158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 332 — 294. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um almannavarnir.

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI
Gildissvið, markmið og orðskýringar.

1. gr.
Gildissvið og markmið.

Lög þessi taka til samhæfðra almannavarnaviðbragða til þess að takast á við afleiðingar ástands sem ógnar eða kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum.

Markmið almannavarna er að undirbúa, skipuleggja og gera ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, hvort sem er af mannavöldum eða ekki og hvort sem það er af völdum náttúruvár, heilbrigðisvár, netöryggisógnar, hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum.

2. gr.
Grundvallarreglur almannavarna.

Við framkvæmd laga þessara skulu eftirfarandi reglur almannavarna lagðar til grundvallar:

1. *Sviðsábyrgðarreglan*: Sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins eða tiltekins svæðis eða umdæmis skal skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hætta steðjar að.
2. *Grenndarreglan*: Staðbundin stjórnvöld undirbúa fyrirbyggjandi ráðstafanir og viðbragðsáætlanir.
3. *Samkvæmnisreglan*: Yfirvald eða stofnun sér á hættustundu um björgunarstörf á verksviði sínu.
4. *Samræmingarreglan*: Allir viðbragðsaðilar samhæfa störf sín við undirbúning aðgerða þannig að búnaður og mannafli sé nýttur á skilvirkan hátt.

3. gr.
Orðskýringar.

Í lögum þessum er merking hugtaka sem hér segir:

1. *Aðgerðaáætlun*: Áætlun sem gerð er á grundvelli greiningar og mats á áhættu og áfallaþoli þar sem tilgreint er til hvaða aðgerða eigi að grípa á tímabili áætlunarinnar til þess að draga úr áhættu og styrkja áfallaþol.

2. *Almannavarnaaðgerð*: Aðgerð viðbragðsaðila sem miðar að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni eða umhverfi og/eða eignir verði fyrir tjóni í samræmi við markmið laga þessara.
3. *Almannavarnastig*: Almannavarnastig lýsir alvarleika atburðar eða ástands, umfangi viðbúnaðar almannavarna og hversu brýn þörf er á að bregðast við í ljósi þess hversu alvarlegt eða umfangsmikið viðgangsefnið er.
4. *Áfallaþol*: Geta kerfis eða samfélags til að forðast, draga úr eða yfirstíga hættuástand með fyrirbyggjandi aðgerðum og viðbrögðum.
5. *Endurreisn*: Ferli sem felur í sér ákvarðanir og aðgerðir sem miða að því að endurheimta eða bæta lífsskilyrði samfélaga eftir áfall.
6. *Greining og mat á áhættu*: Heildarferli sem felur í sér að greina, lýsa og meta áhættu. Í áhættumati felst að ákvarða umfang og eðli áhættu og/eða áhættuþátta, þar á meðal greina óæskilegan atburð, ákvarða áhættuviðmið, meta líkur hans og umfang afleiðinga, auk óvissu sem fylgir matinu. Jafnframt felst í áhættumati samanburður á niðurstöðum við áhættuviðmið til að ákvarða hvort áhættan sé ásættanleg. Á grundvelli greiningar og mats á áhættu eru gerðar viðbragðs- og aðgerðaáætlanir og samanburður á niðurstöðum við áhættuviðmið til að ákvarða hvort áhættan sé ásættanleg.
7. *Hættustund*: Ástand sem hefst þegar hættustigi, neyðarstigi eða þjóðarvá er lýst yfir og lýkur þegar hættustigi, neyðarstigi eða þjóðarvá er aflýst. Á hættustundu virkjast tilteknar valdheimildir sem kveðið er á um í lögum þessum.
8. *Neyðar- og öryggisbirgðir*: Þær vörur, þau tæki og fjarskipti sem eru nauðsynleg til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar og þurfa að vera fyrir hendi svo að unnt sé að vernda líf og heilsu almennings og tryggja órofa virkni mikilvægra innviða sem eru nauðsynlegir til að sinna grunnþörfum íbúa og samfélags á hættustundu. Neyðar- eða öryggisbirgðir geta verið í eigu eða á forræði opinberra aðila eða einkaaðila.
9. *Ómissandi innviðir*: Kerfi, eignir, aðstaða, búnaður, net, mannvirki eða þjónusta sem er nauðsynleg til að tryggja grunnþarfir samfélagsins og samfélagið getur ekki verið án í sólarhring eða skemur. Ómissandi innviðir geta verið í eigu eða á forræði opinberra aðila eða einkaaðila.
10. *Stjórn og samhæfing almannavarnaaðgerða*: Samhæfing felur m.a. í sér samhæfingu og skipulag björgunar- og hjálparstarfa vegna hættu eða tjóns sem getur eða hefur skapast og stjórn almannavarnaaðgerða á landi, sjó eða í lofti í samvinnu við samhæfingarstöð, ef við á.
11. *Viðbragðsáætlun*: Áætlun sem er gerð á grundvelli greiningar og mats á áhættu og áfallaþoli þar sem lýst er viðbrögðum á hættustundu. Í viðbragðsáætlun er m.a. fjallað um skipulagningu aðgerða, viðbúnað og hlutverk viðbragðsaðila, tilgreiningu viðbragðsaðila, samhæfingu og stjórn viðbragðsaðila, samgöngur og fjarskipti, sálfélagslegan stuðning og aðstoð við fólk sem verður fyrir áhrifum af hættuástandi eða hamförum, sérstöðu fatlaðs fólks og viðkvæmra hópa í samfélaginu, hagvarnir, birgðir og neyðarflutninga til og frá landi og hvernig tryggja eigi órofna starfsemi og þjónustu.

II. KAFLI
Stjórnskipulag almannavarna.

4. gr.
Umsjón almannavarna.

Ríkið fer með almannavarnir á landinu öllu, hvort heldur sem er á landi, í lofti eða á sjó. Sveitarfélög fara með almannavarnir í héraði í samvinnu við ríkið samkvæmt lögum þessum.

Ráðherra er æðsti yfirmaður almannavarna í landinu.
Ríkislögreglustjóri annast málefni almannavarna í umboði ráðherra.

5. gr.

Viðbragðsaðilar almannavarna.

Viðbragðsaðilar almannavarna á landsvísu eru lögreglan, Landhelgisgæsla Íslands, Slysavarnafélagið Landsbjörg, heilbrigðisstarfsmenn, slökkvilið, Neyðarlínan, Rauði krossinn á Íslandi, netöryggissveitin CERT-IS og rekstraraðilar flugvalla og flugleiðsögu.

Til viðbragðsaðila almannavarna teljast einnig þeir sem hafa hlutverki að gegna samkvæmt viðbragðsáætlun hverju sinni.

6. gr.

Ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál.

Í ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál, sbr. 9. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er fjallað um almannavarnir. Meginverkefni nefndarinnar er varðar almannavarnir eru eftirfarandi:

1. Að fjalla um stefnu stjórnvalda í almannavörnum.
2. Að fjalla um greiningar og mat á áhættu og áfallaþoli og fyrirbyggjandi aðgerðir.
3. Að fjalla um tilgreiningu og stöðu ómissandi innviða.
4. Að fjalla um ákvarðanir og fyrirmæli á grundvelli 42. gr.

Ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál skal hittast tvisvar á ári til að ræða málefni almannavarna eða oftar ef aðstæður krefjast þess.

Ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál getur vísað tilteknum málum til samráðshóps ráðuneytisstjóra um almannavarnir, sbr. 9. gr.

7. gr.

Stefna stjórnvalda um almannavarnir.

Ráðherra markar stefnu stjórnvalda í almannavarnamálum til fimm ára í senn.

Við stefnumörkun stjórnvalda skal haft samráð við viðeigandi stofnanir, sveitarfélög og hag- og viðbragðsaðila eftir því sem við á.

8. gr.

Samstarf ríkis og sveitarfélaga um almannavarnir.

Ríki og sveitarfélög skulu eiga með sér reglubundið samráð á sviði almannavarna. Í því skyni skulu fulltrúar tilnefndir af ráðherra og Sambandi íslenskra sveitarfélaga funda a.m.k. árlega og fjalla um stöðu og sameiginleg verkefni á sviði almannavarna, svo sem forvarnir, fræðslu, fyrirbyggjandi aðgerðir og endurreisn.

9. gr.

Samráðshópur ráðuneytisstjóra um almannavarnir.

Samráðshópur ráðuneytisstjóra annast, þegar tilefni þykir til, samhæfingu, samráð og upplýsingamiðlun á milli viðeigandi stjórnvalda varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir og aðgerðir á hættustundu.

Í samráðshópi ráðuneytisstjóra eiga sæti ráðuneytisstjóri þess ráðuneytis sem fer með málefni almannavarna, ráðuneytisstjóri þess ráðuneytis sem fer með opinber fjármál og ráðu-

neytisstjóri forsætisráðuneytisins sem er jafnframt formaður hópsins. Á fundum samráðshópsins taka sæti ráðuneytisstjórar annarra ráðuneyta í samræmi við það málefni sem er til umræðu hverju sinni.

Umsýsla vegna samráðshóps ráðuneytisstjóra, boðun og undirbúningur funda er í höndum þess ráðuneytis sem fer með málefni almannavarna.

10. gr.

Ríkislögreglustjóri.

Ríkislögreglustjóri hefur umsjón og eftirlit með skipulagi almannavarna á landinu öllu og að ráðstafanir séu gerðar í samræmi við stefnu stjórnvalda um almannavarnir. Innan embættis ríkislögreglustjóra skal starfrækt sérstök deild eða svið sem annast verkefni á sviði almannavarna.

Hlutverk ríkislögreglustjóra varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir, aðgerðir á hættustundu og endurreisn er í samræmi við ákvæði III.–VI. kafla.

Ríkislögreglustjóri tekur þátt í alþjóðlegu samstarfi stjórnvalda um almannavarnir.

Ríkislögreglustjóra er heimilt að semja við sjálfseignarstofnanir, félagasamtök eða aðra aðila um að þeir skuli annast framkvæmd almannavarna á tilteknu sviði.

Ríkislögreglustjóri skal skrá upplýsingar og tryggja varðveislu gagna í samræmi við hlutverk sitt og er heimilt að starfrækja miðlæga gagnagrunna og upplýsingakerfi í þágu almannavarna.

11. gr.

Samráðshópur ríkislögreglustjóra.

Samráðshópur ríkislögreglustjóra er vettvangur um samhæfingu, samráð og upplýsingamiðlun um fyrirbyggjandi aðgerðir, aðgerðir á hættustundu og endurreisn.

Ríkislögreglustjóri er formaður samráðshópsins og fer með umsýslu hans. Ráðherra setur með reglugerð, að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra, nánari ákvæði um skipan, starfshætti, og skipulag samráðshópsins.

Samráðshópur ríkislögreglustjóra skal hittast að lágmarki tvisvar sinnum á ári eða oftar ef tilefni er til. Þá geta aðilar í samráðshópnum óskað eftir því að boðað verði til fundar.

12. gr.

Almannavarnanefndir.

Sveitarfélög í sama lögregluumdæmi skulu skipa sameiginlega almannavarnanefnd. Ef sveitarfélög vilja að tvær eða fleiri almannavarnanefndir starfi innan sama lögregluumdæmis er það háð skriflegri staðfestingu ráðherra.

Almannavarnanefnd skal skipuð að lágmarki fjórum fulltrúum sveitarfélaga auk lögreglustjóra viðkomandi lögregluumdæmis. Almannavarnanefnd kýs sér sjálf formann og varaformann.

Sveitarstjórnir ráða starfsmenn almannavarnanefnda, ef við á, og greiða kostnað af störfum þeirra.

Hlutverk almannavarnanefnda varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir er í samræmi við ákvæði III. kafla.

III. KAFLI

Fyrirbyggjandi aðgerðir.

13. gr.

Fyrirbyggjandi aðgerðir og sviðsábyrgð.

Sérhver aðili sem fer með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins, svæðis eða umdæmis ber ábyrgð á fyrirbyggjandi aðgerðum á sínu sviði og undirbúningi þeirra í samræmi við lög þessi.

Forsætisráðherra sker úr um hver ber ábyrgð á fyrirbyggjandi aðgerðum á tilteknu sviði samfélagsins ef vafi leikur á því eða upp kemur ágreiningur.

14. gr.

Fræðsla og forvarnir.

Ríkislögreglustjóri skipuleggur forvarnir og fræðslu fyrir almenning og ber ábyrgð á fræðslu- og kennsluefni á sviði almannavarna fyrir almenning, stjórnvöld, sveitarfélög, viðbragðsaðila og ábyrgðaraðila ómissandi innviða. Ríkislögreglustjóri leiðir samstarf viðbragðsaðila almannavarna um fræðslu og kennslu á sviði almannavarna.

15. gr.

Fyrirbyggjandi aðgerðir og ábyrgð ríkislögreglustjóra.

Ríkislögreglustjóri skal a.m.k. á fjögurra ára fresti láta fara fram greiningu og mat á áhættu og áfallaþoli samfélagsins í heild í samstarfi við viðeigandi aðila.

Ríkislögreglustjóri ber ábyrgð á viðbragðsáætlunum sem taka til ástands eða atburða sem hafa áhrif á landið allt í samráði við viðeigandi aðila. Ríkislögreglustjóri skal jafnframt sjá til þess að æfingar séu haldnar samkvæmt þeim viðbragðsáætlunum.

Ríkislögreglustjóri annast samræmingu viðbragðsáætlana og er heimilt að setja viðmið fyrir almannavarnanefndir, viðbragðsaðila almannavarna, ráðuneyti, stofnanir ríkis og sveitarfélaga og ábyrgðaraðila ómissandi innviða um hvaða viðbragðsáætlanir skuli að lágmarki gera.

Ríkislögreglustjóri skal gera áætlun um fyrirkomulag, framkvæmd og umfang æfinga sem almannavarnanefndir, viðbragðsaðilar, ráðuneyti, stofnanir ríkis og sveitarfélaga og ábyrgðaraðilar ómissandi innviða skulu halda á grundvelli viðbragðsáætlana, í samráði við hlutaðeigandi aðila.

Ríkislögreglustjóri, almannavarnanefndir, viðbragðsaðilar almannavarna, stofnanir ríkis og sveitarfélaga, ábyrgðaraðila ómissandi innviða og einkaaðilar sem hafa hlutverki að gegna í skipulagi almannavarna samkvæmt samningi skulu án endurgjalds taka þátt í æfingu viðbragðsáætlunar eftir því sem þurfa þykir.

16. gr.

Fyrirbyggjandi aðgerðir og skyldur ráðherra og ríkisstofnana.

Ráðherra og ríkisstofnanir á hans vegum bera ábyrgð á því að starfsmenn fái viðeigandi þjálfun og fræðslu á sviði almannavarna.

Einstakir ráðherrar og ríkisstofnanir á þeirra vegum skulu greina og meta áhættu og áfallaþol fyrir þann hluta samfélagsins sem fellur undir starfssvið þeirra. Slík greining skal fara fram á a.m.k. fjögurra ára fresti.

Á grundvelli greiningar og mats á áhættu og áfallaþoli skulu ráðherrar og ríkisstofnanir á þeirra vegum gera aðgerðaáætlanir. Þá skulu sömu aðilar gera viðbragðsáætlanir á sínu sviði. Þessir aðilar geta óskað eftir aðstoð ríkislögreglustjóra við gerð viðbragðs- og aðgerðaáætlana sem annast samræmingu þeirra, sbr. 3. mgr. 15. gr.

Einstakir ráðherrar og ríkisstofnanir á þeirra vegum bera ábyrgð á að æfingar séu haldnar samkvæmt viðbragðsáætlunum sem heyra undir þau, á grundvelli áætlunar ríkislögreglustjóra, sbr. 15. gr.

17. gr.

Fyrirbyggjandi aðgerðir og skyldur almannavarnanefnda.

Almannavarnanefnd og lögreglustjóri umdæmisins skulu greina og meta áhættu og áfallaþol í umdæmi almannavarnanefndarinnar. Slík greining skal fara fram á a.m.k. fjögurra ára fresti.

Á grundvelli greiningar og mats á áhættu og áfallaþoli skulu almannavarnanefndir og hlutaðeigandi lögreglustjóri gera aðgerðaáætlanir. Þá skulu sömu aðilar gera viðbragðsáætlanir hver fyrir sitt umdæmi. Þessir aðilar geta óskað eftir aðstoð ríkislögreglustjóra við gerð viðbragðs- og aðgerðaáætlana, sbr. 3. mgr. 15. gr.

Almannavarnanefndir bera ábyrgð á að æfingar séu haldnar samkvæmt viðbragðsáætlunum sem heyra undir þær á grundvelli áætlunar ríkislögreglustjóra, sbr. 15. gr.

Almannavarnanefndum er heimilt að hafa samvinnu sín á milli um gerð viðbragðsáætlana.

18. gr.

Fyrirbyggjandi aðgerðir og skyldur sveitarfélaga.

Sveitarfélög og stofnanir á þeirra vegum bera ábyrgð á því að starfsmenn þeirra og fulltrúar í almannavarnanefndum hljóti þjálfun og fræðslu á sviði almannavarna.

Sveitarfélög skulu greina og meta áhættu og áfallaþol í sveitarfélagi sínu. Slík greining skal fara fram á a.m.k. fjögurra ára fresti.

Á grundvelli greiningar og mats á áhættu og áfallaþoli skulu sveitarfélög gera aðgerðaáætlanir. Þá skulu þau jafnframt gera viðbragðsáætlanir. Sveitarfélög geta óskað eftir aðstoð ríkislögreglustjóra við gerð viðbragðs- og aðgerðaáætlana, sbr. 3. mgr. 15. gr.

Sveitarfélög bera ábyrgð á að æfingar séu haldnar samkvæmt viðbragðsáætlunum sem heyra undir þau á grundvelli áætlana ríkislögreglustjóra, sbr. 15. gr.

Við framfylgd þessarar greinar skal sveitarfélag hafa samráð við hlutaðeigandi almannavarnanefnd.

19. gr.

Ákvörðun um tilgreiningu ómissandi innviða.

Ráðherrar skulu á grundvelli leiðsagnar ríkislögreglustjóra taka ákvörðun um tilgreiningu ómissandi innviða á sínu málefnasviði og upplýsa ábyrgðaraðila þeirra. Gefa skal ábyrgðaraðila ómissandi innviða kost á að tjá sig um þá ákvörðun áður en hún er tekin.

Ráðherrar skulu upplýsa ríkislögreglustjóra um ákvarðanir um tilgreiningu ómissandi innviða á sínu málefnasviði. Ríkislögreglustjóri skal hafa heildstætt yfirlit yfir ómissandi innviði á hverjum tíma.

20. gr.

Fyrirbyggjandi aðgerðir og skyldur ábyrgðaraðila ómissandi innviða.

Ábyrgðaraðilar ómissandi innviða bera ábyrgð á því að starfsmenn þeirra hljóti þjálfun og fræðslu á sviði almannavarna.

Ábyrgðaraðilar ómissandi innviða skulu greina og meta áhættu og áfallaþol þess kerfis, eignar, aðstöðu, búnaðar eða mannvirkis sem þeir bera ábyrgð á og telst til ómissandi innviða. Slík greining skal fara fram á a.m.k. fjögurra ára fresti.

Á grundvelli greiningar og mats á áhættu og áfallaþoli skulu ábyrgðaraðilar ómissandi innviða gera aðgerðaáætlanir. Þá skulu sömu aðilar gera viðbragðsáætlanir vegna þeirra ómissandi innviða sem þeir bera ábyrgð á. Þessir aðilar geta óskað eftir aðstoð ríkislögreglustjóra við gerð viðbragðs- og aðgerðaáætlana, sbr. 3. mgr. 15. gr.

Ábyrgðaraðili ómissandi innviða ber ábyrgð á að æfingar séu haldnar samkvæmt viðbragðsáætlunum sem heyra undir þá á grundvelli skipulags ríkislögreglustjóra, sbr. 15. gr.

21. gr.

Hlutverk ráðherra varðandi öryggis- og neyðarbirgðir.

Ráðherrar skulu, hver á sínu málefnasviði, leiða formlega samvinnu og samráð sín á milli og milli ríkisstofnana, sveitarfélaga og einkaaðila sem hafa hlutverki að gegna varðandi öryggis- og neyðarbirgðir sem falla undir þeirra sviðsábyrgð. Í því felst m.a. að greina og meta áhættu og áfallaþol í tengslum við öryggis- og neyðarbirgðir.

22. gr.

Eftirlit með fyrirbyggjandi aðgerðum.

Ríkislögreglustjóri hefur eftirlit með fyrirbyggjandi aðgerðum ráðherra og ríkisstofnana, sveitarfélaga og undirstofnana þeirra, almannavarnanefnda og ábyrgðaraðila ómissandi innviða.

Viðeigandi aðilar skulu afhenda ríkislögreglustjóra greiningar og mat á áhættu og áfallaþoli, viðbragðs- og aðgerðaáætlanir. Í samráði við hlutaðeigandi aðila skal birta viðbragðsáætlanir opinberlega nema sérstök rök standi til annars. Þá er þeim aðilum sem tilgreindir eru í 1. mgr. skylt að veita ríkislögreglustjóra upplýsingar um stöðu fyrirbyggjandi aðgerða, sé þess óskað.

Ríkislögreglustjóri getur, ef tilefni þykir til, beint því til viðkomandi aðila að gera úrbætur er varðar fyrirbyggjandi aðgerðir.

Ríkislögreglustjóri skal upplýsa ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál um mat á stöðu fyrirbyggjandi aðgerða og ómissandi innviða.

23. gr.

Upplýsingaskylda opinberra aðila og einkaaðila.

Opinberum aðilum og einkaaðilum ber skylda til að veita ráðherra, ríkisstofnunum, sveitarfélögum og undirstofnunum þeirra og almannavarnanefndum nauðsynlegar upplýsingar við greiningu og mat á áhættu og áfallaþoli og gerð viðbragðsáætlana og aðgerðaáætlana. Ef ágreiningur er um hvað teljist nauðsynlegar upplýsingar samkvæmt ákvæði þessu er heimilt að leita dómsúrskurðar um málið.

IV. KAFLI

Almannavarnastig, samhæfing og stjórn aðgerða.

24. gr.

Hættustund og sviðsábyrgð.

Sérhver aðili sem fer með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins, svæðis eða umdæmis ber ábyrgð á aðgerðum þar að lútandi á hættustundu.

Ríkislögreglustjóri ber ábyrgð á samhæfingu aðgerða á hættustundu í samhæfingarstöð í samræmi við lög þessi.

Lögreglustjórar bera ábyrgð á samhæfingu og stjórn almannavarnaaðgerða á hættustundu í héraði í samræmi við lög þessi.

Landhelgisgæsla Íslands ber ábyrgð á samhæfingu og stjórn almannavarnaaðgerða á hættustundu á sjó og í samræmi við lög þessi og í samráði við lögreglustjóra í hlutaðeigandi umdæmi ef við á.

25. gr.

Almannavarnastig.

Almannavarnastig eru óvissustig, hættustig, neyðarstig og þjóðarvá og eru skilgreind svo:

1. Óvissustig er:
   a. þegar grunur vaknar um yfirvofandi atburði af náttúru- eða mannavöldum eða vegna bresta í innviðum sem á síðari stigum gætu ógnað heilsu og öryggi fólks, umhverfi eða byggð og krafist samhæfingar viðbragðsaðila,
   b. þegar afla þarf upplýsinga um atburð sem óvissa ríkir um.
2. Hættustig er þegar upplýsingar hafa borist sem gefa til kynna að þörf sé á að samhæfa aðgerðir og verklag viðbragðsaðila til að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur eða umhverfi og eignir verði fyrir tjóni af náttúru- eða mannavöldum eða vegna bresta í innviðum.
3. Neyðarstig er þegar fyrir liggur að atburður krefst aðkomu fjölda viðbragðsaðila og aukin þörf er á samhæfingu og stjórnskipulagi almannavarna.
4. Þjóðarvá er þegar umfang neyðarástands er þannig að viðbragðsaðilar sjá sér ekki fært að bregðast við í samræmi við skyldur sínar og lög þessi og þegar annað eftirfarandi skilyrða er uppfyllt:
   a. neyðarástand hefur áhrif á mörg umdæmi eða allt landið á sama tíma,
   b. fyrirséð er að neyðarástand hefur umfangsmikil neikvæð samfélagsleg og efnahagsleg áhrif sem taka til alls samfélagsins.

Ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um óvissu-, hættu- og neyðarstig hverju sinni í samráði við hlutaðeigandi lögreglustjóra eða Landhelgisgæslu Íslands, ef unnt er, og tilkynnir ráðherra. Ríkislögreglustjóri skal jafnframt sjá til þess að ákvörðun um almannavarnastig verði birt opinberlega. Óvissu-, hættu- og neyðarstig geta tekið til landsins alls eða verið svæðisbundin.

Forsætisráðherra lýsir yfir þjóðarvá hverju sinni í samráði við ráðherra almannavarna og tilkynnir jafnframt ríkisstjórn. Eftir að þjóðarvá hefur verið lýst yfir skal kalla saman ríkisstjórn svo fljótt sem verða má.

26. gr.

Samhæfing og stjórn almannavarnaaðgerða.

Ríkislögreglustjóri ber ábyrgð á samhæfingu almannavarnaaðgerða á landi, sjó og í lofti í samhæfingarstöð og þegar bregðast þarf við netógn í samræmi við ákvæði laga þessara.

Samhæfing og stjórn almannavarnaaðgerða í héraði er í höndum lögreglustjóra í viðkomandi lögregluumdæmi í samræmi við lögbundið hlutverk.

Samhæfing og stjórn almannavarnaaðgerða á sjó og í lofti er á verksviði Landhelgisgæslu Íslands í samræmi við lögbundið hlutverk.

27. gr.

Samhæfingarstöð og hlutverk hennar.

Embætti ríkislögreglustjóra starfrækir samhæfingarstöð sem stýrir samhæfingu almannavarnaaðgerða með hliðsjón af almannavarnastigi og í samræmi við viðeigandi viðbragðsáætlun svo sem nánar er kveðið á um í lögum þessum. Þar getur einnig farið fram samhæfing viðbragða og hvers kyns aðgerða við leit og björgun á landi, sjó og í lofti þótt ekki hafi verið tekin ákvörðun um almannavarnastig.

Ríkislögreglustjóri skal virkja samhæfingarstöð þegar nauðsyn krefur að mati embættisins eða þeirra sem koma að stjórn leitar, björgunar eða viðbragða við almannavarnaástandi.

Ríkislögreglustjóri stýrir samhæfingarstöðinni og samhæfingu aðgerða, eftir atvikum, ásamt öðrum aðilum á grundvelli viðbragðsáætlunar.

Í samhæfingarstöðinni starfa fulltrúar þeirra viðbragðsaðila sem eru tilgreindir í viðeigandi viðbragðsáætlunum og ber þeim að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða.

Ríkislögreglustjóra er heimilt að óska eftir aðkomu annarra aðila en tilgreindir eru í viðbragðsáætlun til þess að starfa í samhæfingarstöðinni hverju sinni.

Ef upp kemur ágreiningur um hver skuli gefa fyrirmæli eða hvaða fyrirmæli skuli gefin sker ríkislögreglustjóri úr ágreiningnum. Ákvörðun ríkislögreglustjóra samkvæmt þessu ákvæði verður ekki skotið til ráðherra

Kostnaður af starfsemi samhæfingarstöðvar greiðist úr ríkissjóði.

28. gr.

Tímabundin stofnun og rekstur þjónustumiðstöðvar.

Samhliða rekstri samhæfingarstöðvar er ríkislögreglustjóra heimilt að stofna tímabundið þjónustumiðstöð. Verkefni þjónustumiðstöðvarinnar á hættustundu fela í sér tímabundinn stuðning við þá sem þurfa að takast á við afleiðingar tiltekins atburðar eða áfalls auk þess sem starfsfólk sveitarfélags og sveitarstjórnir geta leitað stuðnings í þjónustumiðstöðinni.

Ráðuneyti og sveitarfélög, þ.m.t. undirstofnanir þeirra, skulu veita liðsinni sitt til að þjónustumiðstöðin geti þjónað tímabundnu hlutverki sínu í samræmi við 1. mgr.

Haft skal samráð við hlutaðeigandi sveitarstjórnir og eftir atvikum neyðarstjórn sveitarfélags um starfsemi þjónustumiðstöðvar samkvæmt þessari grein.

Stofnun þjónustumiðstöðvar hefur ekki áhrif á ábyrgð sveitarfélaga á þeim lögbundnu verkefnum sem þeim er falið að sinna.

29. gr.

Aðgerðastjórn í héraði og samhæfing almannavarnaaðgerða.

Þegar aðstæður krefjast skal lögreglustjóri virkja viðeigandi viðbragðsáætlun og/eða stýra almannavarnaaðgerð á landi með hliðsjón af almannavarnastigi og kalla saman aðgerðastjórn. Jafnframt geta þeir sem koma að stjórn leitar, björgunar eða viðbragða við almannavarnaástandi óskað eftir því við lögreglustjóra að aðgerðastjórn sé virkjuð.

Í aðgerðastjórn eiga sæti fulltrúi lögreglustjóra, björgunarsveita, slökkviliðs, heilbrigðisþjónustu, Rauða krossins á Íslandi og aðrir viðbragðsaðilar í samræmi við viðbragðsáætlanir. Lögreglustjóra er heimilt að kalla inn í aðgerðastjórn aðra aðila sem tengjast aðgerð hverju sinni.

Aðgerðastjórn annast stjórn og samhæfingu almannavarnaaðgerða í héraði í samvinnu við samhæfingarstöð.

Viðbragðsaðili getur óskað eftir því að samhæfingarstöð annist stjórn almannavarnaaðgerða vegna tiltekinnar hættu. Áður en ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun í málinu skal hann kanna afstöðu viðkomandi lögreglustjóra til beiðninnar.

30. gr.

Vettvangsstjórn í héraði.

Lögreglustjóri tilnefnir vettvangsstjóra sem fer með stjórn og samhæfingu á vettvangi. Þá er lögreglustjóra eða vettvangsstjóra heimilt að kalla saman vettvangsstjórn, eftir atvikum.

Vettvangsstjóri fer með stjórn og samhæfingu á vettvangi á grundvelli fyrirmæla lögreglustjóra eða aðgerðastjórnar.

31. gr.

Aðgerðastjórn á sjó og í lofti og samhæfing almannavarnaaðgerða.

Landhelgisgæsla Íslands fer með stjórn og samhæfingu almannavarnaaðgerða á sjó og í lofti í samráði við lögreglustjóra í hlutaðeigandi umdæmi sem virkjar aðgerðastjórn, eftir atvikum.

32. gr.

Neyðarstjórn sveitarfélaga og hlutverk hennar.

Í hverju sveitarfélagi er heimilt að hafa neyðarstjórn sem er virkjuð í samræmi við viðbragðsáætlanir.

Hlutverk neyðarstjórnar er að samhæfa aðgerðir og grípa til viðeigandi ráðstafana vegna neyðarástands til að tryggja grunnþjónustu sveitarfélaga og órofna starfsemi. Neyðarstjórn skal hafa samvinnu við almannavarnanefnd viðkomandi sveitarfélags.

Neyðarstjórn ber að veita aðgerðastjórn upplýsingar um starfsemi sína og skal fara að fyrirmælum aðgerðastjórnar vegna almannavarnaaðgerða til þess að fyrirbyggja eða bregðast við vá.

33. gr.

Samhæfing og stjórn almannavarnaaðgerða vegna náttúruvár.

Ákvörðun ríkislögreglustjóra um almannavarnastig vegna náttúruvár skal tekin skv. 25. gr. og í samráði við Veðurstofu Íslands, ef unnt er.

Ríkislögreglustjóri stýrir samhæfingu aðgerða í samhæfingarstöð vegna náttúruvár í samráði við Veðurstofu Íslands og viðkomandi lögreglustjóra.

Þegar samhæfingarstöð er virkjuð vegna náttúruvár starfa þar fulltrúar þeirra viðbragðsaðila sem eru tilgreindir í viðeigandi viðbragðsáætlunum og ber þeim skylda til að fara eftir fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða, sbr. 27. gr.

Um stjórn aðgerða í héraði vegna náttúruvár fer skv. 29. gr.

34. gr.

Samhæfing og stjórn borgaralegra aðgerða vegna hernaðarógna.

Ákvörðun ríkislögreglustjóra um almannavarnastig vegna hernaðarógna skal tekin skv. 25. gr. og í samráði við ráðherra sem fer með varnarmál, ef unnt er.

Ríkislögreglustjóri stýrir samhæfingu borgaralegra aðgerða í samhæfingarstöð vegna hernaðarógna í samráði við hlutaðeigandi lögreglustjóra og Landhelgisgæslu Íslands.

Þegar samhæfingarstöð er virkjuð vegna hernaðarógna starfa þar fulltrúar þeirra viðbragðsaðila sem eru tilgreindir í viðeigandi viðbragðsáætlunum og ber þeim skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða, sbr. 27. gr.

Um stjórn aðgerða í héraði vegna hernaðarógnar fer skv. 29. gr. Ef aðstæður krefjast þess getur ríkislögreglustjóri farið með stjórn borgaralegra aðgerða í héraði vegna hernaðarógna í samráði við viðkomandi lögreglustjóra og gefið lögreglumönnum fyrirmæli þar að lútandi, sbr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996.

Landhelgisgæsla Íslands fer með stjórn borgaralegra aðgerða á sjó og í lofti vegna hernaðarógna, sbr. 31. gr.

35. gr.

Samhæfing og stjórn almannavarnaaðgerða vegna heilbrigðisvár.

Ákvörðun ríkislögreglustjóra um almannavarnastig vegna heilbrigðisvár sem fellur undir sóttvarnalög skal tekin skv. 25. gr. og í samráði við sóttvarnalækni, ef unnt er.

Ríkislögreglustjóri stýrir samhæfingu almannavarnaaðgerða í samhæfingarstöð vegna heilbrigðisvár í samráði við sóttvarnalækni og viðkomandi lögreglustjóra.

Þegar samhæfingarstöð er virkjuð vegna heilbrigðisvár starfa þar fulltrúar þeirra viðbragðsaðila sem eru tilgreindir í viðeigandi viðbragðsáætlunum og ber þeim skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða samkvæmt viðbragðsáætlun.

Um stjórn aðgerða í héraði vegna heilbrigðisvár sem fellur undir sóttvarnalög fer skv. 29. gr.

36. gr.

Samhæfing og stjórn almannavarnaaðgerða vegna netógnar.

Ákvörðun ríkislögreglustjóra um almannavarnastig vegna netógnar skal tekin skv. 25. gr. og í samráði við netöryggissveitina CERT-IS, ef unnt er.

Ríkislögreglustjóri fer með samhæfingu almannavarnaaðgerða í samhæfingarstöð vegna netógnar í samráði við netöryggissveitina CERT-IS og viðkomandi lögreglustjóra.

Þegar samhæfingarstöð er virkjuð vegna netógnar starfa þar fulltrúar þeirra viðbragðsaðila sem eru tilgreindir í viðeigandi viðbragðsáætlunum og ber þeim skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða.

Þegar almannavarnastigi hefur verið lýst yfir vegna netógnar skal virkja stjórnstöð netöryggissveitarinnar CERT-IS sem starfar með samhæfingarstöðinni, ef þörf krefur.

Um stjórn almannavarnaaðgerða í héraði vegna netógnar fer skv. 29. gr.

37. gr.

Aðgengi að neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi.

Samhæfingarstöð og viðbragðsaðilar skulu hafa aðgang að neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi sem er óháð og aðskilið frá almennum fjarskiptakerfum og hefur aðgang að áreiðanlegu neyðarafli.

Ráðherra er heimilt að fela aðila í opinberri eigu rekstur neyðar- og öryggisfjarskiptakerfisins.

38. gr.

Aðgengi fjölmiðla og samstarf.

Í almannavarnaástandi skulu viðbragðsaðilar leitast við að tryggja aðgengi fjölmiðla og samstarf við þá í þágu upplýsingagjafar og miðlunar upplýsinga til almennings.

V. KAFLI
Valdheimildir á hættustundu og skyldur almennings.

39. gr.
Valdheimildir lögreglustjóra á hættustundu.

Á hættustundu er lögreglustjóra heimilt að rýma og banna dvöl eða umferð á ákveðnum svæðum, svo sem með því að girða af eða hindra umferð um þau, þ.m.t. tilteknar fasteignir, taka í sínar vörslur hættulega muni og vísa á brott eða fjarlægja fólk.

Fyrirmælum þessum er öllum skylt að hlíta.

40. gr.
Leigunám.

Ráðherra getur á hættustundu ákveðið að taka leigunámi fasteignir eða lausafé í eigu einkaaðila, í þágu almannavarna, enda komi bætur fyrir eftir samkomulagi eða á grundvelli mats samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms. Hafi ráðherra tekið ákvörðun um leigunám felur það jafnframt í sér að gera má hverjar þær breytingar á viðkomandi fasteignum eða lausafjármunum sem þörf er á til að þær komi að tilætluðum notum í þágu almannavarna.

Stofnunum ríkis og sveitarfélaga er skylt á hættustundu að ljá í þágu almannavarna fasteignir og lausafjármuni, eftir því sem við verður komið, án sérstaks endurgjalds.

41. gr.
Neyðarheimild ríkislögreglustjóra til aðgerða.

Á hættustundu er ríkislögreglustjóra heimilt að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að varna yfirvofandi tjóni í samræmi við markmið laga þessara.

Ríkislögreglustjóri skal upplýsa ráðherra um aðgerðir sem gripið er til á grundvelli þessa ákvæðis eins fljótt og auðið er.

42. gr.
Fyrirmæli ráðherra.

Ráðherra getur gefið fyrirmæli um brottflutning fólks af skilgreindu hættusvæði, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál og hlutaðeigandi lögreglustjóra. Á meðan fyrirmæli ráðherra um brottflutning af hættusvæði eru í gildi má enginn vera þar eða fara þangað nema með samþykki ríkislögreglustjóra.

Ráðherra getur falið ríkislögreglustjóra tímabundið að gefa út áhættumat fyrir tiltekið svæði eftir að atburður er hafinn eða um langvarandi atburð er að ræða.

Sérhver ráðherra getur, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál, ákveðið:

a. að opinberir aðilar eða einkaaðilar skuli grípa til fyrirbyggjandi aðgerða eða ráðstafana,
b. að gefa fyrirmæli um sölu og dreifingu birgða eða að birgðir verði teknar eignarnámi.
c. að opinberir aðilar eða einkaaðilar skuli veita aðstoð, liðsinna eða útfæra nánar einstaka þætti laga þessara.

Gefi ráðherra fyrirmæli á grundvelli 3. mgr. skal leitast við að semja um skyldur þeirra einkaaðila sem fyrirmælin varða. Þá skal ríkið bæta það tjón sem af hlýst fyrir viðkomandi aðila samkvæmt almennum reglum.

Ráðherra skal aðeins taka ákvörðun eða gefa fyrirmæli samkvæmt þessari grein þegar brýna nauðsyn krefur og þegar ekki eru talin önnur vægari úrræði fyrir hendi.

43. gr.

Skyldur eiganda og umráðamanns húsnæðis.

Ríkislögreglustjóra er heimilt, ef brýna nauðsyn ber til, að gefa eiganda eða umráðamanni húsnæðis fyrirmæli um að taka við fólki sem hefur verið flutt brott af hættusvæði, veita því húsaskjól og viðurgjörning eftir því sem aðstæður krefjast.

Sveitarfélag sem flutt er frá greiðir kostnað vegna húsnæðis og fæðis sem látið er í té samkvæmt þessari grein en á kröfu um endurheimt á hendur þeim sem fyrirgreiðslunnar hafa notið.

44. gr.

Skylda til aðstoðar við almannavarnir.

Á hættustundu getur lögreglustjóri kvatt hvern fulltíða mann, sem tiltækur er, til tafarlausrar aðstoðar í þágu almannavarna í umdæmi þar sem þeir dveljast. Ákvörðun um kvaðningu fulltíða manns til tafarlausrar aðstoðar við almannavarnir verður ekki skotið til æðra stjórnvalds.

Ríkislögreglustjóri hefur ákvörðunarvald um flutning þeirra manna sem kvaddir hafa verið til tafarlausrar aðstoðar í þágu almannavarna. Ef fjöldi manns er fluttur á milli umdæma skal haft samráð við hlutaðeigandi lögreglustjóra eða almannavarnanefnd.

45. gr.

Almenn borgaraleg skylda við almannavarnir.

Það er borgaraleg skylda 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 lögreglustjóra, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra.

Þeim sem kvaddir hafa verið til starfa skv. 1. mgr. ber að sæta læknisskoðun ef nauðsynlegt þykir.

Enginn má á neinn hátt tálma því að maður gegni starfi sem hann hefur verið kvaddur til í þágu almannavarna.

Sé heilsufari manns eða annars einstaklings sem hann ber ábyrgð á svo háttað að öryggi og/eða heilsu viðkomandi 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.

Ríkislögreglustjóri boðar þá sem kvaddir hafa verið til starfa í þágu almannavarna til námskeiða og æfinga. Öllum viðkomandi ber að fara að þeim fyrirmælum og öðrum starfsreglum. Óheimilt er að hverfa úr starfi án leyfis.

Á hættustundu má sá sem kvaddur hefur verið til starfa ekki fara úr umdæmi lögreglustjóra án samþykkis lögreglustjóra eða þess er hann tilnefnir.

Ef sá sem kvaddur hefur verið til starfa í þágu almannavarna verður fyrir meiðslum eða tjóni á námskeiði eða æfingu á hann rétt á bótum.

46. gr.

Beiðni um alþjóðlega borgaralega aðstoð.

Ríkislögreglustjóri getur að undangengnu heildstæðu mati á þörf, samráði við hlutaðeigandi ráðuneyti og með samþykki ráðherra óskað eftir alþjóðlegri borgaralegri aðstoð þegar lýst hefur verið yfir almannavarnastigi, í samræmi við alþjóðasamninga og aðrar skuldbindingar sem Ísland á aðild að.

Sé ekki unnt að fá samþykki ráðherra skv. 1. mgr. skal ákvörðunin borin undir ráðherra eins fljótt og auðið er.

Ráðherra skal upplýsa aðra ráðherra eða ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál eftir því sem við á. Ráðherra metur hvort og hvernig á að upplýsa ríkisstjórn og Alþingi.

Heimild á grundvelli ákvæðis þessa útilokar ekki að ríkislögreglustjóri kalli eftir erlendri aðstoð samkvæmt ákvæðum lögreglulaga.

47. gr.

Boð um alþjóðlega borgaralega aðstoð.

Boði um alþjóðlega borgaralega aðstoð skal beint til ríkislögreglustjóra sem tekur afstöðu til beiðninnar í samráði við viðeigandi aðila. Samþykki ríkislögreglustjóri beiðnina skal sú ákvörðun tilkynnt ráðherra.

Ríkislögreglustjóra er heimilt að samþykkja boð um alþjóðlega aðstoð í heild eða að hluta. Ríkislögreglustjóri getur ákveðið að hafna boði um alþjóðlega aðstoð að undangengnu mati.

VI. KAFLI
Endurreisn.

48. gr.

Endurreisn og sviðsábyrgð.

Sérhver aðili sem fer með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins, svæðis eða umdæmis ber ábyrgð á endurreisn á sínu sviði og á því að grípa til aðgerða til að draga úr frekari hættu.

49. gr.

Samband íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélög og endurreisn.

Samband íslenskra sveitarfélaga skipuleggur fræðslu í samráði við ríkislögreglustjóra um endurreisn og uppbyggingu sveitarfélaga í kjölfar atburðar eða ástands. Einstök sveitarfélög bera ábyrgð á því að starfsmenn þeirra fái slíka fræðslu og viðeigandi þjálfun.

Samband íslenskra sveitarfélaga skal útbúa leiðbeiningar um gerð viðbragðsáætlunar fyrir sveitarfélög um uppbyggingu í kjölfar atburðar eða ástands og hvernig staðið verði að endurreisn.

Sveitarfélög skulu gera áætlanir um uppbyggingu í kjölfar atburðar eða ástands og um endurreisn og skipuleggja aðgerðir samkvæmt þeim.

50. gr.

Tímabundin þjónustumiðstöð og endurreisn.

Þjónustumiðstöð á grundvelli 28. gr. skal starfrækt þar til hennar er ekki lengur þörf að mati ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við viðkomandi sveitarfélag. Ríkislögreglustjóri skal þá taka ákvörðun um að hætta starfseminni og færa verkefni hennar í heild eða að hluta aftur til sveitarfélagsins eða aðila á vegum sveitarfélagsins.

Ákvörðun um að þjónustumiðstöð hætti starfsemi eða að verkefni verði færð annað skal tilkynnt með hæfilegum fyrirvara og skal ríkislögreglustjóri skila áætlun um yfirfærslu starfseminnar til viðkomandi sveitarfélags.

51. gr.

Samhæfing aðgerða sveitarfélaga við endurreisn.

Ráðherra sem fer með málefni sveitarfélaga fer fyrir samhæfingu aðgerða sem varða endurreisn, ef þörf er á, í samvinnu við viðkomandi sveitarfélag, önnur stjórnvöld og aðra hlutaðeigandi aðila.

Sveitarstjórnir bera eftir sem áður ábyrgð á lögbundnum og ólögbundnum verkefnum á grundvelli sveitarstjórnarlaga.

VII. KAFLI
Rýni aðgerða eða aðgerðaleysis viðbragðsaðila.

52. gr.

Rýnifundir ríkislögreglustjóra.

Ríkislögreglustjóri skal innan mánaðar frá því að almannavarnastigi hefur verið aflétt taka ákvörðun um hvort halda skuli rýnifund með fulltrúum viðbragðsaðila sem virkjaðir voru vegna aðgerða eða fyrirhugaðra aðgerða. Ef sérstök ástæða er talin til er heimilt að halda slíkan fund þótt almannavarnastigi hafi ekki verið aflétt.

Ákveði ríkislögreglustjóri að halda ekki rýnifund geta þeir viðbragðsaðilar sem virkjaðir voru vegna aðgerða eða fyrirhugaðra aðgerða óskað eftir því að rýnifundur verði haldinn og ber ríkislögreglustjóra þá að verða við því.

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 viðkomandi viðbragðsaðilum, samráðshópi ríkislögreglustjóra og ráðherra fundargerð og niðurstöður.

Ríkislögreglustjóri hefur eftirlit með því að viðbragðsaðilar grípi til viðunandi úrbóta í samræmi við niðurstöður rýnifundar.

VIII. KAFLI
Rannsóknarnefnd almannavarna.

53. gr.

Rannsóknarnefnd almannavarna.

Hlutverk rannsóknarnefndar almannavarna er að upplýsa og meta framkvæmd viðbragðsaðila almannavarna með það að markmiði að draga lærdóm af og stuðla að umbótum.

Ráðherra er heimilt að setja á fót rannsóknarnefnd almannavarna þegar almannavarnastigi hefur verið aflétt og rýnifundi skv. 52. gr. er lokið ef hann telur þörf á aðkomu utanaðkomandi aðila til að rýna og meta aðgerðir eða aðgerðaleysi viðbragðsaðila. Ráðherra er heimilt að setja á fót rannsóknarnefnd almannavarna ef ástæða þykir til, þótt almannavarnarstigi hafi ekki verið aflétt.

Samráðshópur ríkislögreglustjóra getur ákveðið að óska eftir því að ráðherra setji á fót rannsóknarnefnd almannavarna ef samráðshópurinn telur þörf á.

Ráðherra skal setja á fót rannsóknarnefnd almannavarna ef einstaklingur lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni í tengslum við aðgerðir eða aðgerðaleysi viðbragðsaðila, óháð því hvort grunur er um refsivert brot. Starf nefndarinnar skal eingöngu miða að því að leiða í ljós orsakir atburðarins en ekki að skipta sök eða ábyrgð, með það að markmiði að draga lærdóm af og stuðla að umbótum.

Nefndin fjallar ekki um refsiverða háttsemi einstaklinga eða refsiábyrgð. Vakni grunur um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað tilkynnir hún það lögreglu eða ákæruvaldi. Nefndin skal leitast við að haga störfum sínum þannig að hún raski ekki mögulegri rannsókn sakamáls og

getur hún frestað umfjöllun um tiltekin atvik á meðan þau eru til meðferðar hjá lögreglu eða ákæruvaldi.

Rannsóknarnefnd skal skila ráðherra skriflegri skýrslu um störf sín í samræmi við erindisbréf og skal hún birt opinberlega.

54. gr.

Skipun rannsóknarnefndar og starfsskilyrði.

Nefndin skal vera sjálfstæð og óháð í störfum sínum og skipuð þremur nefndarmönnum. Skal formaður hennar uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Við val á öðrum nefndarmönnum skal m.a. horft til menntunar og starfsreynslu á sviði sem nýtist við störf nefndarinnar.

Um sérstakt hæfi nefndarmanna fer eftir ákvæðum stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Á nefndarmönnum hvílir þagnarskylda skv. X. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Þagnarskylda helst þegar störfum nefndarinnar er lokið.

Nefndinni er heimilt að kalla eftir aðstoð sérfræðinga eða annarri aðstoð við störf nefndarinnar. Um hæfi og þagnarskyldu þeirra sem aðstoða nefndina fer eftir 2. og 3. mgr.

Kröfum í einkamáli og málum skv. 2. og 3. tölul. 242. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, vegna atriða sem koma fram í skýrslu nefndarinnar eða öðrum skýrslum í tengslum við rannsóknina verður ekki beint gegn nefndarmönnum sem unnið hafa að rannsókninni. Sama gildir ef mál er höfðað út af málsmeðferð vegna skýrslunnar. Ríkið ber ábyrgð á athöfnum nefndarmanna eftir almennum reglum og ber ábyrgð á kostnaði, hvort sem mál er höfðað fyrir innlendum eða erlendum dómstóli.

Upplýsingalög gilda ekki um störf nefndarinnar eða um þau gögn sem nefndin aflar sér eða sem hún útbýr eða lætur útbúa.

55. gr.

Aðgangur að gögnum.

Nefndin skal hafa aðgang að öllum gögnum í vörslum stjórnvalda sem varða það atvik sem til skoðunar er. Skulu þau afhent innan þess tíma sem nefndin óskar og án endurgjalds.

56. gr.

Heimildir rannsóknarnefndar.

Nefndinni er heimilt að taka skýrslur af hverjum þeim sem hún telur að búi yfir vitneskju sem komi að notum í starfi hennar.

Viðbragðsaðilum, starfsmönnum sveitarfélaga og öðrum opinberum starfsmönnum, sem ella væru bundnir þagnarskyldu, er skylt að veita nefndinni upplýsingar og skýringar sem lúta að þeim atburði sem rannsókn beinist að sé þess óskað, eftir atvikum með því að gefa nefndinni skýrslu. Hið sama gildir um þá sem hafa látið af störfum. Öðrum sem nefndin telur að kunni að búa yfir vitneskju sem nýtist í störfum hennar, og ella væru bundnir þagnarskyldu starfa sinna vegna, er jafnframt skylt að veita nefndinni upplýsingar.

Þeim sem gefur skýrslu fyrir nefndinni er heimilt að skorast undan því að svara spurningu ef ætla má að í svari hans geti falist játning eða bending um að hann hafi framið refsiverðan verknað eða að það geti orðið honum til mannorðsspjalla.

Sá sem vísvitandi gefur nefndinni rangar eða villandi upplýsingar skal sæta sektum eða fangelsi allt að fjórum mánuðum. Um slík mál fer samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

Ekki er heimilt að nota upplýsingar sem einstaklingur hefur veitt nefndinni sem sönnunargagn í sakamáli sem höfðað er gegn honum.

IX. KAFLI

Kostnaðarskipting milli ríkis og sveitarfélaga vegna almannavarna.

57. gr.

Skipting kostnaðar vegna almannavarna.

Kostnaður vegna skyldna ríkisins samkvæmt lögum þessum greiðist úr ríkissjóði. Kostnaður vegna verkefna sveitarfélaga skv. II.–VI. kafla greiðist af sveitarfélögum.

Ef sveitarfélög hafa samstarf um skyldur sínar samkvæmt þessum lögum skal skipta kostnaði á milli þeirra samkvæmt íbúatölu.

X. KAFLI

Refsiábyrgð.

58. gr.

Refsiákvæði.

Hver sá sem gefur af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi ranga tilkynningu til samhæfingarstöðvar eða viðbragðsaðila eða misnotar að öðru leyti þjónustu þessara aðila varðandi almannavarnir skal sæta refsingu skv. 120. og 120. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

XI. KAFLI

Reglugerðir, gildistaka o.fl.

59. gr.

Reglugerðarheimildir.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

1. Starfshætti og skipulag samráðshóps ríkislögreglustjóra.
2. Tilhögun neyðar- og öryggisfjarskiptakerfis.
3. Efni og gerð viðbragðsáætlana og aðgerðaáætlana.
4. Ómissandi innviði.
5. Flokkun almannavarnastiga, inntak þeirra og viðbrögð.
6. Skipulag og starfsemi samhæfingarstöðvar og þjónustumiðstöðvar.
7. Móttöku erlends hjálparliðs.
8. Skyldu til að aðstoða við almannavarnir og almenna borgaralega skyldu við almannavarnir.
9. Rannsóknarnefnd almannavarna.

60. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um almannavarnir, nr. 82/2008.

Reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem sett eru samkvæmt lögum, nr. 82/2008, skulu halda gildi sínu að svo miklu leyti sem þau fara ekki í bága við lög þessi. Þá skulu samningar sem gerðir voru í tíð þeirra laga halda gildi sínu uns þeir verða endurskoðaðir af hálfu samningsaðila.

61. gr.

Breyting á öðum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011*: Eftirfarandi breytingar verða á 4. mgr. 9. gr. laganna:
   a. Á eftir orðinu „ríkisfjármál“ í 1. málsl. kemur: ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál.
   b. Á eftir 2. málsl. koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Forsætisráðherra, sá ráðherra sem fer með málefni almannavarna og sá ráðherra sem fer með varnarmál skulu eiga fast sæti í ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál. Þá skulu ráðherrar, sem fara ekki með málefni skv. 5. málsl. en eru formenn stjórnmálaflokka sem eiga aðild að ríkisstjórn, eiga fast sæti í ráðherranefndinni.
2. *Varnarmálalög, nr. 34/2008*: Á eftir 4. gr. laganna kemur ný grein, 4. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál.

Í ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál, sbr. 9. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er fjallað um öryggis- og varnarmál. Meginverkefni nefndarinnar er varðar varnarmál eru eftirfarandi:

1. Að fjalla um stefnu stjórnvalda í öryggis- og varnarmálum.
2. Að fjalla um málefni sem varða öryggi og/eða varnir ríkisins, þ.m.t. hættumat á sviði varnarmála.
3. Að vera upplýsinga- og samstarfsvettvangur ráðherra vegna mála á sviði öryggis- og varnarmála.

Ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál skal hittast tvisvar á ári til að ræða málefni öryggis og varnarmála eða oftar ef aðstæður krefjast þess.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu. Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ný heildarlög um almannavarnir sem komi í stað laga um almannavarnir, nr. 82/2008. Frumvarpið byggist á umfangsmiklu samráði og greiningarvinnu sem átt hefur sér stað síðastliðin tvö ár. Frumvarpið var lagt fram á 157. löggjafarþingi (287. mál) en náði ekki fram að ganga. Málið gekk til allsherjar- og menntamálanefndar sem fékk 33 umsagnir um frumvarpið. Frumvarpið er nú endurflutt að miklu leyti óbreytt en um helstu breytingar og viðbætur er fjallað í kafla 5.5.

Gildandi lög um almannavarnir eru frá árinu 2008 og frá þeim tíma hefur reynt verulega á viðbragðskerfi landsins og það fyrirkomulag sem kveðið er á um í lögunum. Þannig hefur almannavarnakerfið verið virkjað margsinnis vegna eðlisólíkra atburða. Sem dæmi um þau fjölbreyttu og krefjandi verkefni sem samfélagið hefur staðið frammi fyrir má nefna snjóflóð, landris, eldgos, COVID-19-faraldurinn, tölvuárásir, aurskriður og alvarleg slys.

Undanfarin ár hefur samfélagið staðið frammi fyrir einni stærstu og umfangsmestu áskorun síðari tíma vegna jarðhræringa á Reykjanesskaganum og ítrekaðra eldsumbrota á svæðinu. Á sama tíma sýna aðrar eldstöðvar landsins merki um undanfara umbrota. Þá fylgja nýrri og breyttri heimsmynd fjölbreyttar áskoranir, svo sem vegna netógnar, fjölþátta- og hernaðarógna og loftslagsbreytinga.

Samhliða breyttri heimsmynd og aukinni spennu í alþjóðamálum hefur áhersla ríkja á áfallaþol aukist verulega. Áfallaþol samfélaga snýr að getu samfélagsins til þess að viðhalda mikilvægri samfélagslegri þjónustu og tryggja starfsemi mikilvægra innviða þegar á reynir með fyrirbyggjandi aðgerðum, samhæfingu aðgerða auk getu samfélagsins til að endurheimta

lífsskilyrði samfélaga í kjölfar áfalla. Frumvarp þetta er mikilvægur liður í því að styrkja áfallaþol samfélagsins í heild sinni.

Fram kemur í gildandi stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum, sem er frá árinu 2021, að samfélagið þurfi að vera reiðubúið að takast á við vá af ólíkum toga á sama tíma. Því sé mikilvægt að á Íslandi sé öflugt almannavarnakerfi með sterkar stoðir, mannafla, þekkingu og sveigjanleika. Grunnur að góðu almannavarnakerfi er fullnægjandi viðbúnaður, þ.e. þekking á áhættu og viðkvæmni fyrir áföllum, og markviss vinna við að draga úr áhættu og styrkja áfallaþol. Því er mikilvægt að öll svið samfélagsins séu í stakk búin til að takast á við fjölbreyttar áskoranir með samhæfðum hætti.

Almannavarnakerfið hefur staðið af sér fjölbreyttar og viðamiklar áskoranir undanfarinna ára. Þannig hafa áföllin leitt í ljós styrk kerfisins. Miklu máli skiptir að nýta þá reynslu til þess að bæta almannavarnakerfið enn frekar, þ.m.t. gildandi löggjöf. Fyrir liggur að ákveðnir veikleikar eru í kerfinu er varða viðbúnað samfélagsins við áföllum og viðbrögð við þeim, einkum þegar kemur að fyrirbyggjandi aðgerðum. Það er því mikilvægt að taka til skoðunar alla þætti skipulags almannavarna og leggja til breytingar sem eru nauðsynlegar til að markmiðum almannavarna verði betur náð.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Samkvæmt stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum er gert ráð fyrir því að lög um almannavarnir verði endurskoðuð. Í samræmi við það hefur dómsmálaráðuneytið frá því í september 2023 staðið fyrir víðtæku samráði og heildstæðri greiningarvinnu á íslenska almannavarnakerfinu, sem fjallað er nánar um í 5. kafla.

Stjórnvöld hafa staðið fyrir ýmiss konar vinnu vegna þeirra atburða og áfalla sem íslenskt samfélag hefur staðið frammi fyrir og má þar sem dæmi nefna starf þjóðaröryggisráðs, nefndar um áfallastjórnun stjórnvalda í COVID-19-faraldrinum og átakshóps um úrbætur á innviðum í kjölfar fárviðris sem gekk yfir landið árið 2019. Sú vinna og greining hefur komið að miklum notum við gerð þessa frumvarps.

Lög um almannavarnir tóku gildi árið 2008. Síðustu ár hefur mikið reynt á það fyrirkomulag almannavarna sem kveðið er á um í lögunum. Lögin hafa sætt takmörkuðum efnislegum breytingum síðan þau voru samþykkt en reynslan hefur sýnt að heildarendurskoðun þeirra er tímabær. Þá hafa samfélagsbreytingar haft í för með sér nýjar áskoranir. Segja má að á margan hátt séu nútímasamfélög viðkvæmari fyrir áföllum en áður. Til að mynda eru flest svið samfélagsins háð raforku og netkerfum til að viðhalda virkni sinni.

Eitt meginmarkmið frumvarpsins er að auka vægi fyrirbyggjandi aðgerða í þeim tilgangi að efla viðbúnað samfélagsins til þess að bregðast við áföllum. Ekki er með öllu hægt að koma í veg fyrir að óæskileg atvik eigi sér stað en unnt er að draga verulega úr neikvæðum áhrifum þeirra með því að auka áfallaþol samfélagsins og þar skipta fyrirbyggjandi aðgerðir sköpum. Þá er markmið frumvarpsins að skyldur og ábyrgð allra sem vinna að almannavörnum, þ.m.t. ríkis, sveitarfélaga og viðbragðsaðila, verði gerðar skýrari hvort sem um er að ræða fyrirbyggjandi aðgerðir, aðgerðir sem gripið er til á hættustundu eða við endurreisn. Með því verði almannavarnakerfið í heild sinni betur í stakk búið en áður til að takast á við hvers konar vá. Önnur úrræði en heildarendurskoðun laganna eru ekki talin duga til að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að.

Í gildandi lögum um almannavarnir er mælt fyrir um að í stefnu stjórnvalda í almannavarnamálum skuli fjalla um endurreisn eftir hamfarir. Endurreisn felur í sér ferli ákvarðana og aðgerða sem miða að því að endurheimta eða bæta lífsskilyrði samfélaga sem hafa orðið fyrir áfalli. Rétt er að taka fram að frumvarpi þessu er ekki ætlað að mæla heildstætt fyrir um það

sem tekur við þegar hlutverki almannavarnakerfisins telst lokið og viðeigandi aðilar, svo sem sveitarfélög, taka alfarið við þeim verkefnum sem tengjast endurreisn. Hins vegar er frumvarpinu ætlað að marka skýrar hvenær hlutverki almannavarnakerfisins lýkur. Með frumvarpinu er endurreisn gefið meira vægi en áður með það að markmiði að endurspegla mikilvægi þess í heildarskipulagi almannavarna.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginmarkmið frumvarpsins er í fyrsta lagi að auka vægi fyrirbyggjandi aðgerða og leggja grundvöll að umgjörð vegna ómissandi innviða. Í öðru lagi er frumvarpinu ætlað að marka skýra umgjörð um skyldur, verkaskiptingu og ábyrgð aðila almannavarnakerfisins á hættustundu. Í þriðja lagi er markmið frumvarpsins að setja viðmið um það hvenær jafnvægi telst komið á og hvenær hlutverki almannavarnakerfisins telst lokið.

Í I. og II. kafla frumvarpsins er fjallað um gildissvið, markmið, orðskýringar og stjórnskipulag almannavarna. Í I. kafla er skerpt á orðalagi ákvæða um markmið og gildissvið. Kaflinn hefur einnig að geyma skýringar á lykilhugtökum sem hefur þótt vanta í gildandi lög og er bætt úr því með frumvarpinu. Í II. kafla frumvarpsins er að finna afmarkaðar breytingar á stjórnskipulagi almannavarna. Grunnskipulag almannavarna er óbreytt samkvæmt frumvarpi þessu. Þar er mælt fyrir um að skipulag almannavarna á landinu öllu sé í höndum ríkisvaldsins en í héraði sé það í höndum sveitarfélaga í samvinnu við ríkisvaldið. Hins vegar er lagt til að ákvæði um almannavarnaráð verði felld brott úr lögunum auk þess sem mælt er fyrir um að samráðshópur ráðuneytisstjóra um almannavarnir sé lögfestur og kveðið á um stofnun samráðshóps ríkislögreglustjóra. Þá er mælt fyrir um að ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál sé einnig falið veigamikið hlutverk þegar kemur að almannavörnum.

Eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins er sem fyrr segir að auka vægi fyrirbyggjandi aðgerða og skýra ábyrgðarsvið og verkaskiptingu þeirra aðila sem gegna þar lykilhlutverki. Í III. kafla frumvarpsins er skýrar en áður mælt fyrir um hlutverk þessara aðila og ábyrgð þeirra þegar kemur að viðbúnaði samfélagsins við áföllum. Í frumvarpinu er einnig að finna nýmæli þar sem mælt er fyrir um tilgreiningu ómissandi innviða og hvaða skyldum ábyrgðaraðilar þeirra muni gegna á grundvelli laga. Þá er í kaflanum fjallað um hvernig eftirliti með fyrirbyggjandi aðgerðum skuli háttað.

Í IV. og V. kafla frumvarpsins er fjallað um hlutverk og ábyrgð þeirra sem starfa í almannavarnakerfinu á hættustundu og valdheimildir þeirra. Í upphafi kaflans er að finna tilgreiningu á almannavarnastigum og almannavarnastiginu *þjóðarvá* bætt við núverandi fyrirkomulag. Þá er í kaflanum fjallað almennt um samhæfingu aðgerða og aðgerðastjórn í héraði. Jafnframt er í kaflanum nýmæli sem varðar samhæfingu og stjórn aðgerða vegna tiltekinna áfalla sem eru annaðhvort algeng eða talið var að þyrfti sérstaklega að tilgreina nánar en áður hefur verið gert, en um er að ræða áföll vegna náttúruvár, heilbrigðisógna, hernaðarógna og netógna. Þessar breytingar eru í samræmi við það markmið frumvarpsins að skýra betur hlutverk og ábyrgð aðila.

Ákvæði V. kafla, sem varða valdheimildir á hættustundu og skyldur almennings, fela í megindráttum ekki í sér efnislegar breytingar á gildandi lagaumhverfi en reynt var að einfalda og skýra betur framsetningu þeirra ákvæða frá því sem nú er. Til skýringar er mælt fyrir um fyrirkomulag við ákvarðanatöku um tilteknar aðgerðir á hættustundu. Einnig er í kaflanum fjallað um almenna borgarlega skyldu almennings til að starfa í þágu almannavarna, en ekki eru lagðar til efnislegar breytingar í þeim efnum frá ákvæðum gildandi laga. Þá er í lok kaflans ákvæði um alþjóðlega borgaralega aðstoð og fjallað um miðlægt hlutverk ríkislögreglustjóra varðandi alþjóðlega aðstoð.

Í VI. kafla er fjallað um endurreisn í kjölfar áfalls. Þar er sviðsábyrgðarreglan áréttuð, sem er ein af þeim meginreglum sem almannavarnakerfið byggist á, en reglan á við hvort sem um ræðir fyrirbyggjandi aðgerðir, aðgerðir á hættustundu eða aðgerðir varðandi endurreisn. Í kaflanum er jafnframt fjallað um hlutverk sveitarfélaga við uppbyggingu eftir áföll og endurreisn og Sambandi íslenskra sveitarfélaga falið ákveðið hlutverk sem snýr m.a. að fræðslu um endurreisn. Þá eru mörkuð viðmið um hvenær verkefnum tímabundinnar þjónustumiðstöðvar lýkur og með hvaða hætti yfirfærsla verkefna þjónustumiðstöðvar til sveitarfélags á sér stað, ef við á. Að lokum er áréttað að ráðherra sem fer með málefni sveitarfélaga skuli leiða samhæfingu aðgerða er varða endurreisn.

Í VII. og VIII. kafla er fjallað um innri rýni aðgerða eða aðgerðaleysis viðbragðsaðila og rannsóknarnefnd almannavarna. Ákvæði um rannsóknarnefnd almannavarna er nýmæli þar sem mælt er fyrir um heimild ráðherra til að skipa rannsóknarnefnd auk þess sem lagt er til að í ákveðnum tilvikum verði skylt að skipa rannsóknarnefnd.

Í IX. kafla er fjallað um skiptingu kostnaðar vegna almannavarna, en ekki er lagt til að gerðar verði breytingar á fyrirkomulagi skiptingar kostnaðar á milli ríkis og sveitarfélaga með þessu frumvarpi.

Í X. kafla er að finna óbreytt ákvæði um refsiábyrgð.

Að lokum eru í XI. kafla reglugerðarheimildir, ákvæði um gildistöku og breytingar á öðrum lögum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins krefst skoðunar á samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og alþjóðlegar skuldbindingar á sviði mannréttinda. Tiltekin ákvæði frumvarpsins hafa í för með sér bæði beinar og óbeinar takmarkanir á réttindum borgaranna, svo sem á eignarrétti og athafna- og atvinnufrelsi. Þegar um er að ræða ráðstafanir sem skerða réttindi, sem sérstaklega eru varin af ákvæðum stjórnarskrár og alþjóðlegum mannréttindasamningum, er almennt viðurkennt að gera beri ríkari kröfur en ella til skýrleika lagaheimildar og þess hvernig heimildinni er beitt með tilliti til þeirra almannahagsmuna sem liggja heimildinni til grundvallar.

Þær lagaheimildir sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu og fela í sér takmarkanir á réttindum eða veita stjórnvöldum tilteknar heimildir til að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að afstýra hættu eða lágmarka tjón sækja stoð í þá frumkvæðisskyldu stjórnvalda að grípa til aðgerða til að vernda líf og heilsu almennings. Markmið frumvarpsins er að koma í veg fyrir og takmarka að almenningur verði fyrir líkams- og heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni. Heimildirnar eru reistar á þeim rökum að stjórnvöld hafi ekki aðeins heimild til að grípa til viðeigandi ráðstafana þegar svo ber undir heldur hvíli jafnframt á þeim frumkvæðisskylda til að bregðast við hvers kyns ógn við borgarana. Þau ákvæði frumvarpsins sem helst koma til skoðunar í þessu samhengi eru 39.–41. gr. en þau geta varðað við 71., 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar auk samsvarandi ákvæða í mannréttindasáttmála Evrópu og samningsviðauka við hann, sbr. lög nr. 62/1994. Í frumvarpinu er mælt skýrt fyrir um til hvaða ráðstafana megi grípa sem kunna að skerða framangreind réttindi. Þá kemur fram í frumvarpinu að við beitingu heimildanna þurfi alltaf að gæta meðalhófs og ekki megi grípa til viðurhlutameiri ráðstafana en nauðsyn stendur til. Þessar takmarkanir eru því reistar á grundvelli viðhlítandi lagaheimildar og ekki heimilt að beita þeim nema í þágu almannahagsmuna. Í því sambandi er rétt að taka fram að þær heimildir stjórnvalda sem frumvarpið mælir fyrir um og fela í sér beina eða óbeina skerðingu á réttindum samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu eru til þess fallnar að vernda hagsmuni

samfélagsins, svo sem líf og heilsu fólks, sem njóta verndar stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmálans.

Í þessu samhengi er einnig vert að minnast á 41. gr. sem mælir fyrir um heimild ríkislögreglustjóra til þess að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að afstýra hættu eða lágmarka tjón í samræmi við markmið laganna. Í 2. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er mælt fyrir um réttinn til lífs sem felur í sér jákvæðar skyldur til þess að setja lög og reglur sem miða að því að vernda líf auk þess að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana. Á ríkisvaldinu hvílir því skylda til þess að grípa til viðeigandi aðgerða til að vernda líf þeirra einstaklinga sem eru innan lögsögu þess.

Í 43. og 44. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um borgaralega skyldu. Það ákvæði stjórnarskrárinnar sem kemur helst til skoðunar í því sambandi er 75. gr. um atvinnufrelsi. Skv. 2. 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 úrræðið 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. Í athugasemdum við 2. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar í breytingalagafrumvarpi því sem varð að lögum nr. 97/1995 kemur fram að ákvæðið hafi einkum tvíþættan tilgang, þ.e. annars vegar bann við nauðungarvinnu sem viðurlagategund og hins vegar bann við að manni verði gert að sæta henni til að vinna af sér skuldir.

Með hliðsjón af framangreindu gefur efni frumvarpsins ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við ákvæði stjórnarskrár eða annarra alþjóðlegra skuldbindinga.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir almenning og þá aðila sem starfa við og eru hluti af almannavarnakerfi landsins, til að mynda viðbragðsaðila, sveitarfélög, lögregluna, ráðuneyti og almannavarnanefndir.

Frá því í september 2023 hefur átt sér stað víðtækt samráð og heildstæð greiningarvinna á íslenska almannavarnakerfinu. Stýrihópur skipaður fulltrúum dómsmálaráðuneytisins, almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, Lögreglustjórafélagi Íslands og Sambandi íslenskra sveitarfélaga kom að því verkefni.

Þá var ráðgjöfum falið að halda utan um greiningarvinnuna sem unnin var í samstarfi við alla helstu hagaðila. Vegna tíðra náttúruhamfara hér á landi hafa viðbragðsaðilar sem starfa samkvæmt lögum um almannavarnir og hafa tekið þátt í skipulögðu almannavarnakerfi öðlast mikla reynslu og þjálfun í viðbrögðum. Því var við greiningarvinnuna lögð áhersla á að óska eftir sjónarmiðum sem flestra viðbragðsaðila.

Í september 2023 var send út spurningakönnun til helstu stjórnvalda, hagaðila og viðbragðsaðila. Fjöldi fólks með mikla reynslu af almannavarnakerfinu tók þátt í könnuninni. Meðal helstu niðurstaðna könnunarinnar var að almenn ánægja er með viðbrögð og störf innan almannavarnakerfisins á hættustundu. Hins vegar kom í ljós að mikilvægt er að efla fræðslu og fyrirbyggjandi aðgerðir.

Á tímabilinu frá nóvember 2023 til janúar 2024 heimsóttu fulltrúar dómsmálaráðuneytis lögreglustjóra, almannavarnanefndir, helstu viðbragðsaðila og viðeigandi stjórnvöld um allt land og áttu með þeim fundi um almannavarnakerfið, en leitast var við að ná samtali um skipulag, hlutverk og ábyrgð lykilaðila. Þá áttu ráðgjafar fjölmörg viðtöl við aðra sem hafa þekkingu á kerfinu, þ.m.t. fulltrúa hagsmunasamtaka og stofnana sem koma að almannavörnum.

Í september 2024 afhentu ráðgjafarnir dómsmálaráðuneytinu skýrslu sem nýttist við vinnslu frumvarpsins. Við mótun efnisatriða þess, þ.m.t. orðskýringa, naut ráðuneytið m.a. liðsinnis, þekkingar og reynslu sérfræðinga á sviði almannavarna.

Hinn 8. júlí 2025 voru drög að frumvarpinu kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-114/2025) og almenningi gefinn kostur á að senda inn athugasemdir og ábendingar. Frestur til þess að senda inn umsögn var til og með 20. ágúst 2025. Alls bárust 79 umsagnir frá eftirtöldum aðilum: Persónuvernd, Byggðarráði Skagafjarðar, Vegagerðinni, Bændasamtökum Íslands, Bæjarráði Suðurnesjabæjar, Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins, Landssamtökunum Þroskahjálp, ÖBÍ réttindasamtökum, Dalabyggð, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Félagi slökkviliðsstjóra á Íslandi, Rauða krossinum á Íslandi, Verkís, Kattavinafélagi Íslands, Slysavarnafélaginu Landsbjörg, Grindavíkurbæ, Landhelgisgæslu Íslands, Matvælastofnun, Fjarskiptastofu, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, HS Orku hf., Samtökum atvinnulífsins og Samtökum verslunar og þjónustu, HS Veitum, Dýraverndarsambandi Íslands, Neyðarlínunni ohf., Samorku, Veitum ohf., Félagsráðgjafafélagi Íslands og félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, Dýrfinnu, Hagsmunasamtökum heimilanna, Landsneti hf., Samtökum iðnaðarins, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, umboðsmanni barna og 37 einstaklingum.

Við úrvinnslu umsagna að loknu samráði voru gerðar nokkrar efnislegar breytingar á frumvarpinu auk þess sem leitast var við að veita frekari skýringar þar sem við átti.

5.1. Ákvæði 11. gr. um samráðshóp ríkislögreglustjóra.

Athugasemdir bárust vegna ákvæðis sem mælir fyrir um samráðshóp ríkislögreglustjóra og sneru margar að því að bæta aðilum við hópinn. Frá því að þessar athugasemdir voru gerðar hafa verið gerðar talsverðar breytingar á ákvæðinu en nú er gert ráð fyrir að með reglugerð verði sett nánari ákvæði um skipan, starfshætti og skipulag samráðshópsins. Þá er gert ráð fyrir því að samráðshópurinn skuli hittast að lágmarki tvisvar sinnum á ári eða oftar ef tilefni er til auk þess sem aðilar sem eiga sæti í samráðshópnum geta óskað eftir því að boðað verði til fundar.

5.2. Ákvæði 3. og 19. gr. um ómissandi innviði.

Í frumvarpinu er að finna skilgreiningu á *ómissandi innviðum* og þær skyldur sem lagðar eru á ábyrgðaraðila ómissandi innviða. Mikill meiri hluti umsagnaraðila sem gerðu þetta að umfjöllunarefni tók undir þau markmið sem að er stefnt með ákvæðunum, þ.e. að skilgreina og tryggja yfirsýn yfir ómissandi innviði og mæla fyrir um skyldur ábyrgðaraðila ómissandi innviða. Hins vegar voru gerðar athugasemdir við skilgreininguna á ómissandi innviðum og að ekki væri kveðið á um hvaða innviðir væru ómissandi í skilningi frumvarpsins.

Eins og fram kemur í skýringum við 19. gr. frumvarpsins er tilgreining á ómissandi innviðum byggð á mati. Í frumvarpi þessu er skilgreining á *ómissandi innviðum* afmörkuð við þá innviði sem samfélagið getur ekki verið án í sólarhring eða skemur. Markmiðið er að ná utan um þá innviði sem eru nauðsynlegir til að tryggja grunnþarfir samfélagsins og má þar almennt nefna atriði á borð við matarbirgðir, vatn, raforku og hita. Viðeigandi ráðherrum, í samræmi við sviðsábyrgðarregluna, er falið að kortleggja og tilgreina hvaða innviðir á þeirra málefnasviði teljast ómissandi, í samráði við ríkislögreglustjóra. Þá er gert ráð fyrir því að áður en ráðherra tekur ákvörðun um tilgreiningu ómissandi innviða skuli hann gefa viðeigandi ábyrgðaraðilum kost á að tjá sig um þá ákvörðun áður en hún er tekin. Með þessu fyrirkomulagi er meginregla almannavarna um sviðsábyrgð virt og ákveðinn sveigjanleiki tryggður en það getur verið breytingum háð hvaða innviðir teljast til *ómissandi innviða* á hverjum tíma.

Þá er gert ráð fyrir því að leggja þurfi reglulegt mat á það hvaða innviðir teljist til *ómissandi innviða*. Með hliðsjón af markmiði frumvarpsins og umfjölluninni hér að framan er ekki talið tilefni til að gera breytingar hvað þetta varðar.

Að auki voru gerðar athugasemdir um skiptingu kostnaðar vegna skyldna ábyrgðaraðila ómissandi innviða. Eins og fram kemur í skýringum við 20. gr. frumvarpsins gegna tilteknir aðilar það veigamiklu hlutverki þegar kemur að grunnþörfum samfélagsins að rétt þykir að mæla í lögum fyrir um skyldur þeirra hvað varðar fyrirbyggjandi aðgerðir. Þá kemur fram að hugtakið *ómissandi innviðir* sé skilgreint þröngt í frumvarpinu og nái til færri aðila en ef vísað væri til mikilvægra innviða. Þá er mælt fyrir um málsmeðferð þegar kemur að tilgreiningu ómissandi innviða þar sem m.a. verði skylt að gefa ábyrgðaraðila ómissandi innviða kost á að tjá sig um ákvörðun um tilgreiningu áður en hún er tekin. Í flestum tilvikum má telja líklegt að fyrirbyggjandi aðgerðir í tengslum við starfsemi ábyrgðaraðila ómissandi innviða séu nú þegar í fullnægjandi horfi, þ.e. að ábyrgðaraðilar séu nú þegar t.d. að gera greiningar og mat á áhættu og áfallaþoli sem leggur grunninn að aðgerða- og viðbragðsáætlunum. Þá er mikilvægt að árétta að eitt meginmarkmiða frumvarpsins er frekari efling áfallaþols, sem hefur m.a. þann tilgang að draga úr eða koma í veg fyrir kostnað vegna áfalla til framtíðar. Sé litið til þess má gera ráð fyrir að það dragi úr kostnaði til lengri tíma að hafa fyrirbyggjandi ráðstafanir í ásættanlegu horfi sem er í samræmi við ákvæði frumvarps þessa.

5.3. Ákvæði 22. gr. um eftirlit ríkislögreglustjóra.

Athugasemdir bárust við 2. mgr. 22. gr. frumvarpsins þar sem mælt er fyrir um að almennt skuli birta viðbragðsáætlanir opinberlega nema sérstök rök standi til annars. Athugasemdirnar lúta að því hvort of langt sé gengið með ákvæðinu en meta þurfi heildstætt í hvert sinn hvort þörf sé á að birta slíkar áætlanir opinberlega. Í skýrslu nefndar sem var skipuð til að greina áfallastjórnun íslenskra stjórnvalda í COVID-19-faraldrinum er sérstaklega vakin athygli á því, með hliðsjón af mikilvægi þeirra, að ekki sé kveðið á um það í gildandi lögum hvar og hvernig skuli birta viðbragðsáætlanir þannig að þær séu öllum aðgengilegar. Viðbragðsáætlanir gegna lykilhlutverki í almannavarnakerfinu og eðlilegt að þær séu almennt birtar opinberlega. Málefnaleg rök geta staðið til þess að ekki sé unnt að birta þær vegna t.d. viðkvæmra upplýsinga sem varða einka- eða öryggishagsmuni. Ekki er talið tilefni til þess að gera breytingar á ákvæðinu enda er gert ráð fyrir undantekningum á birtingu viðbragðsáætlana ef rök standa gegn því. Hins vegar er nú fjallað skýrar en áður í skýringu við ákvæðið að æskilegt sé að viðbragðsáætlanir séu öllum aðgengilegar nema þær geymi viðkvæmar upplýsingar vegna einka- eða öryggishagsmuna.

5.4. Önnur álitaefni.

Við úrvinnslu umsagna að loknu samráði voru gerðar nokkrar efnislegar breytingar á frumvarpinu auk þess sem leitast var við að veita frekari skýringar þar sem við átti. Á meðal breytinga má í fyrsta lagi nefna að í orðskýringum var gerð breyting á skilgreiningu á hugtakinu *viðbragðsáætlun* með hliðsjón af umsögnum félags- og húsnæðismálaráðuneytisins, ÖBÍ réttindasamtaka og Landssamtakanna Þroskahjálp og vísað sérstaklega til *fatlaðra* auk þess sem bætt var við skýringu við greinina. Þá voru gerðar breytingar á öðrum hugtökum sem eru skilgreind í orðskýringum, svo sem *greining og mat á áhættu* og *aðgerðaáætlun*, til samræmis við athugasemdir þar að lútandi.

Í öðru lagi gerði almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins og Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins athugasemd við 17. gr. frumvarpsins um fyrirbyggjandi aðgerðir og skyldur almannavarnanefnda sem sneru að því að lögreglustjóri skyldi taka þátt í fyrirbyggjandi

aðgerðum almannavarnanefnda. Rétt er að taka fram að með lögum nr. 39/2022 voru gerðar breytingar á gildandi lögum um almannavarnir í þá veru að færa lögreglustjórum í héraði, í ljósi stöðu þeirra sem aðgerðastjóra, beina aðkomu að gerð viðbragðsáætlana og hættumata. Í skýringum við frumvarpsgreinina kemur fram að lögreglustjórar hafi haft mismikla aðkomu að gerð slíkra áætlana og því talið rétt að skerpa á hlutverki þeirra og almannavarnanefnda til þess að vinna að tilteknum fyrirbyggjandi aðgerðum sem lögreglustjórarnir myndu síðan framkvæmda. Að fenginni reynslu hafi verið talið að aðkoma lögreglustjóra myndi auka gæði vinnu við gerð t.d. viðbragðsáætlana en einnig tryggja aðkomu þeirra sem vinna að öryggi íbúa í nærsamfélaginu. Við þetta er að bæta að með frumvarpi þessu er lagt til að ein almannavarnanefnd verði að meginstefnu til starfandi í hverju lögregluumdæmi og með hliðsjón af því er mikilvægt að þar eigi sæti hlutaðeigandi lögreglustjóri og að hann eigi aðkomu að fyrirbyggjandi aðgerðum almannavarnanefnda í sínu umdæmi. Með hliðsjón af framangreindu er ekki talið tilefni til þess að gera breytingar á greininni.

Í þriðja lagi var komið á framfæri athugasemd við að bæta þurfi *raforku* inn í upptalningu í dæmaskyni sem finna má í skýringum við 19. gr. frumvarpsins. Komið hefur verið til móts við þessa athugasemd í frumvarpinu.

Í fjórða lagi gerði embætti landlæknis athugasemd við ákvæði frumvarpsins sem lúta að alþjóðlegri aðstoð og lögðu áherslu á að tryggja yrði að ákvörðun um boð og beiðni um alþjóðlega aðstoð yrði að vera tekin í samráði við viðeigandi stofnanir og ráðuneyti. Þá gerði embættið athugasemd við 35. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um samhæfingu og stjórn almannavarnaaðgerða vegna heilbrigðisvár og lagði til breytingu á orðalagi með það að markmiði að lýsa betur raunverulegri framkvæmd og auka skýrleika. Komið hefur verið til móts við framangreindar athugasemdir í frumvarpinu.

Í fimmta lagi gerðu margir einstaklingar athugasemdir við 44. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um almenna borgaralega skyldu við almannavarnir. Umsagnirnar bera með sér þann skilning að verið sé að innleiða herskyldu með ákvæðinu og að ákvæðið brjóti gegn 68. gr. stjórnarskrárinnar. Rétt er að taka fram að ákvæðið er efnislega samhljóða gildandi lögum um almannavarnir og því er ekki um nýmæli að ræða. Þá er ekki um að ræða innleiðingu kvaðar nauðungarvinnu eins og nánar er fjallað um í 4. kafla.

Að lokum gerðu bæði ríkislögreglustjóri og Rauði krossinn á Íslandi athugasemd við að ekki væri að finna heimild, líkt og í gildandi lögum, fyrir ráðherra til að setja reglugerð um móttöku erlends hjálparliðs. Komið hefur verið til móts við þessa athugasemd.

Aðrar athugasemdir umsagnaraðila gáfu ekki tilefni til breytinga með hliðsjón af markmiðum þeirra ákvæða sem fram koma í frumvarpinu.

5.5. Breytingar frá fyrra frumvarpi.

Frumvarpið var upphaflega lagt fram á 157. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Minni háttar breytingar hafa verið gerðar á orðalagi í frumvarpinu eftir ábendingar þar að lútandi. Þá hafa verið gerðar aðrar veigameiri breytingar sem taka m.a. mið af umsögnum sem fram komu við meðferð frumvarpsins á 157. löggjafarþingi. Helstu breytingar frá fyrra frumvarpi eru eftirfarandi.

5.5.1. Ákvæði 41. gr. um neyðarheimild ríkislögreglustjóra til aðgerða.

Lagt er til að kveðið verði á um heimild ríkislögreglustjóra til þess að grípa til nauðsynlegra aðgerða á hættustundu í ákveðnum tilgangi. Líkt og nánar er fjallað um í 4. kafla og skýringum við 41. gr. frumvarpsins er stjórnvöldum ekki aðeins heimilt að grípa til aðgerða til að vernda líf og heilsu manna heldur er þeim það beinlínis skylt. Stjórnvöld hafa í gegnum tíðina þurft

að taka veigamiklar ákvarðanir á grundvelli ólögfests neyðarréttar til þess að vernda lögmæta hagsmuni og varna yfirvofandi tjóni. Rétt þykir að lögfesta heimild ríkislögreglustjóra til aðgerða sem þessara.

5.5.2. Ákvæði 2. mgr. 42. gr. um útgáfu áhættumats.

Lagt er til að kveðið verði á um heimild ráðherra til að fela ríkislögreglustjóra tímabundið að gefa út áhættumat fyrir tiltekin svæði eftir að atburður er hafinn eða ef atburður er langvarandi. Mikilvægt er fyrir stjórnvöld að hafa heimild til að tryggja að framkvæmt sé áhættumat fyrir tiltekin svæði, m.a. til að tryggja að almenningur hafi aðgang að óhlutdrægum og áreiðanlegum upplýsingum til að byggja ákvarðanir sínar á.

5.5.3. VIII. kafli um rannsóknarnefnd almannavarna.

Í VIII. kafla er lagt til að lögfest verði ákvæði um rannsóknarnefnd almannavarna. Mælt er fyrir um heimild ráðherra til að skipa rannsóknarnefnd auk þess sem í ákveðnum tilvikum sé skylt að skipa rannsóknarnefnd. Þá er mælt fyrir um heimildir og skyldur nefndarinnar og starfsskilyrði hennar.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er liður í umbótum á núverandi skipulagi almannavarnakerfisins og varðar hagsmuni almennings. Það miðar að því að efla almannavarnakerfið, styrkja það sem vel gengur og bæta það sem betur má fara. Markmiðið er að skyldur og ábyrgð allra sem vinna að almannavörnum, þ.m.t. ríkis, sveitarfélaga og viðbragðsaðila, verði gerðar skýrari hvort sem um er að ræða fyrirbyggjandi aðgerðir, aðgerðir sem gripið er til á hættustundu eða við endurreisn. Með því verði samfélagið betur í stakk búið til að takast á við hvers konar vá.

Áföll hafa víðtæk áhrif á samfélög og helstu grunnstoðir þeirra og geta haft í för með sér mikil samfélagsleg og fjárhagsleg áhrif. Til þess að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum áhrifum áfalla skiptir höfuðmáli að búa yfir öflugu almannavarnakerfi. Grunnurinn að því er áfallaþolið samfélag þar sem öll svið samfélagsins eru í stakk búin til að takast með samræmdum hætti á við fjölbreyttar áskoranir. Ætluð áhrif frumvarpsins eru aukin geta almannavarnakerfisins til þess að takast á við þær áskoranir sem við stöndum frammi fyrir sem samfélag á hverjum tíma. Verði frumvarpið að lögum má telja að til lengri tíma litið muni það fela í sér ávinning bæði fyrir ríki og sveitarfélög og raunar öll svið samfélagsins.

Frumvarpið felur ekki í sér grundvallarbreytingar á almannavarnakerfinu en lagðar eru til tilteknar breytingar sem miða að því að styrkja kerfið og auka skilvirkni þess og samstarf innan þess. Þar má nefna að almannavarnaráð verði lagt niður en í staðinn verði ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál lögbundin og komi í stað núverandi ráðherranefndar um öryggis- og varnarmál. Jafnframt er lagt til að stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar verði lögð niður og að rekstur samhæfingarstöðvar færist til ríkislögreglustjóra. Þá er lagt til að stofnaður verði samráðshópur ríkislögreglustjóra og að samráðshópur ráðuneytisstjóra verði lögbundinn, ásamt samstarfsvettvangi ríkis og sveitarfélaga. Markmiðið er að formfesta samstarf aðila sem þegar sinna mikilvægum verkefnum á sviði almannavarna. Ekki er gert ráð fyrir að breytingarnar hafi í för með sér útgjaldaauka fyrir ríkissjóð.

Í gildandi lögum er mælt fyrir um *ytri rýni*, þ.e. ráðherra er heimilt að skipa faglega óháða sérfræðinga til að tryggja faglega ytri rýni á viðbrögðum eða viðbragðsleysi viðbragðsaðila. Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra verði heimilt, og í afmörkuðum tilvikum skylt, að skipa rannsóknarnefnd almannavarna sem komi í stað ákvæðis um ytri rýni. Nefndin myndi ekki starfa að staðaldri heldur vegna einstakra tilvika. Því er ekki gert ráð fyrir að breytingin muni

hafa í för með sér útgjaldaauka fyrir ríkissjóð, enda er um að ræða tilfallandi verkefni en ekki reglubundið. Sem dæmi má nefna að starfshópur um ytri rýni hefur aðeins einu sinni verið kallaður saman frá því að ákvæði þar að lútandi var lögfest árið 2022.

Frumvarpinu er ætlað að styrkja áfallaþol samfélagsins með auknu vægi fyrirbyggjandi aðgerða og mæla skýrar en áður fyrir um ábyrgð aðila þar að lútandi. Efling áfallaþols hefur m.a. þann tilgang að draga úr eða koma í veg fyrir kostnað vegna áfalla til framtíðar. Sé litið til þess má gera ráð fyrir að það dragi úr kostnaði til lengri tíma að hafa fyrirbyggjandi ráðstafanir í ásættanlegu horfi og í samræmi við ákvæði frumvarps þessa.

Við nánari útfærslu skipulags almannavarna og hlutverks einstakra aðila innan almannavarnakerfisins hafa tilteknar reglur verið lagðar til grundvallar, þ.m.t. grenndarreglan og sviðsábyrgðarreglan. Í grenndarreglunni felst að staðbundin stjórnvöld undirbúi fyrirbyggjandi ráðstafanir og viðbragðsáætlanir og í sviðsábyrgðarreglunni felst að sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins eða tiltekins svæðis eða umdæmis skuli skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hætta steðjar að. Í umfjöllun í greinargerð með frumvarpi því sem varð að gildandi lögum um almannavarnir er tekið fram að gert sé ráð fyrir að þessar grundvallarreglur almannavarna verði lagðar til grundvallar við nánari útfærslu á skipulagi almannavarna. Frumvarp þetta byggist á framangreindum meginreglum auk samkvæmnisreglunnar og samræmingarreglunnar.

Á grundvelli gildandi laga fara sveitarfélög með almannavarnir í héraði, í samvinnu við ríkisvaldið. Þá gegna almannavarnanefndir sveitarfélaga mikilvægu hlutverki í skipulagi almannavarna í héraði. Í gildandi lögum er mælt fyrir um skyldu sveitarfélaga og stofnana á þeirra vegum til að kanna áfallaþol í umdæmi sínu. Sú skylda felur í sér að sveitarfélagi ber að kanna getu sveitarfélagsins til að forðast, draga úr eða yfirstíga hættuástand með fyrirbyggjandi aðgerðum og viðbrögðum. Þá er almannavarnanefndum skylt að gera viðbragðsáætlun í samræmi við hættumat í umdæmi þeirra samkvæmt gildandi lögum. Að auki er sú skylda lögð á sveitarfélög samkvæmt gildandi lögum að taka þátt í æfingum viðbragðsáætlunar endurgjaldslaust. Sveitarfélög og almannavarnanefndir bera því ríkar skyldur á grundvelli gildandi laga um almannavarnir vegna þess mikilvæga hlutverks sem þessir aðilar gegna í skipulagi almannavarna.

Í frumvarpi þessu er nákvæmar en áður gerð grein fyrir því hvaða skyldum sveitarfélög og almannavarnanefndir gegna er varðar fyrirbyggjandi aðgerðir. Í því felst m.a. að sinna fræðslu, greina og meta áhættu og áfallaþol, gerð áhættumats, auk útgáfu viðbragðs- og aðgerðaáætlana. Hvert og eitt þessara atriða er hluti af heildarmynd sem snýr að því að meta og stuðla að auknu áfallaþoli samfélagsins sem nú þegar fellur undir sviðsábyrgð sveitarfélaga og viðeigandi almannavarnanefnda á grundvelli gildandi laga. Í þessu samhengi er einnig vert að hafa í huga að með frumvarpinu er lagt til að í hverju og einu lögregluumdæmi verði starfandi ein almannavarnanefnd að meginstefnu til. Sú breyting er talin til þess fallin að auka samstarf sveitarfélaga og hagræði við að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin á grundvelli laga. Þá er í frumvarpi þessu mælt fyrir um samráð ríkis og sveitarfélaga um almannavarnir sem er nýmæli en ríki og sveitarfélög skulu eiga með sér reglubundið samráð á sviði almannavarna þar sem fjalla á um stöðu og sameiginleg verkefni, svo sem forvarnir, fræðslu, fyrirbyggjandi aðgerðir og endurreisn.

Í samræmi við framangreint er í frumvarpi þessu mælt fyrir um óbreytta kostnaðarskiptingu á milli ríkis og sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að grunnskipulag almannavarna verði óbreytt, þ.e. að skipulag almannavarna á landinu öllu sé í höndum ríkisvaldsins en í héraði í höndum sveitarfélaga í samvinnu við ríkisvaldið.

Frumvarpið mælir fyrir um fyrirbyggjandi aðgerðir ábyrgðaraðila ómissandi innviða en ekki er fjallað um ómissandi innviði í gildandi lögum um almannavarnir. Tilteknir aðilar gegna það veigamiklu hlutverki þegar kemur að grunnþörfum samfélagsins að rétt þykir að mæla í lögum fyrir um þær fyrirbyggjandi aðgerðir sem þeir skuli grípa til. Má telja að í flestum tilvikum séu fyrirbyggjandi aðgerðir í tengslum við starfsemi ábyrgðaraðila ómissandi innviða nú þegar í fullnægjandi horfi. Þá er í frumvarpinu mælt fyrir um málsmeðferð þegar kemur að tilgreiningu ómissandi innviða þar sem m.a. er mælt fyrir um að skylt sé að gefa ábyrgðaraðila ómissandi innviða kost á að tjá sig um ákvörðun um tilgreiningu áður en hún er tekin.

Í gildandi lögum um almannavarnir er gert ráð fyrir að ráðuneyti og stofnanir þeirra gegni ákveðnum skyldum er varða fyrirbyggjandi aðgerðir, sbr. einnig stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum frá árinu 2021. Þeim ber einnig samkvæmt lögunum að kanna áfallaþol þess hluta samfélagsins sem fellur undir starfssvið þeirra og gera viðeigandi viðbragðsáætlanir. Því er ekki um nýmæli að ræða með frumvarpinu heldur er dregið fram nákvæmar en áður hvað fyrirbyggjandi aðgerðir fela í sér og skerpt á ábyrgð viðkomandi aðila.

Frumvarpinu er einnig ætlað að marka skýrari umgjörð um skyldur, verkaskiptingu og ábyrgð aðila almannavarnakerfisins á hættustundu. Ákvæði frumvarpsins um valdheimildir á hættustundu fela í megindráttum ekki í sér efnislegar breytingar á gildandi lagaumhverfi en reynt var að einfalda og skýra betur framsetningu þeirra ákvæða frá því sem nú er samkvæmt gildandi lögum.

Eitt markmiða frumvarpsins er að marka viðmið um það hvenær jafnvægi telst komið á og hvenær hlutverki almannavarnakerfisins telst lokið. Frumvarpinu var ekki ætlað að mæla heildstætt fyrir um það sem tekur við þegar hlutverki almannavarnakerfisins telst lokið og viðeigandi aðilar, svo sem sveitarfélög, taka alfarið við þeim verkefnum sem tengjast endurreisn.

Alvarlegir atburðir sem krefjast aðkomu almannavarnakerfisins geta haft ólík áhrif á mismunandi hópa samfélagsins, þar á meðal kynin og viðkvæma hópa í samfélaginu. Því er aukið vægi fyrirbyggjandi aðgerða og endurreisnar, auk áréttingar um það að við gerð viðbragðsáætlana skuli tekið tillit til áhrifa á viðkvæma hópa, til þess fallið að draga úr neikvæðum áhrifum sem hvers konar áföll geta haft á mismunandi hópa samfélagsins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Kaflinn hefur að geyma ákvæði um markmið, gildissvið og orðskýringar. Skerpt er á orðalagi ákvæða um markmið og gildissvið í því skyni að endurspegla betur núverandi framkvæmd. Gildandi lög um almannavarnir hafa ekki að geyma skýringar á grundvallarhugtökum almannavarna. Úr því er bætt með ákvæði 2. gr. frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið fjallar um gildissvið laganna og markmið almannavarna. Ákvæðið er sambærilegt ákvæði gildandi laga þar að lútandi. Markmið almannavarna er eftir sem áður að undirbúa, skipuleggja og gera ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni eða umhverfi og/eða eignir verði fyrir tjóni. Ekki skiptir máli í þessu sambandi hver ástæða hættunnar er eða hvort hættan stafar af mannavöldum eða ekki.

Í gildandi lögum um almannavarnir er vísað til neyðarástands á borð við náttúruhamfarir, farsóttir og hernaðaraðgerðir í dæmaskyni. Með þessu frumvarpi er lagt til að orðinu *net-öryggisógn* verði bætt við þau dæmi sem talin eru upp í ákvæðinu og kunna að hafa í för með

sér tjón í skilningi laganna og kalla á viðbrögð almannavarna. Netöryggi snýst um öryggi stafrænnar þjónustu og lausna og öryggi í notkun þeirra. Með lausnum og aðferðum á sviði netöryggis er spornað við netöryggisógnum sem geta orðið að netöryggisatvikum ef þær raungerast. Netöryggisatvik geta stafað af netárásum eða af öðrum ástæðum, kerfislegum eða af mannavöldum, án þess að um glæp sé að ræða, svo sem vegna bilana, viðhalds eða mistaka, af gáleysi eða ásetningi. Þá geta netöryggisatvik stafað af náttúruhamförum. Netöryggisatvik geta leitt til mikils tjóns sem og dregið úr trausti til stafrænna innviða.

Netárásir eru vaxandi vandamál á alþjóðavísu en færst hefur í aukana að einstaklingar, fyrirtæki og stofnanir verði fyrir slíkum árásum. Fjarskipta-, net- og upplýsingakerfi eru nauðsynlegir innviðir í nútímasamfélagi og viðbúnaður vegna ógna við eðlilegan rekstur þeirra er því aðkallandi. Alvarlegir brestir í upplýsingainnviðum geta haft í för með sér margvíslegt tjón fyrir samfélagið sem varðar t.d. öryggis- og efnahagsmál, samgöngur og almannaheill.

Í frumvarpi þessu er einnig lagt til að bæta hugtökunum *náttúruvá* og *heilbrigðisvá* við þau dæmi sem eru talin upp í dæmaskyni og kunna að hafa í för með sér tjón í skilningi laganna. Samhliða þessum breytingum er jafnframt lagt til að hugtakið *farsótt* falli út enda fellur það undir hugtakið *heilbrigðisvá*. Talið er að hugtakið *heilbrigðisvá* gefi betri mynd af þeim fjölbreyttu verkefnum sem almannavarnakerfið, í samráði við viðeigandi aðila, kann að standa frammi fyrir. Atburðir af völdum smitsjúkdóma, eiturefna og geislavirkra efna (CBRNE-atburðir) geta komið til kasta almannavarnakerfisins en gildandi lög endurspegla það ekki með fullnægjandi hætti. Þá er lagt til að hugtakið *náttúruhamfarir* falli út en hugtakið *náttúruvá* er talið vera í betra samræmi við aðrar þær ógnir sem eru taldar upp í ákvæðinu.

Um 2. gr.

Ákvæðið fjallar um grundvallarreglur almannavarna. Eins og fjallað er um í 4. gr. frumvarpsins fer ríkið með umsjón almannavarna á landinu öllu, hvort heldur sem er á landi, í lofti eða á sjó. Sveitarfélög fara með almannavarnir í héraði en þó í samvinnu við ríkisvaldið eins og nánar greinir í frumvarpinu.

Við nánari útfærslu skipulags almannavarna og hlutverks einstakra aðila innan þess hafa tilteknar reglur verið lagðar til grundvallar, þ.e. sviðsábyrgðarreglan, grenndarreglan, samkvæmnisreglan og samræmingarreglan. Grundvallarreglur almannavarna eru og hafa verið alltumlykjandi í almannavarnakerfinu eins og sjá má af umfjöllun í greinargerð með frumvarpi því sem varð að gildandi lögum um almannavarnir. Þar er tekið fram að gert sé ráð fyrir að þær verði lagðar til grundvallar við nánari útfærslu á skipulagi almannavarna. Af framangreindu er ljóst að þótt um sé að ræða nýmæli í lögum um almannavarnir er ekki um að ræða breytingu á núverandi fyrirkomulagi, enda hefur það gefist vel, heldur er ákvæðinu ætlað að renna styrkari stoðum undir það og draga fram mikilvægi þessara reglna í grunnskipulagi almannavarna.

Um 3. gr.

Ákvæðið hefur að geyma skýringar á lykilhugtökum tengdum almannavörnum sem ekki er að finna í gildandi lögum. Reynslan hefur sýnt að þörf er á að skilgreina lykilhugtök og hafa þau aðgengileg í lögum. Þá hefur þátttaka Íslands í erlendu samstarfi á sviði almannavarna leitt í ljós að skilgreina þarf alþjóðleg hugtök á sviði almannavarna í innlendri löggjöf.

Í ákvæðinu eru mikilvæg hugtök sem tengjast fyrirbyggjandi aðgerðum, svo sem aðgerðaáætlun, áfallaþol, áhættumat, greining á áhættu og áfallaþoli og viðbragðsáætlun. Markmiðið er að setja fram samræmdar skilgreiningar sem nýtast almenningi og þeim aðilum sem munu

starfa samkvæmt lögunum og tryggja þannig sameiginlegan skilning. Stuðst var við staðal um áhættustýringu (ISO 31000:2018) við framsetningu hugtakanna.

Rétt er að benda á að skilgreining frumvarpsins á *viðbragðsáætlun* byggist á 1. mgr. 15. gr. laga um almannavarnir, nr. 82/2008, en hér er að finna það nýmæli að sérstaklega er tekið fram að hafa skuli í huga sérstöðu fatlaðs fólks og viðkvæmra hópa í samfélaginu. Samkvæmt ákvæðinu er tiltekið sérstaklega að hafa skuli í huga sérstöðu *fatlaðs fólks* við gerð viðbragðsáætlana. Fatlað fólk og viðkvæmir hópar geta staðið frammi fyrir aukinni áhættu, haft takmarkaðan aðgang að úrræðum eða tækifærum og þurft sérstakan stuðning og vernd. Viðkvæmir hópar geta verið mismunandi eftir samhengi. Sem dæmi má nefna börn, aldraða og fólk sem talar ekki íslensku.

Þá er í orðskýringunum ný skilgreining á *ómissandi innviðum* í skilningi almannavarna. Í stefnu í almannavarna- og öryggismálum er fjallað um nauðsyn þess að hefja undirbúning tillagna að skýrri lagaumgjörð um rekstur og vernd mikilvægra innviða. Hugtakið *mikilvægir innviðir* má túlka vítt en skilgreiningin nær yfir kerfi, eignir, aðstöðu, búnað, fjarskiptanet, mannvirki eða þjónustu sem er nauðsynleg til að tryggja grunnþarfir samfélagsins. Skilgreining sem þessi er að einhverju marki matskennd og verður það því ávallt háð mati í hverju tilviki fyrir sig hvort tiltekin starfsemi falli undir hugtakið. Í frumvarpi þessu er skilgreiningin á *ómissandi innviðum* í skilningi almannavarna þrengri en að framan greinir og er afmörkuð við þá innviði sem eru ómissandi til að tryggja grunnþarfir samfélagsins og samfélagið getur ekki verið án í sólarhring eða skemur. Um nánari umfjöllun vísast til skýringa við 19. gr. frumvarpsins.

Ómissandi innviðir geta verið í eigu eða á forræði opinberra aðila eða einkaaðila. Þegar rætt er um einkaaðila í þessu samhengi er átt við sjálfseignarstofnanir, fyrirtæki eða aðra lögaðila sem starfa á einkaréttarlegum grundvelli og bera ábyrgð á kerfi, eign, aðstöðu, búnaði, neti, mannvirki eða þjónustu sem er ómissandi til að tryggja grunnþarfir samfélagsins eins og þær eru skilgreindar í frumvarpinu.

Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um II. kafla.

Kaflinn fjallar um skipulag almannavarna á landinu öllu. Gert er ráð fyrir að grunnskipulag almannavarna verði óbreytt, þ.e. að skipulag á landinu öllu sé í höndum ríkisvaldsins en í héraði í höndum sveitarfélaga í samvinnu við ríkisvaldið.

Með frumvarpinu er lagt til að ákvæði um almannavarnaráð verði ekki tekin upp í ný heildarlög. Hingað til hefur lögbundið hlutverk almannavarnaráðs verið að móta almannavarnastefnu stjórnvalda en það hlutverk er með frumvarpinu falið þeim ráðherra sem fer með málefni almannavarna. Þá er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál verði samráðsvettvangur ráðherra um almannavarnir. Eitt meginmarkmiða frumvarpsins er að auka vægi fyrirbyggjandi aðgerða og í samræmi við það er jafnframt mælt fyrir um að ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál verði vettvangur ráðherra til að hafa yfirsýn yfir stöðu fyrirbyggjandi aðgerða og viðbúnað samfélagsins.

Í kaflanum er mælt fyrir um samráðshóp ráðuneytisstjóra um almannavarnir og samráðshóp ríkislögreglustjóra. Grunnskipulag almannavarna byggist á sviðsábyrgðarreglunni, þ.e. að sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins eða tiltekins svæðis eða umdæmis skuli skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hætta steðjar að. Það hefur þó sýnt sig að áföll sem almannavarnir þurfa að kljást við hafa áhrif á fjölmarga ólíka aðila, þvert á starfseiningar ríkis og sveitarfélaga, sem krefst samstarfs og samhæfingar þessara aðila. Með þessu fyrirkomulagi er tryggt að unnt sé að kalla viðeigandi aðila að

borðinu með það að markmiði að samhæfa aðgerðir almannavarna, hvort sem aðstæður kalla á að það sé gert á vettvangi ráðherra, ráðuneyta eða stofnana.

Um 4. gr.

Ákvæðið fjallar um umsjón almannavarna á landinu öllu. Ekki eru lagðar til breytingar frá gildandi lögum heldur byggt á sömu meginreglum og gert hefur verið samkvæmt núverandi almannavarnakerfi. Í ákvæðinu er sem fyrr tekið fram að ríkislögreglustjóri annist málefni almannavarna í umboði ráðherra.

Við útfærslu á skipulagi almannavarna er, rétt eins og í gildandi lögum, gert ráð fyrir að reglur almannavarna, sem nánar er kveðið á um í 2. gr. frumvarpsins, verði lagðar til grundvallar.

Um 5. gr.

Viðbragðsaðilar almannavarna eru ekki skilgreindir í gildandi lögum um almannavarnir en mælt er fyrir um heimild ráðherra til að ákveða með reglugerð hverjir teljist til viðbragðsaðila almannavarna samkvæmt lögunum. Það hefur verið gert með reglugerð nr. 100/2009 um skipulag og störf stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og viðbragðsaðila almannavarna. Viðbragðsaðilar almannavarna vinna saman að því að sporna við hættu sem getur steðjað að almenningi og miða verkefnin að því að undirbúa, skipuleggja og gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir og takmarka eftir því sem unnt er að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni eða umhverfi eða eignir af völdum náttúruhamfara, farsótta, hernaðaraðgerða, manna eða af öðrum ástæðum.

Með ákvæði þessu er lagt til að mælt verði fyrir um það í lögum hverjir teljist til viðbragðsaðila almannavarna. Viðbragðsaðilar gegna lykilhlutverki í almannavarnakerfinu og því er talið rétt að þeir séu tilgreindir sérstaklega þegar fjallað er um skipulag almannavarna. Í 1. mgr. eru taldir upp tilteknir viðbragðsaðilar sem kallað er til þegar upp kemur alvarlegur atburður eða ástand sem hefur áhrif á almenning og er ákvæðið í samræmi við ákvæði framangreindrar reglugerðar. Í 2. mgr. kemur fram að til viðbragðsaðila teljist einnig þeir sem hafa hlutverki að gegna samkvæmt viðbragðsáætlun hverju sinni.

Um 6. gr.

Hlutverk ráðherranefndar um almannaöryggi og varnarmál er að vera vettvangur upplýsingaskipta um málefni sem varða almannaöryggi og varnarmál innan Stjórnarráðsins, samræma upplýsingagjöf ríkisstjórnarinnar við stærri atburði sem varða öryggismál og, þegar það á við, undirbúa framlagningu mála sem varða almannaöryggi og varnarmál. Með frumvarpi þessu eru ráðherranefndinni falin ákveðin verkefni er varða almannavarnir og þar með að hafa yfirsýn yfir stöðu almannavarna hverju sinni.

Reynsla síðustu ára og nýleg eldsumbrot og áskoranir á Reykjanesi hafa leitt í ljós mikilvægi þess að koma á fót samráðsvettvangi ráðherra um almannavarnir til að tryggja að ráðherrar hafi yfirsýn yfir stöðu mála þegar kemur að fyrirbyggjandi aðgerðum og ómissandi innviðum og stuðla að samvinnu stjórnvalda. Í frumvarpi þessu er jafnframt gert ráð fyrir því að ráðherranefndin fjalli um stefnu stjórnvalda í almannavörnum. Þá er í 2. og 3. tölul. 1. mgr. mælt fyrir um að ráðherranefndin skuli fjalla um fyrirbyggjandi aðgerðir, svo sem greiningar á áhættu og áfallaþoli sem og tilgreiningu og stöðu ómissandi innviða.

Eitt af markmiðum frumvarpsins er að auka vægi fyrirbyggjandi aðgerða og liður í því er að mæla fyrir um að ráðherranefndin skuli fjalla um stöðu þeirra og greina veikleika sem tengjast viðbúnaði samfélagsins við áföllum og undirbúningi þess efnis. Eftir sem áður ber

hver ráðherra ábyrgð á fyrirbyggjandi aðgerðum á sínu málefnasviði í samræmi við sviðsábyrgðarregluna. Þá er gert ráð fyrir, sbr. 19. gr. frumvarpsins, að hvert og eitt ráðuneyti kortleggi innviði á sínu sviði á grundvelli leiðbeininga frá embætti ríkislögreglustjóra og taki ákvörðun um hverjir þeirra skuli tilgreindir sem ómissandi innviðir í skilningi laganna.

Samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. ákvæðisins er ráðherranefndinni falið að fjalla um ákvarðanir og fyrirmæli á grundvelli 42. gr. frumvarpsins. Í því ákvæði er mælt fyrir um tilteknar valdheimildir ráðherra er varða fyrirbyggjandi aðgerðir, sölu og dreifingu neyðarbirgða og brottflutning fólks af hættusvæði. Þær valdheimildir sem mælt er fyrir um í 42. gr. eru sambærilegar ákvæðum gildandi laga um almannavarnir. Hins vegar er gerð sú breyting með frumvarpi þessu að áður en valdheimildunum er beitt ber ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál að fjalla um fyrirhugaðar breytingar. Með því er ætlunin að tryggja viðeigandi samráð og yfirsýn ráðherra yfir stöðu mála hvað varðar beitingu þessara heimilda. Sem dæmi má nefna að nýleg reynsla af því að gefa fyrirmæli um brottflutning fólks vegna eldsumbrota á Reykjanesskaga hefur sýnt hversu viðurhlutamikil slík ákvörðun er og hvaða áskoranir ákvörðunin getur haft í för með sér fyrir fjölmörg svið samfélagsins. Með því að mæla fyrir um að ráðherranefndin skuli fjalla um ákvarðanir sem þessar er tryggt að þeir ráðherrar sem bera ábyrgð á málefnasviðum sem kunna að verða fyrir áhrifum geti rætt þessi mál sameiginlega.

2. mgr. ákvæðisins þarfnast ekki frekari skýringar.

Í 3. mgr. ákvæðisins er lagt til að starfræktur verði samráðshópur ráðuneytisstjóra um almannavarnir. Lagt er til að ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál geti vísað tilteknum málum til samráðshópsins. Samráðshópar ráðuneytisstjóra hafa á umliðnum árum tekið til starfa þegar alvarlegt ástand ríkir sem bregðast þarf skjótt við og þegar aðkomu stjórnvalda er þörf. Með slíkri tilhögun verður yfirsýn og samhæfing styrkt þegar alvarlegir atburðir sem reyna á almannavarnakerfið eiga sér stað.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um stefnu stjórnvalda um almannavarnir. Í gildandi lögum er mælt fyrir um að almannavarnaráð gegni því hlutverki að móta stefnu stjórnvalda í almannavörnum til fimm ára í senn og á grundvelli laganna hefur almannavarnaráð tvívegis staðið að útgáfu stefnunnar. Frumvarpið felur í sér það nýmæli að ráðherra er falið að marka stefnuna til fimm ára í senn og er þessi breyting til samræmis við þá framkvæmd sem hefur verið við stefnumörkun stjórnvalda um almannavarnir hingað til. Ráðherra hefur markað stefnu stjórnvalda um almannavarnir í samvinnu við ríkislögreglustjóra og borið stefnuna undir almannavarnaráð. Í gildandi lögum er fremur ítarleg útlistun á því hverju skuli gera grein fyrir í stefnu stjórnvalda í almannavarnamálum. Ákveðið var að einfalda þessa framsetningu og auka með því sveigjanleika við mótun stefnunnar en þó er gert ráð fyrir að í stefnu stjórnvalda um almannavarnir verði fjallað um forvarnastarf, endurreisn, neyðarbirgðir auk annarra atriða sem tilefni þykir til á hverjum tíma. Þá er mælt fyrir um að við stefnumörkun stjórnvalda í almannavarnamálum skuli ráðherra eiga samráð við viðeigandi stofnanir, hag- og viðbragðsaðila.

Um 8. gr.

Sveitarfélög gegna mikilvægu hlutverki í almannavörnum og bera þar ríka ábyrgð. Þau eru lykilaðili þegar kemur að fyrirbyggjandi aðgerðum, svo sem greiningu á áhættu og áfallaþoli sveitarfélags og viðbragðsáætlunum. Þau eru grundvöllur þess að hér á landi sé almannavarnakerfi sem getur tekist á við fjölbreyttar áskoranir. Þá leiða sveitarfélögin endurreisnarstarf í

samfélaginu eftir náttúruhamfarir eða önnur samfélagsleg áföll. Mikilvægt er að til staðar sé samráðsvettvangur ríkis og sveitarfélaga þar sem hægt er að fjalla um sameiginleg verkefni á sviði almannavarna og stöðu fyrirbyggjandi aðgerða, svo dæmi sé tekið. Er því mælt fyrir um stofnun slíks vettvangs með ákvæði þessu.

Um 9. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um að starfræktur skuli samráðshópur ráðuneytisstjóra um almannavarnir. Á umliðnum árum hafa slíkir samráðshópar oft verið stofnaðir í kjölfar alvarlegs ástands sem krafist hefur skjótra viðbragða, samhæfingar og aðkomu stjórnvalda. Það hefur haft í för með sér aukna yfirsýn yfir viðburði og aðkomu stjórnvalda. Sem dæmi má nefna var slíkur samráðshópur skipaður árið 2014 vegna eldgossins í Holuhrauni og jarðhræringa í og við Öskju, Bárðarbungu og í Dyngjujökli og vegna ofsaveðurs á Austurlandi. Þá hafa nýleg eldsumbrot á Reykjanesskaga kallað á umfangsmikla samhæfingu. Þannig kom ríkisstjórn Íslands á fót samhæfingarhópi ráðuneytisstjóra vegna atburðanna á Reykjanesskaga sem var falið það hlutverk að tryggja heildstæða yfirsýn og samhæfingu aðgerða þvert á ráðuneyti, stofnanir og sveitarfélög. Þetta fyrirkomulag hefur reynst vel í framkvæmd og er því lagt til að lögfesta það og fela samráðshópnum það hlutverk að annast samhæfingu, samráð og upplýsingamiðlun viðeigandi stjórnvalda um fyrirbyggjandi aðgerðir og aðgerðir á hættustundu.

Samkvæmt 2. mgr. eiga ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytis, þess ráðuneytis sem fer með opinber fjármál og þess ráðuneytis sem fer með málefni almannavarna sæti í hópnum. Gert er ráð fyrir að á fundum samráðshópsins taki sæti ráðuneytisstjórar annarra ráðuneyta í samræmi við það málefni sem er til umræðu hverju sinni. Ekki er gert ráð fyrir að samráðshópurinn sé alltaf starfandi heldur að hann komi saman að beiðni ráðherranefndar um almannaöryggi og varnarmál eða þegar að öðru leyti þykir tilefni til.

Að lokum er í ákvæðinu mælt fyrir um að umsýsla vegna samráðshóps ráðuneytisstjóra sé í höndum þess ráðuneytis sem fer með málefni almannavarna.

Um 10. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um grundvallarhlutverk ríkislögreglustjóra er varðar skipulag almannavarna á landinu öllu og ráðstafanir í samræmi við stefnu stjórnvalda í almannavarnamálum. Með 1. mgr. er lagt til að mælt verði fyrir um að embætti ríkislögreglustjóra skuli starfrækja sérstaka deild eða svið sem annist verkefni á sviði almannavarna. Í lögum er nú þegar mælt fyrir um þetta fyrirkomulag, sbr. g-lið 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, en rétt þykir að tilgreina þetta einnig í lögum um almannavarnir.

Í 2. mgr. er vísað til hlutverks ríkislögreglustjóra samkvæmt öðrum köflum laganna og þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringar.

Í 3. og 4. mgr. er að finna sambærileg ákvæði og í gildandi lögum um almannavarnir. Þátttaka ríkislögreglustjóra í alþjóðlegu samstarfi getur t.d. falið í sér alþjóðlegt samstarf á vegum NATO. Þá er í 4. mgr. fjallað um heimild ríkislögreglustjóra til að semja við tiltekna aðila um að þeir skuli annast framkvæmd almannavarna á tilteknu sviði.

Í 5. mgr. er áréttað að ríkislögreglustjóri skuli skrá upplýsingar og tryggja varðveislu gagna í samræmi við hlutverk sitt auk þess sem mælt er fyrir um að ríkislögreglustjóra sé heimilt að starfrækja miðlæga gagnagrunna og upplýsingakerfi í þágu almannavarna. Sem dæmi má nefna að í slíkum grunni væri hægt að geyma yfirlit yfir þær bjargir sem grípa má til þegar á þarf að halda og veita heildarsýn yfir allan þann búnað sem viðbragðsaðilar búa yfir. Í ákvæðinu er miðlægt hlutverk ríkislögreglustjóra áréttað og mælt fyrir um heimild hans til að

starfrækja miðlæga gagnagrunna í þágu samnýtingar allra viðbragðsaðila og almannavarnakerfisins í heild.

Að öðru leyti er hlutverk embættis ríkislögreglustjóra útfært nánar í öðrum ákvæðum frumvarpsins enda gegnir embættið grundvallarhlutverki innan almannavarnakerfisins.

Um 11. gr.

Lagt er til að stofnaður verði samráðshópur ríkislögreglustjóra sem verði vettvangur til samhæfingar, samráðs og upplýsingamiðlunar varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir, á hættustundu og endurreisn. Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um hlutverk og umsýslu hópsins. Gert er ráð fyrir því að ráðherra setji reglugerð, að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra, sem mæli nánar fyrir um skipan, starfshætti og skipulag hópsins. Reynsla síðustu ára hefur leitt í ljós mikilvægi þess að lögfesta heimild til handa ríkislögreglustjóra til að kalla saman tiltekna lykilaðila með það að markmiði að samhæfa aðgerðir, eiga samráð og miðla upplýsingum. Gert er ráð fyrir því að hópurinn sé alltaf virkur og að hægt sé að kalla hann saman, eftir þörfum, með litlum fyrirvara.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að í hópurinn í heild sinni skuli hittast að lágmarki tvisvar á ári eða oftar ef þörf krefur. Þetta kemur þó ekki í veg fyrir að kallaðir verði saman aðilar úr hópnum til fundar til þess að ræða tiltekin málefni.

Um 12. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins er fjallað um almannavarnanefndir og lagt til að meginreglan verði að sveitarfélög í sama lögregluumdæmi hafi sameiginlega almannavarnanefnd. Landinu er skipt í níu lögregluumdæmi, sbr. 1. mgr. 6. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996. Í reglugerð um umdæmi lögreglustjóra, nr. 1150/2014, er mælt fyrir um hvaða sveitarfélög falli undir hvaða umdæmi. Sú undantekning er þó gerð á meginreglunni að vilji sveitarstjórn að sveitarfélag hafi sérstaka almannavarnanefnd verði það háð skriflegri staðfestingu ráðherra. Þetta er breyting frá gildandi lögum þar sem sveitarstjórnum var heimilað að koma á fót sameiginlegri almannavarnanefnd að fenginni staðfestingu ráðherra. Talið er bæði skilvirkara og rökréttara fyrirkomulag að almannavarnanefndir fylgi umdæmum lögreglu enda fer lögreglustjóri með stjórn aðgerða þegar á reynir í sínu umdæmi auk þess að eiga sæti í almannavarnanefndum þeirra sveitarfélaga sem eru í umdæmi embættisins. Að auki er talið að hagsmunum hvers og eins sveitarfélags verði almennt betur borgið í einni almannavarnanefnd sem gætir sameiginlega hagsmuna sveitarfélaga umdæmisins.

Í vissum tilvikum getur hins vegar verið óhjákvæmilegt að lögregluumdæmi hafi tvær eða fleiri almannavarnanefndir, t.d. vegna landfræðilegra hindrana eða vegalengda á milli byggðarkjarna, og er þess vegna mælt fyrir um að unnt sé að sækja um skriflega staðfestingu þess efnis. Á það má benda að á síðustu árum hefur færst í aukana að sveitarfélög í sama lögregluumdæmi hafi sameiginlega almannavarnanefnd og hefur það fyrirkomulag almennt gefist vel.

Samkvæmt 2. mgr. skal almannavarnanefnd skipuð að lágmarki fjórum fulltrúum úr sveitarstjórn sveitarfélaga, auk lögreglustjóra viðkomandi lögregluumdæmis. Lögreglustjóri stýrir aðgerðum í héraði á hættustundu og því er mikilvægt að til staðar sé tenging almannavarnanefndar við aðgerðastjórn í héraði.

Í 3. mgr. er að finna efnislega sambærilegt ákvæði og í gildandi lögum er varðar starfsmenn almannavarnanefnda og kostnað vegna starfa þeirra.

Almannavarnanefndir gegna veigamiklu hlutverki þegar kemur að fyrirbyggjandi aðgerðum og í 4. mgr. er vísað til þess að það hlutverk verði útfært skv. III. kafla.

Um III. kafla.

Í þessum kafla er fjallað um fyrirbyggjandi aðgerðir og skyldur viðeigandi aðila. Grunnur að góðu almannavarnakerfi er áfallaþolið samfélag þar sem öll svið samfélagsins eru í stakk búin til að takast með samræmdum hætti á við fjölbreyttar áskoranir. Fyrirbyggjandi aðgerðir hafa það markmið að auka getu samfélagsins til að bregðast við og takast á við áföll og draga úr neikvæðum áhrifum og eru grunnforsenda fyrir því að almannavarnir geti sinnt hlutverki sínu með fullnægjandi hætti.

Náttúruvá hefur í gegnum tíðina valdið miklu mann- og eignatjóni hér á landi. Fyrirséð er að náttúruvá verði áframhaldandi áskorun fyrir almannavarnakerfið en áskoranirnar eru síbreytilegar. Hnattvæðing og ör tækniþróun felur í sér nýjar áskoranir sem íslensk stjórnvöld verða að taka mið af til þess að uppfylla þá skyldu sína að tryggja öryggi einstaklinga og samfélagsins. Sem dæmi má nefna að ytri ógnir vegna hernaðarátaka hafa aukist ásamt því að nútímasamfélag er háð innviðum upplýsingatækni og alvarlegir brestir þar, svo sem vegna netárása, geta haft víðtæk áhrif á samfélagið.

Áhersla á áfallaþol samfélaga hefur aukist á síðustu árum bæði hér á landi og erlendis samhliða því sem umræða um öryggis- og varnarmál hefur fengið aukið vægi. Hjá Atlantshafsbandalaginu og Evrópusambandinu hefur komið skýrt fram að uppbygging áfallaþols er hluti af stefnumörkun stjórnvalda til að auka öryggi og öryggisvitund samfélagsins í heild. Efling áfallaþols hefur verið talin grundvallarþáttur í að tryggja öryggi hvers ríkis þannig að samfélagið sé í stakk búið til að bregðast við hvers kyns áföllum, hvort sem þau eru af völdum manna, náttúru eða bresta í innviðum. Mikilvægt er að horfa til heildrænnar nálgunar á uppbyggingu áfallþols með það að markmiði að virkja stjórnvöld og stofnanir ásamt almenningi og fyrirtækjum.

Almannavarnir eru borgaraleg starfsemi sem gegnir margvíslegum hlutverkum hvað þennan þátt varðar, hvort sem það er að vera leiðandi og leiðbeinandi í forvörnum, samhæfa aðgerðir þegar á reynir eða við endurreisn samfélaga. Grundvöllur almannavarnakerfisins og viðeigandi viðbragða er fullnægjandi greining á áhættu og áfallaþoli. Á þeim grunni er hægt að gera aðgerðaáætlanir og skipuleggja aðgerðir, undirbúa viðbragðsáætlanir og æfa viðbrögð. Nauðsynlegt er að auka vægi fyrirbyggjandi aðgerða til þess að tryggja að samfélagið sé betur í stakk búið til að takast á við hvers konar áföll. Á síðustu árum hafa að auki komið í ljós ákveðnir veikleikar sem tengjast viðbúnaði við áföllum og fyrirbyggjandi aðgerðum og hefur í því samhengi verið bent á mikilvægi þess að skýra betur ábyrgðarsvið og hlutverkaskiptingu lykilaðila í tengslum við fyrirbyggjandi aðgerðir.

Á grundvelli sviðsábyrgðarreglunnar ber sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins, tiltekins svæðis eða umdæmis ábyrgð á fyrirbyggjandi aðgerðum á sínu sviði. Með þessu frumvarpi er lögð áhersla á að mæla heildstæðar og skýrar fyrir um skyldur aðila varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir en áður hefur verið gert.

Um 13. gr.

Ákvæðið byggist á tveimur grundvallarreglum almannavarna, þ.e. sviðsábyrgðar- og grenndarreglunni. Þrátt fyrir að grundvallarreglur almannavarna séu kunnar flestum sem starfa í almannavarnakerfinu hefur reynslan og greining á kerfinu sýnt að skýra þarf betur hlutverk og ábyrgð þeirra lykilaðila sem koma að almannavörnum.

Sviðsábyrgðarreglan er í samræmi við grundvallarreglur íslenskrar stjórnsýslu þar sem hver ráðherra ber ábyrgð á framkvæmd laga sem eiga við um það málefnasvið sem undir hann heyrir. Grenndarreglan felur í sér að staðbundin stjórnvöld undirbúi fyrirbyggjandi ráðstafanir og viðbragðsáætlanir. Í 13.–20. gr. frumvarpsins er að finna nánari útfærslu á fyrirbyggjandi

aðgerðum og ábyrgð tiltekinna aðila en ákvæðunum er ætlað að taka af allan vafa og útfæra nánar að sérhver aðili sem fer með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins, svæðis eða umdæmis ber ábyrgð á fyrirbyggjandi aðgerðum á sínu sviði í samræmi við lögin.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að forsætisráðherra skeri úr um vafa eða ágreining um hver beri ábyrgð á fyrirbyggjandi aðgerðum á tilteknu sviði samfélagsins. Þetta er í samræmi við ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, þar sem mælt er fyrir um að hlutverk forsætisráðherra sé að gæta þess að verkaskipting innan Stjórnarráðsins í heild sé eins skýr og kostur er og er honum falið að skera úr um það hvaða ráðuneyti stjórnarmálefni heyrir undir, sbr. 4. mgr. 4. gr. sömu laga. Í þessu samhengi er vert að minnast á að það er einnig hlutverk forsætisráðherra að beita sér fyrir því að stefna og aðgerðir ráðherra á einstökum sviðum séu samhæfðar ef á þarf að halda.

Um 14. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um fræðslu og forvarnir. Skv. 1. mgr. er hlutverk ríkislögreglustjóra að skipuleggja forvarnir og fræðslu fyrir almenning. Starfsemi almannavarna snýst í grunninn um að undirbúa, skipuleggja og gera ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og draga úr afleiðingum alvarlegra atburða eða ástands. Það er ekki nægjanlegt að hefðbundnir viðbragðsaðilar séu undirbúnir heldur þarf almenningur og samfélagið í heild að fá fullnægjandi fræðslu til að vita hvernig bregðast eigi við alvarlegum atburðum eða langvarandi ástandi. Alvarlegir atburðir gera sjaldnast boð á undan sér og þá getur framlag og viðbúnaður almennings skipt sköpum við undirbúning og framkvæmd viðbragðsaðila.

Samkvæmt ákvæðinu ber ríkislögreglustjóri einnig ábyrgð á fræðslu- og kennsluefni fyrir stjórnvöld, sveitarfélög, viðbragðsaðila og ábyrgðaraðila ómissandi innviða, en rétt er að árétta að þrátt fyrir ábyrgð ríkislögreglustjóra á fræðslu- og kennsluefni fyrir framangreinda aðila þá dregur það ekki úr skyldum eða ábyrgð þessara aðila varðandi þjálfun og fræðslu eigin starfsmanna eins og áréttað er í 15.–20. gr. frumvarpsins. Í ákvæðinu er einnig mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri skuli leiða samstarf viðbragðsaðila almannavarna og eftir atvikum annarra sem starfa í þágu almannavarnakerfisins um fræðslu og þjálfun á þessu sviði.

Um 15. gr.

Ákvæðið fjallar um hlutverk ríkislögreglustjóra þegar kemur að fyrirbyggjandi aðgerðum. Í 1. og 2. mgr. er að finna nýmæli en þar er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri skuli greina áhættu og áfallaþol íslensks samfélags í heild og embættið beri ábyrgð á gerð viðbragðsáætlana sem taki til landsins alls.

Á árunum 2008–2011 fór fram á vegum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra áhættuskoðun í öllum lögregluumdæmum landsins í samvinnu við íbúa, viðbragðsaðila og sveitarstjórnir. Í kjölfarið var gefin út skýrsla árið 2011 sem ber heitið *Áhættuskoðun almannavarna: helstu niðurstöður.* Aldrei áður hafði farið fram jafn umfangsmikil og skipuleg greining á fjölþættum viðfangsefnum almannavarna um land allt.

Samkvæmt stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum frá árinu 2021 er eitt af forgangsverkefnum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra að endurmeta og uppfæra þá áhættuskoðun sem fram fór á árunum 2008–2011 og leiða vinnu sem snýr að heildarskoðun áfallaþols í íslensku samfélagi og stendur sú vinna nú yfir.

Nauðsynlegt er að almannavarnir greini umfang og eðli þeirrar hættu sem getur steðjað að íslensku samfélagi en greining á áhættu og áfallaþoli veitir stjórnvöldum yfirsýn yfir þá áhættu sem samfélagið stendur frammi fyrir og auðveldar undirbúning fyrir viðbúnað og viðbrögð auk þess að nýtast við gerð stefnu stjórnvalda og marka áherslur er varða almannavarnir.

Með vísan til framangreinds er mælt fyrir um í 1. mgr. að ríkislögreglustjóri skuli greina áhættu og áfallaþol samfélagsins í heild. Slík greining byggist að ákveðnu leyti á áhættuskoðun og greiningu annarra aðila og því mikilvægt að fyrirbyggjandi aðgerðum, svo sem greiningu á áhættu og áfallaþoli, sé sinnt með fullnægjandi hætti af hálfu allra hlutaðeigandi aðila.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri beri ábyrgð á því að gera viðbragðsáætlanir sem taki til landsins alls, þ.e. landsáætlanir. Í skipulagi almannavarna er gert ráð fyrir þremur mismunandi viðbragðsáætlunum, þ.e. landsáætlunum, almennum áætlunum og séráætlunum. Landsáætlanir taka til atburða sem hafa áhrif á landið í heild en sem dæmi má nefna landsáætlun um heimsfaraldur inflúensu. Þá er í 2. mgr. einnig mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri beri ábyrgð á að æfingar séu haldnar samkvæmt þeim viðbragðsáætlunum sem embættið ber ábyrgð á. Í gildandi lagaumhverfi hefur í framkvæmd verið óskýrt hver beri ábyrgð á að æfingar séu haldnar en frumvarpinu er m.a. ætlað að taka allan af allan vafa um að sú ábyrgð liggi hjá þeim aðila sem ber ábyrgð á viðkomandi viðbragðsáætlun. Í samræmi við það er í ákvæðinu sérstaklega mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri beri ábyrgð á þeim viðbragðsáætlunum sem heyra undir embættið, svo sem landsáætlunum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri annist samræmingu viðbragðsáætlana og hafi heimild til þess að setja viðmið um hvaða viðbragðsáætlanir skuli að lágmarki gera. Í gildandi lögum um almannavarnir er mælt fyrir um skyldu stjórnvalda til að gera viðbragðsáætlanir en skort hefur á heildarsýn og stefnumörkun við gerð þeirra. Með þessu ákvæði er stefnt að því að bæta úr þessu án þess að draga úr því svigrúmi sem stjórnvöld hafa til að meta hvaða áætlanir skuli gera hverju sinni og hverjar skuli setja í forgang. Slíkur sveigjanleiki er nauðsynlegur enda mikilvægt að viðbragðsáætlanir mótist af nauðsynlegum upplýsingum, svo sem greiningu og áhættumati.

Samkvæmt 4. mgr. skal ríkislögreglustjóri gera áætlun um fyrirkomulag, framkvæmd og umfang æfinga sem haldnar skulu á grundvelli viðbragðsáætlana. Áætlunin skal ná til allra sem bera ábyrgð á því að halda æfingar á grundvelli frumvarpsins, þ.e. ráðuneyta og stofnana þeirra, sveitarfélaga, almannavarnanefnda og ábyrgðaraðila ómissandi innviða. Um er að ræða nýmæli í lögum en borið hefur á því að æfingar sem þessar séu fátíðar og jafnvel ekki haldnar. Alvarlegir atburðir gera sjaldnast boð á undan sér og þá er mikilvægt að aðgerðir og viðbrögð stjórnvalda, viðbragðsaðila og almannavarnakerfisins gangi greiðlega fyrir sig. Æfingar samkvæmt viðbragðsáætlunum eru til þess fallnar að auka þekkingu þeirra sem hafa hlutverki að gegna á grundvelli þeirra, auk þess sem æfingarnar geta leitt í ljós vankanta sem gefa tilefni til endurskoðunar viðbragðsáætlunar og viðbragða á grundvelli hennar. Af framangreindu er ljóst að æfingar á viðbragðsáætlunum eru lykilatriði í fyrirbyggjandi aðgerðum almannavarna og því er lagt til að fela ríkislögreglustjóra að gera áætlun sem mælir fyrir um fyrirkomulag æfinga.

Ákvæði 5. mgr. sem fjallar um þátttöku í æfingu viðbragðsáætlana er að hluta til samhljóða 2. mgr. 17. gr. gildandi laga og þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 16. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um skyldur einstaka ráðherra og undirstofnana á þeirra vegum varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir. Talið hefur verið mikilvægt að kveða skýrt á um í lögum hvaða skylda hvíli á ráðuneytum og undirstofnunum þeirra enda eiga þau að hafa nauðsynlega yfirsýn yfir starfssvið sitt og getu til að bregðast við ófyrirséðum áföllum til að tryggja eftir fremsta megni órofna starfsemi.

Í gildandi lögum um almannavarnir er gert ráð fyrir að ráðuneyti og undirstofnanir þeirra gegni ákveðnum skyldum er varða fyrirbyggjandi aðgerðir, sbr. einnig stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum frá árinu 2021. Þeim ber einnig samkvæmt lögunum að kanna áfallaþol þess hluta samfélagsins sem fellur undir starfssvið þeirra og gera viðeigandi viðbragðsáætlanir. Því er ekki um nýmæli að ræða sem leggur auknar skyldur á viðkomandi aðila heldur er markmiðið að draga nákvæmar fram en áður hvað fyrirbyggjandi aðgerðir almannavarna fela í sér og skerpa á ábyrgð viðkomandi aðila. Rétt er hins vegar að benda á að í lögunum er ekki mælt fyrir um skyldu aðila til þess að gera aðgerðaáætlanir. Á grundvelli sviðsábyrgðarreglunnar liggur hins vegar fyrir að greining á áhættu og áfallaþoli getur haft í för með sér skyldu til aðgerða. Með frumvarpi þessu er lagt til að sú skylda verði lögfest þannig að tekinn verði af allur vafi um að skylt sé að gera aðgerðaáætlanir.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra og ríkisstofnanir á hans vegum beri ábyrgð á því að starfsmenn hljóti viðeigandi þjálfun og fræðslu á sviði almannavarna. Eins og fram kemur í 14. gr. frumvarpsins ber ríkislögreglustjóri ábyrgð á því að til sé fræðslu- og kennsluefni um almannavarnakerfið en eftir sem áður er það á ábyrgð ráðuneyta og undirstofnana þeirra að starfsmenn þeirra hljóti viðeigandi fræðslu.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að einstakir ráðherrar og ríkisstofnanir á þeirra vegum skuli greina áhættu og áfallaþol fyrir þann hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra og gera áhættumat. Í gildandi lögum um almannavarnir er mælt fyrir um að einstökum ráðuneytum og undirstofnunum þeirra beri að kanna áfallaþol en ekki er mælt fyrir um skyldu þeirra til þess að greina áhættu og gera áhættumat. Greining á áhættu og áfallaþoli fer almennt saman og því má gera ráð fyrir að þau stjórnvöld sem hafa látið fara fram greiningu á áfallaþoli hafi framkvæmt mat á áhættu samhliða.

Þá er í 3. mgr. mælt fyrir um að ráðherrar og ríkisstofnanir á þeirra vegum beri ábyrgð á gerð aðgerða- og viðbragðsáætlunar. Aðgerðaáætlun, sem mælt er fyrir um í ákvæðinu, verður nýmæli í lögum um almannavarnir, nái frumvarpið fram að ganga, en áætlunin skal gerð í kjölfar og á grundvelli greiningar á áhættu og áfallaþoli. Aðgerðaáætlunin skal hafa að geyma markmið, stefnumörkun, tillögur um aðgerðir og aðrar ráðstafanir sem eru til þess fallnar að tryggja fullnægjandi öryggi og viðbúnað næstu ár. Gert er ráð fyrir að almennt sé þeim aðgerðum sem hrinda á í framkvæmd á grundvelli aðgerðaáætlunar forgangsraðað og tilgreint bæði hverjir séu ábyrgðaraðilar einstakra aðgerða og við hvaða tímamörk skuli miða.

Við gerð frumvarpsins kom í ljós að nokkuð skorti á að viðbragðsáætlanir væru í því horfi sem mælt er fyrir um í lögum og því er lagt til að kveðið verði skýrar á um þá skyldu ráðuneyta og undirstofnana þeirra að gera viðbragðsáætlanir á grundvelli greiningar á áhættu og áfallaþoli.

Í 4. mgr. er lögð áhersla á að hver og einn ráðherra og ríkisstofnanir á hans vegum beri ábyrgð á að halda æfingar á grundvelli viðbragðsáætlana sem heyra undir svið viðkomandi. Nú þegar er mælt fyrir um í lögum að halda skuli æfingar sem þessar en það hefur ekki þótt nægilega skýrt hver beri ábyrgð á því að þær verði haldnar. Í samræmi við sviðsábyrgðarregluna er eðlilegt að þeir sem bera ábyrgð á gerð tiltekinnar viðbragðsáætlunar séu jafnframt ábyrgir fyrir því að halda æfingar á grundvelli hennar. Er þessu ákvæði ætlað að taka af allan vafa um hvar ábyrgð á æfingum viðbragðsáætlana liggur.

Um 17. gr.

Ákvæðið fjallar um skyldur almannavarnanefnda og fyrirbyggjandi aðgerðir.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að almannavarnanefndir og lögreglustjóri viðkomandi umdæmis skuli greina og meta áhættu og áfallaþol í umdæmi nefndarinnar. Í gildandi lögum um

almannavarnir er mælt fyrir um að almannavarnanefndir skuli vinna að gerð hættumats en ekki er mælt fyrir um skyldu þeirra til þess að greina áhættu og áfallaþol svo skýrt sé. Með hliðsjón af athugasemdum um að ekki hafi verið unnið að fyrirbyggjandi aðgerðum með fullnægjandi hætti er lagt til að mæla skýrlega fyrir um þessa skyldu. Rétt er að taka fram að þetta ákvæði hefur ekki í för með sér auknar skyldur á almannavarnanefndir. Greining á áhættu og áfallaþoli fer almennt saman og er lykilatriði við gerð hættumats. Því má gera ráð fyrir því að þær almannavarnanefndir sem hafa látið gera hættumat hafi farið í gegnum þessa vinnu.

Þá er í 2. mgr. mælt fyrir um að almannavarnanefndir og lögreglustjóri í þeirra umdæmi beri ábyrgð á gerð aðgerða- og viðbragðsáætlunar. Aðgerðaáætlun sem mælt er fyrir um í ákvæðinu verður nýmæli í lögum, nái frumvarpið fram að ganga. Áætlunin er gerð á grundvelli greiningar á áhættu og áfallaþoli. Aðgerðaáætlun hefur að geyma markmið, stefnumörkun, úrbætur og aðrar ráðstafanir til að þróa starf almannavarnanefnda með það fyrir augum að tryggja öryggi og viðbúnað næstu ár.

Í samræmi við gildandi lög um almannavarnir er í 2. málsl. 2. mgr. mælt fyrir um skyldu almannavarnanefnda og hlutaðeigandi lögreglustjóra til að gera viðbragðsáætlanir. Í ljós kom við vinnslu frumvarpsins að nokkuð skorti á að viðbragðsáætlanir væru í því horfi sem fyrir er mælt um í lögum og því er kveðið skýrar á um en áður að það sé á ábyrgð almannavarnanefnda að gera viðbragðsáætlun fyrir sitt umdæmi.

Í 3. mgr. segir að almannavarnanefndir beri ábyrgð á að halda æfingar á grundvelli viðbragðsáætlana sem heyra undir þær. Í samræmi við sviðsábyrgðar- og grenndarregluna er eðlilegt að þeir sem bera ábyrgð á gerð tiltekinnar viðbragðsáætlunar séu jafnframt ábyrgir fyrir því að halda æfingar á grundvelli þeirra. Af gildandi lögum er ekki fyllilega ljóst hver beri ábyrgð á því að halda æfingar á grundvelli viðbragðsáætlana sem heyra undir almannavarnanefndir. Þessu ákvæði er því ætlað að taka af allan vafa um að almannavarnanefndir beri ábyrgð á æfingunum.

Að lokum er í 4. mgr. fjallað um samvinnu almannavarnanefnda og lagt til að þeim verði heimilt að vinna saman að gerð viðbragðsáætlana. Það getur verið nauðsynlegt fyrir almannavarnanefndir að taka höndum saman ef hætta nær til að mynda til tveggja eða fleiri umdæma eða ef hættan verður það mikil að hún kallar á víðtæka samvinnu eða vekur upp spurningar um innan hvaða umdæmis hættuástand skapast. Í slíkum tilvikum getur verið nauðsynlegt fyrir almannavarnanefndir að samnýta þau úrræði sem þær búa yfir og skipuleggja sameiginleg viðbrögð.

Um 18. gr.

Ákvæðið byggist á meginreglunni um sviðsábyrgð og grenndarreglunni. Mælt er fyrir um skyldur sveitarfélaga og fyrirbyggjandi aðgerðir. Sveitarfélög gegna lykilhlutverki við fyrirbyggjandi aðgerðir í héraði enda búa þau yfir ómetanlegri staðarþekkingu og hafa yfirsýn yfir tækjakost og mannafla sem er lykilatriði við gerð viðbragðsáætlana fyrir umdæmin.

Í gildandi lögum um almannavarnir er gert ráð fyrir að sveitarfélög gegni ákveðnum skyldum varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir, þ.e. að kanna áfallaþol og gera viðbragðsáætlanir. Því er ekki um nýmæli að ræða sem felur í sér auknar skyldur á viðkomandi aðila heldur er markmiðið öllu heldur að draga fram nákvæmar en áður hvað fyrirbyggjandi aðgerðir almannavarna feli í sér og skerpa á ábyrgð viðkomandi aðila.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að sveitarfélög og stofnanir á þeirra vegum beri ábyrgð á því að starfsmenn hljóti þjálfun og fræðslu á sviði almannavarna. Eins og fram kemur í 14. gr. frumvarpsins ber ríkislögreglustjóri ábyrgð á fræðslu- og kennsluefni um almannavarnir en

eftir sem áður er það á ábyrgð sveitarfélaga og undirstofnana þeirra að starfsmenn þeirra hljóti viðeigandi þjálfun og fræðslu.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að sveitarfélög skuli greina og meta áhættu og áfallaþol í sveitarfélagi sínu og gera áhættumat. Grundvöllur að starfi sveitarfélags í þágu almannavarna er að viðbragðsaðilar séu meðvitaðir um og hafi þekking á áhættu í nærumhverfinu, sem fæst með því að greina áhættu og áfallaþol sveitarfélagsins. Með greiningunni er lögð undirstaða fyrir markvissa vinnu sveitarfélagsins við að draga úr áhættu, sem er m.a. fengin með gerð aðgerða- og viðbragðsáætlana.

Í gildandi lögum um almannavarnir er mælt fyrir um að sveitarfélögum beri að kanna áfallaþol en ekki er skýrlega mælt fyrir um skyldu þeirra til þess að greina áhættu og gera áhættumat. Með hliðsjón af fyrri umfjöllun um að ekki hafi verið unnið að fyrirbyggjandi aðgerðum með fullnægjandi hætti er lagt til að mæla skýrt fyrir um þessa skyldu til greiningar á áhættu og áfallaþoli. Rétt er að taka fram að þetta ákvæði hefur ekki í för með sér auknar skyldur á sveitarfélög. Greining á áhættu og áfallaþoli fer almennt saman og því má gera ráð fyrir að þau sveitarfélög sem hafa látið fara fram greiningu á áfallaþoli hafi framkvæmt mat á áhættu samhliða. Þá hefur í lögum verið gert ráð fyrir því að sveitarfélög og viðeigandi almannavarnanefndir geri viðbragðsáætlanir en áhættumat er forsenda fyrir því að hægt sé að útbúa viðbragðsáætlun.

Þá er í 3. mgr. mælt fyrir um að sveitarfélög beri ábyrgð á gerð aðgerða- og viðbragðsáætlunar. Sú aðgerðaáætlun verður nýmæli í lögum nái frumvarpið fram að ganga. Áætlunin er gerð á grundvelli greiningar á áhættu og áfallaþoli. Aðgerðaáætlunin skal hafa að geyma markmið, stefnumörkun, tillögur um aðgerðir og aðrar ráðstafanir til að þróa starf sveitarfélaga og stofnana þeirra með það fyrir augum að tryggja fullnægjandi öryggi og viðbúnað næstu ár.

Í samræmi við gildandi lög um almannavarnir er í 3. mgr. mælt fyrir um skyldu sveitarfélaga til að gera viðbragðsáætlanir þar sem nokkuð hefur skort á að viðbragðsáætlanir séu í því horfi sem mælt er fyrir um í lögum. Því er í frumvarpinu skýrar kveðið á um að það sé á ábyrgð sveitarfélaga og stofnana þeirra að gera slíka áætlun.

Í 4. mgr. er lögð áhersla á að sveitarfélög beri ábyrgð á að halda æfingar á grundvelli viðbragðsáætlana sem heyra undir þau. Nú þegar er mælt fyrir um að halda skuli æfingar sem þessar en það hefur ekki þótt nægilega skýrt hver ber ábyrgð á því að halda þær. Í samræmi við sviðsábyrgðarregluna er eðlilegt að þeir sem bera ábyrgð á gerð tiltekinnar viðbragðsáætlunar séu jafnframt ábyrgir fyrir því að halda æfingar á grundvelli hennar. Er þessu ákvæði ætlað að taka af allan vafa um hvar ábyrgðin liggur.

Samkvæmt 5. mgr. skal sveitarfélag hafa samráð við viðeigandi almannavarnanefnd við framkvæmd fyrirbyggjandi aðgerða enda mikilvægt að tryggja að þessir aðilar samræmi sína vinnu og eigi samstarf eins og unnt er.

Um 19. gr.

Ákvæðið fjallar um ómissandi innviði og tilgreiningu þeirra. Hugtakið *mikilvægir innviðir* má túlka vítt en sem dæmi má nefna að í fyrstu stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum var það látið ná yfir raforkuöryggi og vernd menningarverðmæta. Skilgreining hugtaksins í þessu frumvarpi er ekki eins víðtæk og er afmörkuð við *ómissandi innviði*, þ.e. þá innviði sem eru nauðsynlegir til að tryggja grunnþarfir samfélagsins en þær eru til að mynda matur, vatn, raforka, hiti og öryggi.

Ómissandi innviðir í skilningi frumvarpsins eiga við þá innviði sem samfélagið getur ekki verið án í sólarhring eða skemur án þess að það ógni öryggi íbúa. Margir samfélagslegir innviðir, svo sem menntastofnanir o.fl., falla þannig ekki undir hugtakið *ómissandi innviðir* í

þessum skilningi þar sem forsendan felst í afmörkun á tíma. Rétt er að leggja áherslu á að þetta þýðir ekki að þeir innviðir sem ekki teljast ómissandi skipti minna máli út frá heildarhagsmunum samfélagsins heldur er ástæðan sú að neikvæðar afleiðingar kæmu fram eftir lengri tíma en sólarhring, svo sem ef skólastarf félli niður. Þörf á bráðum viðbúnaði og aðgerðum er því ekki jafnaðkallandi hvað þessa innviði varðar. Það hvaða innviðir teljast til *ómissandi innviða* þarf að meta í hverju tilviki fyrir sig og getur tekið breytingum. Því er gert ráð fyrir að leggja þurfi reglulega mat á hvaða innviðir teljist til *ómissandi innviða*, a.m.k. árlega.

Í samræmi við sviðsábyrgðarregluna er í 1. mgr. gert ráð fyrir því að hver og einn ráðherra kortleggi innviði á sínu málefnasviði og taki ákvörðun um hverjir þeirra skuli tilgreindir sem ómissandi innviðir í skilningi frumvarpsins.

Málefnasvið ráðherra eru ákveðin með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og við skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta skal gæta þess að eðlislík stjórnarmálefni heyri undir sama ráðherra. Þannig eiga ráðherrar að hafa yfirsýn yfir tiltekin málefnasvið og í samræmi við það er þeim í þessu frumvarpi gert að taka ákvörðun um hvaða innviði á þeirra málefnasviði skuli tilgreina sem ómissandi innviði. Þá er mælt fyrir um að ef ráðherra hafi í hyggju að tilgreina ómissandi innviði í skilningi frumvarpsins skuli upplýsa um ákvörðunina og gefa viðkomandi kost á að tjá sig um hana áður en hún er tekin.

Samkvæmt 2. mgr. skal hver og einn ráðherra upplýsa ríkislögreglustjóra um hvaða kerfi, eign, aðstaða, búnaður, net eða mannvirki teljist til ómissandi innviða í framangreindum skilningi. Mikilvægt er að tryggja yfirsýn yfir ómissandi innviði hér á landi og því er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri skuli halda utan um þann þátt. Þá skal nefnt í þessu samhengi að það verður hlutverk ráðherranefndar um almannaöryggi og varnarmál að fjalla um ómissandi innviði og stöðu þeirra.

Um 20. gr.

Í ákvæðinu er kveðið skýrt á um skyldur ábyrgðaraðila ómissandi innviða hvað varðar fyrirbyggjandi aðgerðir á grundvelli sviðsábyrgðar, sem eru til samræmis við þá ábyrgð sem er lögð á ráðherra, ríkisstofnanir, sveitarfélög og almannavarnanefndir.

Tilteknir aðilar gegna það veigamiklu hlutverki þegar kemur að grunnþörfum samfélagsins að rétt þykir að mæla í lögum fyrir um þær fyrirbyggjandi aðgerðir sem þeim er skylt að grípa til í ljósi þeirra áhrifa sem það hefði á samfélagið í heild ef þeir löskuðust og rof yrði á starfsemi þeirra. Þá er rétt að hafa í huga að þeir aðilar sem hér um ræðir nýta og ráðstafa í mörgum tilfellum auðlindum, svo sem heitu og köldu vatni og rafmagni, á grundvelli sérstakra leyfa af hálfu hins opinbera eða á grundvelli samnings. Rétt er að taka fram að í flestum tilvikum má gera ráð fyrir að fyrirbyggjandi aðgerðir í tengslum við starfsemi ábyrgðaraðila ómissandi innviða séu nú þegar í fullnægjandi horfi. Markmið ákvæðisins er að árétta og skerpa á ábyrgð ábyrgðaraðila ómissandi innviða.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að ábyrgðaraðilar ómissandi innviða beri ábyrgð á því að starfsmenn hljóti þjálfun og fræðslu á sviði almannavarna. Eins og fram kemur í 14. gr. frumvarpsins ber ríkislögreglustjóri ábyrgð á fræðslu- og kennsluefni um almannavarnakerfið en eftir sem áður er það á ábyrgð ábyrgðaraðila ómissandi innviða að starfsmenn þeirra hljóti viðeigandi þjálfun.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að ábyrgðaraðilar ómissandi innviða skuli greina og meta áhættu og áfallaþol þess kerfis, eignar, aðstöðu, búnaðar eða mannvirkis sem þeir bera ábyrgð á og gera áhættumat. Eins og að framan greinir er nauðsynlegt að ábyrgðaraðilar ómissandi innviða beri ákveðnar skyldur hvað varðar fyrirbyggjandi aðgerðir vegna þeirra áhrifa sem það hefði

á samfélagið í heild ef rof yrði á starfseminni sem um ræðir. Í samræmi við markmið þessa frumvarps um að efla vægi fyrirbyggjandi aðgerða er lagt til að mæla skýrt fyrir um sambærilegar skyldur ábyrgðaraðila ómissandi innviða og annarra, þ.e. ríkisvalds og sveitarfélaga, til að greina áhættu og áfallaþol og gera áhættumat.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um gerð aðgerða- og viðbragðsáætlunar. Aðgerðaáætlun er ákveðin á grundvelli greiningar á áhættu og áfallaþoli og hefur að geyma markmið, stefnumörkun, úrbætur og aðrar ráðstafanir til að þróa starf ábyrgðaraðila ómissandi innviða með það fyrir augum að tryggja öryggi og viðbúnað næstu ár. Þá er mælt fyrir um skyldu ábyrgðaraðila ómissandi innviða til að gera viðbragðsáætlanir. Ómissandi innviðir geta verið í eigu eða á ábyrgð einkaaðila en rétt er að benda á að í gildandi lögum er að finna heimild til handa ráðherra að ákveða að einkaaðilar skuli grípa til tiltekinna fyrirbyggjandi ráðstafana ef þess gerist þörf til þess að markmið laganna náist. Með vísan til þess að ómissandi innviðir í skilningi frumvarpsins gegna lykilhlutverki til að tryggja grunnþarfir samfélagsins er eðlilegt að leggja til að sú skylda ábyrgðaraðila ómissandi innviða að gera bæði aðgerða- og viðbragðsáætlun verði lögfest.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að ábyrgðaraðilar ómissandi innviða beri ábyrgð á að halda æfingar á grundvelli viðbragðsáætlana sem heyra undir þá. Í samræmi við sviðsábyrgðarregluna er eðlilegt að þeir sem bera ábyrgð á gerð tiltekinnar viðbragðsáætlunar séu jafnframt ábyrgir fyrir því að halda æfingar á grundvelli hennar.

Um 21. gr.

Ákvæðið er nýmæli og fjallar um hlutverk ráðherra hvað varðar öryggis- og neyðarbirgðir. Með öryggisbirgðum er átt við þær birgðir sem nauðsynlegt er að eiga til að tryggja daglega starfsemi í landinu ef til að mynda birgðakeðja rofnar. Neyðarbirgðir vísa til þeirra birgða sem nota skal í neyð til að bregðast við alvarlegum ófyrirséðum atburðum.

Árið 2022 skipaði forsætisráðherra starfshóp um nauðsynlegar birgðir til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum. Hópurinn skilaði skýrslu um neyðarbirgðir sama ár þar sem leitast var við að skilgreina hvaða vörur og tæki teldust nauðsynleg til þess að tryggja afkomu þjóðarinnar og þyrftu að vera fyrir hendi á hættustundu svo að unnt væri að vernda líf og heilsu almennings, tryggja órofna virkni ómissandi innviða samfélagsins og þjónustu sem væri nauðsynleg til að sinna brýnustu þörfum íbúa og samfélags við slíkar aðstæður. Á það er bent í skýrslunni að formlegt samráð ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila sem hafa hlutverki að gegna varðandi neyðarbirgðahald á tilgreindum sviðum sé forsenda þess að unnt sé að vinna skipulega að ásættanlegri birgðastöðu lífsnauðsynja íslensku þjóðarinnar til afnota á hættustundu. Fyrir liggi að Ísland sé háð flutningum til og frá landinu og margt af því sem teljist til grundvallar lífsnauðsynja sé algerlega háð innflutningi til landsins. Nægilegt framboð jarðefnaeldsneytis sé t.d. forsenda öryggis á mörgum sviðum, svo sem vegna innlendrar matvælaframleiðslu, fiskveiða og vörudreifingar innan lands. Hið sama eigi við um framboð nauðsynlegra lyfja eða aðfanga til matvælaframleiðslu sem og viðhaldahluta rafmagns-, veitu- og fjarskiptakerfa.

Ljóst er að vinna þarf þvert á ráðuneyti þar sem ráðherrar hafa hlutverki að gegna í samræmi við sviðsábyrgð. Af því leiðir að ráðherrar skuli leiði þetta samráð, hver á sínu málefnasviði, en fyrirsjáanlega mun birgðahald á nauðsynjum fela í sér umtalsverða samvinnu á milli opinberra aðila og einkaaðila á einstökum sviðum. Með samráðinu þarf m.a. að greina hvort þörf sé á sérstakri lagasetningu á hverju málefnasviði fyrir sig um hvaða vörur og tæki teljist nauðsynleg innan hvers málefnasviðs, magn nauðsynlegra birgða og til hve langs tíma

þær eigi að duga, fyrirkomulag birgðahalds og tilhögun upplýsingagjafar um birgðastöðu í rauntíma á þeim vörum og tækjum sem teljast til öryggis- og neyðarbirgða.

Um 22. gr.

Í greininni er fjallað um eftirlitshlutverk ríkislögreglustjóra með fyrirbyggjandi aðgerðum. Fyrirbyggjandi aðgerðir, svo sem gerð áhættumats, aðgerðaáætlana og viðbragðsáætlana, skipta höfuðmáli þegar voveiflegir atburðir dynja yfir eða neyðarástand ríkir og því er nauðsynlegt að hafa eftirlit með að viðeigandi aðilar uppfylli skyldur sínar lögum samkvæmt.

Í gildandi lögum er mælt fyrir um að ráðuneyti, stofnanir þeirra og sveitarfélög skuli afhenda ríkislögreglustjóra viðbragðsáætlanir auk þess sem mælt er fyrir um tiltekna upplýsingaskyldu opinberra aðila og einkaaðila. Á undanförnum árum hefur farið fram umfangsmikil vinna á mörgum sviðum í tengslum við fyrirbyggjandi aðgerðir, svo sem er varðar áfallaþol, hættumat og viðbragðsáætlanir, en þær áskoranir sem við stöndum frammi fyrir sem samfélag kalla á enn frekari uppbyggingu og vinnu er þetta varðar. Við vinnslu frumvarpsins hafa hagaðilar bent á að í mörgum tilfellum skorti á að fyrirbyggjandi aðgerðir séu í því horfi sem fyrir er mælt um í lögum og nauðsynlegt sé til að hafa fullnægjandi viðbúnað.

Í 2. mgr. mælt fyrir um að tilteknir aðilar skuli afhenda ríkislögreglustjóra greiningar á áhættu og áfallaþoli, aðgerðaáætlanir og viðbragðsáætlanir og veita ríkislögreglustjóra upplýsingar um stöðu fyrirbyggjandi aðgerða óski hann eftir því. Með því að afhenda þessar upplýsingar til ríkislögreglustjóra verður hægt að samræma og samhæfa áhættumat, viðbrögð og önnur atriði betur en verið hefur. Þetta er mikilvægt svo ríkislögreglustjóri geti sinnt hlutverki sínu í samhæfingarstöð auk þess sem að vera forsenda þess að embættið geti gert greiningu á áhættu og áfallaþoli samfélagsins í heild. Upplýsingagjöf og heimildir ríkislögreglustjóra til þess að kalla eftir upplýsingum er grundvöllur þess að hann geti sinnt því samræmingar- og eftirlitshlutverki sem honum er falið með frumvarpinu, svo sem að upplýsa ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál um stöðu mála. Þessar upplýsingar geta verið viðkvæmar en rétt er að árétta að í 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, er mælt fyrir um að starfsmönnum sé skylt að gæta þagmælsku um þau atriði sem viðkomandi fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum eða eðli máls. Þá helst þagnarskylda þótt látið sé af störfum.

Þá er í 2. mgr. mælt fyrir um að almennt skuli birta viðbragðsáætlanir nema sérstök rök standi til annars. Með hliðsjón af mikilvægi viðbragðsáætlana er æskilegt að þær séu öllum aðgengilegar enda geymi þær ekki viðkvæmar upplýsingar vegna einka- eða öryggishagsmuna.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri geti beint því til tiltekinna aðila að gera úrbætur í tengslum við fyrirbyggjandi aðgerðir ef þörf er á. Skilvirkt almannavarnakerfi grundvallast á fyrirbyggjandi aðgerðum og því er mikilvægt að til staðar sé eftirlit til þess að tryggja að viðeigandi aðilar séu í stakk búnir til að takast á við ófyrirséða atburði þegar á reynir. Á grundvelli laganna bera aðilar ábyrgð á fyrirbyggjandi aðgerðum á sínu sviði og felur eftirlitsheimild þessi í sér heimild fyrir ríkislögreglustjóra til þess að óska eftir upplýsingum um stöðu þeirra, stuðla að því að unnið sé að þeim þáttum sem hver aðili ber ábyrgð á samkvæmt sviðsábyrgð sinni og eftir atvikum koma á framfæri athugasemdum og ábendingum.

Samkvæmt 4. mgr. skal ríkislögreglustjóri upplýsa ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál um stöðu fyrirbyggjandi aðgerða og mat embættisins á stöðu ómissandi innviða. Eins og að framan greinir hefur ráðherranefndin m.a. það hlutverk að fjalla um stöðu fyrirbyggjandi aðgerða og ómissandi innviða en með þessu fyrirkomulagi er tryggt að nefndin

búi yfir þeim upplýsingum sem þörf er á til að rækja skyldur sínar skv. 6. gr. frumvarpsins. Að auki getur ríkislögreglustjóri eftir atvikum vakið athygli ráðherranefndarinnar á tilteknum vanköntum í almannavarnakerfinu sem varða fyrirbyggjandi aðgerðir og ómissandi innviði. Á grundvelli upplýsinganna getur ráðherranefndin eða einstakir ráðherrar, sem æðstu handhafar framkvæmdarvalds, hver á sínu málefnasviði, beitt sér fyrir því að úrbætur verði gerðar.

Um 23. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um upplýsingaskyldu opinberra aðila og einkaaðila þannig að þeim verði skylt að veita nauðsynlegar upplýsingar við greiningu á áhættu og áfallaþoli og gerð aðgerða- og viðbragðsáætlana. Samkvæmt gildandi lögum um almannavarnir er sambærileg skylda lögð á framangreinda aðila til að veita nauðsynlegar upplýsingar við gerð viðbragðsáætlana ríkis og sveitarfélaga en í frumvarpi þessu er skyldan einnig látin ná til aðgerðaáætlana og til greininga og mats á áhættu.

Í 2. málsl. er eins og í gildandi lögum mælt fyrir um að í þeim tilvikum þegar upp kemur ágreiningur um afhendingu nauðsynlegra upplýsinga samkvæmt ákvæðinu sé heimilt að leita dómsúrskurðar vegna málsins.

Um IV. kafla.

Kaflinn fjallar um hlutverk og ábyrgð þeirra sem vinna í almannavarnakerfinu á hættustundu. Á hættustundu eru stjórnstigin þrjú: samhæfing aðgerða fer fram í samhæfingar- og stjórnstöð, aðgerðastjórn stýrir aðgerðum í héraði og vettvangsstjórn í umboði aðgerðastjórnar stýrir aðgerðum á vettvangi. Það fer eftir eðli verkefna og viðeigandi viðbragðsáætlun hver stjórnar aðgerðum hverju sinni.

Í kaflanum er að finna skilgreiningu á almannavarnastigunum en það er nýmæli. Hingað til hefur sú skilgreining verið í reglugerð um sama efni en rétt þótti að finna skilgreiningunni stað í lögum. Lagðar eru til breytingar á óvissu-, hættu- og neyðarstigi með það að markmiði að almannavarnastigin endurspegli betur þann raunveruleika sem viðbragðsaðilar glíma við og auka sveigjanleika. Skilgreiningar á almannavarnastigum í frumvarpinu eiga þó ekki að fela í sér breytingar á því hvernig þeim hefur verið beitt í framkvæmd og eru ekki lagðar til breytingar á því hvernig staðið er að ákvarðanatöku er þau varðar. Í kaflanum er hins vegar að finna skilgreiningu og nánari útfærslu á almannavarnastiginu *þjóðarvá* sem er nýmæli. Með því fyrirkomulagi sem er kveðið á um í kaflanum er aðkoma ríkisstjórnar tryggð með lögum þegar þjóðarvá er lýst yfir og skilgreint hvaða aðstæður geti orðið til þess að því stigi sé lýst yfir.

Þá er í kaflanum fjallað um samhæfingu og stjórn aðgerða en ekki eru lagðar til veigamiklar breytingar frá gildandi rétti. Grundvöllur almannavarnakerfisins er að sviðsábyrgð stjórnvalda haldist óbreytt þrátt fyrir að almannavarnastigi hafi verið lýst yfir og samhæfingarstöð eða aðgerðastjórn hafi verið virkjuð. Í frumvarpinu er þó lagt til að breyta heiti samhæfingar- og stjórnstöðvar í samhæfingarstöð og leggja niður stjórn hennar.

Samhliða rekstri samhæfingarstöðvar er ríkislögreglustjóra heimilt að starfrækja tímabundna þjónustumiðstöð og er fjallað um hana í kaflanum. Í meginatriðum eru ekki lagðar til breytingar á hlutverki þjónustumiðstöðvar frá gildandi lögum en hlutverk hennar er einkum að veita þeim félagslegan stuðning sem þurfa að takast á við neyðarástand og afleiðingar þess. Þau nýmæli er að finna í kaflanum að lagt er til að sveitarfélögum verði heimilað að hafa starfandi neyðarstjórn. Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hefur lagt til að sveitarfélög stofni neyðarstjórnir og hafa mörg sveitarfélög nú þegar gert það. Rétt þykir að mæla fyrir um slíka heimild í lögum um almannavarnir.

Í kaflanum er sérstaklega fjallað um samhæfingu og stjórn aðgerða vegna tiltekinna áfalla sem eru algeng eða sérstök þörf þótti að skýra nánar. Á það við um áföll sem tengjast náttúruvá, hernaðarógnum, heilbrigðisógnum og netógn, sbr. ákvæði 33.–36. gr. Á það hefur verið bent að gildandi lög um almannavarnir gætu verið skýrari um samspil yfirstjórnunar almannavarnaaðgerða og sviðsábyrgðarreglunnar þar sem gert er ráð fyrir að hvert stjórnvald beri áfram ábyrgð á sínum verkefnum. Óskýrleiki er þetta varðar getur haft í för með sér vafa um hlutverk og ábyrgð einstakra aðila þegar á reynir. Því er í frumvarpi þessu fjallað sérstaklega um samhæfingu, þ.m.t. á framangreindum áföllum, með það að markmiði að auka skýrleika.

Um 24. gr.

Eins og áður hefur komið fram er sviðsábyrgðarreglan ein af grundvallarreglum almannavarna og er hún í samræmi við grundvallarreglur íslenskrar stjórnsýslu, þ.e. að sérhver aðili beri ábyrgð á framkvæmd laga á þeirra sviði. Tilefni er til að árétta þessa grundvallarreglu í upphafi kaflans um almannavarnastig, samhæfingu og stjórn aðgerða.

Með ákvæðinu er lögð áhersla á að þrátt fyrir að almannavarnastigi hafi verið lýst yfir og samhæfingarstöð eða aðgerðastjórn verið virkjuð beri hvert og eitt stjórnvald áfram ábyrgð á þeim verkefnum sem það sinnir alla jafna. Samhæfingarstöð og aðgerðastjórn vinnur hins vegar að samhæfingu mála og aðgerða.

Um 25. gr.

Ákvæðið fjallar um almannavarnastig. Eins og í gildandi lögum er gert ráð fyrir því að ríkislögreglustjóri taki ákvörðun um almannavarnastig hverju sinni. Í 1. mgr. ákvæðisins er skilgreint hver almannavarnastigin eru, þ.e. óvissustig, hættustig, neyðarstig og þjóðarvá, og hvað þau fela í sér en ákvæðið um þjóðarvá er nýmæli.

Almannavarnastig eru flokkuð eftir alvarleika og umfangi viðbúnaðar, svo sem fjölda þeirra eininga sem eru virkjaðar í þágu almannavarna í hvert sinn og þörfina fyrir samhæfingu viðbragðsaðila almannavarna. Viðbúnaður kerfisins eykst í samræmi við það almannavarnastig sem er í gildi hverju sinni. Skipulag almannavarna og aðgerðir viðbragðsaðila á grundvelli þess ráðast þar af leiðandi af því hvernig almannavarnastigin eru skilgreind. Því er mikilvægt við framkvæmd aðgerða almannavarna að stigskipting sé skýr og öllum ljós.

Samkvæmt gildandi lögum um almannavarnir er ráðherra eftirlátið að setja reglur um flokkun almannavarnastiga, inntak þeirra og viðbrögð og er um það fjallað í reglugerð um flokkun almannavarnastiga, nr. 650/2009. Með hliðsjón af mikilvægi þeirra er talið fara betur á því að finna flokkun almannavarnastiga og skilgreiningu þeirra stað í lögum. Í reglugerð um flokkun almannavarnastiga er mælt fyrir um nánari skilgreiningu á óvissu-, hættu- og neyðarstigi en þær skilgreiningar endurspegla ekki nægilega vel þann raunveruleika sem viðbragðsaðilar almannavarna glíma við. Sem dæmi má nefna að í reglugerðinni er um óvissustig að ræða þegar skip, loftfar eða menn hafa ekki skilað sér á ákvörðunarstað eða ekkert heyrst frá þeim í tiltekinn tíma. Verkefni sem þetta er hluti af daglegum viðbrögðum Landhelgisgæslunnar sem stofnunin nær að sinna án aðkomu almannavarnakerfisins.

Ef vá er yfirvofandi eða yfirstandandi tekur ríkislögreglustjóri ákvörðun um almannavarnastig skv. 2. mgr. og er meginreglan sú að ákvörðun um óvissu-, hættu- og neyðarstig sé tekin í samráði við hlutaðeigandi lögreglustjóra og Landhelgisgæslu Íslands ef unnt er. Í 33.–36. gr. frumvarpsins er sérstaklega mælt fyrir um samhæfingu og stjórn aðgerða og útfært nánar við hvaða aðila skuli haft samráð þegar tekin er ákvörðun um almannavarnastig. Þær útfærslur sem þar má finna, svo sem varðandi samráð við tiltekna aðila vegna ákvörðunar um

almannavarnastig, hrófla þó ekki við þeirri skyldu að haft sé samráð við viðkomandi lögreglustjóra sem er meginreglan áður en lýst er yfir óvissu-, hættu- eða neyðarstigi. Mikilvægt er að ákvörðun um almannavarnastig sé tekin á grundvelli bestu mögulegu upplýsinga og í samráði við þá aðila sem bera sviðsábyrgð á hverju sviði til að tryggja gæði og áreiðanleika slíkrar ákvörðunar. Því ætti það að heyra til algjörrar undantekningar að ákvörðun um almannavarnastig sé tekin án aðkomu viðeigandi aðila í samræmi við frumvarp þetta. Þá er tekið fram að ríkislögreglustjóri skuli tilkynna ráðherra um ákvörðun sína er varðar almannavarnastig auk þess sem að hann skuli tryggja að sú ákvörðun sé birt opinberlega. Í 3. málsl. 2. mgr. ákvæðisins er tekinn af allur vafi um að óvissu-, hættu- og neyðarstigi geti verið lýst yfir á tilteknu svæði eða á landinu öllu.

Samkvæmt 3. mgr. lýsir forsætisráðherra yfir þjóðarvá hverju sinni í samráði við ráðherra auk þess sem honum ber að upplýsa ríkisstjórn. Þá er í 3. mgr. mælt fyrir um að þegar þjóðarvá hafi verið lýst yfir skuli kalla saman ríkisstjórn.

Þegar alvarlegustu hamfarir síðustu áratuga eru rýndar þykir tilefni til að leggja til að við ákveðnar aðstæður geti forsætisráðherra lýst yfir þjóðarvá. Í þeim tilvikum, sem eðli máls samkvæmt eru mjög sjaldgæf, þykir jafnframt mikilvægt að tryggja með lögum aðkomu ríkisstjórnar. Almannavarnastig sem er sambærilegt þjóðarvá er til staðar í flestum löndum með sambærileg almannavarnakerfi og á Íslandi.

Eins og fram kemur í ákvæðinu er lagt til að um þjóðarvá sé að ræða þegar umfang hamfara eða atburða er þannig að viðbragðsaðilar sjái sér ekki fært að bregðast við með fullnægjandi hætti í samræmi við skyldur sínar og ákvæði frumvarpsins. Þá verður annað af eftirfarandi skilyrðum einnig að vera uppfyllt, þ.e. að annaðhvort sé um neyðarástand að ræða sem hafi áhrif á mörg umdæmi eða allt landið á sama tíma eða þegar fyrirséð er að neyðarástand hafi umfangsmikil neikvæð samfélagsleg og efnahagsleg áhrif sem taki til alls samfélagsins.

Áréttað skal að þó að standi til að lýsa yfir þjóðarvá hefur það ekki áhrif á heimildir ríkislögreglustjóra í samráði við hlutaðeigandi lögreglustjóra og aðra að lýsa yfir öðrum almannavarnastigum eða grípa til aðgerða að öðru leyti á grundvelli frumvarpsins.

Um 26. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um samhæfingu og stjórn almannavarnaaðgerða. Greiningarvinna hefur leitt í ljós að afmarka þarf og skýra betur hlutverkaskiptingu og skipulag innan almannavarnakerfisins, svo sem á hættustundu. Því er í þessu ákvæði mælt heildstætt fyrir um hlutverk og ábyrgð hvers aðila þegar grípa þarf til almannavarnaaðgerða.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri beri ábyrgð á því að samhæfa aðgerðir í samhæfingarstöð. Sérstaklega er tilgreint að ábyrgðin á samhæfingu aðgerða nái til almannavarnaaðgerða á landi, sjó og í lofti og þegar um er að ræða almannavarnaaðgerðir sem tengjast netógn. Einn af meginþáttum viðbragðskerfisins og gildandi laga er að samhæfingar- og stjórnstöð, sem starfar á vegum ríkislögreglustjóra, sér um samhæfingu aðgerða yfir landið eftir því sem þörf er á.

Samkvæmt 2. mgr. fer lögreglustjóri með samhæfingu og stjórn almannavarnaaðgerða í héraði í viðkomandi lögregluumdæmi og er þetta til samræmis við gildandi lög.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að Landhelgisgæsla Íslands beri almennt ábyrgð á stjórn og samhæfingu almannavarnaaðgerða á sjó og í lofti. Þetta er nýmæli en felur þó ekki í sér breytingu á núverandi framkvæmd. Eins og fram kemur í gildandi lögum felur stjórn aðgerða m.a. í sér skipulag björgunar- og hjálparstarfs vegna hættu eða tjóns sem getur eða hefur skapast og að stýra neyðaraðgerðum í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð. Rétt er að árétta að í hverri og einni aðgerð ber hver og einn aðili sem að henni kemur ábyrgð á sínum

verkþætti í samræmi við sviðsábyrgð. Þá er rétt að geta þess að samhliða almannavarnaaðgerð getur einnig verið um að ræða aðgerð lögreglu á grundvelli lögreglulaga, nr. 90/1996, eða aðgerð lögreglu á grundvelli laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, en það getur t.d. átt við þegar um er að ræða rannsóknaraðgerðir lögreglu eða vopnaðar aðgerðir lögreglu.

Um 27. gr.

Ákvæðið fjallar um samhæfingarstöð sem kallast samhæfingar- og stjórnstöð í gildandi lögum um almannavarnir. Með frumvarpinu er lagt til að stöðin heiti samhæfingarstöð sem fangar betur þá starfsemi sem hún sinnir, sem er fyrst og fremst samhæfing almannavarnaaðgerða. Ákvæðið er efnislega sambærilegt ákvæði gildandi laga um almannavarnir hvað viðkemur hlutverki og verkefnum stöðvarinnar en lagðar eru til breytingar varðandi stjórnun hennar.

Greining sem hefur verið gerð á almannavarnakerfinu hefur leitt í ljós að stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar hefur ekki þótt þjóna tilgangi sínum sem skyldi. Því er lagt til að stjórnin verði lögð niður og starfræksla samhæfingarstöðvar færð til ríkislögreglustjóra. Í þessu samhengi er rétt að benda á að með frumvarpi þessu er lagður til nýr samráðsvettvangur ríkislögreglustjóra sem m.a. er ætlað að tryggja aðkomu þeirra aðila sem áttu sæti í stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar.

Í 1. mgr. er einnig, líkt og er í gildandi lögum, lagt til að í samhæfingarstöð fari fram samhæfing almannavarnaaðgerða og ráðast viðbrögð og aðgerðir af almannavarnastigi, sbr. 25. gr. frumvarpsins, og viðeigandi viðbragðsáætlun. Þá er tekið fram að samhæfing viðbragða og hvers kyns aðgerða við leit og björgun á landi, sjó og í lofti geti farið fram í samhæfingarstöðinni þrátt fyrir að ekki hafi verið tekin ákvörðun um almannavarnastig. Í einstaka viðbragðsáætlunum er hægt að útfæra nánar hver aðkoma samhæfingarstöðvarinnar skal vera hverju sinni. Þá er gert ráð fyrir því að ríkislögreglustjóri sjái um starfrækslu samhæfingarstöðvar, þ.e. rekstur og innra skipulag stöðvarinnar, og er það til samræmis við þá breytingu að leggja niður stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar og færa stjórnun hennar til ríkislögreglustjóra.

Samkvæmt 2. mgr. skal ríkislögreglustjóri virkja samhæfingarstöð þegar nauðsyn krefur að mati ríkislögreglustjóra eða þeirra sem koma að stjórn leitar, björgunar eða viðbragða við almannavarnaástandi. Sambærilegt ákvæði má finna í gildandi lögum en í frumvarpi þessu er lögð áhersla á að ríkislögreglustjóri og viðbragðsaðilar meti nauðsyn þess að samhæfingarstöð skuli virkjuð.

Við samhæfingu almannavarnaaðgerða getur reynt á samspil á milli ákvörðunar- og stjórnunarréttar ríkislögreglustjóra í almannavarnaástandi og sviðsábyrgð annarra aðila innan kerfisins. Ríkislögreglustjóri hefur á grundvelli gildandi laga mikilvægar valdheimildir sem snúa að skipulagningu innan samhæfingar- og stjórnstöðvar. Þetta getur til að mynda falið í sér valdheimildir til þess að skipuleggja ýmislegt sem varðar almannavarnaviðbrögð, svo sem aðkomu annarra stjórnvalda. Mælt er fyrir um í 3. mgr. ákvæðisins að ríkislögreglustjóri stýri samhæfingarstöðinni og samhæfingu aðgerða og er markmiðið ekki að gera breytingu á gildandi fyrirkomulagi heldur öllu heldur að kveða skýrar á um hver stýri samhæfingu aðgerða í samhæfingarstöðinni. Í ákvæðinu er jafnframt mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri geti stýrt samhæfingu aðgerða sameiginlega með öðrum á grundvelli viðbragðsáætlunar

Þegar ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um að lýsa yfir almannavarnastigi virkjar hann viðbúnað en í því felst m.a. að samhæfingarstöð er sett í viðbragðsstöðu. Samhæfingarstöðinni er stjórnað af starfsmönnum sem hafa fengið þjálfun og reynslu í viðbrögðum á hættustundu en þar skulu einnig eiga sæti fulltrúar viðeigandi viðbragðsaðila. Hverjir eru kallaðir til starfa

í samhæfingarstöðinni ræðst af því verkefni sem almannavarnakerfið stendur frammi fyrir hverju sinni og viðeigandi viðbragðsáætlun. Um þetta er fjallað í 4. mgr. ákvæðisins auk þess sem kveðið er á um að viðbragðsaðilum beri skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem fer með forystu í samhæfingu aðgerða innan samhæfingarstöðvar í samræmi við viðbragðsáætlun.

Í 5. mgr. er mælt fyrir um heimild ríkislögreglustjóra til þess að óska eftir aðkomu annarra aðila en þeirra sem tilgreindir eru í viðbragðsáætlun til að starfa í samhæfingarstöðinni hverju sinni. Þessi heimild samræmist því að ríkislögreglustjóri stýri samhæfingarstöðinni og samhæfingu aðgerða en rétt þykir að árétta að hann geti óskað eftir aðkomu annarra þegar á reynir. Samhæfing aðgerða krefst sveigjanleika til þess að geta brugðist hratt við ófyrirséðum aðstæðum og getur ríkislögreglustjóri því beitt þessari heimild þegar þörf krefur.

Nauðsynlegt er að taka sérstaklega fram hvernig leyst er úr ágreiningi milli aðila um fyrirmæli í samhæfingarstöðinni og því er, líkt og í gildandi lögum, lagt til að ríkislögreglustjóri taki endanlega ákvörðun, sbr. 6. mgr., og verður henni ekki skotið til ráðherra.

Þá er í 7. mgr., líkt og í gildandi lögum, mælt fyrir um að kostnaður af starfsemi samhæfingarstöðvar greiðist úr ríkissjóði.

Um 28. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um heimild ríkislögreglustjóra til að stofna tímabundið þjónustumiðstöð og er ákvæðið í meginatriðum byggt á 14. gr. gildandi laga um almannavarnir.

Á grundvelli 1. mgr. er ríkislögreglustjóra heimilt að stofna tímabundið þjónustumiðstöð samhliða rekstri samhæfingarstöðvar. Verkefni þjónustumiðstöðvarinnar felur einkum í sér félagslegan stuðning við þá sem þurfa að takast á við afleiðingar tiltekins atburðar eða áfalls en í því felst m.a. upplýsingagjöf til almennings, ráðgjöf og áþreifanlegur og sálrænn stuðningur. Þá getur jafnframt verið unnt að veita starfsfólki sveitarfélags og sveitarstjórnum stuðning í þjónustumiðstöðinni.

Grundvallaratriði er að starfsemi þjónustumiðstöðvarinnar er markaður ákveðinn tími en markmiðið með henni er að aðstoða þá sem glíma við afleiðingar hamfara. Starfsemi þjónustumiðstöðvarinnar er að jafnaði umfangsmest í upphafi, fyrstu vikurnar og mánuðina, þó að það geti dregist eftir umfangi og eðli þeirra atburða sem um ræðir.

Í 2. og 3. mgr. er lögð áhersla á að viðeigandi aðilar veiti liðsinni sitt á meðan þjónustumiðstöðin er starfrækt og að samráð skuli haft við hlutaðeigandi sveitarstjórnir og eftir atvikum neyðarstjórnir. Yfirleitt bera sveitarfélög í landinu hitann og þungann af því að veita íbúum þjónustu eftir áföll. Hlutverk stjórnvalda, þar á meðal tímabundinnar þjónustumiðstöðvar, er fyrst og fremst að styðja við bakið á sveitarfélögum til að hægt sé að sinna þjónustu við borgarana í kjölfar áfalls í samfélaginu.

Sjálfstjórn sveitarfélaga er rík hér á landi og byggist á því að með stjórn þeirra fer sérstaklega kjörin sveitarstjórn sem ber ábyrgð á starfsemi sveitarfélagsins. Á grundvelli þessa er í 4. mgr. tekið fram að stofnun þjónustumiðstöðvar hafi ekki áhrif á ábyrgð sveitarfélaga á þeim lögbundnu verkefnum sem þeim er falið að sinna enda breytist sviðsábyrgð þeirra ekki þótt þjónustumiðstöð sé rekin tímabundið í sveitarfélaginu.

Um 29. gr.

Ákvæðið fjallar um stjórn og samhæfingu almannavarnaaðgerða í héraði. Það er byggt á gildandi lögum um almannavarnir og felur ekki í sér efnislegar breytingar. Eins og í gildandi lögum um almannavarnir fer lögreglustjóri með stjórn aðgerða í héraði og situr í aðgerðastjórn.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að lögreglustjóri skuli virkja viðeigandi viðbragðsáætlun þegar þörf sé á og kalla aðgerðastjórn saman. Í gildandi lögum er ekki mælt fyrir um þetta en rétt er að tilgreina það svo að enginn vafi sé á því hver sinni þessu hlutverki þegar atburðir eiga sér stað sem krefjast aðkomu almannavarnakerfisins.

Með sama hætti og í gildandi lögum er í 2. mgr. mælt fyrir um hverjir eigi sæti í aðgerðastjórn. Sú breyting er gerð frá gildandi lögum að fulltrúi almannavarnanefnda á ekki fast sæti í aðgerðastjórn. Ástæðan er sú að almannavarnanefndir gegna takmörkuðu hlutverki þegar kemur að aðgerðunum sjálfum. Í málsgreininni er þó mælt fyrir um að í aðgerðastjórn eigi sæti aðrir viðbragðsaðilar í samræmi við viðbragðsáætlanir auk þess sem lögreglustjóra sé heimilt að kalla inn í aðgerðastjórn aðra aðila sem tengjast aðgerð hverju sinni. Með þessu er sveigjanleiki tryggður þegar aðgerðastjórn er mönnuð.

Í 3. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um að viðbragðsaðili geti óskað eftir því að samhæfingarstöð annist stjórn aðgerða vegna tiltekinnar hættu og kveðið á um að áður en ákvörðun sé tekin skuli kanna afstöðu viðkomandi lögreglustjóra til beiðninnar.

Um 30. gr.

Ákvæðið byggist á 2. mgr. 11. gr. gildandi laga þar sem mælt er fyrir um að lögreglustjóri tilnefni vettvangsstjóra og er með ákvæðinu ekki gerð breyting þar á. Hins vegar er í ákvæðinu mælt fyrir um heimild lögreglustjóra eða vettvangsstjóra til að kalla saman vettvangsstjórn ef hann telur þörf á. Í framkvæmd fer vettvangsstjóri í mörgum tilvikum með stjórn og samhæfingu aðgerða á vettvangi ásamt vettvangsstjórn en í gildandi lögum er ekki mælt fyrir um það fyrirkomulag. Því er lagt til að mæla fyrir um að lögreglustjóri eða vettvangsstjóri geti kallað saman vettvangsstjórn, eftir því sem þörf er á, til að endurspegla betur núverandi framkvæmd og tryggja viðeigandi sveigjanleika.

Samkvæmt skipulagi almannavarna er lögreglustjóri og aðgerðastjórn næsta stjórnstig fyrir ofan vettvangsstjóra. Þessi stigskipting endurspeglast ekki með fullnægjandi hætti í gildandi lögum og er 2. mgr. því ætlað að bæta úr því. Vettvangsstjóri fer með stjórn aðgerða á vettvangi, eftir atvikum á grundvelli fyrirmæla frá lögreglustjóra eða aðgerðastjórn en þau eiga jafnframt að styðja þá sem fara með stjórn á vettvangi.

Um 31. gr.

Ákvæðið fjallar um stjórn og samhæfingu almannavarnaaðgerða á sjó og í lofti. Í gildandi lögum er mælt fyrir um aðgerðastjórn í héraði, sem er í höndum lögreglustjóra, en hvergi minnst á hvernig stjórn og samhæfing almannavarnaaðgerða er háttað á sjó og í lofti. Það er Landhelgisgæsla Íslands sem fer með aðgerðastjórn á hafi úti og í lofti í samræmi við gildandi lög og er talið rétt að lög um almannavarnir endurspegli það til samræmis við ákvæði um stjórn og samhæfingu almannavarnaaðgerða í héraði.

Um 32. gr.

Ákvæðið er nýmæli og fjallar um neyðarstjórn sveitarfélaga sem hefur það hlutverk að samhæfa aðgerðir og grípa til neyðarráðstafana þegar neyðarástand skapast til að forgangsraða lögbundinni þjónustu, samfélagslega mikilvægri starfsemi, tryggja almannaheill og lágmarka hugsanlegan samfélagslegan skaða.

Frumskylda sveitarfélaga er að stuðla að öryggi og velferð íbúanna og þegar sveitarfélög framkvæma greiningu á áhættu og áfallaþoli þarf að meta getu þeirra til að viðhalda tiltekinni

þjónustu og mikilvægri starfsemi þegar áföll verða. Í slíku ástandi getur neyðarstjórn sveitarfélags gegnt lykilhlutverki við samhæfingu og þegar kalla þarf saman þá aðila sem koma að stjórn sveitarfélags þegar svo ber undir.

Neyðarstjórnir sveitarfélaga teljast til fastanefnda sveitarstjórnar, sbr. 37. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, og getur hver og ein sveitarstjórn í samræmi við það ákvæði útfært í samþykktum sínum hvaða heimildir neyðarstjórn sveitarfélags skuli hafa til þess að taka einstök mál til fullnaðarafgreiðslu, sbr. 1. mgr. 42. gr. laganna. Í ákveðnum neyðartilfellum getur verið mikilvægt að starfandi neyðarstjórn hafi heimildir til að taka ákvarðanir og stofna til útgjalda sem eru umfram það sem kemur fram í fjárhagsáætlun sveitarfélags en það er þá hlutverk sveitarstjórnar að afmarka heimildir neyðarstjórnar að þessu leyti í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um heimild sveitarfélags til að skipa neyðarstjórn sem hægt er að virkja í samræmi við viðbragðsáætlanir. Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hefur lagt til að sveitarfélög stofni neyðarstjórnir til þess að geta brugðist sem best við áföllum og hafa mörg sveitarfélög nú þegar gert það.

Sveitarstjórnir hafa ríkan sjálfsákvörðunarrétt sem byggist á því að með stjórn hvers sveitarfélags fer sérstaklega kjörin sveitarstjórn sem ber ábyrgð á starfsemi þess. Sveitarstjórnarlög byggjast á því að sveitarstjórn taki veigamiklar ákvarðanir um málefni sveitarfélagsins en slíkar ákvarðanir geta haft mikil áhrif á íbúana og jafnvel á þjóðfélagið allt. Talið er rétt að mæla fyrir um heimild sveitarfélags til að hafa starfandi neyðarstjórn í samræmi við það sem að framan greinir, þ.e. að neyðarstjórnir teljist til fastanefnda sveitarstjórnar þar sem hver og ein útfæri í samþykktum sínum hvaða heimildir neyðarstjórnin skuli hafa til að taka mál til fullnaðarafgreiðslu.

Eins og mælt er fyrir um í 2. mgr. er hlutverk neyðarstjórnar fyrst og fremst að samhæfa aðgerðir og grípa til viðeigandi ráðstafana vegna neyðarástands til að tryggja grunnþjónustu sveitarfélaga og órofna starfsemi þegar á reynir.

Lögreglustjórar fara með stjórn aðgerða hver í sínu umdæmi þegar almannavarnastigi hefur verið lýst yfir og í samræmi við það er í 3. mgr. mælt fyrir um að neyðarstjórn beri að veita aðgerðastjórn upplýsingar um starfsemi sína og fara að fyrirmælum hennar vegna aðgerða til þess að fyrirbyggja eða bregðast við vá.

Um 33. gr.

Í greininni er sérstaklega mælt fyrir um samhæfingu og stjórn aðgerða vegna náttúruvár. Með náttúruvá er átt við þau öfl umhverfis og náttúru sem geta valdið líkams- eða heilsutjóni, umhverfisspjöllum eða eignatjóni. Til náttúruvár teljast m.a. eldgos, eldingar, gróðureldar, jarðskjálftar, ofanflóð, jökulhlaup, flóð og fárviðri. Rétt er að hafa í huga að sett hafa verið lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 49/1997, sem eru sérlög um snjóflóð og skriðuföll. Þar er mælt fyrir um m.a. hvernig samráði skuli hagað er varðar viðvörun um staðbundna snjóflóðahættu og rýmingar vegna bæði snjó- og ofanflóða.

Á grundvelli laga um Veðurstofu Íslands, nr. 70/2008, og reglugerða settra á grundvelli þeirra vaktar stofnunin hættu á snjóflóðum, vatnsflóðum, aurskriðum, jarðskjálftum, eldgosum, hlaupum, sjávarflóðum og ísingu svo og hafísútbreiðslu og sendir út viðvaranir og upplýsingar til að draga úr hættu á manntjóni og öðrum skaða. Þá vinnur stofnunin hættumat vegna náttúruhamfara að beiðni m.a. almannavarnayfirvalda.

Ákvörðun um almannavarnastig hefur þann tilgang að virkja viðbragðskerfi almannavarna vegna tiltekinnar neyðar eða vár sem stendur yfir eða telst yfirvofandi. Af eðli máls leiðir að slík ákvörðun skal ekki aðeins snúa að almannavarnastiginu sem um ræðir heldur einnig því

hvaða vá er um að ræða og nánar hvaða svæði eða starfsemi falli þar undir. Því er ljóst að Veðurstofa Íslands gegnir veigamiklu hlutverki í almannavarnakerfinu og er í 1. mgr. lagt til að mæla fyrir um að ákvörðun um almannavarnastig vegna náttúruvár skuli tekin í samráði við Veðurstofu Íslands ef unnt er. Í samræmi við það sem kemur fram í skýringum við 25. gr. frumvarpsins skal jafnframt hafa samráð við hlutaðeigandi lögreglustjóra þegar tekin er ákvörðun um óvissu-, hættu- eða neyðarstig.

Aðrar málsgreinar ákvæðisins þarfnast ekki skýringar.

Um 34. gr.

Í greininni er mælt fyrir um samhæfingu og stjórn borgaralegra aðgerða vegna hernaðarógna. Með hernaðarógn er átt við ógnir frá her erlends ríkis, þ.e. liðsafla sem skipulagður er, þjálfaður og útbúinn samkvæmt landslögum viðkomandi ríkis auk manna sem eru hernum til stuðnings og starfa á ábyrgð og undir stjórn hans. Samkvæmt varnarmálalögum, nr. 34/2008, og forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta, nr. 5/2025, er kveðið á um að utanríkisráðuneytið fari með yfirstjórn varnarmála og mótun og framkvæmd öryggis- og varnarstefnu Íslands á alþjóðavettvangi. Í gildi er löggjöf um varnarmálatengda starfsemi á Íslandi, þ.m.t. lagaramma um verkefni íslenskra stjórnvalda á sviði öryggis- og varnarmála og aðskilnað þeirra frá öðrum verkefnum stjórnvalda sem eru borgaraleg í eðli sínu, svo sem löggæslu og almannavarna. Með öryggis- og varnarmálum er aðallega verið að vísa til mála sem snúa að samstarfi Íslands við önnur ríki og alþjóðastofnanir á sviði landvarna sem og varna gegn öðrum hættum og ógnum sem steðjað geta að íslensku þjóðinni og íslensku forráðasvæði og eiga upptök sín í hinu alþjóðlega samfélagi.

Ákvörðun um almannavarnastig hefur þann tilgang að virkja viðbragðskerfi almannavarna vegna tiltekins áfalls eða vár sem stendur yfir eða telst yfirvofandi. Af eðli máls leiðir að slík ákvörðun skal ekki aðeins snúa að almannavarnastiginu sem um ræðir heldur einnig því hvaða vá er um að ræða og nánar hvaða svæði eða starfsemi falli þar undir. Af framangreindu er ljóst að sá ráðherra sem fer með varnarmál gegnir lykilhlutverki hvað varðar hernaðarógn og því er í 1. mgr. lagt til að ákvörðun um almannavarnastig af því tagi skuli tekin í samráði við þann ráðherra sem fer með varnarmál, ef unnt er.

Í þessu frumvarpi er gengið út frá því að ríkislögreglustjóri stýri samhæfingarstöðinni og samhæfingu borgaralegra aðgerða vegna hernaðarógna í samráði við hlutaðeigandi lögreglustjóra og Landhelgisgæslu Íslands, sbr. 2. mgr.

Ákvæði 3. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að um stjórn aðgerða í héraði vegna hernaðarógnar fari eftir 29. gr. frumvarpsins. Ef aðstæður krefjast þess getur ríkislögreglustjóri hins vegar farið með stjórn borgaralegra aðgerða í héraði vegna hernaðarógna í samráði við viðkomandi lögreglustjóra og gefið lögreglumönnum fyrirmæli þar að lútandi, sbr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996. Í h-lið 1. mgr. 5. gr. þeirra laga er mælt fyrir um að hlutverk ríkislögreglustjóra sé m.a. að hafa með höndum yfirstjórn eða gefa fyrirmæli um framkvæmd einstakra löggæsluverkefna sem krefjast viðamikils undirbúnings eða þátttöku lögreglumanna úr fleiri en einu umdæmi. Þannig er nú þegar í lögum heimild fyrir ríkislögreglustjóra til þess að taka í sínar hendur ákveðin löggæsluverkefni, svo sem stjórn lögregluaðgerða, þegar almannavá eða hættuástand kallar á samhæfingu lögregluliða. Þar sem þetta ákvæði lögreglulaga er undantekning frá þeirri meginreglu að lögreglustjórar fari með lögreglustjórn hver í sínu umdæmi er í 5. gr. lögreglulaga gert ráð fyrir að leitað verði samþykkis dómsmálaráðherra hverju sinni áður en ríkislögreglustjóri tekur stjórn lögregluaðgerða í sínar hendur og að ákvörðunin sé kynnt viðkomandi lögreglustjórum. Mikilvægt er að kveða á um þetta í lögum um almannavarnir en við meiri

háttar vá, svo sem vegna hernaðarógna, getur lögregla þurft að viðhafa mikinn viðbúnað vegna aukins álags.

Ákvæði 5. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Um 35. gr.

Í greininni er sérstaklega mælt fyrir um samhæfingu og stjórn aðgerða vegna heilbrigðisvár.

Í 1. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um að ákvörðun ríkislögreglustjóra um almannavarnastig vegna heilbrigðisvár skuli tekin í samráði við sóttvarnalækni. Ríkislögreglustjóra ber þannig að hafa samráð við sóttvarnalækni nema nauðsynlegt sé að taka ákvörðun um almannavarnastig án tafar og samráði verði ekki við komið. Í þeim tilvikum er þó gert ráð fyrir því að ríkislögreglustjóri hafi samráð við sóttvarnalækni eins fljótt og auðið er. Við ákvörðun ríkislögreglustjóra um almannavarnastig vegna heilbrigðisvár er nú þegar viðhaft ríkt samráð við sóttvarnalækni. Sem dæmi má nefna að samkvæmt landsáætlun vegna heimsfaraldurs er gert ráð fyrir því að ákvörðun um almannavarnastig sé tekin eftir að niðurstöður bráðabirgðaáhættumats sóttvarnalæknis liggja fyrir. Því er lagt til að mæla fyrir um þetta samráð í lögum.

Í gildandi lögum um almannavarnir er almennt gert ráð fyrir því að samhæfing aðgerða í almannavarnaástandi fari fram á grundvelli viðeigandi viðbragðsáætlana þó að það komi ekki skýrlega fram. Í viðbragðsáætlun eru ýmis atriði sem snúa að viðbrögðum við almannavarnaástandi útfærð og er m.a. mælt fyrir um tiltekna samhæfingu og stjórn aðgerða. Að endingu tekur þó ríkislögreglustjóri ákvarðanir um samhæfingu aðgerða í samhæfingarstöðinni, ef á reynir, á grundvelli ákvörðunarvalds og stjórnunarréttar um ráðstafanir í samhæfingarstöð.

Í þessu frumvarpi er gengið út frá því að ríkislögreglustjóri stýri samhæfingarstöðinni og samhæfinu aðgerða þó að það geti eftir atvikum verið gert sameiginlega með öðrum aðilum á grundvelli viðbragðsáætlana. Þrátt fyrir að yfirstjórn með samhæfingu aðgerða sé almennt í höndum ríkislögreglustjóra eru þær ráðstafanir sem gripið er til í neyð eða þegar hætta er yfirvofandi eftir sem áður í höndum þeirra sem fara með ábyrgð í samræmi við sviðsábyrgðar- og samkvæmnisreglu almannavarna.

Stjórn sóttvarna er í höndum sóttvarnalæknis en meðal mikilvægustu verkefna hans er að fylgjast með útbreiðslu smitsjúkdóma og eiga frumkvæði að því að skipuleggja og beita sóttvarnaráðstöfunum. Af þeim viðbragðsáætlunum sem hafa verið gerðar vegna farsótta, svo sem landsáætlun vegna heimsfaraldurs, er ljóst að sóttvarnalæknir gegnir lykilhlutverki hvað varðar viðbrögð almannavarna við farsóttum og því eðlilegt að samhæfing aðgerða vegna þeirra sé í samráði við hann.

Í samræmi við skýringu við 25. gr. skal jafnframt hafa samráð við hlutaðeigandi lögreglustjóra þegar um er að ræða ákvörðun um óvissu-, hættu- eða neyðarstig.

Um 36. gr.

Í greininni er sérstaklega mælt fyrir um samhæfingu og stjórn aðgerða vegna netógnar. Í 1. mgr. er lagt til að þegar ríkislögreglustjóri tekur ákvarðanir um almannavarnastig vegna netógnar skuli hann hafa samráð við netöryggissveitina CERT-IS, ef unnt er. Ríkislögreglustjóra ber þannig að hafa samráð við netöryggissveitina CERT-IS nema nauðsynlegt sé að taka ákvörðun um almannavarnastig án tafar og samráði verði ekki við komið. Í þeim tilvikum er þó gert ráð fyrir því að ríkislögreglustjóri hafi samráð við netöryggissveitina eins fljótt og auðið er. Netöryggissveitin CERT-IS gegnir hlutverki landsbundins öryggis- og viðbragðsteymis vegna ógna, atvika og áhættu er varðar net- og upplýsingaöryggi og er markmið hennar

að geta gefið bestu mögulegu mynd af stöðu netöryggis á Íslandi hverju sinni og miðla reglulega stöðumati til netöryggisráðs.

Netöryggissveitin gegnir lykilhlutverki í viðbúnaðaráætlun almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og er virkt samstarf á milli þessara aðila um ástandsmat og viðbrögð. Lagt er til að mæla fyrir um þetta samráð í lögum þar sem ljóst er að virkt samstarf á sér stað og þarf að eiga sér stað á milli netöryggissveitar og ríkislögreglustjóra um almannavarnir.

Í gildandi lögum um almannavarnir er almennt gert ráð fyrir því að samhæfing aðgerða í almannavarnaástandi fari fram á grundvelli viðeigandi viðbragðsáætlana þó að það komi ekki skýrlega fram. Í viðbragðsáætlun eru ýmis atriði sem snúa að viðbrögðum við almannavarnaástandi útfærð og er m.a. mælt fyrir um tiltekna samhæfingu og stjórnun aðgerða. Að endingu tekur þó ríkislögreglustjóri ákvarðanir um samhæfingu aðgerða í samhæfingarstöðinni, ef á reynir, á grundvelli ákvörðunarvalds og stjórnunarréttar um ráðstafanir í samhæfingarstöð.

Samkvæmt frumvarpinu stýrir ríkislögreglustjóri samhæfingarstöðinni og samhæfingu aðgerða þó að það geti eftir atvikum verið gert sameiginlega með öðrum aðilum á grundvelli viðbragðsáætlana. Þrátt fyrir að yfirstjórn með samhæfingu aðgerða sé almennt í höndum ríkislögreglustjóra eru þær ráðstafanir sem gripið er til í neyð eða þegar hætta er yfirvofandi eftir sem áður á hendi þeirra sem fara með ábyrgð í samræmi við sviðsábyrgðar- og samkvæmnisreglu almannavarna. Í samræmi við framangreint hlutverk netöryggissveitarinnar CERT-IS er eðlilegt að mæla fyrir um að samhæfing aðgerða vegna netógnar skuli vera í samráði við netöryggissveitina.

Í samræmi við það sem kemur fram í skýringum við 25. gr. skal jafnframt hafa samráð við hlutaðeigandi lögreglustjóra þegar um er að ræða ákvörðun um óvissu-, hættu- eða neyðarstig.

Í 4. mgr. er lagt til að þegar almannavarnastigi hefur verið lýst yfir vegna netógnar skuli virkja stjórnstöð netöryggissveitarinnar CERT-IS. Stjórnstöðin vinnur náið með samhæfingarstöðinni og gegnir mikilvægu hlutverki sem er nánar útfært í viðbragðsáætlun þar um. Stjórnstöðin er til stuðnings við samhæfingarstöðina og til taks ef á reynir.

Um 37. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um aðgengi samhæfingarstöðvar og viðbragðsaðila að neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi og að ráðherra sé heimilt að fela aðila í opinberri eigu rekstur kerfisins. Ákvæðið er efnislega sambærilegt 3. mgr. 12. gr. gildandi laga um almannavarnir en tilgreint er sérstaklega til viðbótar að þessir aðilar skuli hafa aðgang að áreiðanlegu neyðarafli.

Um 38. gr.

Ákvæðið fjallar um aðgengi fjölmiðla og samstarf þeirra við viðbragðsaðila í almannavarnaástandi. Fjölmiðlar gegna veigamiklu eftirlits- og upplýsingahlutverki og er ein af grunnskyldum þeirra að miðla upplýsingum um hvers kyns þjóðfélagsmálefni. Málefni almannavarna og hlutverk þeirra eiga brýnt erindi við almenning og sérstaklega þegar hætta steðjar að. Því er mikilvægt að viðbragðsaðilar eigi samstarf við fjölmiðla til að tryggja að þeir geti sinnt hlutverki sínu með fullnægjandi hætti. Á grundvelli frumvarpsins hafa stjórnvöld tilteknar valdheimildir til þess að bregðast við skjótt og markvisst þegar hættuástand kemur upp, svo sem með því að takmarka aðgengi að tilteknum svæðum. Þau ákvæði sækja stoð í þá frumskyldu sem hvílir á stjórnvöldum að grípa til aðgerða til að vernda líf og heilsu almennings þegar hættuástand ríkir. Við slíkar aðstæður verður almennt að veita stjórnvöldum svigrúm til að meta nauðsyn aðgerða á hverjum tíma. Þær takmarkanir sem stjórnvöld kunna að þurfa að setja fjölmiðlum varðandi upplýsingaöflun og miðlun upplýsinga í almannavarnaástandi þarf að meta með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum og hlutverki fjölmiðla.

Um V. kafla.

Í kaflanum er fjallað um valdheimildir stjórnvalda og borgaralegar skyldur þegar hætta steðjar að. Í meginatriðum er byggt á gildandi lögum þó að nokkur atriði séu útfærð nánar, svo sem beiðni og boð um alþjóðlega aðstoð. Eins og fjallað er um í stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum má gera ráð fyrir að í umfangsmiklum hamförum geti þurft að leita eftir erlendri aðstoð. Sú aðstoð getur verið af ýmsum toga. Gildandi lög um almannavarnir hafa að geyma heimild fyrir ríkislögreglustjóra til að óska eftir aðstoð hjálparliðs erlendis frá í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að en með frumvarpi þessu er afmarkað nánar hvernig taka skuli ákvörðun um beiðni eða hvort þiggja skuli boð um alþjóðlega aðstoð.

Um 39. gr.

Ákvæðið fjallar um valdheimildir lögreglustjóra á hættustundu og er efnislega samhljóða 23. gr. gildandi laga.

Um 40. gr.

Ákvæðið fjallar um heimildir ráðherra til að taka fasteignir eða lausafé leigunámi og er ákvæðið efnislega samhljóða 25. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að gera megi hverjar þær breytingar á fasteignum og lausafjármunum sem þörf er á til að koma að tilætluðum notum. Þrátt fyrir þessa heimild ber að gæta að meðalhófi og ekki breyta fasteign eða lausafjármunum meira en þörf er á.

Um 41. gr.

Ákvæðið fjallar um heimild ríkislögreglustjóra til þess að grípa til aðgerða á hættustundu. Eins og fram kemur í orðskýringum, sbr. 3. gr. frumvarpsins, er með hættustund átt við ástand sem varir frá því hættustigi, neyðarstigi eða þjóðarvá er lýst yfir og þar til því hefur verið aflýst. Heimild þessi byggir á sjónarmiðum um neyðarrétt, þ.e. að við ákveðnar aðstæður geti verið nauðsynlegt að grípa til aðgerða til þess að vernda lögmæta hagsmuni og varna yfirvofandi tjóni. Það er atviksbundið og ávallt háð sérstöku mati hverju sinni hvaða aðstæður heimila beitingu ákvæðisins. Fortakslaust skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar er að um raunverulega og yfirvofandi hættu sé að ræða.

Á stjórnvöldum hvílir frumkvæðisskylda til að vernda líf og heilsu manna með raunhæfum og virkum aðgerðum. Jákvæðar skyldur stjórnvalda kunna að leiða af ýmsum mannréttindareglum þegar raunveruleg og yfirvofandi hætta, til að mynda náttúruvá, ógnar lífi eða heilsu manna og eftir atvikum heimili og eignum sem og öðrum hagsmunum sem njóta verndar mannréttindareglna.

Stjórnvöld hafa í gegnum tíðina þurft að taka veigamiklar ákvarðanir til þess að vernda lögmæta hagsmuni og varna yfirvofandi tjóni. Sem dæmi má nefna ákvarðanir í tengslum við jarðhræringarnar á Reykjanesskaga vegna hækkunar varnargarða og beitingu hraunkælingar. Rétt þykir að lögfesta þessa heimild ríkislögreglustjóra til aðgerða frekar en að byggja eftirleiðis á ólögfestum neyðarrétti. Þegar um íþyngjandi aðgerðir er að ræða gagnvart almenningi, þykir rétt að aðgerðir ríkislögreglustjóra hafi skýra lagastoð þannig að réttarreglan sé aðgengileg, nægilega skýr og fyrirsjáanleg.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um heimild ríkislögreglustjóra á hættustundu til þess að grípa til aðgerða við ákveðnar neyðaraðstæður. Grundvöllur fyrir beitingu hennar er að talið sé að ekki verði ráðið við ástandið með vægari úrræðum. Þá er gerð sú krafa að stjórnvöld gangi ekki lengra en þörf krefur miðað við aðstæður hverju sinni.

Samkvæmt 2. mgr. skal ríkislögreglustjóri upplýsa ráðherra um beitingu þessarar heimildar eins fljótt og auðið er.

Um 42. gr.

Ákvæðið fjallar um heimildir ráðherra til þess að taka ákvarðanir og gefa fyrirmæli um fyrirbyggjandi aðgerðir eða ráðstafanir, neyðarbirgðir eða brottflutning fólks af hættusvæði. Sambærilegar heimildir og mælt er fyrir um í þessu ákvæði má finna í gildandi lögum um almannavarnir en þar fer ýmist ríkislögreglustjóri, ráðherra eða ríkisstjórn með ákvörðunarvald. Í frumvarpi þessu er lagt upp með, til samræmis við sviðsábyrgðarregluna, að ráðherrar taki þessar ákvarðanir eða gefi fyrirmæli að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um hver geti gefið fyrirmæli um brottflutning fólks af hættusvæði. Í gildandi lögum um almannavarnir er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri fari með þessar valdheimildir en í frumvarpinu er lagt til að ráðherra gefi fyrirmæli um brottflutning fólks af hættusvæði, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál og hlutaðeigandi lögreglustjóra.

Ákvæði þessu er fyrst og fremst ætlað að vera heimild til handa stjórnvöldum til að bregðast fumlaust við hættuástandi. Nýleg reynsla af beitingu þessarar heimildar vegna eldsumbrota á Reykjanesskaga hefur sýnt hversu viðurhlutamikil slík ákvörðun er og hvaða áskoranir ákvörðunin getur haft í för með sér fyrir fjölmörg svið samfélagsins. Með því að gera það að skyldu að fjalla um slíka ákvörðun í ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál áður en hún er tekin er miðað að því að þeir ráðherrar sem bera ábyrgð á málefnasviðum sem kunna að verða fyrir áhrifum vegna þessa séu upplýstir og geti tjáð sig um ákvörðunina. Þá er tryggt að ákvörðunin sé grundvölluð á faglegri þekkingu embættis ríkislögreglustjóra.

Heimildinni er ætlað að vera grundvöllur þess að stjórnvöld geti brugðist við hættuástandi sem samkvæmt eðli máls er tímabundið, en beita verður heimildinni af varfærni og ekki ganga lengra en þörf krefur hverju sinni til að afstýra hættu. Eins og verið hefur í tíð gildandi laga er gengið út frá því að heimildinni verði einungis beitt í undantekningartilvikum og þegar um er að ræða t.d. brottflutning sem varðar sveitarfélag í heild eins og dæmi eru um vegna jarðhræringa í Vestmannaeyjum og Grindavík eða við aðstæður sem eru sambærilegar að eðli og umfangi. Þá er í 2. málsl. 1. mgr. tekinn af allur vafi um að á meðan fyrirmæli ráðherra um brottflutning af hættusvæði eru í gildi megi enginn vera á svæðinu nema með samþykki ríkislögreglustjóra.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um heimild ráðherra til að fela ríkislögreglustjóra að gefa tímabundið út áhættumat fyrir tiltekin svæði eftir að atburður er hafinn eða ef atburður er langvarandi. Meginreglan er sú að hver og einn aðili ber ábyrgð á fyrirbyggjandi aðgerðum á sínu sviði og í samræmi við það bera viðeigandi aðilar ábyrgð á að framkvæma bæði hættu- og áhættumat. Í gildandi lögum er hins vegar hvergi mælt fyrir um hver framkvæmi áhættumat þegar atburður er hafinn eða þegar hann er langvarandi. Á grundvelli sviðsábyrgðar- og grenndarreglu eru það almennt þeir aðilar sem venjulega fara með stjórn tiltekins svæðis eða umdæmis en þegar atburður er hafinn eða hann er langvarandi getur verið nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að hafa heimild til að tryggja að framkvæmt sé áhættumat fyrir tiltekin svæði, m.a. þannig að almenningur hafi aðgang að óhlutdrægum og áreiðanlegum upplýsingum. Heimildin sem mælt er fyrir um í málsgreininni felur í sér ákveðið frávik frá sviðsábyrgðarreglunni og skal einungis beitt í undantekningartilvikum í samræmi við það.

Samkvæmt a-lið 3. mgr. getur sérhver ráðherra tekið ákvörðun um að opinberir aðilar eða einkaaðilar skuli grípa til fyrirbyggjandi aðgerða eða ráðstafana, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál. Ákvæðið

byggist á 2. og 3. mgr. 18. gr. gildandi laga um almannavarnir þar sem mælt er fyrir um víðtæka heimild ráðherra, í samráði við ríkislögreglustjóra, til að ákveða að opinberir aðilar eða einkaaðilar skuli grípa til tiltekinna fyrirbyggjandi ráðstafana og er þá vísað til sölu á vörum, veitingu þjónustu og framleiðslu í atvinnurekstri eða að sömu aðilar skuli veita aðstoð, liðsinni eða útfæra nánar einstaka þætti laganna. Heimild samkvæmt frumvarpi þessu nær til fyrirbyggjandi aðgerða á grundvelli laga en einnig annarra fyrirbyggjandi ráðstafana sem þörf er á til að bregðast við yfirstandandi eða yfirvofandi atburði.

Á undanförnum árum hefur færst í aukana að starfsemi sem áður var á hendi ríkisvaldsins færist yfir til einkaaðila. Sem dæmi má nefna starfsemi sem tengist almannavörnum, svo sem orkuinnviði og þjónustu á sviði fjarskipta. Við beitingu heimildar sem þessarar verður ávallt að gæta meðalhófs og ekki ganga lengra en þörf krefur hverju sinni. Ekki þekkjast dæmi þess að heimild sem þessari hafi verið beitt en nauðsynlegt er að hafa þennan varnagla áfram í lögum.

Í b-lið 3. mgr. er mælt fyrir um að sérhver ráðherra geti gefið út fyrirmæli um sölu og dreifingu birgða og að birgðir verði teknar eignarnámi, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál. Sambærilega heimild er varðar sölu og dreifingu nauðsynja er að finna í gildandi lögum um almannavarnir en þar er ríkisstjórninni falið það hlutverk að gefa út fyrirmælin.

Í c-lið 3. mgr. er gert ráð fyrir að einstökum ráðherrum verði heimilt, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál, að ákveða að opinberir eða einkaaðilar skuli veita aðstoð, liðsinna eða útfæra nánar einstaka þætti laganna. Sambærilega heimild er að finna í gildandi lögum, sbr. 18. gr., og þykir nauðsynlegt að hafa heimildina áfram inni.

Heimildir sem þessar hefur lengi mátt finna í lögum en upphaf þeirra má rekja til hernaðarógna í síðar heimsstyrjöldinni þegar ríkisstjórn voru veittar margvíslegar heimildir til þess að gera tilteknar ráðstafanir sem snertu birgðahald í landinu og til þess að taka vörur og verðmæti eignarnámi. Markmiðið er óbreytt, þ.e. að búa svo um að þörfum þjóðfélagsins fyrir vörur og þjónustu verði fullnægt þegar alvarlegir atburðir dynja yfir. Ekki er því um nýmæli að ræða en rétt þykir að viðeigandi ráðherra beri þessa ábyrgð í samræmi við sviðsábyrgð. Við beitingu þessarar heimildar verður ávallt að gæta meðalhófs og hafa hliðsjón af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um skilyrði eignarnáms.

Samkvæmt 4. mgr. skal leitast við, áður en ákvörðun er tekin um að einkaaðili grípi til fyrirbyggjandi aðgerða eða ráðstafana, að semja við þá einkaaðila sem ákvörðun á grundvelli 3. mgr. beinist að. Þykir þessi regla nauðsynleg með hliðsjón af meðalhófi þannig að leitast verði við að vinna með þeim aðilum sem ákvörðunin snýr að. Ljóst er að mismunandi viðmið geta gilt eftir því hvenær nauðsynlegt er að taka umrædda ákvörðun. Ef ákvörðun er tekin áður en hætta steðjar að og hún varðar fyrirbyggjandi ráðstafanir er ljóst að gera þarf ríkari kröfur um meðalhóf. Minni kröfur eru hins vegar gerðar varðandi ráðstafanir sem grípa þarf til þegar hættuástand hefur skapast. Þá er í 2. málsl. 4. mgr. áréttuð bótaskylda ríkisins vegna þess tjóns sem hlýst af fyrir viðkomandi aðila samkvæmt almennum reglum.

Ráðstafanir sem þessar kunna að fela í sér skerðingu grundvallarréttinda sem sérstaklega eru varin af stjórnarskrá og alþjóðlegum mannréttindasáttmálum. Almennt er viðurkennt að gera beri ríkari kröfur en ella til þess hvernig slíkum heimildum er beitt með tilliti almannahagsmuna sem liggja til grundvallar. Þannig er ekki nægilegt að ráðstöfun stjórnvalds hafi það að markmiði að þjóna þeim hagsmunum sem stefnt er að heldur verður einnig að liggja fyrir viðhlítandi upplýsingar um að ráðstöfun sé nauðsynleg og lögmætu markmiði verði ekki náð með öðrum og vægari hætti. Vegna þessa eru sjónarmið um meðalhóf áréttuð í 4. mgr.

ákvæðisins og mælt fyrir um að heimildinni verði aðeins beitt þegar brýn nauðsyn krefur og þegar ekki er talið að önnur vægari úrræði séu fyrir hendi.

Um 43. gr.

Ákvæðið fjallar um skyldur eigenda og umráðamanna húsnæðis til þess að fylgja fyrirmælum ríkislögreglustjóra um móttöku fólks sem hefur verið flutt brott af hættusvæði. Ákvæðið er efnislega samhljóða 26. gr. gildandi laga.

Um 44. gr.

Ákvæðið fjallar um skyldur almennings til að aðstoða við almannavarnir og er efnislega samhljóða 20. gr. gildandi laga.

Um 45. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um borgaralega skyldu við almannavarnir og er efnislega samhljóða 19. og 21. gr. gildandi laga.

Um 46. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um heimild ríkislögreglustjóra til að óska eftir alþjóðlegri borgaralegri aðstoð. Við umfangsmiklar hamfarir getur Ísland þurft að leita eftir erlendri aðstoð en hún getur verið af ýmsum toga, þ.m.t. hjálparsveitir, björgunarbúnaður, lækningatæki og leitarhundar.

Ríkislögreglustjóri á í margþættu alþjóðlegu samstarfi um almannavarnir sem m.a. gengur út á að tryggja skjót viðbrögð við aðstoðarbeiðnum á milli landa. Gildandi lög um almannavarnir hafa að geyma sambærilega heimild en markmiðið með þessu ákvæði er að útfæra nánar hlutverk ríkislögreglustjóra hvað þetta varðar.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri geti óskað eftir alþjóðlegri borgaralegri aðstoð að undangengnu heildstæðu mati á þörf, eftir samráð við viðeigandi fagráðherra og með samþykki ráðherra sem fer með málefni almannavarna. Málsgreinin er efnislega samhljóða 4. mgr. 7. gr. gildandi laga. Eðlilegt þykir að gera að skilyrði þá meginreglu að fyrirframsamþykkis ráðherra sé leitað, m.a. vegna þess að aðstoð af þessu tagi getur verið mjög kostnaðarsöm. Neyðarástand og alvarlegir atburðir gera sjaldnast boð á undan sér og upp getur komið sú staða að ekki sé hægt að bíða eftir aðkomu ráðherra. Af þeim sökum er í 2. mgr. mælt fyrir um að ef ekki sé hægt að bíða eftir samþykki ráðherra á beiðninni skuli ákvörðun ríkislögreglustjóra borin undir ráðherra eins fljótt og auðið er. Að jafnaði mun taka tíma að koma slíkri aðstoð til landsins og gefst þá svigrúm til þess að rýna málið nánar og fara yfir forsendur þess.

Í 3. mgr. er fjallað um að ráðherra skuli upplýsa aðra ráðherra eða ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál eftir því sem við á og meta hvort og hvernig eigi að upplýsa ríkisstjórn og Alþingi um beiðni um alþjóðlega aðstoð. Beiðni um alþjóðlega aðstoð getur verið af ýmsum toga, eins og áður hefur komið fram, og verið misumfangsmikil. Með ákvæðinu er ráðherra gefið svigrúm til að meta hvenær og hvernig eigi að upplýsa viðeigandi aðila í samræmi við umfang og efni þeirrar aðstoðar sem óskað er eftir.

Þá er tekið fram í 4. mgr. ákvæðisins að beiting heimildar á grundvelli ákvæðisins útiloki ekki að ríkislögreglustjóri kalli eftir erlendri aðstoð samkvæmt ákvæðum lögreglulaga. Þá er rétt að hafa í huga að heimild sú sem er mælt fyrir um í ákvæðinu kemur ekki í veg fyrir að önnur stjórnvöld geti kallað eftir erlendri aðstoð, svo sem á grundvelli samninga sem þau hafa gert.

Um 47. gr.

Ákvæðið er nýmæli og mælir fyrir um hvernig eigi að fara með boð um alþjóðlega aðstoð sem berst íslenskum stjórnvöldum. Í gildandi lögum er ekki fullnægjandi ákvæði þessa efnis en markmiðið með þessu ákvæði er að útfæra nánar hvernig taka skuli afstöðu til slíkra erinda.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri taki afstöðu til þess þegar boð um alþjóðlega borgaralega aðstoð berst íslenskum stjórnvöldum en af stöðu hans í skipulagi almannavarna hér á landi sem samhæfingaraðila og eftirlitsaðila almannavarna er ljóst að embættið er best til þess fallið að gegna slíku miðlægu hlutverki. Mikilvægt er að allir verkferlar séu skýrir og markvissir til að tryggja hraða móttöku hjálpargagna og hjálparliðs þegar á reynir og er ákvæðinu þannig ætlað að tryggja að öll boð er þetta varðar berist einum og sama aðilanum sem hefur þá yfirsýn og tryggir skilvirkni. Að sama skapi er mikilvægt að tryggja viðeigandi samráð við þær stofnanir og ráðuneyti er þetta varðar.

Þegar samfélög verða fyrir áfalli er oft ríkur vilji til þess að aðstoða þá sem í hlut eiga, svo sem með því að senda hjálparbúnað og aðrar nauðsynjar til viðkomandi ríkis. Reynsla af alþjóðlegum vettvangi hefur leitt í ljós að mikilvægt er að mæla fyrir um heimild móttökuríkis til þess að hafna boði um alþjóðlega aðstoð. Enginn býr yfir meiri þekkingu á innlendum innviðum og þörf á erlendri borgaralegri aðstoð en staðbundin stjórnvöld og því þykir rétt að ríkislögreglustjóra sé veitt heimild til að samþykkja eða hafna boði um alþjóðlega borgaralega aðstoð. Boð um aðstoð sem viðbragðsaðilar og aðrir hafa ekki raunverulega þörf fyrir getur haft í för með sér aukið álag á innviði landsins.

Um VI. kafla.

Endurreisn felur í sér ferli ákvarðana og aðgerða sem miða að því að endurheimta eða bæta lífsskilyrði samfélaga sem orðið hafa fyrir áfalli. Í því felst uppbygging sem snýr að umhverfi, innviðum og þjónustu, ásamt samfélagslegum og menningarlegum verðmætum með það að markmiði að auka áfallaþol vegna hamfara.

Í kaflanum er fjallað um þetta ferli og sviðsábyrgð afmörkuð auk þess sem mælt er fyrir um hlutverk Sambands íslenskra sveitarfélaga er varðar endurreisn. Eins og áður hefur komið fram bera sveitarfélög almennt ábyrgð á því að veita þjónustu og ráðgjöf þegar neyðarástand ríkir. Þá er í kaflanum fjallað um yfirfærslu verkefna frá almannavarnakerfinu og til sveitarfélaga aftur í kjölfar áfalla og samhæfingu aðgerða sveitarfélaga við endurreisn.

Um 48. gr.

Ákvæðið fjallar um sviðsábyrgð og endurreisn og felur í sér útfærslu á sviðsábyrgðarreglunni sem áður hefur verið fjallað um í frumvarpinu. Markmiðið með ákvæðinu er að árétta að sérhver aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins, svæðis eða umdæmis beri ábyrgð á endurreisn.

Um 49. gr.

Sveitarfélög gegna lykilhlutverki við endurreisn enda sinna þau stórum hluta opinberrar þjónustu í samfélaginu. Því er mikilvægt að þau séu vel undirbúin fyrir slík verkefni en þau geta beitt ýmsum aðferðum til að draga úr og milda afleiðingar alvarlegra atburða á samfélagið.

Samband íslenskra sveitarfélaga er sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna, sbr. 1. mgr. 98. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Það vinnur að því að efla sveitarfélögin og kemur að hvers konar hagsmunamálum þeirra. Þá mótar sambandið stefnu sveitarfélaganna til einstakra

mála og hefur í því sambandi náin samskipti við ríkisvaldið. Með hliðsjón af framangreindu hlutverki sambandsins er í þessu ákvæði mælt fyrir um aðkomu þess að endurreisn.

Eins og áður hefur komið fram bera sveitarfélögin meginþungann af því að þjónusta þá sem glíma við afleiðingar alvarlegra atburða. Því er mikilvægt að starfsmenn sveitarfélaga fái viðeigandi fræðslu um ábyrgð sína og samræmt verklag er varðar endurreisn og er í 1. mgr. ákvæðisins mælt fyrir um að Samband íslenskra sveitarfélaga skipuleggi slíka fræðslu í samráði við ríkislögreglustjóra. Þá er jafnframt áréttað að einstök sveitarfélög beri ábyrgð á því að þeirra starfsmenn hljóti þjálfun og fái slíka fræðslu.

Samkvæmt 2. mgr. skal Samband íslenskra sveitarfélaga útbúa leiðbeiningar um gerð viðbragðsáætlunar fyrir sveitarfélög um uppbyggingu eftir áföll og endurreisn. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur þá þekkingu sem til þarf. Það gegnir lykilhlutverki við að efla samstarf sveitarfélaga og er því vel til þess fallið að sjá um leiðbeiningar um gerð viðbragðsáætlunar og þá vinnu sem því fylgir. Þá er í 3. mgr. mælt fyrir um að sveitarfélög skuli gera áætlanir um uppbyggingu eftir áföll og endurreisn, sem er grundvöllur fyrir góðu og skilvirku uppbyggingarstarfi.

Um 50. gr.

Ákvæðið fjallar um tímabundna þjónustumiðstöð, sbr. 28. gr. frumvarpsins, og hversu lengi hún skuli starfrækt. Verkefni þjónustumiðstöðvar felast einkum í því að veita þeim félagslegan stuðning sem þurfa að takast á við afleiðingar tiltekins atburðar auk þess að veita starfsfólki sveitarfélags og sveitarstjórn tímabundinn stuðning. Markmið ákvæðisins er að setja viðmið um hvenær verkefnum tímabundinnar þjónustumiðstöðvar ljúki og hvernig yfirfærsla verkefna hennar til sveitarfélags eigi sér stað. Rétt er að taka fram að tímabundin stofnun og rekstur þjónustumiðstöðvar haggar ekki hlutverki sveitarfélaga samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum lögum, eftir því sem við á.

Með 1. mgr. eru sett viðmið um hvenær verkefnum tímabundinnar þjónustumiðstöðvar á grundvelli 28. gr. frumvarpsins ljúki. Þegar þjónustumiðstöðin þjónar ekki lengur tilgangi sínum eiga störf sveitarfélags að færast aftur í fyrra horf og er markmiðið ávallt að starfsemi sveitarfélags verði eðlileg á ný. Endurreisn miðar einkum að því að koma íbúum og samfélaginu á réttan kjöl og mikilvægur liður í því getur verið að veita sveitarfélagi viðeigandi aðstoð, svo sem með því að starfrækja þjónustumiðstöð tímabundið. Mikilvægt er talið að mæla fyrir um hvernig og hvenær þjónustumiðstöð hætti starfsemi þannig að þjónustan fjari ekki ómarkvisst út eða miðstöðin sé enn starfandi þegar hennar er ekki þörf. Samkvæmt ákvæðinu skal ríkislögreglustjóri meta hvenær tímabært sé að hætta starfsemi hennar að höfðu samráði við viðkomandi sveitarfélag.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að þegar ríkislögreglustjóri taki ákvörðun um að þjónustumiðstöð skuli hætta starfsemi eða að verkefni verði færð yfir til sveitarfélags skuli það tilkynnt með hæfilegum fyrirvara. Þá er gert að skilyrði að ríkislögreglustjóri skili áætlun um yfirfærslu starfseminnar til viðkomandi sveitarfélags. Áætlun er grundvallarþáttur í því að tryggja samfellu í þjónustu.

Um 51. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um samhæfingu aðgerða sveitarfélaga við endurreisn og er í 1. mgr. gert ráð fyrir að sá ráðherra sem fer með málefni sveitarfélaga fari fyrir samhæfingu aðgerða er varðar endurreisn, ef þörf er á, í samvinnu við viðkomandi sveitarfélag, önnur stjórnvöld og hlutaðeigandi aðila.

Þegar alvarlegir atburðir eiga sér stað er nauðsynlegt að hefja sem fyrst endurreisn og enduruppbyggingu þess samfélags sem glímir við afleiðingarnar og koma margir mismunandi aðilar að þeirri vinnu. Því er mikilvægt að mælt sé fyrir um í lögum hver skuli fara fyrir samhæfingu aðgerða.

Um VII. kafla.

Í kaflanum er fjallað um innri rýni á aðgerðum viðbragðsaðila. Ákvæðin eru byggð á IX. kafla gildandi laga. Með lögum nr. 39/2022 voru gerðar ákveðnar breytingar á lögum um almannavarnir sem vörðuðu m.a. rýni aðgerða. Meðal þeirra var að rannsóknarnefnd almannavarna var lögð niður og í hennar stað komið á þrepaskiptri rýni. Rýni viðbragðsaðila er órjúfanlegur hluti af starfi þeirra þar sem farið er yfir aðgerðir og lærdómur dreginn af því sem gekk vel og því sem hefði mátt fara betur.

Á þeim fjórum árum sem liðið hafa frá því að fyrirkomulagi rýni á aðgerðum viðbragðsaðila var breytt hafa nokkrar aðgerðir almannavarna hlotið innri rýni. Hefur það almennt þótt gefast vel. Með hinu nýja fyrirkomulagi er tryggt að ávallt fari fram innri rýni á viðbrögðum þegar lýst hefur verið yfir almannavarnastigi auk þess sem heimilt er að láta fara fram ytri rýni þegar það telst nauðsynlegt. Þannig getur umfang rýni tekið mið af þörfum hverju sinni. Viðbragðsaðilar hafa þó gagnrýnt þetta fyrirkomulag og bent á umfangið sem í því felst. Þar af leiðandi er lagt til að almannavarnadeild ríkislögreglustjóra skuli taka ákvörðun um hvort halda skuli rýnifundi með fulltrúum viðbragðsaðila í kjölfar þess að almannavarnastigi hefur verið aflétt.

Rétt er að hafa í huga að andspænis yfirvofandi hættu hafa stjórnvöld ekki aðeins heimild til að grípa til ráðstafana heldur hvílir jafnframt á þeim frumkvæðisskylda þannig að þau verða að bregðast við. Þá hefur stjórnvöldum við slíkar aðstæður almennt verið gefið töluvert svigrúm til að meta nauðsyn aðgerða á hverjum tíma. Vegna þessa er heimilt að láta rýna bæði aðgerðir og aðgerðaleysi viðbragðsaðila.

Um 52. gr.

Ákvæðið fjallar um rýnifundi ríkislögreglustjóra og byggist á 28. gr. gildandi laga um almannavarnir. Í lögunum er mælt fyrir um að ríkislögreglustjóri skuli ávallt halda rýnifundi í kjölfar þess að almannavarnastigi hefur verið aflétt og skuli boða þá viðbragðsaðila sem voru virkjaðir vegna aðgerða eða fyrirhugaðra aðgerða á fundinn. Fram hefur komið gagnrýni á þetta fyrirkomulag þar sem í mörgum tilfellum er ekki talin þörf á því og allir viðbragðsaðilar sammála um það. Því er lögð til sú breyting að almannavarnadeild ríkislögreglustjóra skuli taka ákvörðun um hvort halda skuli rýnifund með fulltrúum viðbragðsaðila í kjölfar þess að almannavarnastigi hefur verið aflétt. Ef ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um að halda ekki rýnifund geta viðbragðsaðilar óskað eftir því að rýnifundur verði haldinn og þá ber ríkislögreglustjóra að halda fund. Með þessu fyrirkomulagi er leitast við að tryggja að ávallt sé tekin rökstudd afstaða til þess hvort halda skuli rýnifund og sá varnagli innbyggður að aðrir viðbragðsaðilar sem komu að málum geti óskað eftir því að rýni fari fram.

Reynslan hefur sýnt að almannavarnastig getur varað í langan tíma og breyting orðið á því á hvaða almannavarnastigi ástand er metið. Því er í greininni líkt og í gildandi lögum kveðið á um að heimilt sé að halda slíkan rýnifund þótt almannavarnastigi hafi ekki verið aflétt ef ástæða er til.

Rýnifundur er fyrsta skrefið í hinu þrepaskipta ferli sem hefur verið komið á fót. Með því að kveða á um skyldu ríkislögreglustjóra til að halda fund eftir að almannavarnastigi hefur verið aflétt, varðveita fundargerð og fylgja því eftir að gripið sé til viðeigandi úrbóta eða

aðgerða er skýrt að ábyrgð og eftirfylgni liggur hjá ríkislögreglustjóra í samræmi við eftirlits- og samræmingarhlutverk hans. Þá er kveðið á um að fundargerðir rýnifundar skuli sendar viðkomandi viðbragðsaðilum, samráðshópi ríkislögreglustjóra og ráðherrum en slík fundargerð getur gefið samráðshópnum og/eða ráðherra ástæðu til að óska eftir aðkomu rannsóknarnefndar almannavarna.

Um VIII. kafla.

Kaflinn fjallar um rannsóknarnefnd almannavarna. Með lögum um almannavarnir, nr. 82/2008, var sett á fót rannsóknarnefnd almannavarna. Hún var lögð niður með lögum um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 39/2022, og í hennar stað komið á þrepaskiptri rýni. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að þeim lögum kemur fram að rannsóknarnefndin hafi einungis einu sinni hafið rannsókn samkvæmt hlutverki sínu og að hún hafi hvorki verið fjármögnuð né skilað skýrslu á grundvelli laganna. Hlutverk rannsóknarnefndar almannavarna var í gildistíð eldri laga að rýna og meta framkvæmd aðgerða almannavarna með það að markmiði að draga lærdóm af þeirri reynslu sem hafði hlotist og stuðla að umbótum.

Í kaflanum er lagt til að ákvæði um rannsóknarnefnd almannavarna verði aftur tekin upp í lög um almannavarnir en þó með breyttu sniði. Aftur á móti verði ákvæði gildandi laga um ytri rýni ekki tekið upp. Mælt er fyrir um heimild ráðherra til þess að skipa rannsóknarnefnd auk þess sem að mælt er fyrir um að í ákveðnum tilvikum sé skylt að skipa rannsóknarnefnd, með það að markmiði að draga lærdóm af þeirri reynslu sem hefur hlotist og stuðla að umbótum. Í skýrslu starfshóps um ytri rýni vegna jarðhræringanna á Reykjanesskaga frá árinu 2026 sem skipuð var á grundvelli laga um almannavarnir, nr. 82/2008, er fjallað um starfsskilyrði starfshópsins og skort á umfjöllun í lögum um heimildir hópsins og réttarvernd þeirra sem koma að rýni. Með hliðsjón af því er fjallað um heimildir rannsóknarnefndar almannavarna og réttindi og skyldur þeirra sem eru skipaðir í nefndina.

Um 53. gr.

Í þessu ákvæði er hlutverk og markmið rannsóknarnefndar almannavarna afmarkað, sbr. 1. mgr.

Kveðið er á um það í 2. mgr. að ráðherra sé heimilt að setja á fót rannsóknarnefnd almannavarna ef hann telur þörf á að rýna og meta aðgerðir eða aðgerðaleysi viðbragðsaðila af utanaðkomandi aðila. Um er að ræða sérstaklega skipaða nefnd (ad hoc) sem er falið að taka til rýni tiltekið viðfangsefni og nefndin lögð niður þegar störfum hennar er lokið. Mikilvægt er að ráðherra geti skipað nefnd óháðra aðila til að varpa ljósi á mögulega vankanta og fá tillögur um úrbætur, í ljósi stjórnskipulegrar stöðu hans og pólitískrar ábyrgðar sem ráðherra almannavarna. Þá er að fenginni reynslu kveðið á um það í 2. málsl. 2. mgr. að heimilt sé að skipa rannsóknarnefnd almannavarna á grundvelli 1. mgr. ákvæðisins þótt almannavarnastigi hafi ekki verið aflétt, ef ástæða þykir til.

Samkvæmt 3. mgr. getur samráðshópur ríkislögreglustjóra ákveðið að óska eftir því að ráðherra setji á fót rannsóknarnefnd almannavarna ef hópurinn telur þörf á að utanaðkomandi aðili taki til skoðunar og meti aðgerðir eða aðgerðaleysi viðbragðsaðila.

Í 4. mgr. er að finna nýmæli þar sem kveðið er á um skyldu ráðherra til þess að skipa rannsóknarnefnd almannavarna til að upplýsa um málsatvik ef einstaklingur lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni í tengslum við aðgerðir eða aðgerðaleysi viðbragðsaðila. Viðbragðsaðilar almannavarna eru þeir aðilar sem eru skilgreindir sem slíkir í frumvarpi þessu og reglugerðum sem settar verða á grundvelli ákvæða þess verði það samþykkt. Áréttað er í

málsgreininni að störf nefndarinnar skuli eingöngu miða að því að leiða í ljós orsakir atburðar en ekki að skipta sök eða ábyrgð. Markmiðið er að draga lærdóm af og stuðla að umbótum.

Í 5. mgr. er áréttað að það fellur ekki í hlut nefndarinnar að fjalla um refsiverða háttsemi heldur er hlutverk hennar að upplýsa og meta framkvæmd aðgerða almannavarna með það að markmiði að draga lærdóm af þeirri reynslu sem hefur hlotist og stuðla að umbótum. Hins vegar er gert ráð fyrir að nefndin tilkynni viðeigandi stjórnvöldum ef grunur vaknar um refsiverða háttsemi og jafnframt gert ráð fyrir að nefndin hagi störfum sínum á þann veg að hún raski ekki mögulegri rannsókn sakamáls. Það getur falið í sér að nefndin afmarki mál nánar eða taki ekki til skoðunar tiltekin atriði sem eru til rannsóknar hjá lögreglu eða ákæruvaldi. Markmið þessa er að tryggja skýra verkaskiptingu á milli rannsóknarnefndar á stjórnsýslustigi og lögreglu og ákæruvalds. Ef lögregla eða ákæruvald hefur ákveðið að fella niður mál eða fyrir liggur að tiltekin atriði séu ekki til rannsóknar er nefndinni heimilt að fjalla um atvik innan ramma þeirrar rannsóknar sem afmörkuð er í erindisbréfi og að því marki sem það samrýmist lögum þessum.

Í 6. mgr. er kveðið á um að rannsóknarnefnd skuli skila ráðherra skýrslu um störf sín og að hún skuli birt opinberlega en það er mikilvægt til þess að auka gagnsæi.

Um 54. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um skipan og sjálfstæði rannsóknarnefndar, ásamt hæfisskilyrðum sem formaður skal uppfylla.

Í 1. mgr. er áréttað að rannsóknarnefndin skuli starfa sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og er rýni nefndarinnar þannig óháð rannsókn annarra aðila. Þá er fjallað um faglegt hæfi nefndarmanna en formaður nefndarinnar skal uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara og við val á öðrum nefndarmönnum skal m.a. horft til menntunar og starfsreynslu sem nýtist við rýnina.

Í 2. og 3. mgr. er áréttað að um sérstakt hæfi nefndarmanna og starfsmanna fari eftir ákvæðum stjórnsýslulaga auk þess sem þagnarskylda hvílir á sömu aðilum með vísan til stjórnsýslulaga.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að nefndinni sé heimilt að kalla eftir aðstoð annarra sérfræðinga eða annarri aðstoð við einstaka þætti rýninnar. Ytri rýni rannsóknarnefndar getur krafist mismunandi sérþekkingar og því mikilvægt að nefndin hafi heimild til þess að kalla eftir viðeigandi aðstoð þegar þörf er á.

Í 5. mgr. er kveðið á um vernd nefndarmanna gegn málshöfðun einkamáls og málum skv. 2. og 3. tölul. 242. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, vegna atriða sem kunna að koma fram í skýrslum nefndarinnar. Ákvæðið er talið nauðsynlegt til að tryggja fullt sjálfstæði nefndarmanna við störf þeirra og að ríkið beri ábyrgð á störfum nefndarinnar.

Lagt er til í 6. mgr. að upplýsingalög, nr. 140/2012, gildi ekki um störf rannsóknarnefndar eða um þau gögn sem nefndin aflar sér, útbýr eða lætur útbúa. Þetta er gert til að tryggja m.a. að nefndin hafi starfsfrið til að kanna umfang upplýsinga og til að skapa traust hjá þeim einstaklingum sem gefa skýrslu fyrir nefndinni. Ekki er þó talin ástæða til að endanleg skýrsla nefndarinnar til ráðherra um störf hennar sé undanþegin upplýsingalögum enda er í frumvarpi þessu mælt fyrir um að hún skuli birt opinberlega.

Um 55. gr.

Ákvæðið fjallar um aðgang rannsóknarnefndar að gögnum en mikilvægt er að nefndin hafi aðgang að öllum gögnum í vörslum viðbragðsaðila sem varða það atvik sem er til skoðunar. Þar á meðal eru gögn sem hafa að geyma almennar og viðkvæmar persónuupplýsingar. Með

gögnum er átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga, álit sérfræðinga og hvers konar önnur gögn sem nefndin óskar eftir í þágu rannsóknar, hvort sem þau eru skrifleg, prentuð eða stafræn. Þá er lögð áhersla á að gögn skuli afhent innan þess tíma sem nefndin óskar enda mikilvægt að gögn berist tímanlega svo að rannsóknarnefndin geti sinnt hlutverki sínu.

Um 56. gr.

Ákvæðið tiltekur víðtæka heimild rannsóknarnefndar til upplýsingaöflunar. Nefndinni er heimilt að taka skýrslur af þeim sem komu að þeim atburði sem er til rannsóknar og hverjum öðrum þeim sem nefndin telur að búi yfir vitneskju sem komi að notum við rýni.

Í 2. mgr. er kveðið á um að viðbragðsaðilum, sveitarfélögum og öðrum opinberum starfsmönnum, sem ella væru bundnir þagnarskyldu, sé skylt að veita rannsóknarnefnd upplýsingar sem lúta að þeim atburði sem rannsókn beinist að, sé þess óskað. Nauðsynlegt þykir að víkja til hliðar lögbundinni þagnarskyldu þessara aðila til að markmið rannsóknar náist. Þarna vegast á annars vegar þau sjónarmið sem þagnarskyldan byggist á, svo sem vernd einkalífs og trúnaður um viðkvæmar upplýsingar, og hins vegar þeir ríku almannahagsmunir sem liggja að baki því að upplýsa um mögulega kerfislæga annmarka og bæta almannavarnakerfið. Í þessu tilviki er talið að almannahagsmunir vegi þyngra en þau sjónarmið sem búa að baki þagnarskyldunni, með hliðsjón af því að þagnarskylda hvílir á nefndarmönnum um þær viðkvæmu upplýsingar sem þeir fá aðgang að. Þá er nefndinni heimilt að afla upplýsinga frá öðrum þeim sem nefndin kann að telja að búi yfir vitneskju um atriði sem nýtist í störfum hennar.

Samkvæmt 3. mgr. er gert ráð fyrir að skýrslugjafi geti skorast undan því að svara spurningu ef ætla má að í svari viðkomandi geti falist játning eða bending um að hann hafi framið refsiverðan verknað eða að það geti orðið honum til mannorðsspjalla. Málsgreinin byggir á meginreglum íslensks réttar um vernd manna til að fella ekki á sig sök og vernd einkalífs og mannorðs, sbr. 1. mgr. 71. gr. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og 6. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Reglan er einnig efnislega samhljóða 1. mgr. 118. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 82/2008, og 4. mgr. 10. gr. laga um rannsóknarnefndir, nr. 68/2911, þar sem vitnum er tryggður réttur til að svara ekki spurningum.

Í 4. mgr. er kveðið á um refsingu fyrir þann sem vísvitandi gefur rannsóknarnefnd rangar eða villandi upplýsingar. Ákvæðinu er ætlað að tryggja trúverðugleika rannsókna nefndarinnar en rangar eða villandi upplýsingar geta m.a. leitt til rangra ályktana um orsakir atburðar. Í 2. málsl. 4. mgr. er áréttað að um meðferð slíkra mála fari samkvæmt lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

Samkvæmt 5. mgr. má ekki nota upplýsingar sem einstaklingur hefur veitt rannsóknarnefndinni sem sönnunargögn í sakamáli sem höfðað er gegn honum. Ákvæðið tengist framangreindri skyldu hlutaðeigandi aðila til að veita nefndinni upplýsingar. Þar sem vikið er frá þagnarskyldu og mælt fyrir um skyldu til að veita upplýsingar er nauðsynlegt að tryggja að einstaklingar þurfi ekki að óttast að upplýsingar sem þeir láti nefndinni í té verði notaðar gegn þeim í refsimáli. Að öðrum kosti gæti það dregið úr vilja manna til að veita fullnægjandi upplýsingar eftir bestu vitund.

Um IX.–XI. kafla.

IX. kafli fjallar um hvernig kostnaður vegna almannavarna skiptist á milli ríkis og sveitarfélaga. Í kaflanum er lagt til að sú kostnaðarskipting sem kveðið er á um í gildandi

lögum haldist óbreytt og mælt fyrir um að ef sveitarfélög hafi samstarf um skyldur sínar samkvæmt lögunum, verði frumvarpið að lögum, skuli skipta kostnaði á milli þeirra samkvæmt íbúatölu.

Í X. kafla er fjallað um refsiábyrgð en ekki eru lagðar til breytingar á gildandi lögum er það varðar.

XI. kafli fjallar um reglugerðir og gildistöku. Í 59. gr. er ráðherra veitt heimild til að setja í reglugerð nánari ákvæði um tiltekna þætti frumvarpsins. Eins og í gildandi lögum er ráðherra veitt heimild til þess að setja í reglugerð nánari ákvæði um tilhögun neyðar- og öryggisfjarskiptakerfis, efni og gerð viðbragðsáætlana, flokkun almannavarnastiga, frekara skipulag samhæfingarstöðvar og þjónustumiðstöðvar og skyldu til að aðstoða við almannavarnir og almenna borgaralega skyldu við almannavarnir.

Þá er mælt fyrir um heimild til þess að setja í reglugerð nánari ákvæði um móttöku erlends hjálparliðs. Ráðherra er heimilt að setja með reglugerð nánari ákvæði m.a. um tímabundin 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.

Með 59. gr. er ráðherra jafnframt heimilað að setja með reglugerð nánari ákvæði um tiltekin atriði sem varða fyrirbyggjandi aðgerðir, svo sem greiningar og mat á áhættu og ómissandi innviði. Þetta eru atriði sem fá aukið vægi í frumvarpi þessu og getur verið mikilvægt að geta útfært nánar einstök atriði í reglugerð. Það kann t.d. að vera nauðsynlegt að setja nánari ákvæði í reglugerð um málsmeðferð varðandi tilgreiningu ómissandi innviða og skilgreiningu þeirra. Þá er ráðherra einnig veitt heimild til að setja í reglugerð nánari ákvæði um samráðshóp ríkislögreglustjóra. Til samræmis við heimild ráðherra til að setja í reglugerð nánari ákvæði um samhæfingarstöð og þjónustumiðstöð þykir eðlilegt að ráðherra hafi sambærilega heimild er varðar samráðshóp ríkislögreglustjóra.

Loks er í 60. gr. mælt fyrir um gildistöku laganna, nái frumvarpið fram að ganga, og þarfnast sú grein ekki skýringar.

Um 61. gr.

Hér er mælt fyrir um nauðsynlegar lagabreytingar í tengslum við ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál. Ákvæðið mælir í fyrsta lagi fyrir um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, en í 9. gr. laganna er mælt fyrir um þrjár ráðherranefndir sem skulu ávallt vera starfandi, þ.e. ráðherranefnd um ríkisfjármál, ráðherranefnd um efnahagsmál og ráðherranefnd um vísindi og nýsköpun. Þá er forsætisráðherra á grundvelli laganna heimilt að taka ákvörðun, með samþykki ríkisstjórnar, um að skipa ráðherranefndir til að fjalla um einstök mál eða málaflokka. Á fundi ríkisstjórnarinnar 17. janúar 2025 var komið á fót ráðherranefnd um öryggis- og varnarmál sem hefur það hlutverk að vera vettvangur upplýsingaskipta um öryggismál innan Stjórnarráðsins, samræma upplýsingagjöf ríkisstjórnarinnar við stærri atburði sem varða öryggismál og, þegar við á, undirbúa framlagningu mála sem varða öryggismál í ríkisstjórn.

Með 1. tölul. 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að lögfest verði að ávallt skuli starfa ráðherranefnd um almannaöryggi og varnarmál, sem komi í stað ráðherranefndar um öryggis- og varnarmál. Í ljósi breyttra aðstæðna í öryggismálum er talið nauðsynlegt að til staðar sé nefnd sem geti verið vettvangur ráðherra um málefni sem varða almannaöryggi og varnarmál, hvort sem það er vettvangur fyrir almenna upplýsingamiðlun eða til að ræða einstaka mál. Hlutverk ráðherranefndarinnar yrði það sama og verið hefur að viðbættu auknu hlutverki er varðar almannaöryggi, svo sem málefni almannavarna og lögreglu.

Í öðru lagi mælir ákvæðið fyrir um breytingar á varnarmálalögum, nr. 34/2008, til samræmis við þær breytingar sem eru lagðar til í þessu frumvarpi. Lagt er til að inn komi nýtt ákvæði í varnarmálalög til samræmis við 6. gr. í frumvarpi þessu, sem mæli fyrir um tiltekin verkefni ráðherranefndarinnar er varðar öryggis- og varnarmál. Samkvæmt ákvæðinu er gert ráð fyrir því að ráðherranefndin fjalli um stefnu stjórnvalda í öryggis- og varnarmálum auk þess að fjalla um málefni sem varða öryggi og/eða varnir ríkisins, þ.m.t. hættumat á sviði varnarmála. Þá er mælt fyrir um að ráðherranefndin verði upplýsinga- og samstarfsvettvangur ráðherra vegna mála á sviði öryggis- og varnarmála.