

Dómsmálaráðuneytið

Skrifstofa réttar og almannaöryggis

7. febrúar 2021

Rannsóknarnefnd almannavarna gerir alvarlegar athugasemdir við breytingar á lögum um almannavarnir nr. 82/2008 með síðari breytingum, þá sérstaklega 14. gr. frumvarpsins.

Við heildarendurskoðun laga um almannavarnir nr. 82 frá 2008 var Rannsóknarnefnd almannavarna innbyggð í skipulag almannavarna í fyrsta sinn. Nefndinni er ætlað að rannsaka almannavarnaatvik með það að markmiði að nýta lærdóminn til að stuðla að umbótum innan almannavarnakerfisins. Nefndin skal gera tillögur til viðbragðsaðila og stjórnvalda um úrbætur innan kerfisins. Lokaskýrslu um niðurstöðu rannsóknar og úrbótatillögur skal skila með formlegum hætti til dómsmálaráðherra, ríkislögreglustjóra og allsherjarnefndar Alþingis.

Sjálfstæði nefndarinnar er tryggt með því að hún starfi í umboði Alþingis og þannig komið í veg fyrir að framkvæmdavaldið rannsaki eigin aðgerðir eða þeirra aðila sem starfi á ábyrgðasviði þess.

Á grundvelli laga um almannavarnir nr. 82/2008 ber dómsmálaráðherra að setja reglugerð um starfsemi Rannsóknarnefnd almannavarna. Í lok desember 2019 birti dómsmálaráðuneyti drög að reglugerð um Rannsóknarnefnd almannavarna til umsagnar á Samráðsgátt. Þar kemur fram að drögin kveði á um skipulag rannsóknarnefndar almannavarna og málsmeðferð, heimildir hennar og skyldur, sbr. IX. kafla laga um almannavarnir nr. 82/2008.

Athugasemdir við 28. gr. laganna.

Með breytingu á 28. gr. laganna er verið að falla frá því að hlutlaus þriðji aðili rýni og rannsaki feril viðbragðsaðila þegar að almannavarnarástandi er lýst yfir og því lokið.

Með setningu 28. gr. laganna um rýnifund ríkislögreglustjóra er verið að færa rannsóknarskyldu rannsóknarnefndarinnar yfir til ríkislögreglustjóra sem fer með stjórn almannavarna. Verið er að fela ríkislögreglustjóra að rýna og rannsaka þær stofnanir sem heyra undir lög um almannavarnir. Er því ríkislögreglustjóri að rýna sína eigin framkvæmd og verk undirstofnan og viðbragðsaðila sem störfuðu í almannavarnaadgerð.

Með þessu fyrirkomulagi er loku fyrir það skotið að óháður aðili rannsaki framkvæmd og aðkomu undirstofnana og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra. Er verið að stíga stórt skref afturábak með þessu fyrirkomulagi.

Árið 2017 var lögð fram fyrirspurn til dómsmálaráðherra á Alþingi. Spurt var um málefni Rannsóknarnefndar almannavarna sem bæri samkvæmt lögum um almannavarnir að starfa og rannsaka viðbragðsáætlanir, viðbrögð viðbragðsaðila og fleira að afloknu hættuástandi. Í svari dómsmálaráðherra um hans mat á mikilvægi rannsóknarnefndarinnar kom fram að nefndin væri sjálfstæð og starfaði í umboði Alþingis. Hún ætti að rýna og meta framkvæmdir almannavarna svo að draga megí lærdóm af reynslunni og stuðla þannig að umbótum innan almannavarnakerfisins. Þá kom einnig fram í svari ráðherra að með þessu fyrirkomulagi sé komið í veg fyrir að framkvæmdavaldið rannsaki eigin aðgerðir eða þeirra aðila sem starfi á ábyrgðasviði þess.

Með frumvarpi þessu er því verið að falla frá þessu sjónarmiði dómsmálaráðherra og rökum fyrir stofnun rannsóknarnefndar almannavarna við setningu laganna 2008.

Athugasemdir við 29. gr. laganna.

Með nýrri 29. gr. laganna, samkvæmt frumvarpinu, er stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar, sem skipuð er fulltrúum þeirra viðbragðsaðila sem starfa í stöðinni, heimilt að láta þriðja aðila vinna skýrslu um aðgerðir eða aðgerðarleysi viðbragðsaðila.

Í 2.mgr. segir að ráðherra geti láti vinna skýrslu skv. 1.mgr. þegar hann telur að skýrslugerð skv. 1. mgr. veita ekki fullnægjandi svör við álitafnum í kjölfar hættu- eða neyðarástands. Með slíku orðalagi virðist því sem rýni ráðherra sé háð því að gerð sé skýrsla skv. 1.mgr. þ.e. skýrsla sem byggir á ákvörðun stjórnar samhæfingar og stjórnstöðvar um frekari skoðun. Um sama atriði kemur fram í 3. hluta greinargerðar að stjórn Samhæfingar- og stjórnstöðvar geti falið utanaðkomandi aðila að vinna skýrslu að almannavarnastigi aflétu og að rýnifundi loknum sé talin þörf á því og að ráðherra fái sömu heimild. Síðar í sama hluta segir þó að ráðherra geti nýtt sér heimild til rýni þegar hann telur nauðsynlegt, þ.e. ef skýrsla að beiðni samhæfingar og stjórnstöðvar þykir ekki hafa gert nægilega skýra grein fyrir álitafnum sem óskað var eftir að svara í kjölfar hættu- eða neyðarástands. Þetta orðalag er óljóst og þarf að skerpa á til að það valdi ekki misskilningi.

Nefndin minnir á að í gildandi lögum um almannavarnir eru bæði ákvæði um víðtækar heimildir rannsóknarnefndar almannavarna til gagnaöflunar og ríkrar trúnaðarskyldu um meðferð upplýsinga og gagna. Slíkt sjálfstæði og heimildir sérfræðinga til gagnaöflunar er ekki tilgreint í frumvarpinu.

Ekki er fjallað um aðkomu Alþingis að málum líkt og í gildandi lögum um almannavarnir.

Með þessu fyrirkomulagi er verið að falla frá því að hlutlægt gegnsætt mat verði lagt á störf viðbragðsaðila. Er þetta fyrirkomulag haldlaust og hefur enga lagalega þýðingu kjósi stjórn samhæfingar- og stjórnstöðva að loka málum, hvort sem störf viðbragðsaðila eru aðfinnsluverð, þarfnist skýringa eða þarfnist úrbóta. Er verið að stúga stórt skref afturábak með þessu fyrirkomulagi.

Athugasemd við greinargerð 14. gr. frumvarpsins.

Nefndin tekur undir að breytinga er þörf á IX. kafla laganna, en í þeim tilgangi að skerpa á hlutverki rannsóknarnefndarinnar og tryggja henni fjármagn til að geta sinnt lögbundnu starfi sínu.

Í athugasemdum með 14. gr. frumvarpsins segir m.a. að það fyrirkomulag sem lögleiðing rannsóknarnefndar almannavarna hafi átt að vera hafi aldrei virkað sem skyldi. Að henni sé ekki markaður nægilega skýr grundvöllur, hæfniskröfur til nefndaramanna skortir, ekki er nægilega skýrt kveðið á um hvenær nefndin skal taka til starfa og fyrirkomulagið hefur reynst bæði þungt og óskilvirkt. Nefndinni hafi í raun aldrei verið tryggt sú fjármögnun eða aðstaða sem til þurfi svo hún geti starfað með þeim hætti sem núgildandi lög kveði á um.

Rannsóknarnefnd almannavarna var sett á fót með lögum um almannavarnir árið 2008. Nefndin hefur ekki verið á fjárlögum og ekki verið tryggt fjármagn til að sinna skyldu fram til ársloka 2019 þegar dómsmálaráðherra fól nefndinni að gera ítarlega rannsókn á óveðri sem gekk yfir landið í desember það ár. Árlega hafa mörg áföll dunið yfir frá þeim tíma sem ekki hafa verið rannsökuð, en falla undir hlutverk rannsóknarnefndarinnar. Átti nefndin fyrst og fremst að tryggja rannsókn á því hvernig staðið sé að viðbrögðum og framkvæmd viðbragðsáætlaða og gera tillögur að úrbótum. Þá segir að fullyrða megi að núgildandi fyrirkomulag hafi ekki náð þeim tilgangi sem stefnt hafi verið að.

Hvað varðar starfsrammann um rannsóknarnefnd almannavarna þá ber dómsmálaráðherra setja reglugerð um Rannsóknarnefnd almannavarna skv. IX. kafla laga um almannavarnir nr. 82/2008. Slík reglugerð hefur ekki verið sett. Rannsóknarnefndin kom þó fyrst að mótun slíkrar reglugerðar árið 2015. Í lok desember 2019 birti dómsmálaráðuneyti drög að reglugerð á Samráðsgátt til umsagnar eins og fram kom í inngangi. Þar er fjallað um skipulag rannsóknarnefndar almannavarna og málsmeðferð, heimildir hennar og skyldur, sbr. IX. kafla laga um almannavarnir nr. 82/2008. Þar sem reglugerðin var ekki fyrir hendi þegar nefndin tók til starfa í mars 2020 mótaði nefndin starfsreglur sem byggðu á reglugerðardrögunum. Í drögunum er m.a. fjallað um hæfi nefndarmanna, þagnarskyldu, trúnað, meðferð gagna og upplýsingaskyldu.

Frumorsök þess að Rannsóknarnefnd almannavarna hefur ekki getað sinnt skyldu sinni hingað til er sú að hún hefur verið fjársvelt. Dómsmálaráðherra veitti sérstakan styrk til nefndarinnar til að rannsaka fárviðri það sem skapaðist um allt land í desember 2019. Í erindisbréfi dmr frá 25. febrúar var nefndinni falið að leggja kerfisbundið mat á alla hringrás almannavarna þannig að draga megi lærdóm af því hvernig samhæfð almannavarnaviðbrögð reyndust í framkvæmd. Nokkurn tíma tók að koma upp aðstöðu, móta starfsreglur um störf nefndarinnar og staðla verkferla. Dómsmálaráðherra og ríkislögreglustjóra var tilkynnt formlega um miðjan maí um upphaf rannsóknar. Þá hafa smitvarnaráhrif almannavarna vegna Covid-19 komið í veg fyrir að nefndin hafi getað starfað af krafti á árinu 2020. Er því fyrst og fremst við fjárveitingavaldið að eiga svo og þann ráðherra sem málaflokkurinn heyrir undir. Í því sambandi ber að geta þess að líkt og árin frá 2008 er ekki gert ráð fyrir rekstri Rannsóknarnefndar almannavarna á fjárlögum ríkisins fyrir árið 2021.

Þá kemur fram í greinargerðinni um 14. gr. frumvarpsins að lögfest sé skylda almannavarnardeildar ríkislögreglustjóra til þess að halda rýnifund með viðbragðaðilum sem voru

virkaðir vegna aðgerða. Lagt er til að rýnifundur sé haldinn sem allra fyrst eftir að almannavarnarstigi hefur verið aflétt og hámarksfrestur til að halda slíkan fund sé einn mánuður frá því að almannavarnarstigi var aflétt.

Samkvæmt þessu er það ríkislögreglustjóri sem fer með forræði á slíkum rýnifundum og þar með hefur hann eftirlit með sjálfum sér/stofnun sinni og undirstofnunum. Er þetta fyrirkomulag algjörlega í andstöðu við gegnsæi og eftirlit með ríkisstofnunum. Enginn á að vera dómari í eigin sök.

Telur nefndin þetta fyrirkomulag um stigskipta rýni vera skref í ranga átt enda sé verið að falla frá því að hlutlæg og gegnsæ rannsókn fari fram. Með þessu fyrirkomulagi er framkvæmdavaldið að rannsaka eigin aðgerðir og þeirra aðila sem starfa á ábyrgðarsviði þess.

Rannsóknarnefnd almannavarna telur að við heildar endurskoðun almannavarnalaga þurfi að tryggja betur stjórnsýslulega stöðu nefndarinnar og fjármagn þannig að hún geti sinnt þeim verkefnum sem henni ber að sinna samkvæmt lögum. Sjálfstæði nefndarinnar skal áfram tryggt með því að hún heyri undir Alþingi.

Fyrir hönd Rannsóknarnefndar almannavarna,

Herdís Sigurjónsdóttir, formaður