

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008, raforkulögum, nr. 65/2003, lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, og lögum um Viðlagatryggingu Íslands, nr. 55/1992 (skyldur ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja, mikilvægir samfélagsinnviðir, valdheimildir stjórnvalda, bótaskylda).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008.

1. gr.

Í stað orðsins „almannaöryggis“ í 2. mgr. 3. gr. laganna kemur: almannavarna.

2. gr.

Í stað orðsins „almannaöryggis“ í 1. mgr. 4. gr. laganna kemur: almannavarna.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- Í stað orðsins „almannaöryggis“ í 1. mgr. kemur: almannavarna.
- Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Almannavarnaástand skiptist í þrjú almannavarnastig, óvissustig, hættustig og neyðarstig. Almannavarnastig lýsa alvarleika atviks, umfangi viðbúnaðar almannavarna og hversu brýn forgangspörf er á að bregðast við boðun í ljósi þess um hversu alvarlegan eða stórfelldan atburð eða umfang afleiðinga er að ræða.
- Í stað orðanna „í umboði“ í 2. mgr. kemur: undir yfirstjórn.
- Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Ráðherra getur, með samþykki ríkisstjórnar og að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra, farið fram á aðstoð hjálparliðs erlendis frá vegna almannavarnaástands í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að, ef við á.

4. gr.

Við 2. mgr. 7. gr. laganna bætast þrír nýir málslíðir, svohljóðandi: Ríkislögreglustjóri skal stuðla að og fylgjast með að stjórnvöld og einkaaðilar geri fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir í samræmi við lög þessi. Hann hefur eftirlit og umsjón með ráðstöfunum á sviði almannavarna vegna æðstu stjórnar landsins og mikilvægra stofnana ríkisins samkvæmt nánari reglum

sem ráðherra setur. Ríkislögreglustjóri fer með yfirstjórn aðstoðar milli lögregluumdæma og aðstoð ríkisstofnana í þágu almannavarna.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Við 2. málsl. 2. mgr. bætist: sbr. þó 27. gr. a um sérstakar valdheimildir á neyðarstigi almannavarna.
- b. Orðin „ellefu manna“ í 4. mgr. falla brott.
- c. Í stað orðsins „Ríkislögreglustjóri“ í 3. málsl. 4. mgr. kemur: Ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands, ríkislögreglustjóri.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:

Einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra og rekstraraðilar mikilvægra samfélagslegra innviða, sbr. 4. mgr. 18. gr. skulu, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallaþól þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra og viðhafa fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir til þess að tryggja að markmið laga þessara náist. Framangreindir aðilar skulu, í samvinnu við ríkislögreglustjóra og í samræmi við lög sem um starfssvið þeirra gilda, undirbúa viðbragðsáætlanir þar sem m.a. er fjallað um eftirfarandi þætti:

 1. Skipulagningu aðgerða.
 2. Viðbúnað viðbragðsaðila, m.a. liðsafla, þjálfun liðsafla og útbúnað og stjórnsýsluviðbúnað.
 3. Samgöngur og fjarskipti.
 4. Framkvæmd ráðstafana á hættustundu.
 5. Samhæfingu og stjórn aðgerða viðbragðsaðila og annarra aðila.
 6. Stigskiptingu viðbragðsáætlunar í óvissu-, hættu- og neyðarstig.
 7. Hverjir teljist til viðbragðsaðila, hlutverk þeirra, viðbrögð og starfssvæði.
 8. Hvernig staðið skuli að boðun viðbragðsaðila.
 9. Hver taki ákvörðun um virkjun viðbragðsáætlunar.
 10. Áfallahjálp og aðstoð við þolendur.
 11. Hagvarnir, birgðir og neyðarflutninga til og frá landi.
- b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Skylda til að gera viðbragðsáætlanir.*

7. gr.

Við 1. málsl. 1. mgr. 16. gr. laganna bætist: og viðhafa fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir til þess að tryggja að markmið laga þessara náist.

8. gr.

Í stað orðanna „og sveitarfélög“ í 1. mgr. 17. gr. laganna kemur: sveitarfélög og rekstraraðilar mikilvægra samfélagslegra innviða.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

- a. Á eftir 3. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Sérhver ráðherra getur, að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra, fyrirskipað eiganda eða umráðamanni mikilvægra samfélagslegra innviða að gera fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir í þeim tilgangi að efla öryggisviðbúnað samkvæmt lögum þessum svo markmið þeirra náist. Fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir geta m.a. falist í gerð viðbragðsáætlunar, sbr. 15. og 16. gr. Til mikilvægra samfélagslegra innviða teljast mannvirki eða kerfi, eða hlutar þess, sem er þannig háttáð, að eyðing þeirra, skemmdir eða skert starfsemi mundi stefna í hættu nauðsynlegri samfélagslegri starfsemi, heilbrigði, öryggi, umhverfi og efnahagslegri eða félagslegri velferð borgaranna.

Ef fyrirætlunum ráðherra um ráðstafanir skv. 3. og 4. mgr. er ekki hlýtt má framkvæma þær á kostnað eiganda eða umráðamanns, að teknu tilliti til kostnaðarreglu 7. mgr. Kröfu um endurheimt fylgir lögtaksréttur.

- b. Í stað tilvísunarinnar „2. og 3. mgr.“ í 4. mgr. kemur: 2.–4. mgr.
- c. 5. mgr., er verður 7. mgr., orðast svo:

Ef gerð er krafa um fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir sem teljast verulega umfram það sem leiðir af lögum og reglum settum samkvæmt þeim skal ríkið bera þann umframkostnað sem af þeim leiðir.

10. gr.

Á eftir 27. gr. laganna kemur ný grein, 27. gr. a, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Sérstakar valdheimildir á neyðarstigi almannavarna.

Er lýst hefur verið yfir neyðarstigi almannavarna, sbr. 5. gr. og reglna sem settar eru á grundvelli þess ákvæðis, getur ráðherra, með samþykki ríkisstjórnar og að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra, gripið til sérstakra neyðarráðstafana til þess að bregðast við því neyðarástandi sem uppi er og tryggja mikilvæga samfélagslega starfsemi, almannaheill og lágmarka samfélagslegan skaða, svo sem á sviði orkumála, veitumála, fjarskiptamála, samgöngumála, fjármálaþjónustu, heilbrigðismála og umhverfismála.

Neyðarráðstafanir ráðherra, skv. 1. mgr., geta m.a. falist í því að gefa stofnunum, fyrirtækjum og eigendum mannvirkja fyrirmæli um framkvæmd ráðstafana, svo sem að reisa varnargarða, rjúfa stíflur og vegi eða aðrar verklegar framkvæmdir, um að skammta, rjúfa eða forgangsraða afhendingu rafmagns, takmarka fjarskipti sem truflað geta neyðar- og öryggisfjarskipti o.s.frv. Einnig getur hann gefið fyrirtækjum, stofnunum og eigendum mannvirkja fyrirmæli um ráðstafanir til þess að tryggja órofinn rekstur þeirra, tiltekinna kerfa eða hluta þeirra.

Séu aðstæður knýjandi og stjórnendur hlíta ekki fyrirætlunum skv. 2. mgr. geta neyðarráðstafanir ráðherra falist í því að taka tímabundið, eða eins lengi og nauðsyn krefur, yfir stjórn fyrirtækis eða stofnunar í þeim tilgangi að hrinda neyðarráðstöfunum í framkvæmd.

Stjórnendum og öðrum starfsmönnum fyrirtækja og stofnana sem og eigendum mannvirkja sem fyrirmæli snúa að eða hafa áhrif á er skylt að veita stjórnvöldum liðsinni sitt vegna þeirra aðgerða og ráðstafana sem um ræðir, þar á meðal til að takmarka tjón á eignum, rekstri og kerfum framangreindra aðila, eða annarra aðila er þeim tengjast, svo og opinberum eignum.

Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um málsmeðferð og ákvarðanatöku vegna neyðarráðstafana samkvæmt þessari grein.

Beinn kostnaður stofnana, fyrirtækja og eigenda mannvirkja af framkvæmd sérstakra neyðarráðstafana greiðist úr ríkissjóði. Hafi neyðarráðstöfun forðað tjóni hjá framkvæmdaradila skal kostnaður þó aðeins greiddur að því marki sem hann er meiri en sem nemur því beina tjóni sem ella hefði orðið.

Ríkið, stofnanir ríkisins eða starfsmenn ríkis og stofnana eru ekki skaðabótaskyldir vegna neyðarráðstafana, ákvarðana, fyrirmæla eða framkvæmda samkvæmt þessari grein, eða tjóns sem af þeim leiðir. Líkamstjón sem leiðir beint af neyðarráðstöfun skal þó bætt samkvæmt almennum skaðabótareglum.

II. KAFLI

Breyting á raforkulögum, nr. 65/2003.

11. gr.

Á eftir 37. gr. laganna kemur ný grein, 37. gr. a, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Valdheimildir á neyðarstigi almannavarna.

Í samræmi við 27. gr. a laga um almannavarnir getur ráðherra sem fer með málefni almannavarna, með samþykki ríkisstjórnar og að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra, við þær aðstæður sem þar er lýst, gripið til neyðarráðstafana til þess að ná markmiðum laga um almannavarnir, sem og laga þessara.

Ráðherra skal, að því marki sem unnt er, hafa samráð við neyðarsamstarf raforkukerfisins, sbr. 8. tölul. 3. gr., áður en gripið er til neyðarráðstafana skv. 1. mgr.

Flutningsfyrirtækjum og dreifiveitum ber að hafa tiltækar viðbragðsáætlanir og taka þátt í samræmingu neyðarráðstafana samkvæmt grein þessari, sbr. 5. tölul. 3. mgr. 9. gr. og 5. mgr. 16. gr.

III. KAFLI

Breyting á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003.

12. gr.

Á eftir orðinu „ráðherra“ í 2. mgr. 72. gr. kemur: sem fer með málefni almannavarna.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um Viðlagatryggingu Íslands, nr. 55/1992.

13. gr.

4. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Vátryggingaráhætta.

Viðlagatrygging Íslands bætir beint tjón í samræmi við vátryggingaráhættu þegar eftirfarandi náttúruhamfarir verða:

1. Eldgos, t.d. er hraun eða gjóska veldur skemmdum eða eyðileggingu á vátryggðum munum.
2. Jarðskjálfti sem veldur skemmdum eða eyðileggingu á vátryggðum munum.
3. Skriðufall, þ.e. þegar skriða úr fjalli eða hlíð fellur skyndilega á vátryggða muni með þeim afleiðingum að þeir skemmast eða eyðileggjast.
4. Snjóflóð, þ.e. þegar snjós kriða fellur skyndilega úr fjalli eða hlíð á vátryggða muni með þeim afleiðingum að þeir skemmast eða eyðileggjast. Það telst ekki vera snjóflóð þótt þak eða veggir húss sligist eða brotni undan snjó sem safnast á eða að húsi vegna snjókomu, skafrennings eða foks. Sama á við um aðra muni sem skemmast með svipuðum hætti.
5. Vatnsflóð, þ.e. þegar flóð verður vegna þess að ár eða lækur flæðir skyndilega yfir bakka sína eða flóðbylgja frá vatni gengur á land og veldur skemmdum eða eyðileggingu á vátryggðum munum. Árleg eða reglubundin flóð úr ám, lækjum, sjó eða vötnum teljast ekki vatnsflóð. Venjulegt leysingavatn eða flóð sem að einhverju eða öllu leyti verður

af mannavöldum, t.d. þegar vatnsgeymar, stíflugarðar eða önnur mannvirki bresta af öðrum ástæðum en náttúruhamförum teljast heldur ekki vatnsflóð.

6. Sjávarflóð, þ.e. flóðbylgja af völdum óvenjulegrar sjávarstöðu sem myndast við sérstakar veðurfræðilegar aðstæður og getur ekki talist eðlilegur og reglulegur atburður og veldur skemmdum á váttryggðum munum. Sama á við um flóðbylgju frá sjó sem beinlínis verður rakin til váttryggingaráhættu skv. 1.–4. tölul.
7. Hveragos, þ.e. þegar heitur vatnsflaumur samfara gufuuppstreymi stígur skyndilega upp úr jörðinni og veldur skemmdum eða eyðileggingu á váttryggðum munum.
8. Eldsvoði sem beinlínis verður rakinn til einhverra framangreindra náttúruhamfara og veldur skemmdum eða eyðileggingu á váttryggðum munum.

Með beinu tjóni er átt við efnislegt, mælanlegt tjón sem verður á váttryggðum hlut. Það telst enn fremur beint tjón þegar gjóska, skriða eða snjóskriða safnast fyrir á þaki húseignar, eða eftir atvikum við útvegg, og nauðsynlegt er að fjarlægja gjóskuna, skriðuna eða snjóskriðuna til að afstýra frekara tjóni.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. telst það beint tjón þegar rjúfa þarf manngerða stíflugarða eða brýr eða grípa til annarra sambærilegra neyðarráðstafana vegna náttúruhamfara samkvæmt heimild í 27. gr. a laga um almannavarnir og þegar váttryggð verðmæti samkvæmt lögum þessum verða fyrir skemmdum eða eyðileggingu vegna ráðstafananna.

14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, raforkulögum, lögum um fjarskipti og lögum um Viðlagatryggingu Íslands er samið í innanríkisráðuneytinu í samráði við forsætisráðuneytið, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, ríkislögreglustjóra og ríkislögmenn.

Markmið frumvarpsins er að treysta lagaumgjörð almannavarna annars vegar með því að mæla skýrar fyrir um skyldur ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja sem sjá um rekstur mikilvægra samfélagslegra innviða, svo sem á sviði fjarskipta og raforku, gerð viðbragðsáætlana og fyrirbyggjandi öryggisráðstafana og hins vegar að styrkja valdheimildir æðstu stjórnar almannavarna gagnvart þessum aðilum við sérstakar aðstæður.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Fyrir liggur mat samráðshóps almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og Viðlagatryggingar Íslands um að eldsumbrotin í Holuhrauni og jarðhræringar í Bárðarbungu sem hófust síðsumars 2014 gefi til kynna að hugsanlega geti orðið hamfarafloð í kjölfar eldgoss undir jökli sem geti haft mikil áhrif á byggðir og helstu grunnstoðir samfélagsins, svo sem framleiðslu og flutning raforku, fjarskipti og samgöngur.

Með frumvarpi þessu er annars vegar brugðist við ábendingum framangreindra aðila um að kveða þurfi nánar á um skyldur lykilaðila til að vinna ítarlegar og samhæfðar viðbragðsáætlanir gegn náttúruhamförum, til að draga megi úr áhrifum og eyðileggingu vegna meiri háttar náttúruhamfara, og hins vegar við ábendingum um að styrkja þurfi valdheimildir stjórnvalda á neyðarstundu.

Kerfi mikilvægra innviða eru víða mjög háð hvert öðru og margar ógnir þess eðlis að ógn við innviði eins kerfis felur í sér ógn við innviði annarra kerfa. Þannig geta staðbundnir at-

burðir haft áhrif á landinu öllu. Samhæfing og samræmd áætlanagerð er því mikilvæg. Almannavarna- og öryggismálaráð ályktaði á árinu 2009 um gerð viðbragðsáætlana um vernd mikilvægra samfélagslegra innviða og netöryggis og að stuðla beri að vernd mikilvægra samfélagslegra innviða með áhættumati, mótvægisáðgerðum og viðbragðsáætlunum.

Þá vísast enn fremur til áhættuskoðunar almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra frá árinu 2011 sem unnin var í samvinnu við sveitarstjórnir um allt land. Þar kemur fram greining á afleiðingum þess að til röskunar eða eyðileggingar á mikilvægum samfélagslegum innviðum komi. Á undanförunum áratugum hefur verið lögð áhersla á uppbyggingu helstu innviða í gegnum flókin tölvukerfi. Við áhættuskoðunina kom fram það álit almannavarna að heildstætt mat á landsvísu yrði að fara fram á mikilvægum innviðum, svo sem kerfi fjarskipta og raforku, þar sem um landskerfi væri að ræða og kerfin væru hvert öðru háð. Niðurstöður úr áhættuskoðuninni sýna að margar ógnir við innviði og annars konar öryggi eru óháðar svæðum og landshlutum og geta haft áhrif á öllu landinu og jafnvel út fyrir það. Í áhættuskoðuninni segir:

„Alls kyns kerfi mynda net innviða, sem eru þær lífæðar sem erfitt er að komast af án í nútíma samfélagi. Samfélög byggja mörg hver tilveru sína á því að þessi mikilvægu kerfi virki vel. Hætti þessi kerfi að virka getur það ógnað lífi og heilsu íbúa og þeim félagslegu, efnahagslegu og umhverfislegu þáttum sem tryggja öryggi og heill þjóðfélagsins. Þetta eru kerfi eins og rafveitur, hitaveitur, vatnsveitur og aðrir orkugjafar, samgöngur, fjarskipti, neyðarþjónusta, fjármálastarfsemi, stjórnslá, fæðuöryggi og fæðuframboð. Ef þessum kerfum er á einhvern hátt ógnað getur það haft afdrifaríkar afleiðingar á starfsemi í landinu. Þessi kerfi eru innbyrðis háð hvert öðru. Bankar treysta á internetið, tölvur og ýmis fjarskipti á rafmagn- og vatnsveitur á rafdrifnar dælur. Ennfremur er vöktun og stjórnun þessara kerfa háð raforku og miðlun. Það er því mikilvægt að almenningur sé meðvitaður um þessi tengsl og geti aðlagast og hafi tiltæk úrræði ef kerfin hrynja. Einnig er mikilvægt að þeir sem reka kerfin hafi úrræði til að takast á við kerfishrun.“

Röskun á starfsemi mikilvægra samfélagslegra innviða getur haft mikil áhrif á byggðir og helstu grunnstoðir samfélagsins, svo sem framleiðslu og flutning raforku, fjarskipti og samgöngur, og haft langvarandi efnahagsleg og samfélagsleg áhrif um land allt. Við þessar aðstæður er óhjákvæmilegt að stjórnvöld hafi skýrar heimildir til þess að grípa til tímabundinna ráðstafana komi til neyðarástands er miði að því að tryggja grunnstoðir samfélagsins og virkni mikilvægra samfélagslegra innviða í þágu þjóðarinnar til þess að tryggja nauðsynlega samfélagslega starfsemi, heilbrigði, öryggi, umhverfi og efnahagslega eða félagslega velferð. Mikilvægir samfélagslegir innviðir eru mannvirki og/eða kerfi, eins og t.d. rafveitur, hitaveitur, vatnsveitur og aðrir orkugjafar, heilbrigðisþjónusta, samgöngur, fjarskipti, neyðarþjónusta, fjármálastarfsemi, stjórnslá, fæðuöryggi og fæðuframboð. Ef þessum innviðum er á einhvern hátt ógnað getur það haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir grunnstoðir samfélagsins. Þessi kerfi geta verið innbyrðis háð hvert öðru. Í 9. gr. frumvarpsins er skilgreint hvað teljist til mikilvægra samfélagslegra innviða.

III. Meginefni frumvarpsins.

Með vísan til framangreinds er lagt til í frumvarpi þessu að styrkja umboð og ábyrgð ríkislögreglustjóra til þess að fylgja því eftir að opinberir aðilar, ríki og sveitarfélög, einkaaðilar og eigendur eða umráðamenn mikilvægra samfélagslegra innviða geri viðeigandi öryggisráðstafanir, þ.m.t. hættumat og viðbragðsáætlanir, sbr. 4. og 6. gr. frumvarpsins. Lagt er til að sett verði skýrt ákvæði um aðgerðaskyldu opinberra aðila, einkaaðila og rekstraraðila mikilvægra samfélagslegra innviða og að sérhver ráðherra hafi, að höfðu samráði við ríkislög-

reglustjóra, heimild til þess að gefa þessum aðilum fyrirmæli um þessi atriði ef á þarf að halda, sbr. 9. gr. frumvarpsins.

Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um sérstakar valdheimildir stjórnvalda eftir að lýst hefur verið yfir neyðarstigi almannavarna. Lagt er til að ráðherra verði heimilt, með samþykki ríkisstjórnar og að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra, að grípa til neyðarráðstafana í því skyni að tryggja mikilvæga samfélagslega starfsemi og almannaheill og lágmarka samfélagslegan skaða.

Mikilvægt er talið að ríkisstjórnin veiti samþykki til töku ákvarðana um slíkar sérstakar neyðarráðstafanir ef á reynir, enda má ætla að þær verði jafnan mikla samfélagslega hagsmuni auk þess að snerta málefna svið margra ráðherra og ráðuneyta, sbr. forsetaúrskurð um skiptingu starfa ráðherra og forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Um nokkurt skeið hefur verið starfandi nefnd sem semja átti ný heildarlög um fyrirkomulag náttúruhamfaratrygginga hér á landi og leysa af hólmi gildandi lög um Viðlagatryggingu Íslands. Voru frumvarpsdrög nefndarinnar kynnt á vefsíðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins í sumar. Drögin eru nú til umfjöllunar hjá yfirstjórn ráðuneytisins. Í þessu frumvarpi er lögð til breyting á 4. gr. gildandi laga um Viðlagatryggingu Íslands og byggist tillagan á frumvarpsdrögunum sem kynnt voru. Þó er gerð sú breyting frá tillögunni að lagt er til að tjón vegna aðgerða almannavarnayfirvalda, sem gripið er til við neyðarstig, verði skilgreint sem beint tjón af völdum náttúruhamfara. Nánar er gerð grein fyrir þessari breytingu í athugasemdum við 13. gr. frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 2. gr.

Í greininni er lagt til að tilvísun til ráðherra verði breytt þannig að vísað verði til ráðherra sem fari með málefni almannavarna í stað þess að vísa til ráðherra sem fari með málefni almannaöryggis. Þykir svo breytt tilvísun í betra samræmi við forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Breytingin hefur ekki efnisbreytingu í för með sér.

Um 3. gr.

Í greininni eru lagðar til eftirfarandi breytingar á 5. gr. laganna:

Í a-lið greinarinnar er lagt til að tilvísun til ráðherra verði breytt þannig að vísað verði til ráðherra sem fari með málefni almannavarna í stað þess að vísa til ráðherra sem fari með málefni almannaöryggis, sbr. nánari umfjöllun í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins.

Í b-lið greinarinnar er lagt til að kveðið verði á um efni nógildandi reglugerðarákvæðis um flokkun og skilgreiningu á almannavarnastigum í almannavarnalögum. Mismunandi almannavarnastig eru notuð í fyrsta lagi til þess að lýsa alvarleika þess atviks sem verið er að fást við hverju sinni, í öðru lagi til þess að lýsa umfangi viðbúnaðar í ljósi þess um hversu alvarlegan eða stórfelldan atburð eða umfang afleiðinga er að ræða og í þriðja lagi hversu brýn forgangspörf er á að bregðast við boðun, sbr. reglugerð nr. 650/2009 um flokkun almannavarnastiga þar sem nánar er kveðið á um mismunandi viðbragðsstig almannavarnakerfisins og um tilkynningar til almennings. Loks er gert ráð fyrir að flokkunin hafi þýðingu um það hvaða heimildir stjórnvöld hafi til að grípa til neyðarráðstafana, sbr. 10. gr. frumvarpsins um sérstakar valdheimildir á neyðarstigi almannavarna. Almennavarnastig eru þrjú, óvissustig, hættustig og neyðarstig. Ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um almannavarnastig hverju sinni, sbr. 5. gr. almannavarnalaga.

Í c-lið greinarinnar er lögð til breyting á 2. mgr. 5. gr. laganna þar sem fjallað er um stöðu og hlutverk ríkislögreglustjóra í málefnum almanna. Lagt er til að í stað þess að segja að ríkislögreglustjóri annist málefni almanna „í umboði“ ráðherra verði mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri annist málefni almanna „undir yfirstjórn“ ráðherra. Með breytingunni er orðalag fært til samræmis við það sem hefðbundið er í lagatexta þar sem fjallað er um stjórn-sýslusamband æðra og lægra stjórnvalds, sbr. IV. kafla laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, þar sem fjallað er um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. Breytingin er fyrst og fremst til skýringar fallin en ekki verður talið að hún hafi efnisbreytingu í för með sér.

Í d-lið greinarinnar er lagt til að sett verði skýr lagaheimild fyrir stjórnvöld til að fara fram á aðstoð erlends hjálparliðs vegna almannaástands í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að. Í 4. mgr. 7. gr. núgildandi laga er tekið fram að ríkislögreglustjóri taki þátt í alþjóðlegu samstarfi stjórnvalda um almannaástand. Samstarf þetta byggist gjarnan á milli-liðalausum samskiptum stofnana við samstarfsaðila erlendis á grundvelli alþjóðasamninga eða tvíhliða samninga. Ísland tekur þátt í margvíslegu alþjóðlegu samstarfi á sviði almanna. 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 almannaástandum (The Union Civil Protection Mechanism), m.a. samstarfi um samhæfingu aðgerða, auðveldun samstarfs 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 m.a. 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. Í fjórða lagi hefur þróast innan Atlantshafsbandalagsins (NATO) samhæft neyðaraðstoðarkerfi í almannaástandum (Civil Emergency Planning) þar sem lögð er áhersla á úrræði vegna hamfara, stórslysa, hættu vegna náttúruvára og ýmissa ógna af mannvöldum.

Um 4. gr.

Í þessari grein frumvarpsins eru lagðar til viðbætur við hlutverk og skyldur ríkislögreglustjóra vegna almannaástands í því skyni að skýra og treysta eftirlits- og umsjónarheimildir hans með framkvæmd öryggisráðstafa með hliðsjón af ákvæðum eldri almannaástandalaga, sbr. i- og l-liði 6. gr. laga nr. 94/1962, um almannaástand, sbr. lög nr. 85/1985, þar sem ríkislögreglustjóra var falið að hafa eftirlit og umsjón með ráðstöfunum á sviði almannaástands vegna æðstu stjórnar landsins og mikilvægra stofnana og að fara með yfirstjórn á aðstoð milli umdæma og aðstoð ríkisstofnana á hættutímum. Þótti rétt að áréttu skyldur ríkislögreglustjóra að þessu leyti.

Um 5. gr.

Í 12. gr. laganna er fjallað um hlutverk samhæfingar- og stjórnstöðvar almannaástands. Samkvæmt ákvæðinu fer ríkislögreglustjóri með úrskurðarvald um efni fyrir mæla um viðbrögð og aðgerðir vegna almannaástands í tilvikum þar sem ágreiningur kemur upp á

meðal þeirra sem sæti eiga í stjórn stöðvarinnar. Með þeirri breytingu sem lögð er til í 5. gr. frumvarpsins mun ákvörðunarvald um beitingu sérstakra valdheimilda á neyðarstigi almanna- varna vera á hendi ráðherra sem fer með málefni almanna- varna, að fengnu samþykki ríkis- stjórnar. Þykir rétt til skýringar að vísa í ákvæðinu til hinnar nýju 27. gr. a í lögnum.

Þá er í b-lið ákvæðisins lagt til að auk þeirra aðila sem nú skipa stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar almanna- varna samkvæmt lögnum skuli hvert ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands jafnframt eiga fulltrúa í stjórninni. Almanna- varnaaðgerðir eru í eðli sínu þannig að þær geta snert svo að segja öll svið samfélagsins og þar með málaflokka allra ráðuneyta. Þykir mikil- vægt til að tryggja sem vandaðasta samhæfingu og sérfræðipækkingu, að ráðuneytin eigi full- trúa í stjórninni sem geti miðlað upplýsingum til ráðuneyta sinna og lagt til málanna við ákvarðanatöku um aðgerðir.

Um 6. gr.

Í 15. gr. laga um almanna- varnir er gert ráð fyrir samvinnu ráðuneyta og undirstofnana þeirra og ríkislögreglustjóra varðandi ýmiss konar fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir. Er í núgildandi lögum á því byggt að það stjórnvald sem almennt vinnur á tilteknu sviði skuli framkvæma hættumat og skipuleggja almanna- varnaviðbrögð. Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að skýrt sé kveðið á um að ráðuneyti og undirstofnanir þeirra, sveitarfélög og rekstraraðilar mikilvægra samfélagslegra innviða beri sambærilegar skyldur til þess að við- hafa fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir til þess að ná markmiðum almanna- varnalaga, svo sem kveðið er á um í 1. gr. almanna- varnalaga. Þá er kveðið á um ábyrgð forsvarsmanna þessara aðila á gerð fyrirbyggjandi öryggisráðstafana. Til viðbótar við upptalningu samkvæmt nú- gildandi lögum um það hvert skuli vera efni viðbragðsáætlana er kveðið skýrt á um að í við- bragðsáætlunum skuli fjalla um stigskiptingu viðbragðsáætlunar í óvissu-, hættu- og neyðar- stig, hverjir teljist til viðbragðsaðila og hvert hlutverk þeirra sé, hvernig staðið skuli að boð- un viðbragðsaðila vegna hættuástands og hver taki ákvörðun um virkjun viðbragðsáætlunar.

Um 7. gr.

16. gr. almanna- varnalaga um skyldur sveitarfélaga er breytt til samræmis við breytingar sem lagt er til að gerðar verði á ákvæði 15. gr. laganna.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er lögð til sú breyting að rekstraraðilar mikilvægra samfélagslegra innviða skuli jafnframt staðfesta viðbragðsáætlanir sínar og senda ríkislögreglustjóra þær.

Um 9. gr.

Í 18. gr. núgildandi almanna- varnalaga er fjallað um upplýsinga- og aðgerðaskyldu opin- berra aðila og einkaaðila og um heimildir einstakra ráðherra, í samráði við ríkislögreglu- stjóra, til þess að kveða á um slíkar skyldur. Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að við ákvæðið bætist ný málsgrein þar sem ráðherra, hverjum á sínu málefna- sviði, verði veitt heimild, að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra, til að gefa eiganda eða umráðamanni mikil- vægra samfélagslegra innviða fyrirmæli um að grípa til fyrirbyggjandi öryggisráðstafana í þeim tilgangi að efla öryggisviðbúnað samkvæmt lögnum. Rökin fyrir þessari heimild eru m.a. þau að á undanförunum árum hefur ýmis starfsemi, sem áður var á hendi ríkisvaldsins, færst yfir til einkaaðila. Um er að ræða starfsemi sem tengist almanna- vörnum á ýmsa vegu, t.d. fjármálaþjónustu og þjónustu á sviði fjaraskipta.

Lagt er til að efnissvið greinarinnar verði víkkað út til þess að tryggja megi óhefta starfsemi mikilvægra kerfa og innviða samfélagsins. Grunninnviðir nútíma samfélags byggja á margvíslegum kerfum sem mynda samtengd net innviða. Þannig getur kerfisbrestur á einu sviði haft alvarleg áhrif á starfsemi annarra kerfa. Veikleiki aðskildra kerfa að þessu leyti gerir það að verkum að nauðsynlegt er talið að stjórnvöld hafi heimildir til að gefa fyrirskipanir um fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir ef neyðarástand skapast. Geta slíkar öryggisráðstafanir t.d. falist í því að fyrirtæki og stofnanir eigi tiltæka nauðsynlega varahluti til að starfsemi þeirra stöðvist ekki um lengri tíma o.s.frv.

Lagt er til að sett verði skýrt ákvæði um skyldur rekstraraðila samfélagslega mikilvægra innviða til þess að bregðast við fyrirmælum ráðherra um að gera viðeigandi fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir. Tekur ákvæðið mið af ákvæði eldri almannavarnalaga, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um almannavarnir, nr. 94/1962. Í því lagaákvæði var kveðið á um heimild yfirvalda til þess að fyrirskipa eiganda eða umráðamanni mannvirkis að gera viðeigandi öryggisráðstafanir ef eyðing þeirra, skemmdir eða skert starfsemi mundi hafa í för með sér verulega hættu fyrir umhverfið.

Með þeirri breytingu sem lögð er til á ákvæðum 18. gr. er kveðið á um heimild ráðherra, að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra, til þess að gefa fyrirskipun um að viðeigandi öryggisráðstafanir nái einnig til eigenda eða umráðamanna mikilvægra samfélagslegra innviða, hvort sem um opinbera aðila eða einkaaðila er að ræða. Skilgreiningu á því hvað teljist mikilvægir samfélagslegir innviðir er að finna í lagagreininni sjálfri. Hér er átt við mannvirki eða kerfi, eða hluta þess, sem er þannig háttáð að eyðing þeirra, skemmdir eða skert starfsemi, mundi stefna í hættu mikilvægri samfélagslegri starfsemi, heilbrigði, öryggi, umhverfi og efnahagslegri eða félagslegri velferð borgaranna. Skilgreining þessi tekur mið af skilgreiningu í tilskipun Evrópusambandsins 2008/114/EB um að greina og tilnefna þýðingarmikil grunnvirki í Evrópu og meta þörfina á að efla vernd þeirra, en tilskipun þessi var tekin upp í EES-samninginn með samþykkt sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 101/2012, sbr. þingsályktun 22. desember 2012 um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 101/2012 um breytingu á bókun 31 (um samvinnu á sérstökum sviðum utan marka fjórþætta frelsisins) við EES-samninginn.

Ef fyrirmælum ráðherra um ráðstafanir er ekki hlýtt má framkvæma þær á kostnað eiganda eða umráðamanns, að teknu tilliti til þeirrar kostnaðarreglu sem kveðið er á um í frumvarpinu og nánar er vikið að hér á eftir. Þá er lagt til að kröfu um endurheimt fylgi lögtaksréttur.

Í lokamálsgrein 18. gr. nógildandi laga er fjallað um bótaskyldu ríkisins vegna aðgerða sem gripið er til á grundvelli ákvæðisins. Þykir ákvæðið óskýrt og ekki í rökrænu samhengi við markmið greinarinnar og þær ráðstafanir sem þar er mælt fyrir um, að takmarka tjón við neyðarástæður. Þykir eðlilegra að kveðið sé á um í lokamálsgrein 18. gr. að ef gerð er krafa um fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir sem teljist verulega umfram það sem leiðir af lögum og reglum settum samkvæmt þeim skuli ríkið bera kostnað sem af þeim leiðir. Margvíslegar kröfur eru nú þegar gerðar, í sérlögum á einstökum sviðum, til aðila sem bera ábyrgð á mikilvægum innviðum samfélagsins. Eftir sem áður er mikilvægt að Alþingi og viðkomandi ráðuneyti hugi enn frekar að starfshæfni stofnana og fyrirtækja sem undir þeirra málefnavið heyra og að reglur séu til staðar sem lágmarki skaða ef meiri háttar áföll ríða yfir og setji almennar reglur um fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir þar sem það á við. Ef hins vegar eru gerðar kröfur til einstakra aðila um ráðstafanir sem eru umtalsvert umfram það sem leiðir af almennum lögum og reglum þykir eðlilegt að umframkostnaður af slíkum ráðstöfunum greiðist úr ríkissjóði.

Um 10. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um sérstakar valdheimildir stjórnvalda við þær aðstæður er lýst hefur verið yfir neyðarstigi almannavarna. Er lagt til að ráðherra verði heimilt, að fengnu samþykki ríkisstjórnar og að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra, að bregðast við og grípa til sérstakra neyðarráðstafana í þeim tilgangi að tryggja mikilvæga samfélagslega starfsemi, almannaheill og lágmarka samfélagslegan skaða, svo sem á sviði orkumála, veitumála, fjarskiptamála, samgöngumála, fjármálaþjónustu, heilbrigðismála og umhverfismála.

Enda þótt almennt verði talið að stjórnvöld hafi víðtækar heimildir á grundvelli neyðarréttar til að grípa til neyðarráðstafana á neyðarstundu til að tryggja mikilvæga samfélagslega starfsemi, almannaheill og til að lágmarka samfélagslegan skaða þykir rétt til að taka af vafa í þeim efnum að stjórnvöld hafi í lögum skýrar heimildir til að bregðast við í neyðaraðstæðum vegna ógna sem upp geta komið einkum vegna náttúruhamfara hér á landi. Mikil ógn getur t.d. stafað af hugsanlegum hamfarafloðum í kjölfar eldgoss undir jökli og stórir jarðskjálftar geta lamað mikilvæga innviði. Ógnir af mannavöldum, svo sem netárásir, geta sömuleiðis haft gríðarleg áhrif á innviði landsins og grunnstoðir samfélagsins. Ógnir af þessu tagi geta haft í för með sér mikla truflun, t.d. á raforkuframleiðslu og raforkuflutning, fjarskipti og samgöngur og haft í för með sér langvarandi efnahagslega og samfélagslega röskun um allt land. Er mikilvægt að heimildir stjórnvalda til neyðarráðstafana séu skýrar og óumdeildar.

Samkvæmt ákvæðinu verða sérstakar valdheimildir stjórnvalda ekki virkar nema lýst hafi verið yfir neyðarstigi almannavarna, sbr. 5. gr. laganna. Nánar er fjallað um flokkun almannavarnastiga í reglugerð, sbr. núgildandi reglugerð nr. 650/2009.

Neyðarráðstafanir ráðherra samkvæmt ákvæðinu geta m.a. falist í því að gefa stofnunum, fyrirtækjum og eigendum mannvirkja fyrirmæli um framkvæmd ráðstafana, svo sem að reisa varnargarða, rjúfa stíflur og vegi eða aðrar verklegar framkvæmdir, um að skammta, rjúfa eða forgangsraða afhendingu rafmagns, takmarka fjarskipti sem truflað geta neyðar- og öryggisfjarskipti o.s.frv. Einnig getur ráðherra gefið fyrirtækjum, stofnunum og eigendum mannvirkja fyrirmæli um ráðstafanir til þess að tryggja órofinn rekstur þeirra, tiltekinna kerfa eða hluta þeirra.

Séu aðstæður knýjandi og stjórnendur hlíta ekki fyrirmælum skv. 2. mgr. geta neyðarráðstafanir ráðherra falist í því að taka tímabundið, eða eins lengi og nauðsyn krefur, yfir stjórn fyrirtækis eða stofnunar í þeim tilgangi að hrinda neyðarráðstöfunum í framkvæmd.

Eins og áður segir þarf ráðherra almannavarna samþykki ríkisstjórnar við töku ákvarðana samkvæmt þessari grein. Þykir slíkt nauðsynlegt, enda um veigamiklar og hugsanlega afdrifaríkar ákvarðanir að ræða sem geta varðað málefnasvið margra ráðherra. Áskilnaðurinn um samþykki ríkisstjórnar tryggir víðtækt faglegt samráð ráðherra og ráðuneyta sem og stofnana sem undir þau heyra. Þá hefur samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna ráðgjafarhlutverk í öllum aðgerðum, sbr. c-lið 5. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að hvert ráðuneyti fái fulltrúa í stjórn stöðvarinnar. Er það æskilegt ekki síst með hliðsjón af því að ekki er víst að alltaf gefist mikill tími til undirbúnings ráðstafana og samráðs að öðru leyti sem aftur undirstrikar mikilvægi þess að til grundvallar ákvrðunum liggi vel ígrundaðar og samhæfðar viðbragðsáætlanir.

Vegna þess skamma tíma sem ætla má að sé til undirbúnings ákvarðana samkvæmt greininni, ef á reynir, þykir nauðsynlegt að kveða á um að ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gildi ekki um málsmeðferð og ákvarðanatöku um neyðarráðstafanir.

Það er meginregla í skaðabótarétti að við sérstakar aðstæður, t.d. náttúruhamfarir, er almennt ekki um bótaábyrgð að ræða og við slíkar aðstæður getur einnig komið upp sú staða að fórna verður minni hagsmunum fyrir meiri til þess að lágmarka samfélagslegan skaða. Stýðst slíkt við neyðarréttarsjónarmið. Eins og vikið er að í frumvarpinu er tilgangur þess að heimila stjórnvöldum að grípa tímabundið til sérstakra neyðarráðstafana auk annarra ráðstafana samkvæmt lögum þessum, sbr. einkum 4., 6. og 9. gr. þessa frumvarps, til þess að tryggja virkni mikilvægra samfélagslegra innviða, almannaheill og lágmarka samfélagslegan skaða og bregðast þannig við hættuástandi sem ógnað getur lífi og heilsu íbúa og þeim félagslegu, efnahagslegu og umhverfislegu þáttum sem tryggja öryggi og heill þjóðfélagsins. Slíkt hættuástand getur leitt til þess að yfirvöldum sé nauðsynlegt að grípa til ráðstafana sem snerta innviði og virkni alls kyns kerfa, t.d. vatnsveitukerfa, raforkukerfa og fjarskiptakerfa en einnig aðra starfsemi. Margar ákvarðanir í slíku ástandi kunna að orka tvímælis en eftir sem áður er nauðsynlegt að ákvarðanir séu teknar. Þrátt fyrir að bótaábyrgð sé almennt ekki fyrir hendi í þessum tilvikum þykir rétt að lögfesta sérstaklega við þessar aðstæður að ríkið, stofnanir þess eða starfsmenn beri ekki skaðabótakyldu vegna ákvarðana eða fyrirmæla sem stjórnvöld kunna að þurfa að grípa til. Ljóst er að til slíkra ráðstafana verður aðeins gripið ef neyðarástand skapast. Samfélagslegt tjón af meiri háttar náttúruhamförum getur orðið mikið og að sama skapi er ekki forsvaranlegt að ríkið bæti slíkan skaða af almannafé. Verður einnig að ganga út frá, eins og ákvæðið gerir ráð fyrir, að stjórnendur og starfsmenn stofnana og fyrirtækja veiti fullt liðsinni til að takmarka tjón eins og kostur er. Sanngirnirök standa þó til að koma til móts við hagsmuni að því leyti sem þeir kynnu að njóta verndar ef til náttúruhamfara kæmi og lögmættra ráðstafana yfirvalda sem grípa þyrfti til. Er í þessu tilliti lagt til að líkamstjón verði bætt eftir almennum reglum, beinn kostnaður vegna nauðsynlegra ráðstafana verði greiddur eftir mati og að hagsmunir sem ella nytu verndar viðlagatryggingar yrðu ekki fyrir borð bornir vegna neyðarráðstafana. Er nánari grein gerð fyrir þeim þætti í athugasemdum við 13. gr. frumvarpsins.

Um 11. gr.

Með greininni er lögð til breyting á raforkulögum í þá veru að bætt er við lögum tilvísun í 27. gr. a laga um almannavarnir varðandi valdheimildir þegar lýst hefur verið yfir neyðarstigi almannavarna. Flutnings- og dreifikerfi raforku og mannvirki sem notuð eru til vinnslu raforku falla undir raforkulögin og eru hluti af mikilvægum samfélagslegum innviðum í skilningi laga um almannavarnir. Af þeim sökum er talið rétt að unnt sé að grípa til þeirra neyðarráðstafana sem kveðið er á um í 27. gr. a laga um almannavarnir gagnvart rekstri slíkra mannvirkja og kerfa þegar sú staða er komin upp sem lýst er í 27. gr. a. Nánar er vísað til umfjöllunar um 10. gr. varðandi t.d. truflun á raforkuframleiðslu og raforkuflutningi.

Með greininni er jafnframt kveðið á um að áður en gripið er til neyðarráðstafana beri, eftir því sem unnt er, að hafa samráð við neyðarsamstarf raforkukerfisins en það er samvinnuvettvangur vinnslufyrirtækja, flutningsfyrirtækis, dreifiveitna, stórnotenda og opinberra aðila á Íslandi vegna vár sem stöðjar að vinnslu, flutningi eða dreifingu raforku og/eða stórnotendum.

Um 12. gr.

Hér er lagt til að ákvæðum 72. gr. fjarskiptalaga verði breytt á þann veg að ekki fari milli mála að það falli undir þann ráðherra sem fer með almannavarnir, að mæla fyrir um takmörkun fjarskipta sem truflað geta neyðar- og öryggisfjarskipti, að tiltekin fjarskiptavirki skuli notuð í þágu björgunaradgerða og að sett skuli upp ný fjarskiptavirki, sé uppi sú staða sem greinin tekur til.

Um 13. gr.

Líta má á lögboðna váttryggingu gegn náttúruvá með því fyrirkomulagi sem er hér á landi sem sambland hefðbundinnar skaðatryggingar og almannatryggingar. Skylda er lögð á eigendur húseigna og tiltekinna annarra mannvirkja að kaupa ákveðna váttryggingavernd og verðið fyrir verndina er fastákveðið, þ.e. ótengt áhættu. Markmiðið er að standa vörð um grunnþætti þjóðfélagsins, þ.e. húsnæði og nauðsynlega samfélagslega innviði.

Þótt ýmsar breytingar hafi verið gerðar á lögum um Viðlagatryggingu Íslands frá því lögin voru fyrst sett 1975 hefur gildissvið váttryggingarinnar haldist að megin efni til óbreytt. Váttryggingin bætir beint efnislegt tjón sem verður á váttryggðum munum af völdum tiltekinna náttúruhamfara.

Þrátt fyrir það sem að framan segir eru lagðar til í frumvarpinu tvær efnisbreytingar frá gildandi lögum. Í fyrsta lagi er að finna nákvæma sundurliðun á þeim váttryggingaratburðum sem geta leitt til að reyni á vernd váttryggjandans og byggist sundurliðunin á reglugerð nr. 83/1993, um Viðlagatryggingu Íslands. Er efnisbreytingin hvað varðar váttryggingaratburði sú að tiltaka hveragos sem sjálfstæða váttryggingaráhættu. Í öðru lagi er lagt til að tiltaka skemmdir sem verða á munum í kjölfar aðgerða sem gripið kann að verða til við meiri háttar náttúruhamfarir sem beint tjón. Hefur enda sá sem fyrir tjóninu verður engin áhrif á tjóns- atburð. Taka má sem dæmi að við meiri háttar eldgos sé talið nauðsynlegt að rjúfa vegg stíflu eða annars varnargarðs, eða að reisa varnarmannvirki til þess að reyna að hafa áhrif á rennsli hraun- eða vatnsflóðs og afleiðingarnar eru þær að húsnæði á bújörð, frístundahús eða annað mannvirki verður fyrir skemmdum eða eyðileggingu. Sá fyrirvari er settur að mjög ríkir almannahagsmunir verða að liggja til grundvallar slíkum aðgerðum og aðeins skal heimilt að grípa til þeirra í neyð. Til þess að tryggja það er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að um sé að ræða þátt í aðgerðum stjórnvalda skv. 27. gr. a laga um almannavarnir.

Rétt er í þessu samhengi að vísa til 1. mgr. 28. gr. laga um váttryggingarsamninga, nr. 60/1994, sem leggur þær skyldur á váttryggðan að gera það sem með sanngirni er unnt að ætlast til af honum til þess að hindra eða takmarka tjón.

Eins og áður segir verður litið á hveragos sem sjálfstæða váttryggingaráhættu og þarf því ekki að vera um undanfarandi jarðskjálfta að ræða til þess að fá bætur vegna skemmda af slíkum völdum. Þessi breyting víkur þó ekki til hliðar heimildum Viðlagatryggingar Íslands til þess að lækka eða hafna greiðsluskyldu vegna tjóna sem verða á hefðbundnum jarðhitasvæðum. Á það skal bent að vald varðandi skipulag byggðar liggur hjá staðbundnum skipulagsyfirvöldum og eðlilegt að þau axli þá ábyrgð með því að haga skipulagi þannig að öryggis þegnanna sé gætt.

Um 14. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008, raforkulögum, nr. 65/2003, lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, og lögum um Viðlagatryggingu Íslands, nr. 55/1992 (skyldur ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja, mikilvægir samfélagsinnviðir, valdheimildir stjórnvalda, bótaskylda).

Helstu markmið þessa frumvarps eru annars vegar að styrkja lagaumgjörð almannavarna með því að mæla skýrar fyrir um skyldur stofnana og fyrirtækja sem sjá um rekstur mikilvægra samfélagslegra innviða, svo sem á sviði fjarskipta og raforku, til að gera viðbragðsáætlanir og öryggisráðstafanir og hins vegar að styrkja valdheimildir æðstu stjórnar ríkisins til að grípa til sérstakra neyðarráðstafana gagnvart þessum aðilum við sérstakar aðstæður. Þá er í frumvarpinu ákvæði vegna aðgerða sem kann að þurfa að grípa til þegar náttúruvá ber að höndum og eru til þess fallnar að lágmarka tjón vegna hættuástands. Þar er m.a. kveðið á um að við tilteknar aðstæður beri ríkið, stofnanir þess eða starfsmenn ekki skaðabótaskyldu vegna ákvarðana eða fyrirmæla sem stjórnvöld kunna að þurfa að grípa til af því tilefni.

Í frumvarpinu er lagt til að gerðar verði nauðsynlegar breytingar á gildandi almannavarnalögum, raforkulögum og fjarskiptalögum í því skyni að styrkja almannavarnakerfið til þess að bregðast við ógnum sem beinast að mikilvægum samfélagslegum innviðum. Slíkir innviðir eru skilgreindir þannig í frumvarpinu að um sé að ræða mannvirki, kerfi eða hluta þess sem er þannig háttað að eyðing þeirra, skemmdir eða skert starfsemi mundi stefna í hættu lífsnauðsynlegri samfélagslegri starfsemi, heilbrigði, öryggi, umhverfi, efnahagslegri eða félagslegri velferð borgaranna. Um er að ræða kerfi eins og rafveitur, hitaveitur, vatnsveitur og aðra orkugjafa, samgöngur, fjarskipti, neyðarþjónustu, fjármálastarfsemi, stjórnsýslu, fæðuöryggi og fæðuframboð. Ef þessum kerfum er á einhvern hátt ógnað getur það haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir starfsemi í landinu þar sem þau eru innbyrðis háð hvert öðru. Með frumvarpi þessu eru einnig lagðar til þær breytingar að ríkislögreglustjóra eru almennt fengnar skyldur og heimildir til þess að fyrirskipa eiganda eða umráðamanni slíkra mikilvægra samfélagslegra innviða að gera viðeigandi öryggis- og neyðarráðstafanir vegna almannavarna eða ef aðstæður eru sérstakar eða óvenjulegar þannig að grípa þurfi tímabundið til sérstakra neyðarráðstafana til að tryggja mikilvæga samfélagslega innviði og almannaheill og lágmarka samfélagslegan skaða án þess að til bótaskyldu stofnist. Þá er kveðið á um það í frumvarpinu að ráðherra geti að fengnu samþykki ríkisstjórnar farið fram á aðstoð hjálparliðs erlendis frá vegna almannavarnaástands en ekki eru ákvæði um hver fari með þessa heimild í gildandi lögum. Samstarfssamningar um almannavarnir eru í gildi milli Norðurlandanna. ESB-gerð er til staðar um neyðaraðstoð milli Evrópusambandslanda og einnig eru fyrir hendi samningar um neyðaraðstoð Natóríkjanna og Sameinuðu þjóðanna.

Jafnframt eru í frumvarpinu lagðar breytingar á gildandi lögum um Viðlagatryggingu Íslands. Annars vegar er þar að finna nánari útlistun á þeim vátryggingaráhættum sem viðlagatryggingin tekur til og byggir það á reglugerð þar um. Hins vegar er lagðar til breytingar í þá veru að útvíkka skilgreiningu hugtaksins „beint tjón“ með það að markmiði að tryggja að Viðlagatrygging bæti viðkomandi skemmdir en að bótaskylda lendi ekki á ríkinu eins og hugsanlega hefði orðið án þessara breytinga. Hér er um að aðstæður vegna neyðaraðgerða sem ætlað er að forða stærra tjóni en annars hefði orðið án slíkra neyðarráðstafana.

Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni eitt og sér hafa teljandi áhrif á núverandi stjórnsýslukostnað ríkissjóðs í þessum málaflokki þar sem tilgangurinn er fyrst og fremst að skerpa á núverandi viðbúnaði og undirbúningi hjá stofnunum sem starfa á þessu sviði og hefur verið ætlað að hafa með höndum viðbúnað af þessum toga. Að einhverju marki gæti verið um að ræða kostnað vegna aukinnar vinnu hjá embætti ríkislögreglustjóra við eftirlit samkvæmt ákvæðum frumvarpsins sem talið er að kynni að samsvara einu ársverki. Ætla má að unnt verði að sinna þessu með breyttri tilhögun á verkefnum starfsliðs sem að þessum málum kemur eða með tilfærslu á störfum og að því verði um óverulegan kostnaðarauka að ræða sem eigi að geta rúmast innan núverandi útgjaldaramma innanríkisráðuneytisins. Þá er lagt til í frumvarpinu að heimildir stjórnvalda til að grípa til neyðarráðstafana, án þess að það hafi í för með sér bótaskyldu fyrir ríkissjóð, verði treystar og skýrðar betur frá því sem nú er. Þeim ákvæðum er því fyrst og fremst ætlað að firra ríkissjóð bótakröfum vegna neyðarráðstafana sem stjórnvöld kynnu að gera til að lágmarka tjón samfélagsins af völdum neyðarástands vegna náttúruhamfara. Engin leið er að meta fjárhagsáhrif í slíkum tilvikum sem einungis er hugsanlegt að kynnu að koma upp vegna óvæntra náttúruatburða, auk þess sem telja má að stjórnvöld hafi ríkar heimildir til slíkra inngrípa samkvæmt gildandi rétti.

