

Dómsmálaráðuneyti
Skrifstofa almanna- og réttaröryggis
kjartan.bjarnason@dmr.is

Reykjavík, 19. ágúst 2025

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um almannavarnir, mál í samráðsgátt nr. S-114/2025

Inngangur

Samorka hefur tekið til umsagnar drög að frumvarpi dómsmálaráðherra til nýrra laga um almannavarnir.

Heildarendurskoðun laga um almannavarnir var löngu tímabær, ekki síst í ljósi hraðra samfélagsbreytinga. Nauðsynlegt er að lög kveði með skýrum hætti á um hlutverk og skyldur allra þeirra sem tryggja eiga öflugar almannavarnir og áfallapol ómissandi innviða. Það á ekki einungis við um stjórnvöld heldur einnig þá sem fara með stjórn og eignarhald á þessum innviðum, t.d. orkumannvirkjum, flutnings- og dreifikerfi raforku, hitaveitum, fráveitum og vatnsveitum.

Helstu athugasemdir Samorku við frumvarpsdrögin eru eftirfarandi:

- Leiðréttu þarf orðalag í 3. grein þannig að þar standi að ómissandi innviðir séu þeir innviðir sem tryggja grunnþarfir samfélagsins og það geti ekki verið án í sólarhring **eða skemur**, líkt og segir raunar í skýringum með lagagreininni og 19. grein.
- Skýrt þarf að koma fram í lögum um almannavarnir að raforka (framleiðsla, flutningur og dreifing), hitaveita, vatnsveita og fráveita séu ómissandi innviðir.
- Fulltrúar orku- og veitufyrirtækja þurfa að eiga fasta aðild að samráðshópi ríkislögreglustjóri, ekki einungis forstjóri Landsnets eins og nú kemur fram í frumvarpsdrögunum.
- Lögin þurfa að kveða skýrt á um að fullur trúnaður gildi um hverskyns viðkvæmar upplýsingar sem ábyrgðaraðilum ómissandi innviða er skylt að deila með stjórnvöldum, þ.á.m. ríkislögreglustjóra. Þá má setja spurningamerki við að birta opinberlega viðbragðsáætlanir.
- Skýra þarf í lögum hver ber kostnað af því að leggja í umfangsmiklar framkvæmdir og aðrar aðgerðir í forvarnarskyni, til að bregðast við almannavarnarstigi og halda uppi ómissandi innviðum þegar áföll ríða yfir eða hætta steðjar að. Jafnframt þarf að kveða skýrt á um ferli

við ákvarðanatöku, t.d. samráð og samskipti hins opinbera við ábyrgðaraðila ómissandi innviða.

- Mikilvægt er að rýna tilskipun Evrópusambandsins um áfallapol ómissandi innviða sem taka þarf upp í íslenska löggjöf í gegnum samninginn um evrópska efnahagssvæðið og hvaða áhrif innleiðing tilskipunarinnar kann að hafa á lög um almannavarnir.

Skyldur ábyrgðaraðila ómissandi innviða

Samkvæmt frumvarpinu taka lögin 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 það er af völdum náttúruhamfara, heilbrigðisvárs, netöryggisógnar, hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum,“ eins og segir í 1. grein frumvarpsins.

Í 3. grein frumvarpsins eru ómissandi innviðir skilgreindir með eftirfarandi hætti: „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 lengur. Ómissandi innviðir geta verið í eigu eða á forræði opinberra aðila eða einkaaðila.“ Hér hlýtur að eiga að standa að þetta séu kerfi og fleira sem samfélagið geti ekki verið án í sólarhring **eða skemur**. Í skýringum með 3. greininni segir líka að þetta séu innviðir sem samfélagið geti ekki verið án í „sólarhring eða skemur...“ Ofangreint misræmi þarf að leiðrétta og færa orðalagið í rétt horf í lagagreininni.

Samkvæmt 20. grein frumvarpsins eru verulegar skyldur lagðar á ábyrgðaraðila ómissandi innviða sem væntanlega eru t.d. stjórnendur og eigendur orku- og veitufyrirtækja. Þessi ábyrgðaraðilar „bera ábyrgð á því að starfsmenn þeirra hljóti þjálfun og fræðslu á sviði almannavarna,“ eins og segir í frumvarpinu. Þeir eiga einnig að greina reglulega áhættu og áfallapol þess kerfis, eignar, aðstöðu, búnaðar eða mannvirkis sem þeir bera ábyrgð á, gera áhættumat, aðgerðaáætlun og viðbragðsáætlun auk þess að bera ábyrgð á að æfingar séu haldnar samkvæmt viðbragðsáætlunum. Ábyrgðaraðilar geta leitað eftir aðstoð ríkislögreglustjóra við gerð ofangreindra áætlana, að því fram kemur í frumvarpinu.

Samorka telur það framfaraskref að kveða skýrt á um skyldur ábyrgðaraðila ómissandi innviða. Orku- og veitufyrirtæki hér á landi eru almennt mjög meðvituð um öryggismál og mikilvægi þess að efla áfallapol. Þau hafa gripið til margvíslegra aðgerða til að styrkja það og fullyrða má að nú þegar hafi þessi fyrirtæki að verulegu leyti brugðist við áhættu og ógnum sem að þeim geta steðjað, ekki síst vegna náttúruhamfara en einnig af manna völdum. Enda segir í skýringum með 20. grein frumvarpsins: „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.“

Hins vegar er ljóst að nýjar ógnir eru sífellt að bætast við og einnig áskoranir í hinu alþjóðlegu öryggisumhverfi sem Ísland er hluti af. Ómissandi innviðir hér á landi eru líkleg skotmörk, komi til árása eða annarra óvinveittra aðgerða sem ógnað geta íslensku samfélagi. Því er mikilvægt að fyrirtæki í orku- og veitugeiranum og sveitarfélög standi vaktina og geri sitt í fyrirbyggjandi aðgerðum, fylgist með nýjungum og endurmeti stöðugt áhættu. Náin samvinna við stjórnvöld er lykillinn að árangri á þessu sviði en að sama skapi er nauðsynlegt að yfirvöld leggi sitt af mörkum til að gera ábyrgðaraðilum ómissandi innviða kleift að sinna þeim margvíslegu skyldum sem þeim eru lagðar á

herðar samkvæmt fyrirhugaðri lagasetningu. Í því efni gegnir ríkislögreglustjóri mikilvægu hlutverki og einnig fleiri embætti og stofnanir, m.a. netöryggissveit CERT-IS eins og fram kemur í frumvarpsdrögunum.

Í 41. grein frumvarpsdraganna kemur einnig fram að sérhver ráðherra geti að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra ákveðið að „opinberir aðilar- eða einkaaðilar skuli grípa til fyrirbyggjandi aðgerða eða ráðstafana.“ Í drögunum eru hins vegar engar takmarkanir á því hverjar þessar fyrirbyggjandi aðgerðir gætu verið þó sé vissulega tekið fram að leitast skuli við að semja um skyldur þeirra einkaaðila sem fyrmælin varða og ríkið skuli bæta að tjón sem af hlýst fyrir viðkomandi. Opið ákvæði af þessu tagi er varhugavert og æskilegt væri telja upp eða tilgreina nánar þessar fyrirbyggjandi aðgerðir og/eða vísa í 20. grein frumvarpsins þar sem einnig er fjallað um þær. Samorka vísar líka til umsagnar HS Orku þar sem nánar er fjallað um ofangreint og tengd álitamál.

Hvað varðar ákvæði í 43. og 44. grein um borgaralegar skyldur þarf að gæta þess að lykil starfsfólk sem sinnir ómissandi innviðum verði ekki skyldað til að leysa önnur verkefni af hendi í almannavarna- og hættuástandi og geti einbeitt sér að sínu starfi.

Samráð og upplýsingaskipti vegna áhættumats og birting viðbragðsáætla

Í 11. grein frumvarpsins er fjallað um samráðshóp ríkislögreglustjóra og hann skilgreindur sem „vettvangur um samhæfingu, samráð og upplýsingamiðlun um fyrirbyggjandi aðgerðir og aðgerðir á hættustundu.“ Meðal þeirra sem sæti eiga í samráðshópnum er forstjóri Landsnets. Fleiri stjórnendur mikilvægra innviðafyrirtækja í orku- og veitugeiranum ættu að eiga fast sæti í samráðshópnum þó vissulega sé tekið fram í lagagreininni að ríkislögreglustjóri geti kallað til forstöðumenn annarra ríkisstofnana eða ábyrgðaraðila ómissandi innviða ef tilefni þykir til og tekur viðkomandi aðili þá sæti í hópnum tímabundið.

Samorka telur það mjög mikilvægt að ríkislögreglustjóri láti a.m.k. á fjögurra ára fresti fara fram greiningu á áhættu og áfallapoli samfélagsins í heild í samstarfi við viðeigandi aðila, eins og kveðið er á um í 15. grein frumvarpsins. Við slíka greiningarvinnu er nauðsynlegt að haft sé náið samráð við þá sem bera ábyrgð á ómissandi innviðum í orku- og veitugeiranum, svo niðurstöður endurspegli raunverulega stöðu mála og hvaða úrbætur þurfi að gera. Þær upplýsingar sem veitu- og orkufyrirtæki deila með stjórnvöldum geta verið viðkvæmar og mikilvægt að fullur trúnaður ríki um meðferð þeirra. Opinber birting á heildarniðurstöðum, helstu forsendum og tillögum að úrbótum getur þó verið gagnleg, m.a. til að efla umræðu um þessi mál þannig að almenningur átti sig á því hvað er í húfi.

Í 22. gr. frumvarpsins kemur fram að ríkislögreglustjóri hafi eftirlit með fyrirbyggjandi aðgerðum ráðherra og ríkisstofnana, sveitarfélaga og undirstofnana þeirra, almannavarnanefnda og ábyrgðaraðila ómissandi innviða. Þar segir einnig : „Viðeigandi aðilar skulu afhenda ríkislögreglustjóra greiningar á áhættu og áfallapoli, aðgerðaáætlanir og viðbragðsáætlanir. Birta skal viðbragðsáætlanir opinberlega nema sérstök rök hnígi til annars.“ Hér má staldra við og spyrja hvort opinber birting á gögnum á borð við viðbragðsáætlanir sé ávallt nauðsynleg þó hún þjóni líka þeim tilgangi að efla vitneskju almennings um hvaða áætlanir séu fyrir hendi ef vá ber að höndum. Hér er í það minnsta nauðsynlegt að eiga gott samráð við stjórnendur og eigendur orku- og veitufyrirtækja, sveitarfélög og aðra sem bera ábyrgð á ómissandi innviðum. Best væri að kveða á um það í lögunum, bæði í 22. og 23. greininni, að gæta þurfi fulls trúnaðar við meðferð upplýsinga af þessu tagi. Að sama skapi skal það ítrekað að eðlilegt er að ríkislögreglustjóri fái afhentar greiningar og áætlanir sem gagnast geta embættinu til að fá heildaryfirsýn, styrkja almannavarnir og um leið þjóðaröryggi.

Nýjar áskoranir – viðbrögð og þjóðaröryggi

Samorka tekur undir það mat frumvarpshöfunda að samfélagsbreytingar hafi haft í för með sér „nýjar áskoranir“ eins og segir í greinargerð frumvarpsins. Þar kemur einnig fram það mat „á margan hátt séu nútímasamfélög viðkvæmari fyrir áföllum en áður.“ Í greinargerðinni er líka bent á að flest svið samfélagsins séu nú „háð raforku og netkerfum til að viðhalda virkni sinni.“

Þegar litið er 19. greinar frumvarpsins um ákvörðun um tilgreiningu ómissandi innviða og orðskýringa í 3. grein ætti einfaldlega að standa í lögunum, í 3. og/eða 19. grein að raforku- og veitukerfið teljist til þessara innviða, þ.e. framleiðsla, flutningur og dreifing raforku, hitaveita, vatnsveita og fráveita. Enda eru þetta innviðir sem nauðsynlegir eru „til að tryggja grunnþarfir samfélagsins“ eins og komist er að orði í skýringum með 19. greininni. Að sama skapi er nauðsynlegt að bæta raforku við upptalningu í dæmaskyni á grunnþörfum samfélagsins í skýringum við þessa sömu grein – sem sagt „...matur, vatn, **raforka**, hiti og öryggi.“ Hita- vatns- og fráveitur eru augljóslega ómissandi innviðir og allt þetta þarf að koma skýrt fram í fyrirhuguðum lagatexta, greinargerð með frumvarpinu og skýringum með einstökum greinum. Þá má einnig benda á að hjá nágrannaþjóðum okkar á hinum Norðurlöndunum gilda sérstök lög eða reglugerðir um almannavarnir í orkugeiranum.

Í 53. grein laganna kemur fram að kostnaður vegna skyldna ríkisins samkvæmt lögunum greiðist úr ríkissjóði en kostnaður vegna verkefna sveitarfélaga greiðist af þeim. Verulegur kostnaður getur fallið til vegna almannavarnarástands, hvort sem um er að ræða forvarnir, hættuástand, neyðarástand eða þjóðarvá, viðbragð eða endurreisn. Samorka leggur áherslu að skýrt sé kveðið á um ábyrgð ríkis og sveitarfélaga við slíkar aðstæður, enda varhugavert og í einhverjum tilvikum óframkvæmanlegt að tilteknir ómissandi innviðir, t.a.m. orku- og veitufyrirtæki, beri allan kostnað af kostnaðarsömum framkvæmdum, forvörnum, viðbrögðum við almannavarnarástandi og endurreisn. Ekki er heldur útskýrt hvað tekur við ef kostnaður sveitarfélags vegna almannavarna er því ofviða. Samorka vísar einnig í umsögn HS Orku varðandi ofangreint.

Það þarf líka að vera skýrt að allir þeir sem mega ekki við rafmagnsleysi þurfa að koma sér upp varaafli á eigin kostnað sem hægt er að grípa til þegar áföll dynja yfir og ekki er hægt að afhenda raforku í gegnum dreifi- og flutningskerfi í lengri eða skemmri tíma.

Almannavarnir í alþjóðlegu samhengi

Samorka telur mikilvægt að horfa á almannavarnir í alþjóðlegu samhengi og nægir að líta til þess hvernig netárásir þekkja engin landamæri. Nú þegar þurfa íslensk orku- og veitufyrirtæki að takast á við og verjast árásum af því tagi. Samorka bendir líka á að Evrópusambandið hefur gefið út tilskipun um áfallapol ómissandi innviða „Directive of the Resilience of Critical Entities“ (DIRECTIVE (EU) 2022/2557) sem gekk í gildi innan Evrópusambandsins þann 16. janúar 2023. Aðildarríki fengu síðan frest til 17. október 2024 til að leiða ákvæði tilskipunarinnar í sín landslög. Tilskipunina þarf að taka upp í samninginn um evrópska efnahagssvæðið og því mikilvægt að hafa hliðsjón af ákvæðum tilskipunarinnar við lagasetningu á þessu sviði.

Niðurlag

Ljóst er að lög um almannavarnir eru mikilvægur hluti af þeirri umgjörð sem íslensk orku- og veitufyrirtæki starfa innan. Þessi frumvarpsdrög dómsmálaráðherra eru í heildina vel úr garði gerð þó staldra megi við einstök ákvæði og útfæra önnur betur. Í fyrirhugaðri lagasetningu er nauðsynlegt að draga fram mikilvægi orku- og veituinnsviða í almannavörnum og hvernig styrkja megi áfallapol þeirra

og annarra grunnstoða samfélagsins. Markmiðið er alltaf að verja líf og limi landsmanna og koma í veg fyrir og takmarka tjón eða röskun á grundvallarþjónustu.

Samorka vonast eftir góðu samráði við dómsmálaráðuneytið og alþingi við meðferð málsins og fulltrúar samtakanna eru tilbúnir að koma á fund viðkomandi þingnefnda til að ræða umsögnina eða önnur atriði, sé þess óskað.

Virðingarfyllst



Sveinn Helgason, verkefnastjóri erlends samstarfs