

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008 (almannavarnastig, o.fl.).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Á eftir 2. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, 2. gr. a og 2. gr. b, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (2. gr. a.)

Almannavarnastig.

Ríkislögreglustjóri lýsir yfir almannavarnastigi þegar neyðarástand er líklegt, er yfirvofandi eða ríkir, eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi. Almannavarnastig er flokkað eftir alvarleika, umfangi viðbúnaðar og þörf á forgangshraða viðbragðsaðila. Almannavarnastig samkvæmt lögum þessum eru þrjú, óvissustig, hættustig og neyðarstig, og flokkast eftir alvarleika þess neyðarástands sem uppi er hverju sinni.

b. (2. gr. b.)

Hættustund.

Hættustund samkvæmt lögum þessum hefst þegar hættustigi eða neyðarstigi almannavarna er lýst yfir og lýkur þegar hættustigi eða neyðarstigi er aflýst. Á hættustundu virkjast valdheimildir sem kveðið er á um í VII. og VIII. kafla.

2. gr.

3. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Hlutverk almannavarnaráðs

Stefna stjórnvalda í almannavarnamálum skal mörkuð af almannavarnaráði til fimm ára í senn. Í almannavarnastefnu stjórnvalda skal gera grein fyrir ástandi og horfum í almannavarnamálum í landinu, fjalla um áhersluatriði varðandi skipulag almannavarnamála, forvarnastarf, nauðsynlega samhæfingu á efni viðbragðsáætlana og starfsemi opinberra stofnana á því sviði, sbr. VI. kafla, nauðsynlegar birgðir til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum, endurreisn eftir hamfarir og aðrar aðgerðir sem ráðið telur nauðsynlegar til þess að markmið laga þessara náist.

Umsýsla vegna almannavarnaráðs og undirbúningur funda þess er í höndum ráðherra sem fer með málefni almannavarna.

3. gr.

4. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Skipan almannavarnaráðs.

Í almannavarnaráði eiga sæti ráðherra er fer með málefni almannavarnaráðs sem jafnframt er formaður þess og skipar í ráðið, ráðherra er fer með málefni almannavarna, ráðherra er fer með málefni mengunarvarna og ofanflóðavarna, ráðherra er fer með heilbrigðismál, ráðherra er fer með samgöngumál, ráðherra er fer með orkumál og ráðherra er fer með varnarmál og samskipti við önnur ríki. Ráðherra er fer með málefni almannavarnaráðs er heimilt að kveðja allt að tvo ráðherra að auki til setu í ráðinu hverju sinni vegna sérstakra mála.

Einnig eiga ráðuneytisstjórar þeirra ráðuneyta sem fara með málaflokka skv. 1. mgr. sæti í almannavarnaráði. Þá eiga einnig sæti í ráðinu:

1. Ríkislögreglustjóri, forstjóri Landhelgisgæslu Íslands, forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar, forstjóri Samgöngustofu og forstjóri Vegagerðarinnar.
2. Veðurstofustjóri, forstjóri Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, og forstjóri Umhverfisstofnunar.
3. Landlæknir, sóttvarnalæknir og forstjóri Geislavarna ríkisins.
4. Orkumálastjóri og forstjóri Landsnets.
5. Fulltrúi Slysavarnafélagsins Landsbjargar.
6. Fulltrúi Rauða krossins á Íslandi.
7. Fulltrúi samræmdrar neyðarsvörunar.
8. Tveir fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga.

4. gr.

Fyrirsögn II. kafla laganna verður: **Stefnumörkun í almannavarnamálum.**

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:

Ráðherra sem fer með málefni almannavarna er æðsti yfirmaður almannavarna í landinu. Hann gefur út reglur um almannavarnastig, sbr. 2. gr. a, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við almannavarnaráð.
- b. Í stað orðsins „almannavarnaástandi“ í 3. másl. 2. mgr. kemur: almannavarnastigi skv. 2. gr. a.
- c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að setja reglur um móttöku erlends hjálparliðs þ.m.t. um tíma- bundin starfsleyfi fyrir erlent fagfólk, um undanþágur frá ákvæðum laga sem tefja eða takmarka möguleika á innflutningi dýra og búnaðar sem nota þarf við hjálparstörf og undanþágur frá aðflutningsgjöldum vegna tímabundins innflutnings.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „almannavarna- og öryggismálum“ í 1. mgr. kemur: almannavarnamálum.
- b. Í stað orðanna „bæði áður og eftir að hættu ber að garði“ í lokamásl. 2. mgr. kemur: á hættustundu og þegar hún er um garð gengin.

- c. Við 4. mgr. bætist: og getur að fengnu samþykki ráðherra farið fram á aðstoð hjálparliðs erlendis frá vegna almannavarnaástands í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að, ef við á.

7. gr.

Á eftir orðinu „almannavarnanefndir“ í 2. og 3. mgr. 10. gr. laganna kemur: og viðeigandi lögreglustjóri.

8. gr.

Í stað orðanna „Rauði kross Íslands“ og orðsins „Flugstoðir“ í 3. másl. 4. mgr. 12. gr. laganna kemur: Rauði krossinn á Íslandi; og: Isavia ohf.

9. gr.

1. mgr. 14. gr. laganna orðast svo:

Samhliða rekstri samhæfingar- og stjórnstöðvar er ríkislögreglustjóra heimilt, á hættustundu eða þegar hún er um garð gengin, að stofna tímabundið þjónustumiðstöð.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Sveitarfélög, stofnanir á þeirra vegum og viðeigandi lögreglustjóri skulu, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallaþol í umdæmi sínu. Þá skulu almannavarnanefndir og viðeigandi lögreglustjóri, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, gera viðbragðsáætlun í samræmi við hættumat í umdæmi þeirra. Efni viðbragðsáætlana skal vera í samræmi við 15. gr.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Skylda sveitarfélaga og lögreglustjóra til að gera viðbragðsáætlanir.*

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:

a. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þessari heimild skal þó ekki beitt nema brýn nauðsyn beri til og önnur vægari úrræði dugi ekki svo sem beiting heimildar 19. gr. a um borgaralega skyldu opinberra aðila.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Sé heilsufari manns, eða annars einstaklings sem hann ber ábyrgð á, svo háttáð að öryggi og/eða heilsu hans, eða aðila sem hann ber ábyrgð á, sé stefnt í sérstaka hættu með því að fela honum að gegna slíkum störfum skal hann undanþeginn skyldu skv. 1. mgr.

12. gr.

Við bætist ný grein, 19. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Borgaraleg skylda starfsmanna opinberra aðila.

Það er borgaraleg skylda starfsmanna opinberra aðila að gegna störfum í þágu almanna- varna á hættustundu. Opinberum aðilum er heimilt að fela starfsmönnum tímabundið breytta starfsskyldur og flytja starfsmenn tímabundið milli starfsstöðva og opinberra aðila til að sinna verkefnum sem hafa forgang á hættustundu. Starfsmenn halda óbreyttum launakjörum við slíkar aðstæður. Þó er starfsmaður undanþeginn framangreindri skyldu sé heilsufari hans, eða annars einstaklings sem hann ber ábyrgð á, svo háttáð að öryggi og/eða heilsu hans, eða aðila

sem hann ber ábyrgð á, sé stefnt í sérstaka hættu með því að fela honum að gegna slíkum störfum.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. málsl. 1. mgr. 20. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Ef hætta vofir yfir“ kemur: Á hættustundu.
- b. Orðin „eða sýslumaður“ falla brott.

14. gr.

Í stað orðanna „þegar hættu ber að garði“ í 1. málsl. 1. mgr. 25. gr. laganna kemur: á hættustundu.

15. gr.

28. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Rýnifundir ríkislögreglustjóra.

Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra skal án tafar og innan mánaðar eftir að almannavarnastigi hefur verið aflétt, halda rýnifund með fulltrúum viðbragðsaðila sem virkjaðir voru vegna aðgerða eða fyrirhugaðra aðgerða.

Veita skal viðkomandi viðbragðsaðilum tækifæri á að koma sjónarmiðum á framfæri um gæði viðbragða. Ríkislögreglustjóri skal rita og varðveita fundargerð um efni og niðurstöður rýnifundar. Hann skal jafnframt afhenda fundargerð til viðkomandi viðbragðsaðila, stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og ráðherra.

Ríkislögreglustjóri hefur eftirlit með því að viðbragðsaðilar geri viðunandi úrbætur í samræmi við niðurstöðu rýnifundar.

16. gr.

29. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Ytri rýni.

Stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar er heimilt að láta vinna skýrslu þegar almannavarnastigi er aflétt og að rýnifundi skv. 28. gr. loknum ef það er mat stjórnar að þörf sé á ytri rýni sérfræðings eða eftir atvikum sérfræðinga á aðgerðum eða aðgerðaleyfi viðbragðsaðila. Sama á við þegar stjórnin telur álitamál hvort lýsa átti yfir almannavarnastigi þegar það var ekki gert. Gerðar skulu kröfur um sérfræðipækkingu skýrslugjafa eftir því sem við á í ljósi viðfangsefnisins.

Ráðherra er heimilt að láta vinna skýrslu við þær aðstæður sem kveðið er á um í 1. mgr. og með sömu skilyrðum. Sú heimild er fyrir hendi ef hann telur að skýrsla stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar veiti ekki fullnægjandi svör við álitaeftum í kjölfar hættu- eða neyðarástands. Sama á við ef hann telur að þörf sé á ytri rýni þótt stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar hafi ekki óskað eftir slíkri sérfræðiskýrslu.

Sérfræðingar sem vinna skýrslu samkvæmt þessu ákvæði skulu ekki hafa slík tengsl við þá viðbragðsaðila sem skýrslan varðar að þeir teldust vanhæfir til meðferðar stjórnsýslumáls viðkomandi viðbragðsaðila, sbr. II. kafli stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

17. gr.

30. og 31. gr. laganna falla brott.

18. gr.

Fyrirsögn IX. kafla laganna verður: **Rýni að aflétu almannavarnastigi.**

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 34. gr. laganna:

- a. 3. mgr. fellur brott.
- b. Í stað orðanna „almanavarna- og öryggismálaráðs“ í 4. mgr. kemur: almannavarnaráðs.

20. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Gildandi lög um almannavarnir tóku gildi í júní 2008 og hafa tekið litlum efnislegum breytingum síðan. Talsvert hefur reynt á lögin og það fyrirkomulag sem kveðið er á um í þeim þegar almannavarnarástand skapast og almannavarnastigi er lýst yfir af ríkislögreglustjóra.

Í desember 2019 gekk fárviðri yfir landið sem olli miklu tjóni. Samgöngur rofnuðu á ákveðnum svæðum og truflanir urðu á flutnings- og dreifikerfi rafmagns með beinum og óbeinum afleiðingum á fjölmörgum sviðum samfélagsins. Í kjölfarið skipaði ríkisstjórnin átakshóp um úrbætur á innviðum og lagði hópurninn til ákveðnar aðgerðir sem meðal annars vörðuðu eflingu almannavarna.

Árið 2020 var nánast samfellt almannavarnaástand allt árið þar sem snjóflóð, jarðskjálftar, landris, skriðuföll, veðurofsi, yfirvofandi eldgos og heimsfaraldur kórónuveiru hafa sýnt fram á mikilvægi almannavarna og skipulags viðbragðsaðila svo um munar.

Með frumvarpi þessu er leitast við að efla almannavarnir, meðal annars með hliðsjón af þeim breytingum sem lagðar voru til af átakshópi ríkisstjórnarinnar. Frumvarpinu er ætlað að styrkja valdheimildir Ríkislögreglustjóra með tilliti til mismunandi viðbragðsstiga. Aðrar breytingar eru nauðsynlegar og er ætlað að tryggja að enginn vafi leiki á um hlutverk viðbragðsaðila þegar almannavarnastigi hefur verið lýst yfir og að samfélagið geti starfað án truflana við slíkar aðstæður. Frumvarp þetta er aðeins fyrsta skrefið í endurskoðun laga um almannavarnir. Fyrirhugað er að árin 2022–2025 verði unnið í víðtæku samráði að heildar-endurskoðun laganna.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ríkislögreglustjóri og viðbragðsaðilar hafa á undanförunum árum brugðist við margs konar almannavarnaástandi og má sem dæmi nefna óveður, snjóflóð, jarðhræringar, landris, aur-skriður, eldgos og nú síðast COVID-19-faraldurinn. Frá árinu 2008 hefur talsvert reynt á gildandi lög og það fyrirkomulag sem kveðið er á um í þeim þegar almannavarnaástand hefur skapast, sem er þegar almannavarnastigi er lýst yfir af ríkislögreglustjóra. Þörf er talin á endurskoðun á tilteknum ákvæðum laganna með þá reynslu í huga. Margvíslegar valdheimildir eru bundnar við almannavarnastig en þau eru nú eingöngu skilgreind í reglugerð. Sama á við um hugtakið hættustund en ákveðnar valdheimildir viðbragðsaðila virkjast samkvæmt lög-unum á hættustundu. Því er lagt til að skilgreiningar á þessum hugtökum verði færðar í I. kafla laganna.

Í ljósi hlutverks almannavarna- og öryggismálaráðs, sem fjallað er um í II. kafla laganna er jafnframt talið rétt að yfirfara kaflann og leggja til orðalagsbreytingar sem samrýmast betur

hlutverki ráðsins á sviði almannavarna og til að skerpa skilin milli almannavarna og þjóðaröryggis. Því eru hugtökin *almannavarnir*, *almannavarnamál* og *almannavarnaráð* notuð í stað hugtakanna almannaöryggis, almannavarna- og öryggismála og almannavarna- og öryggismálaráðs.

Þá er einnig tilefni til þess að færa lögreglustjórum í héraði, í ljósi stöðu þeirra sem aðgerðastjórar, beina aðkomu að gerð viðbragðsáætlana og hættumata. Hafa lögreglustjórar haft mismikla aðkomu að gerð slíkra áætlana en með breytingum á VI. kafla er skerpt á hlutverki lögreglustjóra og almannavarnanefnda til þess að vinna viðbragðsáætlanir í samvinnu við Ríkislögreglustjóra sem síðan eru framkvæmdar af lögreglustjórum. Með tilliti til fenginnar reynslu er þetta talið auka gæði vinnu við gerð viðbragðsáætlana og hættumata en einnig að tryggja aðkomu þeirra sem vinna að öryggi íbúa í nærsamfélaginu.

Með frumvarpinu er lagt til að rannsóknarnefnd almannavarna verði lögð niður en um hana er fjallað í IX. kafla laganna. Nefndin, sem sett var á fót með lagasetningunni árið 2008, hefur einungis einu sinni hafið rannsókn samkvæmt hlutverki sínu en það var vegna óveðurs sem gekk yfir landið í árslok 2019 og olli miklu tjóni og samgöngurofi. Til þess að tryggja að markmið um að fullnægjandi rýni eigi sér stað er í stað núgildandi fyrirkomulags kveðið á um skyldu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra til að halda rýnifundi með fulltrúum viðbragðsaðila sem hafa tekið þátt í aðgerðum, rita fundargerðir um þá rýnifundi og ábyrgð ríkislögreglustjóra á að fylgja eftir úrbótum sem lagðar eru til á slíkum fundum. Einnig er lagt til að stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar geti falið utanaðkomandi aðila að vinna skýrslu að almannavarnastigi aflétu og að rýnifundi loknum sé talin þörf á því og að ráðherra fái sömu heimild. Rýni getur með þessu móti verið í þremur þrepum. Í fyrsta lagi er ávallt tryggt að fram fari innri rýni á viðbrögðum við almannavarnaástandi, í öðru lagi fer ytri rýni fram þegar stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar telur það nauðsynlegt og í þriðja lagi getur ráðherra einnig óskað eftir skýrslugjöf/ytri rýni. Rýni er því þrepaskipt, fyrst innri rýni, þá ytri rýni samkvæmt ákvörðun stjórnar samhæfingar og stjórnstöðvar og að síðustu ytri rýni samkvæmt ákvörðun ráðherra sem getur nýtt sér þá heimild þegar hann telur nauðsynlegt, þ.e. ef skýrsla að beiðni samhæfingar- og stjórnstöðvar þykir ekki hafa gert nægilega skýra grein fyrir þeim álitafnum sem óskað var svara á í kjölfar hættu- eða neyðarástands. Þessi breyting er talin til þess fallin að skila mun meiri árangri en núverandi fyrirkomulag sem hefur reynst þungt í vöfum eins og nánar er fjallað um í tengslum við ákvæðið.

Í 19. gr. gildandi laga er ákvæði um borgaraleg skyldu þeirra sem eru á aldrinum 18–65 ára að gegna á hættustundu, án endurgjalds, starfi í þágu almannavarna í umdæmi þar sem þeir dveljast samkvæmt fyrirmælum er lögreglustjóri gefur, að fengnum tillögum almannavarnanefndar eða ríkislögreglustjóra. Lögð er til breyting á þessu ákvæði þannig að maður skal undanþeginn framangreindri skyldu sé heilsufari hans, eða annars einstaklings sem hann ber ábyrgð á, svo háttáð að öryggi hans og heilsu sé stefnt í sérstaka hættu með því að fela honum að gegna slíkum störfum. Sama á við ef unnt er að beita vægari úrræðum, t.d. með því að nýta heimild um borgaralega skyldu opinberra aðila sem lagt er til að verði lögfest sem varanleg heimild í stað tímabundins bráðabirgðaákvæðis. Þessi breyting mildar ákvæðið um almenna borgaralega skyldu og dregur úr hættu á að slík heimild verði ofnýtt enda alger undantekning á hættustundu að beita þurfi slíku úrræði.

COVID-19-faraldurinn hefur reynt mikið á almannavarnakerfið og var í apríl 2020 lögfest heimild í lögum almannavarnir í ákvæði til bráðabirgða II um borgaralega skyldu opinberra starfsmanna til að gegna störfum í þágu almannavarna á hættustundu. Frumvarp til að endurvekja gildi bráðabirgðaákvæðisins var flutt að nýju í janúar 2021 þar sem þörfin fyrir það var enn til staðar og það hafði reynst vel til að bregðast við alls kyns óvenjulegum aðstæðum

vegna faraldursins. Með frumvarpinu er lagt til að ákvæðið verði lögfest til frambúðar þannig að þessi heimild, sem aðeins má beita á hættustundu, verði til staðar ef sambærilegt almannavarnaástand skapast að nýju í framtíðinni. Sams konar undanþága er lögð til og varðandi borgaralega skyldu almennings, ef heilsufar starfsmanns eða einstaklings sem hann ber ábyrgð á hamlar því að viðkomandi geti gegnt störfum í þágu almannavarna.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins eru breytingar á VI. kafla laganna um gerð viðbragðsáætlana og IX. kafla sem fjallar um rannsóknarnefnd almannavarna. Auk þess er lagt til að færðar verði skilgreiningar inn í I. kafla og orðalagsbreytingar sem telja verður eðlilegar og tímabærar í ljósi fenginnar reynslu frá setningu laganna árið 2008.

Lagt er til að í I. kafla verði færðar í lög sérstakar skilgreiningar á hugtökunum *hættustund* og *almannavarnastig* en bæði hugtökin hafa verið í lögunum frá setningu þeirra án þess að þau hafi verið skilgreind sérstaklega. Þar sem ákveðnar valdheimildir í lögunum virkjast á hættustundu er lagt til að orðið hættustund sé notað þar sem það á við í lögunum í stað annarra sambærilegra orða og þannig gætt að innbyrðis samræmi í orðalagi.

Lagðar eru til orðalagsbreytingar sem hafa það að markmiði að skerpa á framkvæmd vegna almannavarna. Þannig er leitast við að nota hugtakið almannavarnir þar sem við á í stað þess að nota við orðið almannaöryggi. Er þetta í samræmi við tilgang og markmið gildandi laga um almannavarnir og forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta, nr. 119/2018.

Þá eru lagðar til breytingar á II. kafla laganna sem fela í sér að heiti almannavarna- og öryggismálaráðs er breytt í „almannavarnaráð“. Með breytingunni er lögð áhersla á það hlutverk ráðsins að marka stefnu stjórnvalda í almannavarnamálum en það samrýmist betur markmiðum laga um almannavarnir, ekki síst í ljósi þess að með lögum nr. 98/2016 var sett á fót þjóðaröryggisráð en markmið þess er meðal annars að meta ástand og horfur í öryggis- og varnarmálum, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 98/2016.

Leiðréttingar eru gerðar þar sem stofnanir hafa verið lagðar niður og nýjar hafa komið í staðinn eða þá að stofnanir hafa fengið nýtt hlutverk. Þannig kemur Húsnæðis- og mannvirkjastofnun í stað Brunamálastjóra í 3. gr. um skipan almannavarnaráðs og rekstraráðili flugleiðsögupjónustu og flugvalla í stað Flugstoða í 12. gr. Orðið sýslumaður fellur brott úr 20. gr. enda gegnir það embætti ekki lengur hlutverki á sviði almannavarna. Til að draga fram mikilvægi hlutverks umhverfisráðherra sem ráðherra ofanflóðavarna er því orði bætt við í 3. gr. þar sem ráðherra er tilgreindur sem fulltrúi í almannavarnaráði. Einnig er lagt til að samgönguráðherra verði bætt við þá ráðherra sem eiga sæti í almannavarnarráði.

Í 5. gr. er bætt við nýrri málsgrein þar sem kveðið er á um heimild ráðherra til að setja reglur um móttöku erlends hjálparliðs. Hjá Sameinuðu þjóðunum eru skráðar alþjóðlegar björgunarsveitir sem hafa það markmið að bjarga mannlífum þar sem þess gerist þörf í heiminum. Oft er um sérhæfðar sveitir að ræða sem taka ekki gjald fyrir þjónustu sína, t.d. rústabjörgunarsveitir. Í 4. mgr. 7. gr. er síðan bætt við að ríkislögreglustjóri geti með samþykki ráðherra farið fram á aðstoð slíks hjálparliðs í samræmi við alþjóðasamninga ef við á. Þetta er talið nauðsynlegt svo að enginn vafi leiki á hver á að hafa frumkvæði að slíkri aðstoðarbeiðni þegar nauðsyn krefur.

Breytingar eru lagðar til á IV. og VI. kafla með það að leiðarljósi að skilgreina hlutverk lögreglustjóra í héraði við gerð viðbragðsáætlana og hættumata í héraði í samstarfi við almannavarnanefndir og ríkislögreglustjóra. Í fyrsta lagi hafa lögreglustjórar í auknum mæli unnið að gerð viðbragðsáætlana með almannavarnanefndum með góðum árangri og í öðru lagi ber lögreglustjóri ábyrgð á framkvæmd viðbragðsáætlunar sem aðgerðastjóri á grundvelli

11. gr. laganna. Telja verður óeðlilegt að lögreglustjóri eigi að stýra framkvæmd viðbragðsáætlunar sem hann hefur ekki haft beina aðkomu að því að gera. Í samræmi við þessa hugsun eru lagðar til breytingar á 16. gr. laganna þar sem kveðið er á um að það sé skylda lögreglustjóra og sveitarfélaga að gera og prófa viðbragðsáætlanir í sínum umdæmum.

Þá eru lagðar til breytingar á IX. kafla um rannsóknarnefnd almannavarna. Nefndin var sett á fót með setningu laga um almannavarnir árið 2008 en nefndin hefur ekki verið á fjárlögum og aldrei skilað skýrslu á grundvelli laganna. Í kjölfar óveðurs sem gekk yfir landið í árslok 2019 tók nefndin til starfa í fyrsta sinn á grundvelli erindisbréfs þess efnis og fjármögnunar frá dómsmálaráðuneytinu. Stóð til að nefndin myndi skila skýrslu sinni um óveðrið í október 2020 en töf hefur orðið á skilum. Að teknu tilliti til þess að það fyrirkomulag sem gildandi lög gera ráð fyrir hefur ekki reynst vel er lagt til að komið verði á fót þrepaskiptri rýni í kjölfar afléttingar almannavarnastigs og að eðli og umfang rýninnar taki mið af alvarleika þess ástands sem rýna skal. Lagt er til að í endurskrifuðum IX. kafla verði lögfest innri rýni viðbragðsaðila með rýnifundi sem almannavarnadeild ríkislögreglustjóra ber ábyrgð á að halda. Ríkislögreglustjóri hafi ásamt stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar, eftirfylgni með úrbótum sem tilefni er til að ráðast í að rýnifundi loknum. Einnig er lagt til að stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar geti kallað til utanaðkomandi sérfræðinga til skýrslugerðar þegar tilefni er til (ytri rýni), svo sem ef rýnifundur er ekki talinn veita fullnægjandi rýni að almannavarnastigi afléttu eða ef alvarlegir atburðir hafa átt sér stað sem tilefni er til að séu rýndir af utanaðkomandi sérfræðingum. Í þriðja lagi er lagt til að ráðherra sem fer með málefni almannavarna geti kallað eftir skýrslu með sambærilegum hætti og stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar óháð því hvort stjórnin hefur ákveðið að óska eftir skýrslugerð eða ekki. Hvort sem um skýrslu til stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar er að ræða eða skýrslu til ráðherra er lagt til að kallaðir verði til sérstaklega skipaðir sérfræðingar („ad hoc“) til þess að tryggja faglega ytri rýni á atvikum. Þannig sé hægt að velja til skýrslugerðar þá sérfræðinga sem hæfa þeirri rýni sem er til skoðunar hverju sinni enda getur almannavarnastigi verið lýst yfir af fjölbreyttum ástæðum, til dæmis vegna náttúruhamfara, farsóttu, hryðjuverka og svo mætti lengi telja.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 19. gr. a er bætt við ákvæði um borgaralega skyldu opinberra starfsmanna sem hefur verið í bráðabirgðaákvæði II með lögnum. Það ákvæði stjórnarskrárinnar sem kemur helst til skoðunar í því sambandi er 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi. Samkvæmt síðari málsl. 1. mgr. 75. gr. má setja atvinnufrelsi skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Vafalaust er að skilyrði þessa ákvæðis eru uppfyllt við þær aðstæður sem fjallað er um í þessu frumvarpi enda eingöngu heimilt að nýta úrræði þess á hættustundu. Rétt er að taka fram að 2. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um bann við nauðungarvinnu, kemur ekki sérstaklega til athugunar í þessu samhengi enda er ekki um nauðungarvinnu að ræða.

Efni frumvarpsins gefur að öðru leyti ekki sérstakt tilefni til þess að skoðað verði samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Breytingar sem lagðar eru til snerta fyrst og fremst viðbragðsaðila, sveitarfélög og þær opinberu stofnanir sem starfa í almannavarnakerfinu.

Frumvarpið er samið á vegum dómsmálaráðuneytisins en strax á fyrstu stigum vinnslu þess var leitast við að hafa samráð við þá viðbragðaðila sem efni frumvarpsins varðar og náð samráð haft við almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra sem gegnir lykilhlutverki samkvæmt lög-
unum.

Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við lögreglustjórana á Suðurnesjum, höfuðborgarsvæðinu, Vesturlandi, Norðurlandi vestra, Suðurlandi og Vestmannaeyjum. Fundað var með Neyðarlínu og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Áform um lagasetningu voru jafnframt kynnt á fjölmönnum fundi almannavarnanefndar Árnassýslu þar sem formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, sveitarstjórar, slökkviliðsstjóri Árnassýslu og fleiri voru viðstaddir. Samráð var einnig haft við Slysavarnafélagið Landsbjörg.

Drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 29. janúar – 8. febrúar 2021 (mál nr. 29/2021). Alls bárust fjórar umsagnir um lagafrumvarpið. Þær voru frá Rannsóknarnefnd almannavarna, Rauða krossinum á Íslandi, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og Slysavarnafélaginu Landsbjörg. Tekið hefur verið tillit til ýmissa athugasemda sem bárust en sumar þeirra verða einnig hafðar til hliðsjónar við heildarendurskoðun laganna sem er áformuð á næstu árum.

Lagt er til að rannsóknarnefnd almannavarna verði lögð niður og er það rökstutt í umfjöllun um 15. og 16. gr. Í umsögn Rannsóknarnefndar almannavarna voru ákvæði 15. og 16. gr. um fyrirkomulag rýni og ytri rýni aðgerða gagnrýnd og lagt til að við heildarendurskoðun almannavarnalaga yrði stjórnábyrgð staða rannsóknarnefndar almannavarna tryggð og henni tryggt fjármagn þannig að hún geti sinnt þeim verkefnum sem henni ber að sinna samkvæmt lögum. Sjálfstæði nefndarinnar yrði áfram tryggt með því að hún heyri undir Alþingi. Ekki er tekið undir sjónarmið rannsóknarnefndar almannavarna nema að því leyti að í ákvæði 16. gr. er gert ráð fyrir að ráðherra hafi sjálfstæða heimild til að óska eftir sérfræðiskýrslu, jafnvel þótt stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar hafi ekki talið ástæðu til ytri rýni.

Umsögn Rauða krossins á Íslandi var að öllu leyti jákvæð en bent á að leiðrétta þyrfti heiti samtakanna í lögnum. Einnig var bent á að aðstoð hjálparliðs frá útlöndum fælist ekki eingöngu í leit og björgun heldur ýmiss konar stoðþjónusta og breyta þyrfti ákvæðum 5. og 6. gr. til að endurspeglja það. Tekið var tillit til þessara athugasemda.

Umsögn Slysavarnafélagsins Landsbjargar var einnig jákvæð en þar voru ábendingar um hugtök sem þyrfti að skilgreina nánar og verða athugasemdir félagsins nýttar við heildarendurskoðun laganna.

Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga var jákvæð að öllu leyti og var þar sérstaklega tekið undir að ákvæði um borgarlega skyldu opinberra starfsmanna yrði sett inn í lög in varanlega en ekki eingöngu sem ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæði um borgaralega skyldu opinberra aðila var samið í dómsmálaráðuneytinu á neyðarstigi COVID-19-faraldursins í mars 2020. Við samningu frumvarps til laga nr. 27/2020 þegar ákvæði til bráðabirgða II um borgaralega skyldu opinberra starfsmanna var upphaflega lögfest hafði dómsmálaráðuneytið samvinnu og samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og fjármála- og efnahagsráðuneytið. Þá var haft samband við helstu forsvarsmenn samtaka starfsmanna opinberra aðila. Byggt er á því samráði. Ákvæðið er eins orðað og ákvæði til bráðabirgða II en er nú lagt til að það verði sett til frambúðar.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta er liður í að endurbæta fyrirliggjandi skipulag almannavarna meðal annars með því að skýra hugtök og valdheimildir sem finna má í lögnum. Lagðar eru til breytingar á gildandi skipulagi almannavarna sem hefur áhrif á stofnanir sem nú þegar eru til staðar og

sinna hlutverki samkvæmt því skipulagi. Þannig er mælt fyrir um með hvaða hætti aðilar sem nú þegar starfa innan almannavarna takast á við aðstæður sem skapast geta og heyra undir viðbragð þessara aðila. Í þessu ljósi verður talið að áhrif fyrirhugaðrar lagabreytingar muni ekki hafa teljandi kostnaðaráhrif á ríkissjóð. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hvorki gert ráð fyrir því að það hafi í för með sér útgjöld fyrir sveitarfélögin né hafi áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hugtökin almannavarnastig og hættustund eru skilgreind til að efla og skýra valdheimildir Ríkislögreglustjóra í almannavarnaástandi og koma í veg fyrir misskilning um túlkun hugtaka í gildandi lögum. Mikilvægt er, þegar vá steðjar að, að enginn vafi leiki á um hlutverk viðbragðsaðila og valdheimildir.

Í gildandi lögum um almannavarnir eru ákveðnar valdheimildir tiltekinna viðbragðsaðila tengdar við hugtakið hættustund án þess að það hugtak sé nánar skilgreint í lögnum. Þannig eru lögreglustjórum, ríkislögreglustjóra og ráðherra almannavarna færðar valdheimildir skv. VIII. kafla á hættustundu auk þess sem ákveðnar borgaralegar skyldur sem fjallað er um í VII. kafla kunna að vera virkjaðar á hættustundu. Þegar slíkar valdheimildir eru tengdar hugtaki sem ekki er nánar skilgreint í lögum hefur við túlkun slíkra hugtaka verið horft til almennrar málvenju eða eftir atvikum til samræmis við hvernig slík hugtök hafa verið skilgreind eða túlkuð samkvæmt öðrum lögum að íslenskum rétti þ.e. með svokallaðri ytri samræmisskýringu. Hugtakið hættustund er hvergi skilgreint í íslenskum lögum og er til að mynda ekki að finna í ritum sem skilgreina almennt íslensk lögfræðihugtök.

Verður að telja að hugtakið hættustund, samkvæmt almennri málvenju, sé undirorpið mismunandi túlkun á orðinu og þannig geti álitamál skapast í framkvæmd um það hvenær mikilvægar valdheimildir viðbragðsaðila virkjast og þannig tafið eða latt framkvæmd viðbragðs þegar á reynir.

Lagt er til að hugtakið „hættustund“ hafi þá lögfræðilegu merkingu í lögum um almannavarnir að það sé sú stund þegar hættustigi eða neyðarstigi almannavarna er lýst yfir. Hættustund lýkur þegar hættustigi eða neyðarstigi er aflýst. Eru þannig tekin af öll tvímæli um það hvenær valdheimildir samkvæmt lögnum verða virkar, að þær séu virkar þar til hættustigi eða neyðarstigi er aflýst, og hvenær framangreindum viðbragðsaðilum er ekki heimilt að grípa til valdheimilda sinna. Til þess að gæta innra samræmis innan laganna verði hugtakið hættustund einnig notað þar sem við á í lögnum í stað annarra sambærilegra orða en að því verður nánar vikið síðar í skýringum.

Þá er lagt til að hugtakið „almannavarnastig“ verði einnig skilgreint í lögnum en hingað til hefur hugtakið eingöngu verið skilgreint í reglugerð um flokkun almannavarnastiga nr. 650/2009. Í ljósi þess að lagt er til að valdheimildir samkvæmt lögnum verði tengdar því hvaða almannavarnastig eru í gildi er eðlilegt að skilgreining almannavarnastiga verði færð í lög en ekki er um breytta skilgreiningu að ræða frá þeirri sem stuðst er við í reglugerð nr. 650/2009 um flokkun almannavarnastiga. Þá er einnig lagt til að lögbundið verði að almannavarnastigin séu þrjú, óvissustig, hættustig og neyðarstig. Þannig er áfram gert ráð fyrir að ráðherra almannavarna sé falið að kveða nánar á um flokkun almannavarnastiga, inntak þeirra og viðbragð og getur ráðherra þannig til dæmis með reglugerð innleitt litakóða innan hvers almannavarnastigs en umræða hefur skapast um mögulega þörf á slíkum innbyrðis flokkunum almannavarnastiga í tengslum við heimsfaraldur kórónuveiru. Þannig er lagt til að kveðið sé á

um lögákvæðna umgjörð varðandi það hvernig ráðherra skuli skilgreina nánar almannavarnarstigin sem þó skuli vera þrjú og taka mið af hve alvarleg staða er hverju sinni.

Um 2.–4. gr.

Með ákvæðunum eru lagðar til orðalagsbreytingar í gildandi 3. gr. og 4. gr. laganna og kaflaheiti II. kafla laganna. Þannig er lagt til að í 3. gr. verði orðið *almannavarnamál* notað í stað orðanna almannavarna- og öryggismál og að nafni almannavarna- og öryggismálaráðs verði breytt í *almannavarnaráð*. Eru þessar breytingar lagðar til með það í huga að leggja áherslu á tilgang ráðsins sem samráðsvettvangs um málefni almannavarna. Hér á landi er starfrækt þjóðaröryggisráð sbr. lög um þjóðaröryggisráð nr. 98/2016 og eru lögbundin verkefni þess ráðs meðal annars að vera samráðsvettvangur um þjóðaröryggismál. Í 9. gr. laga um þjóðaröryggisráð er gert ráð fyrir samráði þjóðaröryggisráðs og almannavarna- og öryggisráðs um atburði sem snerta almannavarna- og öryggisráð. Telja verður að það sé réttur vettvangur til þess að fjalla um öryggismál sem kunna einnig að falla undir almannavarna- og öryggisráð og að á vettvangi almannavarnaráðs verði lögð áhersla á málefni almannavarna fyrst og fremst.

Lagt er til að ráðherra samgöngumála verði fulltrúi í almannavarnaráði vegna mikilvægis málaflokksins í almannavörnum. Þá er bætt við heiti ráðherra ofanflóðavarna, sem jafnframt er umhverfisráðherra.

Þá samrýmist einnig betur forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands að tala um almannavarnamál í staðinn fyrir almannavarna- og öryggismál. Samkvæmt forsetaúrskurði er það dómsmálaráðuneyti sem fer með málefni almannavarna en forsætisráðuneyti sem fer með málefni almannavarna- og öryggismálaráðs. Í forsetaúrskurði er þess hvergi getið hver fer með málefni almannavarna en samkvæmt núgildandi 2. mgr. 3. gr. sbr. 1. mgr. 4. gr. sbr. 1. mgr. 5. gr. laga um almannavarnir er það ráðherra sem fer með málefni almannavarna sem er æðsti yfirmaður almannavarna í landinu. Er þar augljóslega átt við dómsmálaráðherra en heppilegra er, með tilliti til forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta, að í lögum um almannavarnir sé frekar stuðst við orðanotkunina *ráðherra er fer með málefni almannavarna*. Auk þess felur orðalagsbreytingin í sér að skert er á orðalagi í samræmi við tilgang laganna sem er fyrst og fremst að takast á við afleiðingar neyðarástands.

Þá eru lagðar til breytingar á 1. mgr. 3. gr. sem fela í sér að stefna stjórnvalda í almannavarnamálum sem mörkuð er af almannavarnaráði skuli mörkuð til fimm ára í senn í stað þriggja ára. Stefnan er lögð fram á skýrsluformi og miðað við þá reynslu sem komin er á lög um almannavarnir eru þrjú ár talin óþarflega skammur tími milli slíkrar langtíma stefnumótunar.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 4. gr. gildandi laga eru í samræmi við breytingar á 3. gr. um að betur fari á því að styðjast við hugtakanotkun sem leggur áherslu á almannavarnir. Vísað er til athugasemda sem fram koma um 2. og 3. gr. frumvarpsins.

Þá er einnig lagt til að breytingar verði gerðar á 2. tölul. 2. mgr. 4. gr. um að forstjóri Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar eigi fast sæti í almannavarnaráði. Staða Brunamálastjóra er ekki lengur til en skv. 2. gr. sbr. 3. gr. laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, nr. 137/2019, eru brunamál eitt af stjórnsluverkefnum sem stofnuninni er falið að hafa umsjón með. Því er rétt að forstjóri Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar taki við hlutverki fyrrum Brunamálastjóra í ráðinu.

Um 5. gr.

Með breytingunni eru lagðar til sambærilegar breytingar og í 2. og 3. gr. frumvarpsins varðandi hugtakanotkun en þær breytingar þarfnast ekki frekari skýringa.

Einnig er lagt til að breyta orðalagi þannig að *almanavarnastigi* verði lýst yfir en ekki almanavarnaástandi. Stuðla þessar breytingar að innbyrðis samræmi í lögnum um að einu af hinum þremur almanavarnastigum sé lýst yfir þegar við á.

Í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til um orðalagsnotkun í II. kafla laganna er ráðherra sem fer með málefni almanavarna- og öryggisráðs nefndur ráðherra sem fer með málefni almanavarnaráðs. Breytingarnar eru fyrst og fremst í samræmi við breytt heiti á ráðinu en fela ekki í sér efnislegar breytingar á því að það er forsætisráðherra sem um er rætt skv. gildandi forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta nr. 119/2018.

Með nýrri 4. mgr. 5. gr. er lagt til að sett verði skýr lagaheimild fyrir ráðherra til að setja reglur um móttöku erlends hjálparliðs. Tryggja þarf að móttaka slíks liðs geti gengið hratt og örugglega svo ekki verði ónauðsynlegar tafir á hjálpar- og björgunarstörfum. Í reglum ráðherra er heimilt að setja reglur um undanþágur frá lögum sem tefja eða takmarka möguleika á innflutningi dýra og búnaðar sem nota þarf við hjálparstörf og undanþágur frá aðflutningsgjöldum vegna tímabundins innflutnings. Hjálparbeiðni yrði ekki send nema alvarlegt neyðarástand kallaði á utanaðkomandi aðstoð og þá þarf að vera tryggt að lög og reglugerðir útiloki ekki, tefji eða tálmi komu hjálparliðs til landsins. Við samningu slíkra reglna myndi ráðherra hafa samráð við ráðherra sem við á, svo sem ráðherra sem fer með málefni er varða aðflutningsgjöld og ráðherra sem fer með eftirlit með innflutningi dýra. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar um breytingu skv. 6. gr. að því er varðar hlutverk Ríkislögreglustjóra varðandi ósk um aðstoð erlendis frá.

Um 6. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að ríkislögreglustjóri geti að fengnu samþykki ráðherra farið fram á aðstoð erlends hjálparliðs vegna almanavarnaástands í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að. Í 4. mgr. 7. gr. gildandi laga er tekið fram að ríkislögreglustjóri taki þátt í alþjóðlegu samstarfi stjórnvalda um almanavarnir. Samstarf þetta byggist gjarnan á milliliðalausum samskiptum stofnana við samstarfsaðila erlendis á grundvelli alþjóðasamninga eða tvíhliða samninga. Ísland tekur þátt í margvíslegu alþjóðlegu samstarfi á sviði almanavarna. Í fyrsta lagi er um að ræða norrænt samstarf, sbr. samning frá 1989 milli Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar um samvinnu milli landanna yfir landamærin til að koma í veg fyrir eða takmarka tjón á fólki, á eignum eða í umhverfinu og gagnkvæma aðstoð í neyð. Í öðru lagi er um að ræða evrópskt samstarf á grundvelli EES-samningsins en Ísland tekur þátt í starfi og verkefnum Evrópusambandsins í almanavörnum (The Union Civil Protection Mechanism), meðal annars samstarfi um samhæfingu aðgerða, að auðvelda samstarf og fyrirgreiðslu vegna aðstoðarbeiðna frá samstarfsríkjum þegar hamfarir dynja yfir. Við hættuástand eða hamfarir er hægt að kalla eftir aðstoð frá Evrópusambandsríkjum, en neyðarvakt er allan sólarhringinn í neyðarsamhæfingarstöð sambandsins ERCC (Emergency Response Coordination Centre) sem framsendir beiðnir á aðildarlöndin sem finna úrræði sem henta. Í þriðja lagi starfar á vegum Sameinuðu þjóðanna Miðstöð alþjóðlegrar neyðarhjálp í Genf sem hefur meðal annars milligöngu um útvegum sérhæfðs hjálparliðs á tilteknum sviðum, auk þess sem miðstöðin aðstoðar við mat á þörf á alþjóðlegu hjálparliði og er yfirvöldum til aðstoðar við að skipuleggja móttöku og tryggja hámarks nýtingu þess. Alþjóðahreyfing Rauða krossins og Rauða hálfmánans býður til að mynda upp á aðstoð þvert á landamæri á hættustundu meðal annars í samræmi við Genfarsamning frá 1949 og viðbótarbókanir við hann, Sevilla-

samninginn frá 1997 og ákvæði eru um stoðhlutverk Rauða krossins á Íslandi við stjórnvöld í lögum nr. 115/2014. Í fjórða lagi hefur þróast innan Atlantshafsbandalagsins (NATO) samhæft neyðaraðstoðarkerfi í almannavörnum (Civil Emergency Planning) þar sem lögð er áhersla á úrræði vegna hamfara, stórslysa, hættu vegna náttúruvár og ýmissa ógna af manna-völdum.

Sambærilegar breytingatillögur voru lagðar fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi (þingskjal 609, 412. mál) en þá var lagt til að það væri ráðherra sem óskaði eftir aðstoð hjálparliðs erlendis frá. Nú er lagt til að það sé í höndum ríkislögreglustjóra að óska eftir slíkri aðstoð að fengnu samþykki ráðherra sem fer með málefni almanna. Skilvirkara og fljótlega er ríkislögreglustjóri sjái um slíkar beiðnir vegna hlutverks sem hann gegnir í alþjóðlegu samstarfi stjórnvalda um almannavarnir.

Um 7. gr.

Með breytingunni er skerpt á hlutverki lögreglustjóra við gerð hættumats og viðbragðs-áætlana. Það er því formlega hlutverk hans og almannavarnanefnda að sinna þessum verkefnum í samvinnu við Ríkislögreglustjóra en ekki aðeins hlutverk almannavarnanefndar þar sem lögreglustjóri er þó ávallt einn af nefndarmönnum skv. 9. gr. laganna. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar um 10. gr.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 9. gr.

Með breytingunni er orðalag lagfært þannig að augljóst sé hvenær stofna skal þjónustumiðstöð. Orðið hættustund kemur í stað hættu en í 1. gr. er lagt til að hættustund verði skilgreind sérstaklega þannig að enginn vafi leikur á hvenær sinna skal þessu verkefni.

Um 10. gr.

Lagt er til að gerð verði sú breyting á 16. gr. að lögreglustjóri fái það hlutverk ásamt sveitarfélögum í samvinnu við ríkislögreglustjóra að kanna áfallaþol í umdæmi sínu. Einnig skal hann ásamt almannavarnanefnd í samvinnu við ríkislögreglustjóra gera viðbragðsáætlun í samræmi við hættumat í umdæmi þeirra.

Um 11. gr.

Með breytingunni er lagt til að 19. gr. laganna um almenna borgaralega skyldu verði eingöngu beitt þegar önnur úrræði eru ekki tiltæk. Almennir borgarar verði ekki skyldaðir til að að gegna á hættustundu, án endurgjalds, starfi í þágu almanna nema brýn nauðsyn beri til og önnur vægari úrræði dugi ekki til, svo sem beiting heimildar sem lögð er til í 12. gr. um borgaralega skyldu opinberra aðila. Jafnframt er tekið fram, líkt og í 12. gr., að maður sé undanþeginn slíkri skyldu þegar heilsufari hans, eða annars einstaklings sem hann ber ábyrgð á, er stefnt í sérstaka hættu með því að fela honum að gegna slíkum störfum.

Um 12. gr.

Með breytingunni er lagt til að efni bráðabirgðaákvæðis II um borgaralega skyldu opinberra starfsmanna sem upphaflega var bætt við lögin með lögum nr. 27/2020 verði varanleg heimild. Góð reynsla hefur verið af beitingu þess við allar þær skipulagsbreytingar sem opinberir aðilar hafa þurft að gera vegna samkomubanns, tveggja metra reglu og margs

konar annarra takmarkana til að bregðast við faraldrinum. Ákvæðið er meðal annars sett til að unnt sé með fumlásum hætti að tryggja almannajónustu á hættustundu.

Ákvæðið getur komið að gagni á hættustundu vegna sambærilegra farsóttá og COVID-19 sem fyrirsjáanlegt að geti komið upp í framtíðinni. Það getur einnig komið að gagni þegar hættu- eða neyðarástand skapast vegna annars konar almannavarnaástands. Sem dæmi má nefna eldgos, jarðskjálfta, skriðuföll, snjóflóð og óveður.

Um 13. og 14. gr.

Breytingarnar felast í að samræma orðalag og skerpa á því eins og að framan er rakið. Því eru orðin „ef hætta vofir yfir“ í 20. gr. laganna felld brott og í staðinn koma orðin „á hættustundu“. Sama máli gegnir um orðin „þegar hætta ber að garði“ í 1. málsl. 1. mgr. 25. gr. laganna en í stað þeirra koma orðin á hættustundu. Sýslumaður gegnir ekki lengur hlutverki í almannavarnakerfinu samkvæmt lögum um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði nr. 50/2014 og því eru orðin „eða sýslumaður“ felld út úr 20. gr.

Um 15.–18. gr.

Með breytingunni er lagt til að rannsóknarnefnd almannavarna verði lögð niður og í hennar stað verði komið á fót þrepaskiptu kerfi við rýni að afléttu almannavarnastigi. Innri rýni fari ávallt fram og mögulegt verði að kalla eftir faglegru ytri rýni þegar tilefni er til. Þegar rannsóknarnefnd almannavarna var komið á fót með lögum um almannavarnir árið 2008 var leitast við að tryggja rannsókn hlutlausrar og sjálfstæðrar nefndar á viðbragðsáætlunum og viðbragði viðbragðsaðila. Þetta fyrirkomulag hefur ekki virkað sem skyldi. Nefndinni hefur í raun aldrei verið tryggð sú fjármögnun eða aðstaða sem til þarf svo hún geti starfað með þeim hætti sem gildandi lög kveða á um. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 82/2008 virðist tilgangur með skipun nefndarinnar fyrst og fremst vera sá að tryggja rannsókn á því hvernig staðið sé að viðbrögðum og framkvæmd viðbragðsáætlana og gera tillögur að úrbótum. Lögð var áhersla á sjálfstæði nefndarinnar með því að hún yrði kjörin af Alþingi. Fullyrða má að núgildandi fyrirkomulag hefur ekki náð þeim tilgangi sem stefnt var að. Í IX. kafla um rannsóknarnefnd almannavarna er nefndinni ekki markaður nægilega skýr grundvöllur, hæfniskröfur til nefndarmanna skortir, ekki er nægilega skýrt kveðið á um hvenær nefndin skal taka til starfa og fyrirkomulagið hefur reynst bæði þungt og óskilvirkt.

Í ljósi reynslu af fyrirkomulagi rannsóknarnefndar almannavarna, er nú lagt til að þrepaskipt rýni að almannavarnastigi afléttu verði komið á fót. Fyrsta þrepíð felst í innri rýni í formi rýnifunda viðbragðsaðila sem lögð er til í 15. gr. Það verði fyrsta og vægasta úrræðið. Með lögfestingu úrræðisins er jafnframt leitast við að tryggja að slík innri rýni eigi sér ávallt stað. Annað og þriðja þrep, sem lagt er til í 16. gr. er ytri rýni sérfræðinga með skýrslugerð sem bæði stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar og ráðherra almannavarna geta kallað eftir.

Með 15. gr. er lagt til að rýni í kjölfar atburða þar sem almannavarnastigi hefur verið lýst yfir fari fram með því að ríkislögreglustjóri haldi rýnifundi með viðbragðsaðilum sem hafa verið virkjaðir vegna aðgerðar eða fyrirhugaðrar aðgerðar. Lagt er til að rýnifundur sé haldinn sem allra fyrst eftir að almannavarnastigi hefur verið aflétt og að hámarksfrestur til þess að halda slíka fund sé einn mánuður frá því að almannavarnastigi var aflétt. Rýni af þessu tagi tíðkast nú þegar hjá viðbragðsaðilum og er kveðið á um slíka rýnifundi t.d. í reglugerð nr. 71/2011 um stjórnun leitar- og björgunaraðgerða á leitar og björgunarsvæði Íslands vegna sjófarenda og loftfara en reglugerðin er sett með stoð í lögum um Landhelgisgæslu Íslands, nr. 52/2006. Rýnifundur er fyrsta skrefið í hinu þrepaskipta ferli sem áformað er að verði komið á fót. Er lagt til að rýnifundir séu ávallt haldnir óháð því hvort talið er að þurfi að grípa til

frekari aðgerða í hinu þrepskipta ferli. Með því að kveða á um skyldu ríkislögglustjóra til þess að halda fundina, varðveita fundargerð og hafa eftirfylgni með að gripið sé til viðeigandi úrbóta eða aðgerða er tekin skýr ákvörðun um að ábyrgð og eftirfylgni liggi hjá ríkislögglustjóra í samræmi við eftirlits- og samræmingarhlutverk hans sbr. 7. gr. laga um almannavarnir. Þá er kveðið á um að fundargerð rýnifundar skuli send viðkomandi viðbragðsaðilum, stjórn samhæfingar og stjórnstöðvar og ráðherra en slík fundargerð getur gefið stjórninni og/eða ráðherra tilefni til frekari rýni.

Í 16. gr. er lagt til að stjórn samhæfingar og stjórnstöðvar geti óskað eftir skýrslu frá sérfræðingum um málefni sem varða almannavarnir að aflétu almannavarnastigi. Þó er ekki skilyrði fyrir skýrslugerð á grundvelli greinarinnar að almannavarnastigi hafi verið lýst yfir og því í kjölfarið aflétt áður en til slíkrar skýrslubeiðni kemur. Markmiðið er að rannsókn geti náð til atvika þar sem almannavarnastigi var lýst yfir eða því hefði átt að vera lýst yfir en þannig er lögð áhersla á að ytri rýni eigi við um atvik eða atburði af ákveðnu alvarleikastigi. Heimildin er ekki bundin við rýni eða rannsókn á viðbragðsáætlun eða á viðbragði viðbragðsaðila almannavarna að hættuástandi loknu, líkt og kveðið er á um í gildandi IX. kafla laganna. Gert er ráð fyrir að um opnari heimild sé að ræða en á grundvelli gildandi laga og þannig sé hægt að vinna skýrslu um atvik og aðgerðir sem á hefur reynt á meðan almannavarnastig stóð yfir eða í aðdraganda þess og að skýrslugjafi geri tillögur til úrbóta. Ekki eru gerðar sérstakar hæfiskröfur til sérfræðinga í lögum heldur lagt í hendur þess aðila sem óskar eftir skýrslu að setja viðeigandi hæfiskröfur í ljósi þess verkefnis sem fjalla á um.

Í 16. gr. er lagt til að ráðherra hafi sömu heimild til að kalla eftir ytri rýni og samhæfingar- og stjórnstöð. Talið er mikilvægt, í ljósi stjórnskipulegrar stöðu ráðherra og pólitískrar ábyrgðar hans, að hann geti kallað eftir skýrslu sérfræðinga til að varpa ljósi á mögulega vankanta og fá tillögur um úrbætur.

Um hæfi sérfræðinga er vísað til hæfisreglna II. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Telja verður æskilegt að ef til stendur að rannsaka viðbragð tiltekins viðbragðsaðila í kjölfar alvarlegra atburða, þá séu ekki fengnir til starfans einstaklingar sem eru í svo nánnum tengslum við starfsemi viðkomandi viðbragðsaðila að það myndi valda vanhæfi samkvæmt fyrrgreindum reglum stjórnsýslulaga.

Um 19 gr.

Í 3. mgr. 34. gr. gildandi laga er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um starfsemi rannsóknarnefndar almannavarna. Í ljósi þess að lagt er til að rannsóknarnefnd almannavarna verði lögð niður og annars konar fyrirkomulag á rýni verði komið á, er lagt til að ákvæðið falli niður.

Um 20. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.