með forvörnum gegn smitsjúkdómum og með fræðslu og útgáfu á leiðbeiningum þeim tengdum.¹⁸⁵ Það er þó merkilegt að sóttvarnir hafa ekki verið mikið upp á borði Almannavarna ríkisins síðan þær voru stofnaðar árið 1962, en fyrstu lögin um sóttvarnir á Íslandi voru gerð árið 1997. Þetta er kannski tilkomið af því að ekki hafa verið neinir miklir sóttfaraldrar í gangi síðan stofnun Almannavarna ríkisins fór fram. Þrátt fyrir að Ísland sé einangruð eyja í Norður Atlantshafi, þá hafa náð hingað ýmsar sóttir, s.s. spænska veikin árið 1918 þar sem um 500 Íslendingar lágu í valnum¹⁸⁶ og nú nýlega svínaflensan árið 2008, þar sem tveir létust. Það er skiljanlegt að Almannavarnir ríkisins hafi ekki sett heilbrigðismálin og sóttvarnir gegn heimsfaröldrum ofarlega á bauginn, þar sem íslenska náttúran er mun nær okkur og því mun sýnilegri hætta. Núna á síðustu árum hefur heimsfaraldur inflúensu sett strik í reikninginn og hafa Almannavarnir ríkisins í samvinnu við sóttvarnalækni unnið að viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs inflúensu, sú áætlun kom út árið 2008.¹⁸⁷

¹⁸³ Hilmar Garðarsson. *Saga Veðurstofu Íslands*, bls. 301.

¹⁸⁴ www.althingi.is Leita: Lög um varnir gegn snjóflóðum og skirðuföllum, nr. 49, 23. maí 1997.

¹⁸⁵ www.althingi.is Leita: Sóttvarnarlög, nr. 19, 17. apríl 1997.

¹⁸⁶ www.almannavarnir.is Heilbrigðismál → Landsáætlun um heimsfaraldur, bls. 5.

¹⁸⁷ www.almannavarnir.is Heilbrigðismál → Landsáætlun um heimsfaraldur.