

Nefndasvið Alþingis  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Austurstræti 8 - 10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. febrúar 2022

**Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2009 (almannavarnastig o.fl.), 181. mál**

## I

BSRB hefur fengið til umsagnar ofangreint frumvarp um breytingu á lögum um almannavarnir þar sem m.a. er lagt til að sú tímabundna bráðabirgðaheimild um tilfærslu opinberra starfsmanna milli starfa og starfsstöðva, með vísan til borgaralegrar skyldu þeirra á hættustundu, verði lögfest til frambúðar.

Umræddu ákvæði var bætt tímabundið við lög um almannavarnir með lagabreytingu á vormánuðum ársins 2020, þegar heimsfaraldur vegna COVID-19 sjúkdómsins hafði nýlega tekið yfir samfélagið. Upphaflega fól frumvarpið í sér ótímabundna heimild en við meðferð allsherjar- og menntamálanefndar þingsins var henni breytt með þeim hætti að um tímabundna heimild var að ræða til 1. janúar 2021, en einnig var tekið tillit til athugasemda BSRB varðandi undanþágu til handa tilteknum starfsmönnum vegna heilsufars þeirra.

Með samskonar frumvarpi á vormánuðum ársins 2021 var hin tímabundna heimild framlengd til 1. janúar 2022. Þá skilaði BSRB einnig umsögn um málið og benti á ýmsa vankanta sem höfðu komið upp við beitingu heimildarinnar. Þannig hefur bandalagið lagt ríka áherslu á að umræddri heimild sé ekki beitt nema brýn nauðsyn sé fyrir hendi. Bandalagið gerði þó ekki athugasemdir við framlengingu heimildarinnar í ljósi þess að samfélagið glímdi enn við heimsfaraldur kórónuveiru, rétt eins og þegar bráðabirgðaákvæðið kom fyrst til.

Nú stendur til að lögfesta úrræðið til frambúðar, eins og áður segir. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins eru rökin helst þau að fyrirsjáanlegt sé að farsóttir sambærilegar COVID-19 heimsfaraldrinum geti komið upp í framtíðinni og að úrræðið geti einnig komið að gagni þegar hættu- og neyðarástand skapast vegna annars konar almannavarnaástands.

## II

BSRB vill vekja sérstaka athygli á því að atvinnurekendum ber skylda til að gera skriflegan ráðningarsamning eða veita skriflega staðfestingu á ráðningu, sbr. ákvæði kjarasamninga og

tilskipun 91/533/EBE. Í því felst að starfsmaður á rétt á skriflegri staðfestingu á vinnustað sínum og ef ekki er um fastan vinnustað að ræða þarf að tilgreina að starfsmaður sé ráðinn á mismunandi vinnustöðum og hverjir þeir eru. Jafnframt þarf að tilgreina titil, stöðu, eðli eða tegund starfs sem starfsmaður er ráðinn til, eða veita stutta útlistun eða lýsingu á starfinu. Það er ein því ein grundvallarforsendna ráðningarsambands að skýrt liggi fyrir hvernig verkefnum beri að sinna í starfinu og hvar þeim skuli sinnt.

BSRB getur ekki fallist á að svo opin heimild, sem felur í sér því sem næst óskilyrðisbundna tilfærslu opinberra starfsmanna, verði lögfest eins og 12. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir. Bandalagið telur mun eðlilegra að komi upp slíkar aðstæður í framtíðinni þá verði það einfaldlega afgreitt með sambærilegum hætti og hefur verið gert, þ.e. með tímabundinni lögfestingu úrræðisins.

### III

Ef litið er til þess hvenær umrædd heimild er virk þá er það á „hættustundu“ en þrátt fyrir að tiltekin ákvæði laga nr. 82/2000 um almannavarnir vísi til hættustundar, eins og t.d. VII. kafli um borgaralegar skyldur á hættustundu eða VIII. kafli um valdheimildir á hættustundu, þá hefur hvergi verið að finna skilgreiningu í lögnum á því hvenær stund telst „hættustund“.

Nú stendur til að bæta úr því og má finna skilgreiningu í 1. gr. frumvarpsins. Þar segir að „hættustund“ sé skilgreind þannig að hún hefjist þegar hættustigi eða neyðarstigi almannavarna er lýst yfir og ljúki þegar hættustigi eða neyðarstigi er aflýst. Þar segir enn fremur að á hættustundu virkjast valdheimildir sem kveðið er um í VII. og VIII. kafla laga um almannavarnir.

Hættustig almannavarna var fyrst lýst yfir vegna heimsfaraldursins hinn 28. febrúar árið 2020, sama dag og fyrsta tilfellið greindist hér á landi. Neyðarstig var virkjað hinn 6. mars árið 2020 og frá því heimsfaraldurinn hófst hefur neyðarstig almannavarna verið virkjað alls fjórum sinnum:

Frá 6. mars 2020 til 25. maí 2020

Frá 4. október 2020 til 12. febrúar 2021

Frá 24. mars 2021 til 12. maí 2021

Frá 11. janúar 2022 til 1. febrúar 2022.

Samkvæmt upplýsingum frá Almannavörnum þá hefur hættustig verið í gildi alla þá daga sem neyðarstig hefur ekki verið virkt samkvæmt ofangreindu. Þannig hefur annað hvort verið hættustig eða neyðarstig frá 28. febrúar árið 2020 og heimildin til tilfærslu opinberra starfsmanna væri þannig virk, væri hún lögfest en hún féll úr gildi um síðustu áramót. Þrátt fyrir það hafa komið talsvert löng tímabil þar sem litlar eða jafnvel engar takmarkanir hafa verið í gildi vegna heimsfaraldursins. Ríkisstjórn Íslands hefur haldið blaðamannafundi og aflétt öllum takmörkunum um tiltekið tímabil, en þrátt fyrir það hefur hættustig almannavarna verið í gildi.

BSRB telur þá heimild sem 12. gr. frumvarpsins felur í sér of mikið inngríp inn í ráðningarsamband opinberra starfsmanna og getur því ekki stutt lögfestingu þess til frambúðar. Jafnframt telur bandalagið það skjóta skökku við að heimildin sé virk á „hættustundu“, sbr. skilgreining 1. gr. frumvarpsins og með vísan til þess að í nær tvö ár samfleytt hefur Ísland uppfyllt skilyrði þess að vera á „hættustundu“ samkvæmt frumvarpinu.

Af þeim sökum telur BSRB ekki koma til greina að lögfest verði til frambúðar heimild til tilfærslu starfsmanna við þær aðstæður og telur að komi upp sú staða síðar að löggjafinn telji nauðsynlegt að opinberir vinnuveitendur hafi slíka heimild þá verði hún einfaldlega lögfest tímabundið í samráði við aðila vinnumarkaðarins, eins og var gert vorið 2020 og vorið 2021.

Fyrir hönd BSRB



Hrannar Már Gunnarsson  
lögfræðingur

# Minnisblað dómsmálaráðuneytisins til allsherjar- og menntamálanefndar

vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um almannavarnir nr. 82/2008

181. mál. 152. löggjafarþing 2021-2022.

Frumvarp til breytinga á lögum um almannavarnir nr. 82/2008 var lagt fyrir Alþingi í desember 2021. Alls bárust 12 umsagnir við frumvarpið. Þær voru frá BSRB, Embætti landlæknis, Félagi grunnskólakennara, Kennarasambandi Íslands, lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, lögreglunni á Norðurlandi eystra, Rauða krossinum á Íslandi, Reykjavíkurborg, Ríkislögreglustjóra, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sólveigu Þorvaldsdóttur og Veðurstofu Íslands. Dómsmálaráðuneytið tók saman minnisblað þetta að beiðni allsherjar- og menntamálanefndar. Í minnisblaðinu er fjallað um helstu athugasemdir í umsögnum sem borist hafa við frumvarpið. Minnisblaðið er ekki tæmandi um þær ábendingar sem bárust í umsögnum, en þær verða hafðar til hliðsjónar í áframhaldandi endurskoðun almannavarnalaganna. Umfjölluninni er skipt eftir efni athugasemda.

## I. Aðkoma lögreglustjóra þegar ríkislögreglustjóri lýsir yfir almannavarnastigi

Í frumvarpinu er lagt til að við 2. gr. laganna bætist tvær nýjar greinar, 2. gr. a og b. Í 2. gr. a. segi að ríkislögreglustjóri lýsi yfir almannavarnastigi við þar til greindar aðstæður. Í umsögn *lögreglusjórans á höfuðborgarsvæðinu* segir að betur færi á því að kveðið verði á um að ríkislögreglustjóri lýsi yfir almannavarnastigi í samráði við viðkomandi lögreglustjóra ef unnt er og tilkynni það ráðherra. Þetta sé í samræmi við ákvæði 2. mgr. 5. gr. almannavarnalaga og núgildandi framkvæmd. Sama ábending kom fram í umsögn *lögreglusjórans á Norðurlandi eystra*. Þetta sé í samræmi við 1. gr. reglugerðar nr. 650/2009 um flokkun almannavarnastiga. Dómsmálaráðuneytið telur rétt að taka þessa ábendingu til greina.

## II. Breytingar á ákvæðum um almannavarnaráð

Með frumvarpinu eru m.a. lagðar til breytingar á ákvæðum 3. og 4. gr. laganna (um hlutverk og skipan almannavarnaráðs). Þá er lagt til að heiti II. kafla laganna verði: Stefnumörkun í almannavarnamálum.

*Lögreglusjórinn á höfuðborgarsvæðinu* telur rétt að gefa Lögreglustjórafélaginu kost á að tilnefna fulltrúa til setu í almannavarnaráði. Lögreglustjórar í héraði gegni víðtæku hlutverki í almannavarnakerfinu. *Lögreglusjórinn á Norðurlandi eystra* gerir athugasemd við að ekki sé gert ráð fyrir fulltrúa lögreglustjóra umdæmanna í almannavarnaráði. Ríkislögreglustjóri og lögreglustjórar gegni ólíkum hlutverkum í almannavörnum. Lögreglustjórar stýri aðgerðum í héraði þegar almannavarnastigi hefur verið lýst yfir. Er því lagt til að fulltrúar lögreglustjóra eigi sæti í almannavarnaráði. Þá telur *Reykjavíkurborg* rétt að formaður og varaformaður almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins eigi sæti í almannavarnaráði án þess að það sé á kostnað Sambands íslenskra sveitarfélaga. Mikilvægt sé að stærsta sveitarfélagið eigi sér sæti í almannavarnaráði enda verði Reykjavíkurborg leiðandi afl við þessar aðstæður.

Í umsögn *embætti landlæknis* komu fram ábendingar um að æskilegt væri að tilgreina nánar um störf almannavarnaráðs í lögnum, fyrir utan það að setja stefnu, svo og að gera ráðinu skylt að funda 1-2 sinnum á ári að lágmarki. Þá kunnist það, að setja stefnu til fimm ára í senn, að vera of langur tími í því síbreytilega umhverfi sem við lifum í.

Dómsmálaráðuneytið telur ekki rétt að taka afstöðu til ofangreindra ábendinga að svo stöddu, en tekur fram að þær verða teknar til nánari skoðunar í áframhaldandi endurskoðun almannavarnalaga í breiðu samráði við helstu aðila.

*Veðurstofa Íslands* benti á að réttast að fjalla um forstjóra Veðurstofu Íslands í stað Veðurstofustjóra í umfjöllun um almannavarnaráð. Þetta er réttmæt ábending sem ber að taka til greina að mati dómsmálaráðuneytisins.

### **III. Breytingar á ákvæðum um hlutverk lögreglustjóra við almannavarnir**

Frumvarpið leggur til breytingar á VI. kafla almannavarnalaga í því skyni að skilgreina hlutverk lögreglustjóra í almannavörnum í héraði. Með breytingunum er m.a. tekið fram að almannavarnanefndir skuli ásamt viðeigandi lögreglustjóra vinna að gerð hættumats og viðbragðsáætlana og endurskoða hættumat og framkvæma prófanir á viðbragðsáætlunum, í samvinnu við ríkislögreglustjóra.

*Reykjavíkurborg* telur að breytingarnar skapi óvissu um hver beri ábyrgðina. Eðlilegra sé að taka fram að almannavarnanefndir vinni að gerð hættumats og viðbragðsáætlana í samvinnu við viðeigandi lögreglustjóra sem og ríkislögreglustjóra. Þannig sé réttara að segja að almannavarnanefndir endurskoði hættumat og framkvæmi prófanir á viðbragðsáætlunum í samvinnu við viðeigandi lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra. Hið sama eigi við um tillögur í frumvarpinu að breytingum á 16. gr. almannavarnalaga um skyldu sveitarfélaga og stofnana þeirra til að kanna áfallapol. Þar sé betra að segja að sveitarfélög og stofnanir á þeirra vegum skuli kanna áfallapol í samvinnu við viðeigandi lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra.

*Lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra* telur breytingarnar um að almannavarnir og viðeigandi lögreglustjóri vinni að gerð hættumats og viðbragðsáætlana og að almannavarnanefndir og viðeigandi lögreglustjóri skuli endurskoða hættumat til bóta. Réttast væri þó að færa umfjöllun um framkvæmd prófana á viðbragðsáætlunum úr 10 í 11. gr. laganna. Framkvæmdin sé sú að almannavarnanefndir fari ekki með hlutverk í aðgerðum og framkvæma ekki prófanir á viðbragðsáætlunum. Eðlilegra sé að umfjöllunin sé í ákvæði sem fjallar um aðgerðar- og vettvangsstjórn í héraði. Lögreglustjóri framkvæmi slíkar æfingar í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Er því lagt til að við 11. gr. laganna verði bætt ákvæði um að lögreglustjóri framkvæmi prófanir á viðbragðsáætlunum í samvinnu við ríkislögreglustjóra.

Í umsögn *Sólveigar Þorvaldsdóttur* segir m.a. að erfitt sé að bera kennsl á þörfina fyrir þessari lagabreytingu. Að vinna hættumat sé vandasamt og sérhæft verkefni. Efla þurfi sveitarfélög og sérfræðinga í hættumati/áhættumati og veita lögreglunni og öðrum viðbragðsaðilum aðgengi að verkefnum. Ríkislögreglustjóra beri að tryggja aðkomu lögreglustjóra.

Tilfni þótti til að færa lögreglustjórum í héraði beina aðkomu að gerð viðbragðsáætlana og hættumata. Með tilliti til fenginnar reynslu er þetta talið auka gæði vinnunnar. Þrátt fyrir að lögreglustjórar hafi í auknum mæli unnið að gerð viðbragðsáætlana með góðum árangri er ljóst að þeir hafa haft mismikla aðkomu að gerð slíkra áætlana. Lögreglustjóri ber ábyrgð á framkvæmd viðbragðsáætlunar sem aðgerðastjóri á grundvelli 11. gr. almannavarnalaga. Oeðlilegt er að lögreglustjóri eigi að stýra framkvæmd viðbragðsáætlunar sem hann hefur ekki haft beina aðkomu að því að gera. Þetta hefur þó ekki áhrif á ábyrgð hvers sveitarfélags fyrir sig og lögreglu til að sinna verkefnum á sínu sviði. Með breytingunum er áhersla lögð á samvinnu, en ekki að ábyrgð sé færð til. Í samræmi við þessa hugsun eru lagðar til breytingar á 16. gr. laganna þar sem kveðið er á um að það sé skylda lögreglustjóra og sveitarfélaga að gera og prófa viðbragðsáætlanir í sínum umdæmum. Dómsmálaráðuneytið telur heppilegra að það sé formlega hlutverk lögreglustjóra og almannavarnanefnda að sinna þessum verkefnum í samvinnu við ríkislögreglustjóra en ekki aðeins hlutverk almannavarnanefndar þar sem lögreglustjóri er þó ávallt einn af nefndarmönnum.

### **IV. Breytingar á rýni á aðgerðum viðbragðsaðila**

Í umsögn *Sólveigar Þorvaldsdóttur* segir m.a. að óþarft sé að setja ákvæði í almannavarnalög um að ríkislögreglustjóri skuli halda rýnifundi. Ríkislögreglustjóra beri ávallt að rýna aðgerðir viðbragðsaðila. Samhæfingar- og stjórnstöðin og ráðherra eigi ætíð að láta rýna aðgerðir viðbragðsaðila.

Fjallað er ítarlega um nauðsyn þess að koma á fót fullnægjandi rýni á aðgerða viðbragðsaðila í greinargerð með frumvarpinu. Þess skal þó að geta að dómsmálaráðuneytið telur að breytingin á rýni á aðgerðum viðbragðsaðila sé til þess fallin að skila mun meiri árangri en núverandi fyrirkomulag. Reynslan hefur sýnt að til staðar þarf að vera fjölbreytt viðbragð og þekking til að takast á við ólík mál. Það er mat dómsmálaráðuneytisins að fyrirhugaðar breytingar taki mið af raunverulegri þörf hvefju sinni og að mikilvægt sé að kveða skýrt á um þetta í lögum.

## **V. Varanleg lögfesting heimildarákvæðis um borgaralega skyldu opinberra aðila**

Með lögum nr. 27/2020 um breytingu á lögum um almannavarnir var bætt við almannavarnalög bráðabirgðaákvæði um borgaralega skyldu opinberra aðila til að gegna störfum í þágu almannavarna á hættustund. Frumvarp til að endurvekja gildi bráðabirgðaákvæðisins var flutt að nýju í byrjun árs 2021 og var samþykkt. Með frumvarpinu var lagt til að bráðabirgðaákvæðið verði lögfest varanlega.

*BSRB, Kennarasamband Íslands og Félag grunnskólakennara* gera athugasemd við þetta ákvæði frumvarpsins. Í umsögnunum kom m.a. fram að orðalag ákvæðisins sé of opið. Jafnframt kom fram gagnrýni á að binda heimildina hugtakinu hættustund.

Tilgangur heimildarákvæðisins er að tryggja að opinberir aðilar geti brugðist hratt og örugglega við á hættustund og ráðstafað starfsmönnum sínum í verkefni er njóta forgangs og þar með tryggt almannahjónustu. Að mati dómsmálaráðuneytisins hefur ákvæðið reynst vel til að bregðast við alls kyns óvenjulegum og krefjandi aðstæðum í covid 19 heimsfaraldrinum. Í umsögn *Sambands íslenskra sveitarfélaga* segir m.a. að bráðabirgðaákvæði hafi gert sveitarfélögunum kleift að halda úti nauðsynlegri velferðarþjónustu ásamt því að tryggja opnun leik- og grunnskóla á tímum heimsfaraldurs. Eins og hér háttar til þykir dómsmálaráðuneytinu rétt að falla frá tillögu í frumvarpinu um varanlega lögfestingu umrædds heimildarákvæðis að svo stöddu. Möguleg lögfesting þess verður tekin til ítarlegrar skoðunar á seinni stigum í áframhaldandi heildarendurskoðun almannavarnalaga sem unnin verður í breiðu samráði við helstu aðila, m.a. BSRB, Kennarasamband Íslands og Félag grunnskólakennara.

Í þessu samhengi vekur dómsmálaráðuneytið athygli á því að verði ákvæði 12. gr. frumvarpsins ekki að lögum er nauðsynlegt að taka jafnframt út síðari málslið a-liðar 11. gr. sem orðast svo: „svo sem beiting heimildar 19. gr. a um borgaralega skyldu opinberra aðila.“

## **VI. Breytingar á ákvæðum almannavarnalaga er varða fjarskipti**

Í umsögn *Ríkislögreglujóra* eru lagðar til breytingar á ákvæðum almannavarnalaga um fjarskipti og aðgang almannavarna og viðbragðsaðila að öruggu fjarskiptaneti. Miklar breytingar hafi orðið frá gildistöku almannavarnalaga á rekstrarumhverfi öryggisfjarskiptakerfisins sem rekið er af Öryggisfjarskiptum sem er hlutafélag í eigu hins opinbera og rekur m.a. Neyðarlínuna. Er því lagt til að ákvæði 3. mgr. 12. gr. almannavarnalaga verði svohljóðandi: „Samhæfingar- og stjórnstöð og viðbragðsaðilar skulu hafa aðgang að neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi, sem er óháð og aðskilið frá almennum fjarskiptakerfum, vegna samskipta samhæfingar- og stjórnstöðvar og viðbragðsaðila almannavarna. Ráðherra er heimilt að fela aðila í opinberri eigu rekstur neyðar- og öryggisfjarskiptakerfisins.“ Þá er lagt til að 1. mgr. 34. gr. laganna verði svohljóðandi: „Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um flokkun almannavarnastiga almannavarna, inntak þeirra og viðbrögð, um frekara skipulag samhæfingar- og stjórnstöðvar og þjónustumiðstöðva skv. V. kafla að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, um tilhögun neyðar- og öryggisfjarskiptakerfisins um störf stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og samhæfingar og stjórnstöðvarráðs, svo og hverjir skuli teljast viðbragðsaðilar almannavarna.“ Dómsmálaráðuneytið telur þessar ábendingar góðar og ekkert því til fyrirstöðu að þær verði teknar til greina.

## VII. Aðrar ábendingar

Í umsögn frá *embætti Landlæknis* segir m.a. að við endurskoðun almannavarnalaga eigi að fjalla meira um hlutverk þeirra aðila sem bera mesta ábyrgð á skipan og framkvæmd heilbrigðisþjónustu. Hlutverk þjóðarsjúkrahúss, Landspítala, sem og hlutverk landlæknis og sóttvarnalæknis í almannavarnaástandi, verði skilgreint í lögnum. Í frumvarpinu sé til að mynda gert ráð fyrir því að sveitarfélög og stofnanir þeirra, í samvinnu við lögregluþjónu, kanni áfallapol í umdæmi sínu. Það sé ekki síður ástæða til að gera heilbrigðisstofnunum skylt að kanna áfallapol sitt. Í raun þyrfti að gera reglulegt áfallapólsmat á heilbrigðiskerfinu öllu.

Í umsögn *lögreglusjórans á Norðurlandi eystra* segir að heppilegra sé að nota hugtakið almannavarnaástand í stað hættustundar. Hættustund megi misskilja þar sem eitt almannavarnastiganna er hættustig. Almannavarnaástand hafi lengi verið í íslenskri orðnotkun á vettvangi almannavarna. Þá sé almannavarnaástand einnig talið vera uppi á óvissustigi enda viðbragðsaðilar byrjaðir að undirbúa sig í samræmi við gildandi viðbragðsáætlun hverju sinni.

Í ákvæði 9. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ríkislögreglustjóra sé heimilt að stofna tímabundna þjónustumiðstöð, samhliða rekstri samhæfingar- og stjórnstöðvar. *Lögreglusjórinn á hcfuðborgarsvæðinu* telur heppilegra að tekið verði fram að þetta sé gert í samstarfi við viðeigandi lögreglustjóra í héraði enda hafi það í framkvæmd verið raunin.

Hvað ofangreindar ábendingar og aðrar varðar tekur dómsmálaráðuneytið fram að þessu frumvarpi er einungis ætlað að bæta úr brýnum og afmörkuðum þáttum í löggjöfinni en í stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum er lögð áhersla á að hefja heildarendurskoðun á almannavarnarlöggjöfinni. Slíka heildarendurskoðun þarf að vinna í miklu og opnu samráði, m.a. við alla þá sem hafa skilað umsögnum við þetta frumvarp. Mikilvægt er að veigameiri breytingar á löggjöfinni, skilgreining hugtaka o.fl. verði unnið í slíku samráði áfram.

Dómsmálaráðuneytið áréttar að frumvarpið hefur að geyma brýnar breytingar og bendir þessu til staðfestu til að mynda á umsögn *Sambands íslenskra sveitarfélaga* þar sem fram kemur að það sé sérstaklega til bóta að skilgreiningar á orðinu hættustund sé færð inn í almannavarnalögin þar sem ákveðnar valdheimildir virkjast á hættustundu. *Rauði krossinn á Íslandi* styður frumvarpið heilshugar og fagnar sérstaklega þeirri breytingu sem lögð er til um móttöku erlends hjálparliðs. Sú breyting sé mjög til bóta enda hafi verkefni sem Rauði krossinn á Íslandi leiddi fyrir nokkrum árum leitt í ljós að margt í regluverkinu geti bæði flækt ákvarðanatöku og framkvæmd, auk þess sem ekki væri ljóst hver hefði heimild til að kalla eftir utanaðkomandi björgum. *Ríkislögreglusjóri* tekur undir þessi sjónarmið í umsögn sinni og segir áriðandi að setja í lög heimild til að kalla eftir erlendri aðstoð eftir hamfarir. Í umsögn *Veðurstofunnar* segir að fyrirhugað ákvæði um að rýnifundir lögreglustjóra séu haldnir svo skömmu eftir almannavarnastigi sé aflétt tryggi að upplýsingar og lærdóm sem draga megi af atburði og viðbrögðum sé haldið til haga og unnið verði að úrbótum eigi það við. Í umsögn *ríkislögreglusjóra* segir að þær breytingar sem lagðar séu til á rýni á aðgerðum viðbragðsaðila séu einar þær mikilvægustu í frumvarpinu. *Lögreglusjórinn á Norðurlandi eystra* segir að tillögur að breytingum á rýni á aðgerðum viðbragðsaðila séu jákvæðar enda hafi úrræðið ekki verið nýtt eins og til var ætlast.

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 29. mars sl. kom fram beiðni um að dómsmálaráðuneytið taki saman stutta umfjöllun um Haga samstarfið.

Haga samstarfið er samstarf Norðurlanda um almannavarnir. Markmið samstarfsins er að efla öryggi almennings með því að auka og styrkja samstarf Norðurlanda um almannavarnir. Norðurlöndin skiptast á að fara með formennsku í Haga í eitt ár í senn. Ísland fer með formennsku í Haga samstarfinu á þessu ári, 2022.

Á vettvangi Haga hittast fulltrúar Norðurlandanna og ræða helstu áskoranir á sviði almannavarna. Haldnir eru 2-4 embættismannafundir á ári. Framkvæmdaraðilar hittast 1-2 á ári. Þá eru ráðherrafundir haldnir einu sinni á ári. Haga samstarfið er eini vettvangurinn þar sem þeir ráðherrar Norðurlandanna sem ábyrgir eru fyrir almannavörnum hittast sérstaklega til að ræða saman um almannavarnir.

Haga samstarfið er í sífelldri þróun. Fyrirkomulagið er þannig að vissum verkefnum er forgangsraðað til tveggja til þriggja ára í senn. Síðan er unnið að þeim með skipulögðum hætti, t.d. með námskeiðum, æfingum og rannsóknum. Embættismenn og framkvæmdaraðilar vinna verkefni í náinni samvinnu. Síðustu tvö árin hefur áherslan innan Haga verið á varnir gegn skógareldum og ógnum sem stafa af eiturefnum, sýklum, geislun, kjarnorku eða sprengiefnum og neyðarljarskipti. Á ráðherrafundi 14. desember sl. var ákveðið að á næstu tveimur árum verði megin áherslan í Haga samstarfinu á loftslagsbreytingar, gistiríkjastuðning og helstu aðgerðir stjórnvalda í kjölfar þess lærdóms sem draga má af áskorunum tengdum covid-19 heimsfaraldrinum.

Haga og Nordefco héldu sameiginlegan fund í október 2021 og hafa áhuga á frekara samstarfi. Settur hefur verið á fót að hoc vinnuhópur skipaður fulltrúum Norðurlandanna á þessum vettvangi. Hópurinn mun skila af sér skýrslu í lok júní á þessu ári.

Fjallað er um Haga samstarfið í svo kallaðri Enestam skýrslu sem kom út í nóvember 2021. Fulltrúar Haga samstarfsins hafa áhuga á því að auka umræðu um Haga samstarfið með auknu flæði upplýsinga um samstarfið og verkefni þess.



Alþingi  
Kirkjustræti  
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. febrúar 2022  
2201591/0.4.1

## **Efni: Umsögn um frumvarp til laga um almannavarnir (almannavarnastig o.fl.), 181. mál.**

Embætti landlæknis þakkar fyrir tækifæri til umsagnar um frumvarp til laga um almannavarnir (almannavarnastig o.fl.), 181. mál. Frumvarpið er liður í að endurbæta fyrirbyggjandi skipulag almanna meðal annars með því að skýra hugtök og valdheimildir.

Mikið hefur mætt á hérlendis á liðnum tveimur árum og margoft skapast almannavarnaástand. Í langflestum þeirra tilvika hafa verið staðfest eða yfirvofandi áhrif á líf og heilsu. Í desember 2019 gekk fárviðri yfir landið þar sem m.a. hlutust af truflanir á dreifikerfi rafmagns. Það kom niður á og olli hættu, á heilbrigðisstofnunum á landsbyggðinni. Í febrúar 2020 skall á heimsfaraldur COVID-19 með þekktum afleiðingum á líf og heilsu auk gríðarlegs álags á heilbrigðiskerfið allt. Þá gat eldgos á Reykjanesi orðið ógn við lýðheilsu vegna gosmengunar. Loks má nefna að ofanflóð og veðurofsi getur ógnað heilsu og heilbrigðisþjónustu.

Mikilvægi heilbrigðiskerfisins er því augljóst og óumdeilt í nær hver kyns almannavarnaástandi og má í raun segja að það markmið að vernda líf og heilsu landsmanna er öllum markmiðum æðra. Landlæknir og sóttvarnalæknir sitja enda í almannavarnaráði og er það vel. Það er hins vegar álit undirritaðrar, að við endurskoðun á lögum um almannavarnir, ætti að fjalla meira um hlutverk þeirra aðila sem bera mesta ábyrgð á skipan og framkvæmd heilbrigðisþjónustu. Þannig verði í lögum skilgreint hlutverk þjóðarsjúkrahúss okkar, Landspítala sem og hlutverk landlæknis og sóttvarnalæknis í almannavarnaástandi. Þannig var, sem dæmi, fjallað sérstaklega um hlutverk landlæknis í lögum nr. 94/1962. Horft verði til verkefna á landsvísu og til tenginga heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni, bæði forstjóra sem og umdæmislækna sóttvarna við aðgerðastjórnir í héraði. Hlutverk og samstarf allra þessara aðila hefur verið sérstaklega mikilvæg í heimsfaraldri COVID-19 og auðvelt að draga lærdóma þar af.

Varðandi frumvarpið vill landlæknir gera tvær athugasemdir. Í 2. gr. væri æskilegt að tilgreina nánar um störf almannavarnarráðs í lögum, fyrir utan það að setja stefnu, svo og að gera ráðinu skylt að funda einu sinni til tvisvar á ári að lágmarki. Þá kann það að setja stefnu til fimm ára að vera of langur tími í því síbreytilega umhverfi sem við lifum í.

Í 10. gr er rætt um breytingu á 16. gr. laganna. Þar er talað um að sveitafélög og stofnanir þeirra, í samvinnu við lögregluþyrifvöld, kanni áfallapól í umdæmi sínu. Ekki væri síður ástæða til að gera heilbrigðisstofnunum skylt að kanna áfallapól sitt og í raun þyrfti að gera reglulegt áfallapólsmat á heilbrigðiskerfinu öll

Virðingarfyllst,

---

Alma D. Möller  
landlæknir



Félag grunnskólakennara  
Borgartún 30 • IS-105 Reykjavík • Sími 595 1111 •  
[fg@ki.is](mailto:fg@ki.is) • [www.ki.is](http://www.ki.is)

**Nefndarsvið Alþingis**

**Allsherjar- og menntamálanefnd**

**Austurstræti 8-10**

**150 Reykjavík**

Reykjavík 17. febrúar 2022

**Efni: Umsögn Félags grunnskólakennara um frumvarp til laga um breytingar á lögum um almannavarnir nr. 82/2008 (almannavarnarstig o.fl.) þskj. 183-181 mál.**

Félag grunnskólakennara gerir alvarlegar athugasemdir við það að hafa ekki fengið umsagnarbeiðni vegna ofangreinds frumvarps um breytingar á almannavarnarlögum þá sérstaklega þar sem að Félag grunnskólakennara stendur í málaferlum um framkvæmd ákvæðis II. til bráðarbirgðar í lögum um almannavarnir en það ákvæði er sambærilegt 12. gr. umrædds frumvarps og því gæti niðurstaða í því máli haft áhrif á lögmæti umræddrar lagabreytingar.

Félag grunnskólakennara tekur undir umsagnir BSRB og KÍ um frumvarpið og telur óþarft að rekja þau atriði sem þar koma fram en vill vekja athygli á nokkrum atriðum.

Eins og kemur fram í í atvikaýsingu í úrskurði Félagsdóms nr. 20/2021 *Félag grunnskólakennara gegn Sambandi íslenskra sveitafélaga vegna Hæfnisjarðarþáttar og Akureyrarþáttar* þá er m.a. deilt í því máli hvort greiða beri á hættustund eftir kjarasamningi fyrir unna vinnu, hvað orðið hættustund þýðir og hvort greinin uppfylli skilyrði stjórnarskrár. Áætlað er að málið verði flutt í lok mars.

Í umræddu dómsmáli má sjá að atvinnurekendur greiða starfsfólki ekki fyrir vinnu samkvæmt kjarasamningi og einnig að vinnuframlagi er breytt þannig að starfsfólki er gert að vinna á dögum sem þeim var ekki ætlað að vinna á án þess að þeim sé greitt samkvæmt kjarasamningi. Atvinnurekendur hafa því túlkað þetta ákvæði þannig að kjarasamningi sé kippt úr sambandi.

Þá má sjá af atvikum þess máls að atvinnurekendum er ekki treystandi fyrir því valdi sem umrætt lagafrumvarp færir þeim, þá sérstaklega 12. gr. frumvarpsins. Þá er rétt að minna í þessu sambandi að kjarasamningur er samningur um lágmarkskjör starfsfólks og til að slíku sé vikið til hliðar þurfa að koma skýrar og vel rökstuddar ástæður en slíkt er ekki uppi í þessu máli.

Félag grunnskólakennara skorar á Alþingi að gæta að hagsmunum launafólks sem er ekki vanþörf á og samþykkja ekki lagafrumvarp sem er ekkert annað en nauðungarvinnuheimild eins og staðan er í dag og dæmin sanna.

Virðingarfyllt

Þorgerður L. Diðriksdóttir

formaður Félags grunnskólakennara

Fylgiskjal:



Félag grunnskólakennara  
Borgartún 30 • IS-105 Reykjavík • Sími 595 1111 •  
[fg@ki.is](mailto:fg@ki.is) • [www.ki.is](http://www.ki.is)

**Afrit af úrskurði Félagsdóms í máli nr. 20/2021 Félag grunnskólakennara gegn Sambandi íslenskra sveitarfélaga vegna Hafnarfjarðabæjar og Akureyrarbæjar.**

## FÉLAGSDÓMUR

Úrskurður fimmtudaginn 16. desember 2021.

Mál nr. 20/2021:

**Félag grunnskólakennara**

*(Karl Óttar Pétursson lögmaður)*

gegn

**Sambandi íslenskra sveitarfélaga**

**vegna Hafnarfjarðarbæjar og Akureyrarbæjar**

*(Anton Björn Markússon lögmaður)*

### Úrskurður Félagsdóms

Mál þetta var tekið til úrskurðar 30. nóvember síðastliðinn um frávísunarkröfu stefnda.

Málið úrskurða Ásgerður Ragnarsdóttir, Ásmundur Helgason, Gísli Gíslason, Guðni Á. Haraldsson og Karl Ó. Karlsson.

Stefnandi er Félag grunnskólakennara, Borgartúni 30 í Reykjavík.

Stefndi er Samband íslenskra sveitarfélaga, Borgartúni 30 í Reykjavík.

#### Dómkröfur stefnanda

- 1 Stefnandi krefst þess í fyrsta lagi að viðurkennt verði með dómi að stefndi hafi brotið gegn grein 2.3.1 í kjarasamningi Félags grunnskólakennara og Sambands íslenskra sveitarfélaga með því að neita að greiða A, kt. [...], yfirvinnu vegna vinnu sem hún vann sem kennari í Lækjarskóla í Hafnarfirði umfram daglega vinnuskyldu, sbr. grein 2.1.6.1 í fyrrgreindum kjarasamningi, í nóvember og desember 2020.
- 2 Stefnandi krefst þess í öðru lagi að viðurkennt verði með dómi að stefndi hafi brotið gegn grein 1.6.3 í kjarasamningi Félags grunnskólakennara og Sambands íslenskra sveitarfélaga með því að neita að greiða þeim kennurum Lundarskóla á Akureyri, sem kenndu í fjarkennslu í nóvember og desember 2020, álag samkvæmt grein 1.6.3 í kjarasamningnum.
- 3 Loks krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.

#### Dómkröfur stefnda

- 4 Stefnandi krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá Félagsdómi, en til vara sýknu af kröfum stefnanda.
- 5 Þá krefst stefndi málskostnaðar úr hendi stefnanda.

**Málavextir**

- 6 Mál þetta verður rakið til þess að stefnandi telur að brotið hafi verið gegn tilteknum ákvæðum í kjarasamningi aðila í nóvember og desember 2020.
- 7 Annars vegar hefur stefnandi vísað til þess að tilgreindur starfsmaður Lækjarskóla í Hafnarfirði hafi verið kölluð til vinnu utan skipulagðs vinnutíma í nóvember og desember 2020. Ráðið verður af framlagðri fundargerð samstarfsnefndar stefnda og Kennarasambands Íslands vegna Félags grunnskólakennara frá 15. júní 2021 að til stefnanda hafi leitað kennari sem átti samkvæmt vinnuskýrslu eingöngu að vinna fjóra daga vikunnar, það er frá mánudegi til fimmtudags. Starfsskyldum hennar hafi verið breytt þegar neyðarstig almannavarna var virkjað með þeim hætti að kennsluskyldu var dreift á alla daga vikunnar. Þurfti hún þannig jafnframt að vinna á föstudögum í nóvember og desember 2020. Óskað var eftir áliti samstarfsnefndar á því hvort kennarinn ætti rétt á yfirvinnugreiðslu samkvæmt kjarasamningi vegna þeirra kennlustunda sem voru færðar til föstudags. Samkvæmt fundargerðinni náðist ekki sameiginleg niðurstaða um þetta mál. Af hálfu stefnda var bókað að með vísan til bráðabirgðaákvæðis II í lögum nr. 82/2008 um almannavarnir væri skólastjórnendum heimilt að fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og héldu þeir óbreyttum launakjörum. Væri því heimilt að færa kennsluskyldu á milli vikudaga án þess að greidd væri sérstök yfirvinnugreiðsla. Af hálfu stefnanda var meðal annars fært til bókar að skyldu atvinnurekanda til að greiða starfsmönnum í samræmi við kjarasamning yrði ekki vikið til hliðar með umræddu lagaákvæði. Hefði þetta verið staðfest með dómi Félagsdóms í máli nr. 12/2020. Þá ætti túlkun stefnda sér ekki stoð í orðalagi ákvæðisins eða lögskýringargögnum.
- 8 Hins vegar vísar stefnandi til þess að athygli hans hafi verið vakin á því að grunnskólakennarar í Lundarskóla á Akureyri hefðu ekki fengið greitt fjarkennsluálag þegar starfsskyldum þeirra hefði verið breytt úr staðkennslu í fjarkennslu þegar neyðarstig almannavarna hafði verið virkjað. Fram kemur í fyrrgreindri fundargerð samstarfsnefndar frá 15. júní 2021 að málið hafi verið rætt og stefnandi vísað til þess að það leiði af grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila að greiða skuli 50% álag sé notast við fjarkennslu. Aftur á móti hafi vinnuveitendur talið að ákvæðið eigi ekki við þegar breyting hafi verið gerð á kennslutilhögum vegna neyðarstigs almannavarna, sbr. bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 88/2008. Samkvæmt fundargerðinni náðist ekki sameiginleg niðurstaða um þetta mál. Af hálfu stefnda var bókað um þá afstöðu að ekki bæri að greiða fjarkennsluálag samkvæmt grein 1.6.3 þegar breytingu á starfsskyldum mætti rekja til fyrrgreinds bráðabirgðaákvæðis. Stefnandi óskaði eftir því að fært væri til bókar að skyldu atvinnurekanda til að greiða starfsmönnum í samræmi við kjarasamning yrði ekki vikið til hliðar með umræddu lagaákvæði. Hefði þetta verið staðfest með dómi Félagsdóms í máli nr. 12/2020. Þá ætti túlkun stefnda sér ekki stoð í orðalagi ákvæðisins eða lögskýringargögnum.

### **Málsástæður og lagarök stefnanda**

- 9 Stefnandi kveður ágreining aðila snúast um skilning og gildi kjarasamnings í skilningi 3. töluliðar 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamning opinberra starfsmanna og því falla undir lögsögu Félagsdóms.
- 10 Stefnandi vísar til þess að stefndi hafi neitað að inna af hendi greiðslur til grunnskólakennara samkvæmt kjarasamningi aðila og þar með brotið gegn nánar tilgreindum ákvæðum kjarasamningsins. Til stuðnings afstöðu sinni hafi stefndi vísað til ákvæðis II til bráðabirgða í lögum nr. 88/2008 um almannavarnir, sbr. 1. gr. laga nr. 27/2020. Stefnandi mótmælir því að lagaákvæðið leysi vinnuveitanda undan skyldu til að greiða fyrir vinnu samkvæmt kjarasamningi.
- 11 Stefnandi byggir á því að með dómi Félagsdóms 25. mars 2021 í máli nr. 12/2020 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að bráðabirgðaákvæðið breyti ekki rétti starfsmanna til greiðslna samkvæmt kjarasamningi. Liggi því fyrir bindandi fordæmi Félagsdóms og sé dómurinn endanlegur, sbr. 67. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Þá komi fram í 116. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála að dómur sé bindandi um sakarefni og að krafa sem hafi verið dæmd að efni til verði að öllu jöfnu ekki borin aftur undir sama eða hliðsettan dómstól.
- 12 Vísað er til þess að það komi hvergi fram í umræddu bráðabirgðaákvæði að ekki eigi að greiða starfsmönnum samkvæmt kjarasamningi. Samkvæmt ákvæðinu megi fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og flytja starfsmenn tímabundið milli starfsstöðva og opinberra aðila til að sinna verkefnum sem hafi forgang á hættustundu. Þá sé sérstaklega tiltekið að starfsmenn skuli halda óbreyttum launum. Enn fremur komi fram í greinargerð með lögum nr. 27/2020 og lögum nr. 16/2021, sem breyttu lögum nr. 82/2008, að ekki eigi að taka upp nauðungarvinnu og að greiða eigi fyrir yfirvinnu. Sé tekið fram að ákvæðið gangi skemur en 19. gr. laganna og að gert sé ráð fyrir því að starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum og fái greidda yfirvinnu aukist starfskyldur umfram hefðbundna vinnuskyldu. Að mati stefnanda sé þannig í lögunum, sem og greinargerð með frumvarpi til laga nr. 27/2020 og 16/2021, tekinn af allur vafi um að ákvæði kjarasamninga haldi gildi sínu hvað varðar greiðslur til launamanna fyrir vinnu.
- 13 Stefnandi vísar einnig til þess að kjarasamningar séu samningar um lágmarkskjör og að samningar um lakari kjör séu ógildir, sbr. t.d. 1. gr. laga nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda og 24. gr. laga nr. 94/1986. Þá sé réttur fólks til að vera í stéttarfélagi varinn af 74. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt njóti réttur til greiðslna samkvæmt kjarasamningi verndar 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og komi fram í 2. mgr. 68. gr. að nauðungarvinna sé óheimil. Rétti launþega til að fá greiðslur í samræmi við kjarasamning verði ekki breytt með almennum lögum eða afstöðu stefnda. Þá tekur stefnandi fram að efni hins umdeilda bráðabirgðaákvæðis sé mjög óljóst og til dæmis ekki skýrt hvað átt sé við með hugtakinu hættustund.

- 14 Til stuðnings aðild stefnanda er vísað til 27. gr. laga nr. 94/1986. Um aðild stefnda er vísað til 45. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeildur, sbr. einnig grein 11.1 í kjarasamningi aðila. Þá vísar stefnandi til 1. mgr. 19. gr. og 1. mgr. 27. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnandi byggir málskostnaðarkröfu sína á 130. gr. laga nr. 91/1991, sbr. einnig 65. gr. laga nr. 80/1938.

#### **Málsástæður og lagarök stefnda**

- 15 Stefndi byggir kröfu sína um frávisun málsins á því að sakarefnið eigi ekki undir Félagsdóm heldur almenna dómstóla. Ágreiningur aðila snúist ekki um skilning á kjarasamningi eða gildi hans, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986.
- 16 Vísað er til þess að með bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 82/2008, sbr. lög nr. 27/2020, hafi verið lögfest ákvæði sem heimili skólastjórnendum að fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og flytja starfsmenn tímabundið milli starfsstöðva og sinna verkefnum sem hafi forgang á hættustund. Starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum við slíkar aðstæður. Löggjafarviljinn sé skýr og komi fram í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 27/2020 að tímabundnar tilfærslur eða breyting á starfsskyldum og vinnustöðum séu ekki bundnar ákvæðum kjarasamninga, enda sé um að ræða borgaralega skyldu starfsmanna opinberra aðila. Tekið er fram að frumvarpið geri ráð fyrir því að starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum og fái greidda yfirvinnu ef starfsskyldur umfram hefðbundna vinnuskyldu aukast.
- 17 Á grundvelli þessarar lagaheimildar hafi skólastjórnendum Lækjarskóla verið heimilt að flytja kennsluskyldu kennara á milli daga án þess að til kæmi sérstök yfirvinnugreiðsla. Að sama skapi hafi skólastjórnendum Lundarskóla á Akureyri verið heimilt að breyta starfsskyldum sem felist í staðkennslu í fjarkennslu á meðan neyðarstig almannavarnarlaga væri í gildi án greiðslu álags samkvæmt grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila. Tekið sé fram í lögskýringargögnum að breyting geti falist í að kennsla menntastofnunar verði fjarkennsla fremur en hefðbundin staðkennsla. Ákvarðanir skólastjórnenda hafi byggst á bráðabirgðaákvæðinu en ekki einstökum ákvæðum kjarasamnings aðila. Byggt er á því að bráðabirgðaákvæðið gangi framar kjarasamningum. Heimild til að beita því verði sjálfkrafa virk á hættustund, en hættustund sé skilgreind sem hæsta stig almannavarna sem í dag sé neyðarstig.
- 18 Stefndi telur málið varða það lögfræðilega álitaefni hvort ákvarðanir skólastjórnenda hafi átt sér stoð í bráðabirgðaákvæðinu og verið lögmætar. Í stefnu séu færð rök fyrir því að kjarasamningur sé rétt hærrí en bráðabirgðaákvæðið og vísað til ákvæða stjórnarskrár því til stuðnings. Einnig sé á því byggt að efni ákvæðisins sé óljóst og geti þar af leiðandi ekki skert réttindi launamanna. Eins og stefnandi hafi lagt ágreiningsefnið fyrir Félagsdóm freisti hann þess að fá viðurkennt að bráðabirgðarákvæðið geti ekki vikið til hliðar kjarasamningi aðila hvað varðar greiðslu fyrir vinnuframlag félagsmanna stefnanda. Mat á lögmæti ákvarðana skólayfirvalda á grundvelli bráðabirgðarákvæðisins varði ekki skilning á



kjarasamningi eða gildi hans, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986. Þegar af þeirra ástæðu og þar sem túlka beri lögsögu Félagsdóms sem sérdómstóls þröngt sé óhjákvæmilegt að vísa málinu frá dómi.

- 19 Verði ekki fallist á kröfu stefnda um frávisun málsins krefst hann sýknu af kröfum stefnanda. Byggt er á því að dómkröfum sé ranglega beint að stefnda og beri að sýkna hann vegna aðildarskorts. Stefndi vinni að eflingu íslenskra sveitarfélaga og hagsmunagæslu fyrir þau, þar með talið gagnvart ríkisvaldinu, og sé hann sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna, sbr. sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. Stefndi móti stefnu sveitarfélaganna til einstakra mála og hafi náin samskipti við ríkisstjórn og Alþingi. Samkvæmt lögum sé unnt að skipta starfsemi stefnda í fimm meginþætti, þar með talið að þjóna sveitarfélögum á sviði vinnumarkaðsmála, annast kjarasamningsgerð og hafa fyrirsvar í kjaramálum fyrir þau sveitarfélög sem veita umboð sitt til þess.
- 20 Stefndi vísar til þess að Hafnarfjarðarbær og Akureyrarbær hafi veitt stefnda umboð til að leiða kjaraviðræður og annast kjarasamningsgerð fyrir sína hönd gagnvart viðsemjendum þeirra, stéttarfélögum landsins. Lengra ná umboð stefnda ekki. Framkvæmd og útfærslu á kjarasamningi sé alfarið í höndum sveitarfélaganna sjálfra. Verði ágreiningur um túlkun á efni kjarasamnings sem ekki sé leystur innan samstarfsnefndar sé honum oftast skotið til Félagsdóms og taki dómkrafan mið af lögsögu dómstólsins. Dómkröfum verði aldrei beint að stefnda, enda komi hann ekki að framkvæmd kjarasamnings eða fjárhagslegum skuldbindingum sem honum tengist. Slíkt sé alfarið á forræði sveitarfélaganna sjálfra. Beri því að sýkna stefnda vegna aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
- 21 Krafa stefnda um sýknu er einnig byggð á því að ákvarðanir sem skólayfirvöld í Hafnarfirði og á Akureyri tóku um breytta kennslutilhögun í nóvember og desember 2020 hafi verið lögmætar enda í samræmi við fyrrgreint bráðabirgðaákvæði laga nr. 82/2008.
- 22 Stefndi vísar til þess að í Lækjarskóla starfi kennarar með vinnuskýrslu sem kveði á um skerta kennsluskyldu eða frí frá kennsluskyldu, einn eða fleiri daga vikunnar. Þekkt séu dæmi þess við skipulagningu vinnu í öðrum teyllum, að aðilar með fulla vinnuskyldu hafi skipulagt vinnu sína í samvinnu við teymið á þann hátt að unnar kennslustundir vikju ekki frá því sem vinnuskýrsla segi til um. Sá kennari sem um ræði sé með kennsluafslátt í samræmi við grein 2.5.2.1. í kjarasamningi aðila, það er 19 kennslustundir á viku og einn yfirvinnutíma á viku sem nýttur sé til kennslu. Kennarinn hafi ekki unnið önnur störf við skólann eða skóla sveitarfélagsins sem nemi fimm klukkustundum á viku. Heildarfjöldi kennslustunda sé því 20 á viku eins og fram komi í vinnuskýrslu. Við skipulagningu og verkaskiptingu vegna nemendahóps á því tímabili sem um ræðir hafi sú staðreynd aldrei verið borin á borð að umræddur kennari væri ekki með kennsluskyldu á föstudögum. Öllu máli skipti að breyting hafi eingöngu orðið á kennslutilhögun kennarans sem hafi kennt sama fjölda

kennslustunda á fimm vinnudögum í stað fjögurra. Þetta hafi kennaranum verið fullljóst, eins og sjá megi af tölvupóstsamskiptum 8. janúar 2021. Af þessu tilefni hafi aðstoðarskólastjóri minnt kennarann á að ekki væri greitt sértaklega fyrir kennslu á föstudögum þó að hann kenndi ekki á þeim vikudegi í venjulegu árferði. Jafnframt hafi komið fram að kennarinn fengi greitt fyrir kennslu umfram 20 kennslustundir.

- 23 Stefndi byggir á því að kennaranum hafi verið fyllilega ljóst að hann þyrfti að þola tímabundna breytingu á starfsskyldum á grundvelli fyrrgreinds bráðabirgðaákvæðis laga nr. 82/2008, sem og að hann hafi verið samþykkur því. Þá hafi kennaranum verið í lófa lagið að hafa áhrif á skipulagningu á eigin vinnutíma í samvinnu við teymi sitt eða að óska breytingar hjá stjórnendum teldi hann vinnu á föstudögum vera óásættanlega þrátt fyrir bráðabirgðarákvæðið, sem og þann aukna sveigjanleika sem krafist hafði verið á tímabilinu. Áréttað er að skólastjórnendum hafi verið heimilt að víkja tímabundið frá vinnuskýrslu og færa kennsluskyldu milli vikudaga án þess að til kæmi sérstök yfirvinnugreiðsla.
- 24 Stefndi telur sömu röksemdir eiga við vegna breytinga á kennslufyrirkomulagi í Lundarskóla á Akureyri. Eins og áður greinir komi berum orðum fram í lögskýringargögnum að á hættustundu verði kennslu hjá menntastofnunum sinnt í fjarkennslu. Skilgreiningu sé ekki að finna í grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila og liggi aðeins fyrir að á þeim tíma sem ákvæðið var tekið upp hafi aðilar verið sammála um að fjarkennslu fylgdi hugsanlega meiri undirbúningur, en samkvæmt bókun samstarfsnefndar yrði þörf á fjarkennslu ávallt metin af skólastjóra í samráði við kennara. Á þeim tíma sem ákvæðið hafi verið tekið upp í kjarasamning hafi fjarkennsla farið fram með þeim hætti að nemendum hafi verið kennt í gegnum staðbundinn fjarfundarbúnað í skólastofu. Kennsla hafi því farið fram í rauntíma og hafi nemendur getað verið fjarri kennslustaðnum. Að virtum tilgangi bráðabirgðaákvæðisins beri ekki að greiða sérstaklega fyrir breytingar á starfsskyldum meðan neyðarstig sé í gildi. Starfsmenn haldi því óbreyttum launakjörum nema að þeir taki að sér starf sem greidd séu hærra laun fyrir eða fari vinnuframlag þeirra umfram hefðbundna vinnuskyldu. Tekið er fram að starfsmenn haldi einnig óbreyttum launakjörum minnki vinnuframlag þeirra vegna aðgerða á hættustund.
- 25 Stefndi byggir málskostnaðarkröfu sína á 130. gr., sbr. 129 gr. laga nr. 91/1991.

### **Niðurstaða**

- 26 Í máli þessu krefst stefnandi viðurkenningar á því að stefndi hafi brotið gegn tilteknum ákvæðum í kjarasamningi aðila með því að neita að greiða félagsmanni stefnanda yfirvinnu, sbr. grein 2.1.6.1, vegna vinnu umfram daglega vinnuskyldu. Jafnframt er krafist viðurkenningar á því að stefndi hafi brotið gegn grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila með því að greiða kennurum ekki álag vegna fjarkennslu.

- 27 Stefnandi reisir frávísunarkröfu sína á því að ágreiningur aðila falli utan lögsögu Félagsdóms. Vísað er til þess að stefnandi leiti viðurkenningar á því að bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 82/2008, sbr. 1 gr. laga nr. 27/2020, geti ekki vikið til hliðar ákvæðum kjarasamnings um greiðslu fyrir vinnuframlag félagsmanna stefnanda. Þannig varði málið í reynd mat á lögmæti ákvarðana skólayfirvalda um breytingar á starfsskyldum starfsmanna á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins, en ekki skilning á kjarasamningi eða gildi hans.
- 28 Stefnandi telur ágreining aðila varða skilning á kjarasamningi eða gildi hans. Málið falli því undir valdsvið Félagsdóms samkvæmt 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
- 29 Í þeim tilvikum sem dómkröfur stefnanda varða höfðu skólastjórnendur nýtt heimild bráðabirgðaákvæðis II við lög nr. 82/2008 til þess að breyta starfstilhögun kennara á tíma þar sem neyðarstigi almannavarna hafði verið lýst yfir. Að virtum málatilbúnaði stefnanda verður ekki séð að ágreiningur sé um heimild skólastjórnenda til þess að beita ákvæðinu við þær aðstæður sem voru uppi. Er þannig ekki deilt um lögmæti aðgerða skólastjórnenda á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins. Ágreiningur aðila lýtur fremur að því hvort ákvæði kjarasamnings gildi þegar breytingar verða á störfum grunnskólakennara á grundvelli ákvæðisins, sem og hvernig skuli greiða þeim fyrir vinnu við þessar breyttu aðstæður.
- 30 Það kemur skýrt fram í 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 að undir lögsögu Félagsdóms falli ágreiningur um um skilning á kjarasamningi eða gildi hans. Að framangreindu virtu lýtur ágreiningur aðila bæði að gildi kjarasamnings aðila við þær aðstæður sem greinir í dómkröfum stefnanda og að því hvernig túlka skuli ákvæði hans.
- 31 Með vísan til framangreinds verður frávísunarkröfu stefnda hafnað. Rétt þykir að ákvörðun málskostnaðar vegna þessa þáttar málsins bíði efnisdóms.

### **Úrskurðarorð:**

Frávísunarkröfu stefnda, Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna Hafnarfjarðarbæjar og Akureyrarbæjar, er hafnað.

Ákvörðun málskostnaðar bíður efnisdóms.



## FÉLAGSDÓMUR

Úrskurður fimmtudaginn 16. desember 2021.

Mál nr. 20/2021:

**Félag grunnskólakennara**

*(Karl Óttar Pétursson lögmaður)*

gegn

**Sambandi íslenskra sveitarfélaga**

**vegna Hafnarfjarðarbæjar og Akureyrarbæjar**

*(Anton Björn Markússon lögmaður)*

### Úrskurður Félagsdóms

Mál þetta var tekið til úrskurðar 30. nóvember síðastliðinn um frávísunarkröfu stefnda.

Málið úrskurða Ásgerður Ragnarsdóttir, Ásmundur Helgason, Gísli Gíslason, Guðni Á. Haraldsson og Karl Ó. Karlsson.

Stefnandi er Félag grunnskólakennara, Borgartúni 30 í Reykjavík.

Stefndi er Samband íslenskra sveitarfélaga, Borgartúni 30 í Reykjavík.

#### Dómkröfur stefnanda

- 1 Stefnandi krefst þess í fyrsta lagi að viðurkennt verði með dómi að stefndi hafi brotið gegn grein 2.3.1 í kjarasamningi Félags grunnskólakennara og Sambands íslenskra sveitarfélaga með því að neita að greiða A, kt. [...], yfirvinnu vegna vinnu sem hún vann sem kennari í Lækjarskóla í Hafnarfirði umfram daglega vinnuskyldu, sbr. grein 2.1.6.1 í fyrrgreindum kjarasamningi, í nóvember og desember 2020.
- 2 Stefnandi krefst þess í öðru lagi að viðurkennt verði með dómi að stefndi hafi brotið gegn grein 1.6.3 í kjarasamningi Félags grunnskólakennara og Sambands íslenskra sveitarfélaga með því að neita að greiða þeim kennurum Lundarskóla á Akureyri, sem kenndu í fjarkennslu í nóvember og desember 2020, álag samkvæmt grein 1.6.3 í kjarasamningnum.
- 3 Loks krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.

#### Dómkröfur stefnda

- 4 Stefnandi krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá Félagsdómi, en til vara sýknu af kröfum stefnanda.
- 5 Þá krefst stefndi málskostnaðar úr hendi stefnanda.

**Málavextir**

- 6 Mál þetta verður rakið til þess að stefnandi telur að brotið hafi verið gegn tilteknum ákvæðum í kjarasamningi aðila í nóvember og desember 2020.
- 7 Annars vegar hefur stefnandi vísað til þess að tilgreindur starfsmaður Lækjarskóla í Hafnarfirði hafi verið kölluð til vinnu utan skipulagðs vinnutíma í nóvember og desember 2020. Ráðið verður af framlagðri fundargerð samstarfsnefndar stefnda og Kennarasambands Íslands vegna Félags grunnskólakennara frá 15. júní 2021 að til stefnanda hafi leitað kennari sem átti samkvæmt vinnuskýrslu eingöngu að vinna fjóra daga vikunnar, það er frá mánudegi til fimmtudags. Starfsskyldum hennar hafi verið breytt þegar neyðarstig almannavarna var virkjað með þeim hætti að kennsluskyldu var dreift á alla daga vikunnar. Þurfti hún þannig jafnframt að vinna á föstudögum í nóvember og desember 2020. Óskað var eftir álitum samstarfsnefndar á því hvort kennarinn ætti rétt á yfirvinnugreiðslu samkvæmt kjarasamningi vegna þeirra kennslustunda sem voru færðar til föstudags. Samkvæmt fundargerðinni náðist ekki sameiginleg niðurstaða um þetta mál. Af hálfu stefnda var bókað að með vísan til bráðabirgðaákvæðis II í lögum nr. 82/2008 um almannavarnir væri skólastjórnendum heimilt að fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og héldu þeir óbreyttum launakjörum. Væri því heimilt að færa kennsluskyldu á milli vikudaga án þess að greidd væri sérstök yfirvinnugreiðsla. Af hálfu stefnanda var meðal annars fært til bókar að skyldu atvinnurekanda til að greiða starfsmönnum í samræmi við kjarasamning yrði ekki vikið til hliðar með umræddu lagaákvæði. Hefði þetta verið staðfest með dómi Félagsdóms í máli nr. 12/2020. Þá ætti túlkun stefnda sér ekki stoð í orðalagi ákvæðisins eða lögskýringargögnum.
- 8 Hins vegar vísar stefnandi til þess að athygli hans hafi verið vakin á því að grunnskólakennarar í Lundarskóla á Akureyri hefðu ekki fengið greitt fjarkennsluálag þegar starfsskyldum þeirra hefði verið breytt úr staðkennslu í fjarkennslu þegar neyðarstig almannavarna hafði verið virkjað. Fram kemur í fyrrgreindri fundargerð samstarfsnefndar frá 15. júní 2021 að málið hafi verið rætt og stefnandi vísað til þess að það leiði af grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila að greiða skuli 50% álag sé notast við fjarkennslu. Aftur á móti hafi vinnuveitendur talið að ákvæðið eigi ekki við þegar breyting hafi verið gerð á kennslutilhögun vegna neyðarstigs almannavarna, sbr. bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 88/2008. Samkvæmt fundargerðinni náðist ekki sameiginleg niðurstaða um þetta mál. Af hálfu stefnda var bókað um þá afstöðu að ekki bæri að greiða fjarkennsluálag samkvæmt grein 1.6.3 þegar breytingu á starfsskyldum mætti rekja til fyrrgreinds bráðabirgðaákvæðis. Stefnandi óskaði eftir því að fært væri til bókar að skyldu atvinnurekanda til að greiða starfsmönnum í samræmi við kjarasamning yrði ekki vikið til hliðar með umræddu lagaákvæði. Hefði þetta verið staðfest með dómi Félagsdóms í máli nr. 12/2020. Þá ætti túlkun stefnda sér ekki stoð í orðalagi ákvæðisins eða lögskýringargögnum.

#### **Málsástæður og lagarök stefnanda**

- 9 Stefnandi kveður ágreining aðila snúast um skilning og gildi kjarasamnings í skilningi 3. töluliðar 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamning opinberra starfsmanna og því falla undir lögsögu Félagsdóms.
- 10 Stefnandi vísar til þess að stefndi hafi neitað að inna af hendi greiðslur til grunnskólakennara samkvæmt kjarasamningi aðila og þar með brotið gegn nánar tilgreindum ákvæðum kjarasamningsins. Til stuðnings afstöðu sinni hafi stefndi vísað til ákvæðis II til bráðabirgða í lögum nr. 88/2008 um almannavarnir, sbr. 1. gr. laga nr. 27/2020. Stefnandi mótmælir því að lagaákvæðið leysi vinnuveitanda undan skyldu til að greiða fyrir vinnu samkvæmt kjarasamningi.
- 11 Stefnandi byggir á því að með dómi Félagsdóms 25. mars 2021 í máli nr. 12/2020 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að bráðabirgðaákvæðið breyti ekki rétti starfsmanna til greiðslna samkvæmt kjarasamningi. Liggi því fyrir bindandi fordæmi Félagsdóms og sé dómurinn endanlegur, sbr. 67. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Þá komi fram í 116. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála að dómur sé bindandi um sakarefni og að krafa sem hafi verið dæmd að efni til verði að öllu jöfnu ekki borin aftur undir sama eða hliðsettan dómstól.
- 12 Vísað er til þess að það komi hvergi fram í umræddu bráðabirgðaákvæði að ekki eigi að greiða starfsmönnum samkvæmt kjarasamningi. Samkvæmt ákvæðinu megi fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og flytja starfsmenn tímabundið milli starfsstöðva og opinberra aðila til að sinna verkefnum sem hafi forgang á hættustundu. Þá sé sérstaklega tiltekið að starfsmenn skuli halda óbreyttum launum. Enn fremur komi fram í greinargerð með lögum nr. 27/2020 og lögum nr. 16/2021, sem breyttu lögum nr. 82/2008, að ekki eigi að taka upp nauðungarvinnu og að greiða eigi fyrir yfirvinnu. Sé tekið fram að ákvæðið gangi skemur en 19. gr. laganna og að gert sé ráð fyrir því að starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum og fái greidda yfirvinnu aukist starfsskyldur umfram hefðbundna vinnuskyldu. Að mati stefnanda sé þannig í lögum, sem og greinargerð með frumvarpi til laga nr. 27/2020 og 16/2021, tekinn af allur vafi um að ákvæði kjarasamninga haldi gildi sínu hvað varðar greiðslur til launamanna fyrir vinnu.
- 13 Stefnandi vísar einnig til þess að kjarasamningar séu samningar um lágmarkskjör og að samningar um lakari kjör séu ógildir, sbr. t.d. 1. gr. laga nr. 55/1980 um starfsskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda og 24. gr. laga nr. 94/1986. Þá sé réttur fólks til að vera í stéttarfélagi varinn af 74. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt njóti réttur til greiðslna samkvæmt kjarasamningi verndar 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og komi fram í 2. mgr. 68. gr. að nauðungarvinna sé óheimil. Rétti launþega til að fá greiðslur í samræmi við kjarasamning verði ekki breytt með almennum lögum eða afstöðu stefnda. Þá tekur stefnandi fram að efni hins umdeilda bráðabirgðaákvæðis sé mjög óljóst og til dæmis ekki skýrt hvað átt sé við með hugtakinu hættustund.

- 14 Til stuðnings aðild stefnanda er vísað til 27. gr. laga nr. 94/1986. Um aðild stefnda er vísað til 45. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeildur, sbr. einnig grein 11.1 í kjarasamningi aðila. Þá vísar stefnandi til 1. mgr. 19. gr. og 1. mgr. 27. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnandi byggir málskostnaðarkröfu sína á 130. gr. laga nr. 91/1991, sbr. einnig 65. gr. laga nr. 80/1938.

#### **Málsástæður og lagarök stefnda**

- 15 Stefndi byggir kröfu sína um frávísun málsins á því að sakarefnið eigi ekki undir Félagsdóm heldur almenna dómstóla. Ágreiningur aðila snúist ekki um skilning á kjarasamningi eða gildi hans, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986.
- 16 Vísað er til þess að með bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 82/2008, sbr. lög nr. 27/2020, hafi verið lögfest ákvæði sem heimili skólastjórnendum að fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og flytja starfsmenn tímabundið milli starfsstöðva og sinna verkefnum sem hafi forgang á hættustund. Starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum við slíkar aðstæður. Löggjafarviljinn sé skýr og komi fram í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 27/2020 að tímabundnar tilfærslur eða breyting á starfsskyldum og vinnustöðum séu ekki bundnar ákvæðum kjarasamninga, enda sé um að ræða borgaralega skyldu starfsmanna opinberra aðila. Tekið er fram að frumvarpið geri ráð fyrir því að starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum og fái greidda yfirvinnu ef starfsskyldur umfram hefðbundna vinnuskyldu aukast.
- 17 Á grundvelli þessarar lagaheimildar hafi skólastjórnendum Lækjarskóla verið heimilt að flytja kennsluskyldu kennara á milli daga án þess að til kæmi sérstök yfirvinnugreiðsla. Að sama skapi hafi skólastjórnendum Lundarskóla á Akureyri verið heimilt að breyta starfsskyldum sem felist í staðkennslu í fjarkennslu á meðan neyðarstig almannavarnarlaga væri í gildi án greiðslu álags samkvæmt grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila. Tekið sé fram í lögskýringargögnum að breyting geti falist í að kennsla menntastofnunar verði fjarkennsla fremur en hefðbundin staðkennsla. Ákvarðanir skólastjórnenda hafi byggst á bráðabirgðaákvæðinu en ekki einstökum ákvæðum kjarasamnings aðila. Byggt er á því að bráðabirgðaákvæðið gangi framar kjarasamningum. Heimild til að beita því verði sjálfkrafa virk á hættustund, en hættustund sé skilgreind sem hæsta stig almannavarna sem í dag sé neyðarstig.
- 18 Stefndi telur málið varða það lögfræðilega álitaefni hvort ákvarðanir skólastjórnenda hafi átt sér stoð í bráðabirgðaákvæðinu og verið lögmætar. Í stefnu séu færð rök fyrir því að kjarasamningur sé réttærri en bráðabirgðaákvæðið og vísað til ákvæða stjórnarskrár því til stuðnings. Einnig sé á því byggt að efni ákvæðisins sé óljóst og geti þar af leiðandi ekki skert réttindi launamanna. Eins og stefnandi hafi lagt ágreiningsefnið fyrir Félagsdóm freisti hann þess að fá viðurkennt að bráðabirgðarákvæðið geti ekki vikið til hliðar kjarasamningi aðila hvað varðar greiðslu fyrir vinnuframlag félagsmanna stefnanda. Mat á lögmæti ákvarðana skólayfirvalda á grundvelli bráðabirgðarákvæðisins varði ekki skilning á



kjarasamningi eða gildi hans, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986. Þegar af þeirra ástæðu og þar sem túlka beri lögsögu Félagsdóms sem sérdómstóls þröngt sé óhjákvæmilegt að vísa málinu frá dómi.

- 19 Verði ekki fallist á kröfu stefnda um frávisun málsins krefst hann sýknu af kröfum stefnanda. Byggt er á því að dómkröfum sé ranglega beint að stefnda og beri að sýkna hann vegna aðildarskorts. Stefndi vinni að eflingu íslenskra sveitarfélaga og hagsmunagæslu fyrir þau, þar með talið gagnvart ríkisvaldinu, og sé hann sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna, sbr. sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. Stefndi móti stefnu sveitarfélaganna til einstakra mála og hafi náin samskipti við ríkisstjórn og Alþingi. Samkvæmt lögum sé unnt að skipta starfsemi stefnda í fimm meginþætti, þar með talið að þjóna sveitarfélögum á sviði vinnumarkaðsmála, annast kjarasamningsgerð og hafa fyrirvar í kjaramálum fyrir þau sveitarfélög sem veita umboð sitt til þess.
- 20 Stefndi vísar til þess að Hafnarfjarðarbær og Akureyrarbær hafi veitt stefnda umboð til að leiða kjaraviðræður og annast kjarasamningsgerð fyrir sína hönd gagnvart viðsemjendum þeirra, stéttarfélögum landsins. Lengra nái umboð stefnda ekki. Framkvæmd og útfærslu á kjarasamningi sé alfarið í höndum sveitarfélaganna sjálfra. Verði ágreiningur um túlkun á efni kjarasamnings sem ekki sé leystur innan samstarfsnefndar sé honum oftast skotið til Félagsdóms og taki dómkrafan mið af lögsögu dómstólsins. Dómkröfum verði aldrei beint að stefnda, enda komi hann ekki að framkvæmd kjarasamnings eða fjárhagslegum skuldbindingum sem honum tengist. Slíkt sé alfarið á forræði sveitarfélaganna sjálfra. Beri því að sýkna stefnda vegna aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
- 21 Krafa stefnda um sýknu er einnig byggð á því að ákvarðanir sem skólayfirvöld í Hafnarfirði og á Akureyri tóku um breytta kennslutilhögun í nóvember og desember 2020 hafi verið lögmætar enda í samræmi við fyrrgreint bráðabirgðaákvæði laga nr. 82/2008.
- 22 Stefndi vísar til þess að í Lækjarskóla starfi kennarar með vinnuskýrslu sem kveði á um skerta kennsluskyldu eða frí frá kennsluskyldu, einn eða fleiri daga vikunnar. Þekkt séu dæmi þess við skipulagningu vinnu í öðrum teymum, að aðilar með fulla vinnuskyldu hafi skipulagt vinnu sína í samvinnu við teymið á þann hátt að unnar kennslustundir vikju ekki frá því sem vinnuskýrsla segi til um. Sá kennari sem um ræði sé með kennsluafslátt í samræmi við grein 2.5.2.1. í kjarasamningi aðila, það er 19 kennslustundir á viku og einn yfirvinnutíma á viku sem nýttur sé til kennslu. Kennarinn hafi ekki unnið önnur störf við skólann eða skóla sveitarfélagsins sem nemi fimm klukkustundum á viku. Heildarfjöldi kennslustunda sé því 20 á viku eins og fram komi í vinnuskýrslu. Við skipulagningu og verkaskiptingu vegna nemendahóps á því tímabili sem um ræðir hafi sú staðreynd aldrei verið borin á borð að umræddur kennari væri ekki með kennsluskyldu á föstudögum. Öllu máli skipti að breyting hafi eingöngu orðið á kennslutilhögun kennarans sem hafi kennt sama fjölda

kennslustunda á fimm vinnudögum í stað fjögurra. Þetta hafi kennaranum verið fullljóst, eins og sjá megi af tölvupóstsamskiptum 8. janúar 2021. Af þessu tilefni hafi aðstoðarskólastjóri minnt kennarann á að ekki væri greitt sértaklega fyrir kennslu á föstudögum þó að hann kenndi ekki á þeim vikudegi í venjulegu árferði. Jafnframt hafi komið fram að kennarinn fengi greitt fyrir kennslu umfram 20 kennslustundir.

- 23 Stefndi byggir á því að kennaranum hafi verið fyllilega ljóst að hann þyrfti að þola tímabundna breytingu á starfsskyldum á grundvelli fyrrgreinds bráðabirgðaákvæðis laga nr. 82/2008, sem og að hann hafi verið samþykktur því. Þá hafi kennaranum verið í lófa lagið að hafa áhrif á skipulagningu á eigin vinnutíma í samvinnu við teymi sitt eða að óska breytingar hjá stjórnendum teldi hann vinnu á föstudögum vera óásættanlega þrátt fyrir bráðabirgðarákvæðið, sem og þann aukna sveigjanleika sem krafist hafði verið á tímabilinu. Áréttað er að skólastjórnendum hafi verið heimilt að víkja tímabundið frá vinnuskýrslu og færa kennsluskyldu milli vikudaga án þess að til kæmi sérstök yfirvinnugreiðsla.
- 24 Stefndi telur sömu röksemdir eiga við vegna breytinga á kennslufyrirkomulagi í Lundarskóla á Akureyri. Eins og áður greinir komi berum orðum fram í lögskýringargögnum að á hættustundu verði kennslu hjá menntastofnunum sinnt í fjarkennslu. Skilgreiningu sé ekki að finna í grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila og liggi aðeins fyrir að á þeim tíma sem ákvæðið var tekið upp hafi aðilar verið sammála um að fjarkennslu fylgdi hugsanlega meiri undirbúningur, en samkvæmt bókun samstarfsnefndar yrði þörf á fjarkennslu ávallt metin af skólastjóra í samráði við kennara. Á þeim tíma sem ákvæðið hafi verið tekið upp í kjarasamning hafi fjarkennsla farið fram með þeim hætti að nemendum hafi verið kennt í gegnum staðbundinn fjarfundarbúnað í skólastofu. Kennsla hafi því farið fram í rauntíma og hafi nemendur getað verið fjarri kennslustaðnum. Að virtum tilgangi bráðabirgðaákvæðisins beri ekki að greiða sérstaklega fyrir breytingar á starfsskyldum meðan neyðarstig sé í gildi. Starfsmenn haldi því óbreyttum launakjörum nema að þeir taki að sér starf sem greidd séu hærra laun fyrir eða fari vinnuframlag þeirra umfram hefðbundna vinnuskyldu. Tekið er fram að starfsmenn haldi einnig óbreyttum launakjörum minnki vinnuframlag þeirra vegna aðgerða á hættustund.
- 25 Stefndi byggir málskostnaðarkröfu sína á 130. gr., sbr. 129 gr. laga nr. 91/1991.

### **Niðurstaða**

- 26 Í máli þessu krefst stefnandi viðurkenningar á því að stefndi hafi brotið gegn tilteknum ákvæðum í kjarasamningi aðila með því að neita að greiða félagsmanni stefnanda yfirvinnu, sbr. grein 2.1.6.1, vegna vinnu umfram daglega vinnuskyldu. Jafnframt er krafist viðurkenningar á því að stefndi hafi brotið gegn grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila með því að greiða kennurum ekki álag vegna fjarkennslu.

- 27 Stefnandi reisir frávísunarkröfu sína á því að ágreiningur aðila falli utan lögsögu Félagsdóms. Vísað er til þess að stefnandi leiti viðurkenningar á því að bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 82/2008, sbr. 1 gr. laga nr. 27/2020, geti ekki vikið til hliðar ákvæðum kjarasamnings um greiðslu fyrir vinnuframlag félagsmanna stefnanda. Þannig varði málið í reynd mat á lögmæti ákvarðana skólayfirvalda um breytingar á starfsskyldum starfsmanna á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins, en ekki skilning á kjarasamningi eða gildi hans.
- 28 Stefnandi telur ágreining aðila varða skilning á kjarasamningi eða gildi hans. Málið falli því undir valdsvið Félagsdóms samkvæmt 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
- 29 Í þeim tilvikum sem dómkröfur stefnanda varða höfðu skólastjórnendur nýtt heimild bráðabirgðaákvæðis II við lög nr. 82/2008 til þess að breyta starfstilhögun kennara á tíma þar sem neyðarstigi almannavarna hafði verið lýst yfir. Að virtum málatilbúnaði stefnanda verður ekki séð að ágreiningur sé um heimild skólastjórnenda til þess að beita ákvæðinu við þær aðstæður sem voru uppi. Er þannig ekki deilt um lögmæti aðgerða skólastjórnenda á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins. Ágreiningur aðila lýtur fremur að því hvort ákvæði kjarasamnings gildi þegar breytingar verða á störfum grunnskólakennara á grundvelli ákvæðisins, sem og hvernig skuli greiða þeim fyrir vinnu við þessar breyttu aðstæður.
- 30 Það kemur skýrt fram í 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 að undir lögsögu Félagsdóms falli ágreiningur um um skilning á kjarasamningi eða gildi hans. Að framangreindu virtu lýtur ágreiningur aðila bæði að gildi kjarasamnings aðila við þær aðstæður sem greinir í dómkröfum stefnanda og að því hvernig túlka skuli ákvæði hans.
- 31 Með vísan til framangreinds verður frávísunarkröfu stefnda hafnað. Rétt þykir að ákvörðun málskostnaðar vegna þessa þáttar málsins bíði efnisdóms.

### **Úrskurðarorð:**

Frávísunarkröfu stefnda, Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna Hafnarfjarðarbæjar og Akureyrarbæjar, er hafnað.

Ákvörðun málskostnaðar bíður efnisdóms.



- 6 Mál þetta verður rakið til þess að stefnandi telur að brotið hafi verið gegn tilteknum ákvæðum í kjarasamningi aðila í nóvember og desember 2020.
- 7 Annars vegar hefur stefnandi vísað til þess að tilgreindur starfsmaður Lækjarskóla í Hafnarfirði hafi verið kölluð til vinnu utan skipulagðs vinnutíma í nóvember og desember 2020. Ráðið verður af framlagðri fundargerð samstarfsnefndar stefnda og Kennarasambands Íslands vegna Félags grunnskólakennara frá 15. júní 2021 að til stefnanda hafi leitað kennari sem átti samkvæmt vinnuskýrslu eingöngu að vinna fjóra daga vikunnar, það er frá mánudegi til fimmtudags. Starfsskyldum hennar hafi verið breytt þegar neyðarstig almannavarna var virkjað með þeim hætti að kennsluskyldu var dreift á alla daga vikunnar. Þurfti hún þannig jafnframt að vinna á föstudögum í nóvember og desember 2020. Óskað var eftir áliti samstarfsnefndar á því hvort kennarinn ætti rétt á yfirvinnugreiðslu samkvæmt kjarasamningi vegna þeirra kennslustunda sem voru færðar til föstudags. Samkvæmt fundargerðinni náðist ekki sameiginleg niðurstaða um þetta mál. Af hálfu stefnda var bókað að með vísan til bráðabirgðaákvæðis II í lögum nr. 82/2008 um almannavarnir væri skólastjórnendum heimilt að fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og héldu þeir óbreyttum launakjörum. Væri því heimilt að færa kennsluskyldu á milli vikudaga án þess að greidd væri sérstök yfirvinnugreiðsla. Af hálfu stefnanda var meðal annars fært til bókar að skyldu atvinnurekanda til að greiða starfsmönnum í samræmi við kjarasamning yrði ekki vikið til hliðar með umræddu lagaákvæði. Hefði þetta verið staðfest með dómi Félagsdóms í máli nr. 12/2020. Þá ætti túlkun stefnda sér ekki stoð í orðalagi ákvæðisins eða lögskýringargögnum.
- 8 Hins vegar vísar stefnandi til þess að athygli hans hafi verið vakin á því að grunnskólakennarar í Lundarskóla á Akureyri hefðu ekki fengið greitt fjarkennsluálag þegar starfsskyldum þeirra hefði verið breytt úr staðkennslu í fjarkennslu þegar neyðarstig almannavarna hafði verið virkjað. Fram kemur í fyrrgreindri fundargerð samstarfsnefndar frá 15. júní 2021 að málið hafi verið rætt og stefnandi vísað til þess að það leiði af grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila að greiða skuli 50% álag sé notast við fjarkennslu. Aftur á móti hafi vinnuveitendur talið að ákvæðið eigi ekki við þegar breyting hafi verið gerð á kennslutilhögun vegna neyðarstigs almannavarna, sbr. bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 88/2008. Samkvæmt fundargerðinni náðist ekki sameiginleg niðurstaða um þetta mál. Af hálfu stefnda var bókað um þá afstöðu að ekki bæri að greiða fjarkennsluálag samkvæmt grein 1.6.3 þegar breytingu á starfsskyldum mætti rekja til fyrrgreinds bráðabirgðaákvæðis. Stefnandi óskaði eftir því að fært væri til bókar að skyldu atvinnurekanda til að greiða starfsmönnum í samræmi við kjarasamning yrði ekki vikið til hliðar með umræddu lagaákvæði. Hefði þetta verið staðfest með dómi Félagsdóms í máli nr. 12/2020. Þá ætti túlkun stefnda sér ekki stoð í orðalagi ákvæðisins eða lögskýringargögnum.

#### **Málsástæður og lagarök stefnanda**

# FÉLAGSDÓMUR

Úrskurður fimmtudaginn 16. desember 2021.

Mál nr. 20/2021:

**Félag grunnskólakennara**

*(Karl Óttar Pétursson lögmaður)*

gegn

**Sambandi íslenskra sveitarfélaga**

**vegna Hafnarfjarðarbæjar og Akureyrarbæjar**

*(Anton Björn Markússon lögmaður)*

## Úrskurður Félagsdóms

Mál þetta var tekið til úrskurðar 30. nóvember síðastliðinn um frávísunarkröfu stefnda.

Málið úrskurða Ásgerður Ragnarsdóttir, Ásmundur Helgason, Gísli Gíslason, Guðni Á. Haraldsson og Karl Ó. Karlsson.

Stefnandi er Félag grunnskólakennara, Borgartúni 30 í Reykjavík.

Stefndi er Samband íslenskra sveitarfélaga, Borgartúni 30 í Reykjavík.

### Dómkröfur stefnanda

- 1 Stefnandi krefst þess í fyrsta lagi að viðurkennt verði með dómi að stefndi hafi brotið gegn grein 2.3.1 í kjarasamningi Félags grunnskólakennara og Sambands íslenskra sveitarfélaga með því að neita að greiða A, kt. [...], yfirvinnu vegna vinnu sem hún vann sem kennari í Lækjarskóla í Hafnarfirði umfram daglega vinnuskyldu, sbr. grein 2.1.6.1 í fyrrgreindum kjarasamningi, í nóvember og desember 2020.
- 2 Stefnandi krefst þess í öðru lagi að viðurkennt verði með dómi að stefndi hafi brotið gegn grein 1.6.3 í kjarasamningi Félags grunnskólakennara og Sambands íslenskra sveitarfélaga með því að neita að greiða þeim kennurum Lundarskóla á Akureyri, sem kenndu í fjarkennslu í nóvember og desember 2020, álag samkvæmt grein 1.6.3 í kjarasamningnum.
- 3 Loks krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.

### Dómkröfur stefnda

- 4 Stefnandi krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá Félagsdómi, en til vara sýknu af kröfum stefnanda.
- 5 Þá krefst stefndi málskostnaðar úr hendi stefnanda.

### Málavextir

- 9 Stefnandi kveður ágreining aðila snúast um skilning og gildi kjarasamnings í skilningi 3. töluliðar 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamning opinberra starfsmanna og því falla undir lögsögu Félagsdóms.
- 10 Stefnandi vísar til þess að stefndi hafi neitað að inna af hendi greiðslur til grunnskólakennara samkvæmt kjarasamningi aðila og þar með brotið gegn nánar tilgreindum ákvæðum kjarasamningsins. Til stuðnings afstöðu sinni hafi stefndi vísað til ákvæðis II til bráðabirgða í lögum nr. 88/2008 um almannavarnir, sbr. 1. gr. laga nr. 27/2020. Stefnandi mótmælir því að lagaákvæðið leysi vinnuveitanda undan skyldu til að greiða fyrir vinnu samkvæmt kjarasamningi.
- 11 Stefnandi byggir á því að með dómi Félagsdóms 25. mars 2021 í máli nr. 12/2020 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að bráðabirgðaákvæðið breyti ekki rétti starfsmanna til greiðslna samkvæmt kjarasamningi. Liggi því fyrir bindandi fordæmi Félagsdóms og sé dómurinn endanlegur, sbr. 67. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Þá komi fram í 116. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála að dómur sé bindandi um sakarefni og að krafa sem hafi verið dæmd að efni til verði að öllu jöfnu ekki borin aftur undir sama eða hliðsettan dómstól.
- 12 Vísað er til þess að það komi hvergi fram í umræddu bráðabirgðaákvæði að ekki eigi að greiða starfsmönnum samkvæmt kjarasamningi. Samkvæmt ákvæðinu megi fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og flytja starfsmenn tímabundið milli starfsstöðva og opinberra aðila til að sinna verkefnum sem hafi forgang á hættustundu. Þá sé sérstaklega tiltekið að starfsmenn skuli halda óbreyttum launum. Enn fremur komi fram í greinargerð með lögum nr. 27/2020 og lögum nr. 16/2021, sem breyttu lögum nr. 82/2008, að ekki eigi að taka upp nauðungarvinnu og að greiða eigi fyrir yfirvinnu. Sé tekið fram að ákvæðið gangi skemur en 19. gr. laganna og að gert sé ráð fyrir því að starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum og fái greidda yfirvinnu aukist starfskyldur umfram hefðbundna vinnuskyldu. Að mati stefnanda sé þannig í lögnum, sem og greinargerð með frumvarpi til laga nr. 27/2020 og 16/2021, tekinn af allur vafi um að ákvæði kjarasamninga haldi gildi sínu hvað varðar greiðslur til launamanna fyrir vinnu.
- 13 Stefnandi vísar einnig til þess að kjarasamningar séu samningar um lágmarkskjör og að samningar um lakari kjör séu ógildir, sbr. t.d. 1. gr. laga nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda og 24. gr. laga nr. 94/1986. Þá sé réttur fólks til að vera í stéttarfélagi varinn af 74. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt njóti réttur til greiðslna samkvæmt kjarasamningi verndar 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og komi fram í 2. mgr. 68. gr. að nauðungarvinna sé óheimil. Rétti launþega til að fá greiðslur í samræmi við kjarasamning verði ekki breytt með almennum lögum eða afstöðu stefnda. Þá tekur stefnandi fram að efni hins umdeilda bráðabirgðaákvæðis sé mjög óljóst og til dæmis ekki skýrt hvað átt sé við með hugtakinu hættustund.

- 14 Til stuðnings aðild stefnanda er vísað til 27. gr. laga nr. 94/1986. Um aðild stefnda er vísað til 45. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeildur, sbr. einnig grein 11.1 í kjarasamningi aðila. Þá vísar stefnandi til 1. mgr. 19. gr. og 1. mgr. 27. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnandi byggir málskostnaðarkröfu sína á 130. gr. laga nr. 91/1991, sbr. einnig 65. gr. laga nr. 80/1938.

#### **Málsástæður og lagarök stefnda**

- 15 Stefndi byggir kröfu sína um frávisun málsins á því að sakarefnið eigi ekki undir Félagsdóm heldur almenna dómstóla. Ágreiningur aðila snúist ekki um skilning á kjarasamningi eða gildi hans, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986.
- 16 Vísað er til þess að með bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 82/2008, sbr. lög nr. 27/2020, hafi verið lögfest ákvæði sem heimili skólastjórnendum að fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og flytja starfsmenn tímabundið milli starfsstöðva og sinna verkefnum sem hafi forgang á hættustund. Starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum við slíkar aðstæður. Löggjafarviljinn sé skýr og komi fram í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 27/2020 að tímabundnar tilfærslur eða breyting á starfsskyldum og vinnustöðum séu ekki bundnar ákvæðum kjarasamninga, enda sé um að ræða borgaralega skyldu starfsmanna opinberra aðila. Tekið er fram að frumvarpið geri ráð fyrir því að starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum og fái greidda yfirvinnu ef starfsskyldur umfram hefðbundna vinnuskyldu aukast.
- 17 Á grundvelli þessarar lagaheimildar hafi skólastjórnendum Lækjarskóla verið heimilt að flytja kennsluskyldu kennara á milli daga án þess að til kæmi sérstök yfirvinnugreiðsla. Að sama skapi hafi skólastjórnendum Lundarskóla á Akureyri verið heimilt að breyta starfsskyldum sem felist í staðkennslu í fjarkennslu á meðan neyðarstig almannavarnarlaga væri í gildi án greiðslu álags samkvæmt grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila. Tekið sé fram í lögskýringargögnum að breyting geti falist í að kennsla menntastofnunar verði fjarkennsla fremur en hefðbundin staðkennsla. Ákvarðanir skólastjórnenda hafi byggst á bráðabirgðaákvæðinu en ekki einstökum ákvæðum kjarasamnings aðila. Byggt er á því að bráðabirgðaákvæðið gangi framar kjarasamningum. Heimild til að beita því verði sjálfkrafa virk á hættustund, en hættustund sé skilgreind sem hæsta stig almannavarna sem í dag sé neyðarstig.
- 18 Stefndi telur málið varða það lögfræðilega álitafni hvort ákvarðanir skólastjórnenda hafi átt sér stoð í bráðabirgðaákvæðinu og verið lögmætar. Í stefnu séu færð rök fyrir því að kjarasamningur sé réttærri en bráðabirgðaákvæðið og vísað til ákvæða stjórnarskrár því til stuðnings. Einnig sé á því byggt að efni ákvæðisins sé óljóst og geti þar af leiðandi ekki skert réttindi launamanna. Eins og stefnandi hafi lagt ágreiningsefnið fyrir Félagsdóm freisti hann þess að fá viðurkennt að bráðabirgðarákvæðið geti ekki vikið til hliðar kjarasamningi aðila hvað varðar greiðslu fyrir vinnuframlag félagsmanna stefnanda. Mat á lögmæti ákvarðana skólayfirvalda á grundvelli bráðabirgðarákvæðisins varði ekki skilning á



kjarasamningi eða gildi hans, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986. Þegar af þeirra ástæðu og þar sem túlka beri lögsögu Félagsdóms sem sérdómstóls þröngt sé óhjákvæmilegt að vísa málinu frá dómi.

- 19 Verði ekki fallist á kröfu stefnda um frávísun málsins krefst hann sýknu af kröfum stefnanda. Byggt er á því að dómkröfum sé ranglega beint að stefnda og beri að sýkna hann vegna aðildarskorts. Stefndi vinni að eflingu íslenskra sveitarfélaga og hagsmunagæslu fyrir þau, þar með talið gagnvart ríkisvaldinu, og sé hann sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna, sbr. sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. Stefndi móti stefnu sveitarfélaganna til einstakra mála og hafi náin samskipti við ríkisstjórn og Alþingi. Samkvæmt lögum sé unnt að skipta starfsemi stefnda í fimm meginþætti, þar með talið að þjóna sveitarfélögum á sviði vinnumarkaðsmála, annast kjarasamningsgerð og hafa fyrirsvar í kjaramálum fyrir þau sveitarfélög sem veita umboð sitt til þess.
- 20 Stefndi vísar til þess að Hafnarfjarðarbær og Akureyrarbær hafi veitt stefnda umboð til að leiða kjaraviðræður og annast kjarasamningsgerð fyrir sína hönd gagnvart viðsemjendum þeirra, stéttarfélögum landsins. Lengra náí umboð stefnda ekki. Framkvæmd og útfærslu á kjarasamningi sé alfarið í höndum sveitarfélaganna sjálfra. Verði ágreiningur um túlkun á efni kjarasamnings sem ekki sé leystur innan samstarfsnefndar sé honum oftast skotið til Félagsdóms og taki dómkrafan mið af lögsögu dómstólsins. Dómkröfum verði aldrei beint að stefnda, enda komi hann ekki að framkvæmd kjarasamnings eða fjárhagslegum skuldbindingum sem honum tengist. Slíkt sé alfarið á forræði sveitarfélaganna sjálfra. Beri því að sýkna stefnda vegna aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
- 21 Krafa stefnda um sýknu er einnig byggð á því að ákvarðanir sem skólayfirvöld í Hafnarfirði og á Akureyri tóku um breytta kennslutilhögun í nóvember og desember 2020 hafi verið lögmætar enda í samræmi við fyrrgreint bráðabirgðaákvæði laga nr. 82/2008.
- 22 Stefndi vísar til þess að í Lækjarskóla starfi kennarar með vinnuskýrslu sem kveði á um skerta kennsluskyldu eða frí frá kennsluskyldu, einn eða fleiri daga vikunnar. Þekkt séu dæmi þess við skipulagningu vinnu í öðrum teymum, að aðilar með fulla vinnuskyldu hafi skipulagt vinnu sína í samvinnu við teymið á þann hátt að unnar kennslustundir vikju ekki frá því sem vinnuskýrsla segi til um. Sá kennari sem um ræði sé með kennsluafslátt í samræmi við grein 2.5.2.1. í kjarasamningi aðila, það er 19 kennslustundir á viku og einn yfirvinnutíma á viku sem nýttur sé til kennslu. Kennarinn hafi ekki unnið önnur störf við skólann eða skóla sveitarfélagsins sem nemi fimm klukkustundum á viku. Heildarfjöldi kennslustunda sé því 20 á viku eins og fram komi í vinnuskýrslu. Við skipulagningu og verkaskiptingu vegna nemendahóps á því tímabili sem um ræðir hafi sú staðreynd aldrei verið borin á borð að umræddur kennari væri ekki með kennsluskyldu á föstudögum. Öllu máli skipti að breyting hafi eingöngu orðið á kennslutilhögun kennarans sem hafi kennt sama fjölda

kennslustunda á fimm vinnudögum í stað fjögurra. Þetta hafi kennaranum verið fullljóst, eins og sjá megi af tölvupóstsamskiptum 8. janúar 2021. Af þessu tilefni hafi aðstoðarskólastjóri minnt kennarann á að ekki væri greitt sértaklega fyrir kennslu á föstudögum þó að hann kenndi ekki á þeim vikudegi í venjulegu árferði. Jafnframt hafi komið fram að kennarinn fengi greitt fyrir kennslu umfram 20 kennslustundir.

- 23 Stefnandi byggir á því að kennaranum hafi verið fyllilega ljóst að hann þyrfti að þola tímabundna breytingu á starfsskyldum á grundvelli fyrrgreinds bráðabirgðaákvæðis laga nr. 82/2008, sem og að hann hafi verið samþykkur því. Þá hafi kennaranum verið í lófa lagið að hafa áhrif á skipulagningu á eigin vinnutíma í samvinnu við teymi sitt eða að óska breytingar hjá stjórnendum teldi hann vinnu á föstudögum vera óásættanlega þrátt fyrir bráðabirgðarákvæðið, sem og þann aukna sveigjanleika sem krafist hafði verið á tímabilinu. Áréttað er að skólastjórnendum hafi verið heimilt að víkja tímabundið frá vinnuskýrslu og færa kennsluskyldu milli vikudaga án þess að til kæmi sérstök yfirvinnugreiðsla.
- 24 Stefnandi telur sömu röksemdir eiga við vegna breytinga á kennslufyrirkomulagi í Lundarskóla á Akureyri. Eins og áður greinir komi berum orðum fram í lögskýringargögnum að á hættustundu verði kennslu hjá menntastofnunum sinnt í fjarkennslu. Skilgreiningu sé ekki að finna í grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila og liggi aðeins fyrir að á þeim tíma sem ákvæðið var tekið upp hafi aðilar verið sammála um að fjarkennslu fylgdi hugsanlega meiri undirbúningur, en samkvæmt bókun samstarfsnefndar yrði þörf á fjarkennslu ávallt metin af skólastjóra í samráði við kennara. Á þeim tíma sem ákvæðið hafi verið tekið upp í kjarasamning hafi fjarkennsla farið fram með þeim hætti að nemendum hafi verið kennt í gegnum staðbundinn fjarfundarbúnað í skólastofu. Kennsla hafi því farið fram í rauntíma og hafi nemendur getað verið fjarri kennslustaðnum. Að virtum tilgangi bráðabirgðaákvæðisins beri ekki að greiða sérstaklega fyrir breytingar á starfsskyldum meðan neyðarstig sé í gildi. Starfsmenn haldi því óbreyttum launakjörum nema að þeir taki að sér starf sem greidd séu hærri laun fyrir eða fari vinnuframlag þeirra umfram hefðbundna vinnuskyldu. Tekið er fram að starfsmenn haldi einnig óbreyttum launakjörum minnki vinnuframlag þeirra vegna aðgerða á hættustund.
- 25 Stefnandi byggir málskostnaðarkröfu sína á 130. gr., sbr. 129 gr. laga nr. 91/1991.

### **Niðurstaða**

- 26 Í máli þessu krefst stefnandi viðurkenningar á því að stefnandi hafi brotið gegn tilteknum ákvæðum í kjarasamningi aðila með því að neita að greiða félagsmanni stefnanda yfirvinnu, sbr. grein 2.1.6.1, vegna vinnu umfram daglega vinnuskyldu. Jafnframt er krafist viðurkenningar á því að stefnandi hafi brotið gegn grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila með því að greiða kennurum ekki álag vegna fjarkennslu.

- 27 Stefndi reisir frávisunarkröfu sína á því að ágreiningur aðila falli utan lögsögu Félagsdóms. Vísað er til þess að stefnandi leiti viðurkenningar á því að bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 82/2008, sbr. 1 gr. laga nr. 27/2020, geti ekki vikið til hliðar ákvæðum kjarasamnings um greiðslu fyrir vinnuframlag félagsmanna stefnanda. Þannig varði málið í reynd mat á lögmæti ákvarðana skólayfirvalda um breytingar á starfsskyldum starfsmanna á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins, en ekki skilning á kjarasamningi eða gildi hans.
- 28 Stefnandi telur ágreining aðila varða skilning á kjarasamningi eða gildi hans. Málið falli því undir valdsvið Félagsdóms samkvæmt 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
- 29 Í þeim tilvikum sem dómkröfur stefnanda varða höfðu skólastjórnendur nýtt heimild bráðabirgðaákvæðis II við lög nr. 82/2008 til þess að breyta starfstilhögun kennara á tíma þar sem neyðarstigi almannavarna hafði verið lýst yfir. Að virtum málatilbúnaði stefnanda verður ekki séð að ágreiningur sé um heimild skólastjórnenda til þess að beita ákvæðinu við þær aðstæður sem voru uppi. Er þannig ekki deilt um lögmæti aðgerða skólastjórnenda á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins. Ágreiningur aðila lýtur fremur að því hvort ákvæði kjarasamnings gildi þegar breytingar verða á störfum grunnskólakennara á grundvelli ákvæðisins, sem og hvernig skuli greiða þeim fyrir vinnu við þessar breyttu aðstæður.
- 30 Það kemur skýrt fram í 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 að undir lögsögu Félagsdóms falli ágreiningur um um skilning á kjarasamningi eða gildi hans. Að framangreindu virtu lýtur ágreiningur aðila bæði að gildi kjarasamnings aðila við þær aðstæður sem greinir í dómkröfum stefnanda og að því hvernig túlka skuli ákvæði hans.
- 31 Með vísan til framangreinds verður frávisunarkröfu stefnda hafnað. Rétt þykir að ákvörðun málskostnaðar vegna þessa þáttar málsins bíði efnisdóms.

#### **Úrskurðarorð:**

Frávísunarkröfu stefnda, Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna Hafnarfjarðarbæjar og Akureyrarbæjar, er hafnað.

Ákvörðun málskostnaðar bíður efnisdóms.



## FÉLAGSDÓMUR

Úrskurður fimmtudaginn 16. desember 2021.

Mál nr. 20/2021:

**Félag grunnskólakennara**

*(Karl Óttar Pétursson lögmaður)*

gegn

**Sambandi íslenskra sveitarfélaga**

**vegna Hafnarfjarðarbæjar og Akureyrarbæjar**

*(Anton Björn Markússon lögmaður)*

### Úrskurður Félagsdóms

Mál þetta var tekið til úrskurðar 30. nóvember síðastliðinn um frávísunarkröfu stefnda.

Málið úrskurða Ásgerður Ragnarsdóttir, Ásmundur Helgason, Gísli Gíslason, Guðni Á. Haraldsson og Karl Ó. Karlsson.

Stefnandi er Félag grunnskólakennara, Borgartúni 30 í Reykjavík.

Stefndi er Samband íslenskra sveitarfélaga, Borgartúni 30 í Reykjavík.

#### Dómkröfur stefnanda

- 1 Stefnandi krefst þess í fyrsta lagi að viðurkennt verði með dómi að stefndi hafi brotið gegn grein 2.3.1 í kjarasamningi Félags grunnskólakennara og Sambands íslenskra sveitarfélaga með því að neita að greiða A, kt. [...], yfirvinnu vegna vinnu sem hún vann sem kennari í Lækjarskóla í Hafnarfirði umfram daglega vinnuskyldu, sbr. grein 2.1.6.1 í fyrrgreindum kjarasamningi, í nóvember og desember 2020.
- 2 Stefnandi krefst þess í öðru lagi að viðurkennt verði með dómi að stefndi hafi brotið gegn grein 1.6.3 í kjarasamningi Félags grunnskólakennara og Sambands íslenskra sveitarfélaga með því að neita að greiða þeim kennurum Lundarskóla á Akureyri, sem kenndu í fjarkennslu í nóvember og desember 2020, álag samkvæmt grein 1.6.3 í kjarasamningnum.
- 3 Loks krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda.

#### Dómkröfur stefnda

- 4 Stefnandi krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá Félagsdómi, en til vara sýknu af kröfum stefnanda.
- 5 Þá krefst stefndi málskostnaðar úr hendi stefnanda.

#### Málavextir

- 6 Mál þetta verður rakið til þess að stefnandi telur að brotið hafi verið gegn tilteknum ákvæðum í kjarasamningi aðila í nóvember og desember 2020.
- 7 Annars vegar hefur stefnandi vísað til þess að tilgreindur starfsmaður Lækjarskóla í Hafnarfirði hafi verið kölluð til vinnu utan skipulagðs vinnutíma í nóvember og desember 2020. Ráðið verður af framlagðri fundargerð samstarfsnefndar stefnda og Kennarasambands Íslands vegna Félags grunnskólakennara frá 15. júní 2021 að til stefnanda hafi leitað kennari sem átti samkvæmt vinnuskýrslu eingöngu að vinna fjóra daga vikunnar, það er frá mánudegi til fimmtudags. Starfsskyldum hennar hafi verið breytt þegar neyðarstig almannavarna var virkjað með þeim hætti að kennsluskyldu var dreift á alla daga vikunnar. Þurfti hún þannig jafnframt að vinna á föstudögum í nóvember og desember 2020. Óskað var eftir álitum samstarfsnefndar á því hvort kennarinn ætti rétt á yfirvinnugreiðslu samkvæmt kjarasamningi vegna þeirra kennslustunda sem voru færðar til föstudags. Samkvæmt fundargerðinni náðist ekki sameiginleg niðurstaða um þetta mál. Af hálfu stefnda var bókað að með vísan til bráðabirgðaákvæðis II í lögum nr. 82/2008 um almannavarnir væri skólastjórnendum heimilt að fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og héldu þeir óbreyttum launakjörum. Væri því heimilt að færa kennsluskyldu á milli vikudaga án þess að greidd væri sérstök yfirvinnugreiðsla. Af hálfu stefnanda var meðal annars fært til bókar að skyldu atvinnurekanda til að greiða starfsmönnum í samræmi við kjarasamning yrði ekki vikið til hliðar með umræddu lagaákvæði. Hefði þetta verið staðfest með dómi Félagsdóms í máli nr. 12/2020. Þá ætti túlkun stefnda sér ekki stoð í orðalagi ákvæðisins eða lögskýringargögnum.
- 8 Hins vegar vísar stefnandi til þess að athygli hans hafi verið vakin á því að grunnskólakennarar í Lundarskóla á Akureyri hefðu ekki fengið greitt fjarkennsluálag þegar starfsskyldum þeirra hefði verið breytt úr staðkennslu í fjarkennslu þegar neyðarstig almannavarna hafði verið virkjað. Fram kemur í fyrrgreindri fundargerð samstarfsnefndar frá 15. júní 2021 að málið hafi verið rætt og stefnandi vísað til þess að það leiði af grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila að greiða skuli 50% álag sé notast við fjarkennslu. Aftur á móti hafi vinnuveitendur talið að ákvæðið eigi ekki við þegar breyting hafi verið gerð á kennslutilhögun vegna neyðarstigs almannavarna, sbr. bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 88/2008. Samkvæmt fundargerðinni náðist ekki sameiginleg niðurstaða um þetta mál. Af hálfu stefnda var bókað um þá afstöðu að ekki bæri að greiða fjarkennsluálag samkvæmt grein 1.6.3 þegar breytingu á starfsskyldum mætti rekja til fyrrgreinds bráðabirgðaákvæðis. Stefnandi óskaði eftir því að fært væri til bókar að skyldu atvinnurekanda til að greiða starfsmönnum í samræmi við kjarasamning yrði ekki vikið til hliðar með umræddu lagaákvæði. Hefði þetta verið staðfest með dómi Félagsdóms í máli nr. 12/2020. Þá ætti túlkun stefnda sér ekki stoð í orðalagi ákvæðisins eða lögskýringargögnum.

## Málsástæður og lagarök stefnanda

- 9 Stefnandi kveður ágreining aðila snúast um skilning og gildi kjarasamnings í skilningi 3. töluliðar 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamning opinberra starfsmanna og því falla undir lögsögu Félagsdóms.
- 10 Stefnandi vísar til þess að stefndi hafi neitað að inna af hendi greiðslur til grunnskólakennara samkvæmt kjarasamningi aðila og þar með brotið gegn nánar tilgreindum ákvæðum kjarasamningsins. Til stuðnings afstöðu sinni hafi stefndi vísað til ákvæðis II til bráðabirgða í lögum nr. 88/2008 um almannavarnir, sbr. 1. gr. laga nr. 27/2020. Stefnandi mótmælir því að lagaákvæðið leysi vinnuveitanda undan skyldu til að greiða fyrir vinnu samkvæmt kjarasamningi.
- 11 Stefnandi byggir á því að með dómi Félagsdóms 25. mars 2021 í máli nr. 12/2020 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að bráðabirgðaákvæðið breyti ekki rétti starfsmanna til greiðslna samkvæmt kjarasamningi. Liggi því fyrir bindandi fordæmi Félagsdóms og sé dómurinn endanlegur, sbr. 67. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Þá komi fram í 116. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála að dómur sé bindandi um sakarefni og að krafa sem hafi verið dæmd að efni til verði að öllu jöfnu ekki borin aftur undir sama eða hliðsettan dómstól.
- 12 Vísað er til þess að það komi hvergi fram í umræddu bráðabirgðaákvæði að ekki eigi að greiða starfsmönnum samkvæmt kjarasamningi. Samkvæmt ákvæðinu megi fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og flytja starfsmenn tímabundið milli starfsstöðva og opinberra aðila til að sinna verkefnum sem hafi forgang á hættustundu. Þá sé sérstaklega tiltekið að starfsmenn skuli halda óbreyttum launum. Enn fremur komi fram í greinargerð með lögum nr. 27/2020 og lögum nr. 16/2021, sem breyttu lögum nr. 82/2008, að ekki eigi að taka upp nauðungarvinnu og að greiða eigi fyrir yfirvinnu. Sé tekið fram að ákvæðið gangi skemur en 19. gr. laganna og að gert sé ráð fyrir því að starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum og fái greidda yfirvinnu aukist starfskyldur umfram hefðbundna vinnuskyldu. Að mati stefnanda sé þannig í lögnum, sem og greinargerð með frumvarpi til laga nr. 27/2020 og 16/2021, tekinn af allur vafi um að ákvæði kjarasamninga haldi gildi sínu hvað varðar greiðslur til launamanna fyrir vinnu.
- 13 Stefnandi vísar einnig til þess að kjarasamningar séu samningar um lágmarkskjör og að samningar um lakari kjör séu ógildir, sbr. t.d. 1. gr. laga nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda og 24. gr. laga nr. 94/1986. Þá sé réttur fólks til að vera í stéttarfélagi varinn af 74. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt njóti réttur til greiðslna samkvæmt kjarasamningi verndar 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og komi fram í 2. mgr. 68. gr. að nauðungarvinna sé óheimil. Rétti launþega til að fá greiðslur í samræmi við kjarasamning verði ekki breytt með almennum lögum eða afstöðu stefnda. Þá tekur stefnandi fram að efni hins umdeilda bráðabirgðaákvæðis sé mjög óljóst og til dæmis ekki skýrt hvað átt sé við með hugtakinu hættustund.

- 14 Til stuðnings aðild stefnanda er vísað til 27. gr. laga nr. 94/1986. Um aðild stefnda er vísað til 45. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélag og vinnudeildur, sbr. einnig grein 11.1 í kjarasamningi aðila. Þá vísar stefnandi til 1. mgr. 19. gr. og 1. mgr. 27. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnandi byggir málskostnaðarkröfu sína á 130. gr. laga nr. 91/1991, sbr. einnig 65. gr. laga nr. 80/1938.

### **Málsástæður og lagarök stefnda**

- 15 Stefnandi byggir kröfu sína um frávisun málsins á því að sakarefnið eigi ekki undir Félagsdóm heldur almenna dómstóla. Ágreiningur aðila snúist ekki um skilning á kjarasamningi eða gildi hans, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986.
- 16 Vísað er til þess að með bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 82/2008, sbr. lög nr. 27/2020, hafi verið lögfest ákvæði sem heimili skólastjórnendum að fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og flytja starfsmenn tímabundið milli starfsstöðva og sinna verkefnum sem hafi forgang á hættustund. Starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum við slíkar aðstæður. Löggjafarviljinn sé skýr og komi fram í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 27/2020 að tímabundnar tilfærslur eða breyting á starfsskyldum og vinnustöðum séu ekki bundnar ákvæðum kjarasamninga, enda sé um að ræða borgaralega skyldu starfsmanna opinberra aðila. Tekið er fram að frumvarpið geri ráð fyrir því að starfsmenn haldi óbreyttum launakjörum og fái greidda yfirvinnu ef starfsskyldur umfram hefðbundna vinnuskyldu aukast.
- 17 Á grundvelli þessarar lagaheimildar hafi skólastjórnendum Lækjarskóla verið heimilt að flytja kennsluskyldu kennara á milli daga án þess að til kæmi sérstök yfirvinnugreiðsla. Að sama skapi hafi skólastjórnendum Lundarskóla á Akureyri verið heimilt að breyta starfsskyldum sem felist í staðkennslu í fjarkennslu á meðan neyðarstig almannavarnarlaga væri í gildi án greiðslu álags samkvæmt grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila. Tekið sé fram í lögskýringargögnum að breyting geti falist í að kennsla menntastofnunar verði fjarkennsla fremur en hefðbundin staðkennsla. Ákvarðanir skólastjórnenda hafi byggst á bráðabirgðaákvæðinu en ekki einstökum ákvæðum kjarasamnings aðila. Byggt er á því að bráðabirgðaákvæðið gangi framar kjarasamningum. Heimild til að beita því verði sjálfkrafa virk á hættustund, en hættustund sé skilgreind sem hæsta stig almannavarna sem í dag sé neyðarstig.
- 18 Stefnandi telur málið varða það lögfræðilega álitaeftni hvort ákvarðanir skólastjórnenda hafi átt sér stoð í bráðabirgðaákvæðinu og verið lögmætar. Í stefnu séu færð rök fyrir því að kjarasamningur sé réttærri en bráðabirgðaákvæðið og vísað til ákvæða stjórnarskrár því til stuðnings. Einnig sé á því byggt að efni ákvæðisins sé óljóst og geti þar af leiðandi ekki skert réttindi launamanna. Eins og stefnandi hafi lagt ágreiningsefnið fyrir Félagsdóm freisti hann þess að fá viðurkennt að bráðabirgðarákvæðið geti ekki vikið til hliðar kjarasamningi aðila hvað varðar greiðslu fyrir vinnuframlag félagsmanna stefnanda. Mat á lögmæti ákvarðana skólayfirvalda á grundvelli bráðabirgðarákvæðisins varði ekki skilning á



- kjarasamningi eða gildi hans, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986. Þegar af þeirra ástæðu og þar sem túlka beri lögsögu Félagsdóms sem sérdómstóls þröngt sé óhjákvæmilegt að vísa málinu frá dómi.
- 19 Verði ekki fallist á kröfu stefnda um frávisun málsins krefst hann sýknu af kröfum stefnanda. Byggt er á því að dómkröfum sé ranglega beint að stefnda og beri að sýkna hann vegna aðildarskorts. Stefndi vinni að eflingu íslenskra sveitarfélaga og hagsmunagæslu fyrir þau, þar með talið gagnvart ríkisvaldinu, og sé hann sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna, sbr. sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. Stefndi móti stefnu sveitarfélaganna til einstakra mála og hafi náin samskipti við ríkisstjórn og Alþingi. Samkvæmt lögum sé unnt að skipta starfsemi stefnda í fimm meginþætti, þar með talið að þjóna sveitarfélögum á sviði vinnumarkaðsmála, annast kjarasamningsgerð og hafa fyrirsvar í kjaramálum fyrir þau sveitarfélög sem veita umboð sitt til þess.
  - 20 Stefndi vísar til þess að Hafnarfjarðarbær og Akureyrarbær hafi veitt stefnda umboð til að leiða kjaraviðræður og annast kjarasamningsgerð fyrir sína hönd gagnvart viðsemjendum þeirra, stéttarfélögum landsins. Lengra nái umboð stefnda ekki. Framkvæmd og útfærslu á kjarasamningi sé alfarið í höndum sveitarfélaganna sjálfra. Verði ágreiningur um túlkun á efni kjarasamnings sem ekki sé leystur innan samstarfsnefndar sé honum oftast skotið til Félagsdóms og taki dómkrafan mið af lögsögu dómstólsins. Dómkröfum verði aldrei beint að stefnda, enda komi hann ekki að framkvæmd kjarasamnings eða fjárhagslegum skuldbindingum sem honum tengist. Slíkt sé alfarið á forræði sveitarfélaganna sjálfra. Beri því að sýkna stefnda vegna aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
  - 21 Krafa stefnda um sýknu er einnig byggð á því að ákvarðanir sem skólayfirvöld í Hafnarfirði og á Akureyri tóku um breytta kennslutilhögun í nóvember og desember 2020 hafi verið lögmætar enda í samræmi við fyrrgreint bráðabirgðaákvæði laga nr. 82/2008.
  - 22 Stefndi vísar til þess að í Lækjarskóla starfi kennarar með vinnuskýrslu sem kveði á um skerta kennsluskyldu eða frí frá kennsluskyldu, einn eða fleiri daga vikunnar. Þekkt séu dæmi þess við skipulagningu vinnu í öðrum teyllum, að aðilar með fulla vinnuskyldu hafi skipulagt vinnu sína í samvinnu við teymið á þann hátt að unnar kennslustundir vikju ekki frá því sem vinnuskýrsla segi til um. Sá kennari sem um ræði sé með kennsluafslátt í samræmi við grein 2.5.2.1. í kjarasamningi aðila, það er 19 kennslustundir á viku og einn yfirvinnutíma á viku sem nýttur sé til kennslu. Kennarinn hafi ekki unnið önnur störf við skólann eða skóla sveitarfélagsins sem nemi fimm klukkustundum á viku. Heildarfjöldi kennslustunda sé því 20 á viku eins og fram komi í vinnuskýrslu. Við skipulagningu og verkaskiptingu vegna nemendahóps á því tímabili sem um ræðir hafi sú staðreynd aldrei verið borin á borð að umræddur kennari væri ekki með kennsluskyldu á föstudögum. Öllu máli skipti að breyting hafi eingöngu orðið á kennslutilhögun kennarans sem hafi kennt sama fjölda

kennslustunda á fimm vinnudögum í stað fjögurra. Þetta hafi kennaranum verið fullljóst, eins og sjá megi af tölvupóstsamskiptum 8. janúar 2021. Af þessu tilefni hafi aðstoðarskólastjóri minnt kennarann á að ekki væri greitt sértaklega fyrir kennslu á föstudögum þó að hann kenndi ekki á þeim vikudegi í venjulegu árferði. Jafnframt hafi komið fram að kennarinn fengi greitt fyrir kennslu umfram 20 kennslustundir.

- 23 Stefnandi byggir á því að kennaranum hafi verið fyllilega ljóst að hann þyrfti að þola tímabundna breytingu á starfsskyldum á grundvelli fyrrgreinds bráðabirgðaákvæðis laga nr. 82/2008, sem og að hann hafi verið samþykktur því. Þá hafi kennaranum verið í lófa lagið að hafa áhrif á skipulagningu á eigin vinnutíma í samvinnu við teymi sitt eða að óska breytingar hjá stjórnendum teldi hann vinnu á föstudögum vera óásættanlega þrátt fyrir bráðabirgðarákvæðið, sem og þann aukna sveigjanleika sem krafist hafði verið á tímabilinu. Áréttað er að skólastjórnendum hafi verið heimilt að víkja tímabundið frá vinnuskýrslu og færa kennsluskyldu milli vikudaga án þess að til kæmi sérstök yfirvinnugreiðsla.
- 24 Stefnandi telur sömu röksemdir eiga við vegna breytinga á kennslufyrirkomulagi í Lundarskóla á Akureyri. Eins og áður greinir komi berum orðum fram í lögskýringargögnum að á hættustundu verði kennslu hjá menntastofnunum sinnt í fjarkennslu. Skilgreiningu sé ekki að finna í grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila og liggi aðeins fyrir að á þeim tíma sem ákvæðið var tekið upp hafi aðilar verið sammála um að fjarkennslu fylgdi hugsanlega meiri undirbúningur, en samkvæmt bókun samstarfsnefndar yrði þörf á fjarkennslu ávallt metin af skólastjóra í samráði við kennara. Á þeim tíma sem ákvæðið hafi verið tekið upp í kjarasamning hafi fjarkennsla farið fram með þeim hætti að nemendum hafi verið kennt í gegnum staðbundinn fjarfundarbúnað í skólastofu. Kennsla hafi því farið fram í rauntíma og hafi nemendur getað verið fjarri kennslustaðnum. Að virtum tilgangi bráðabirgðaákvæðisins beri ekki að greiða sérstaklega fyrir breytingar á starfsskyldum meðan neyðarstig sé í gildi. Starfsmenn haldi því óbreyttum launakjörum nema að þeir taki að sér starf sem greidd séu hærrí laun fyrir eða fari vinnuframlag þeirra umfram hefðbundna vinnuskyldu. Tekið er fram að starfsmenn haldi einnig óbreyttum launakjörum minnki vinnuframlag þeirra vegna aðgerða á hættustund.
- 25 Stefnandi byggir málskostnaðarkröfu sína á 130. gr., sbr. 129 gr. laga nr. 91/1991.

#### **Niðurstaða**

- 26 Í máli þessu krefst stefnandi viðurkenningar á því að stefnandi hafi brotið gegn tilteknum ákvæðum í kjarasamningi aðila með því að neita að greiða félagsmanni stefnanda yfirvinnu, sbr. grein 2.1.6.1, vegna vinnu umfram daglega vinnuskyldu. Jafnframt er krafist viðurkenningar á því að stefnandi hafi brotið gegn grein 1.6.3 í kjarasamningi aðila með því að greiða kennurum ekki álag vegna fjarkennslu.

- 27 Stefnandi reisir frávísunarkröfu sína á því að ágreiningur aðila falli utan lögsögu Félagsdóms. Vísað er til þess að stefnandi leiti viðurkenningar á því að bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 82/2008, sbr. 1 gr. laga nr. 27/2020, geti ekki vikið til hliðar ákvæðum kjarasamnings um greiðslu fyrir vinnuframlag félagsmanna stefnanda. Þannig varði málið í reynd mat á lögmæti ákvarðana skólayfirvalda um breytingar á starfsskyldum starfsmanna á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins, en ekki skilning á kjarasamningi eða gildi hans.
- 28 Stefnandi telur ágreining aðila varða skilning á kjarasamningi eða gildi hans. Málið falli því undir valdsvið Félagsdóms samkvæmt 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
- 29 Í þeim tilvikum sem dómkröfur stefnanda varða höfðu skólastjórnendur nýtt heimild bráðabirgðaákvæðis II við lög nr. 82/2008 til þess að breyta starfstilhögun kennara á tíma þar sem neyðarstigi almannavarna hafði verið lýst yfir. Að virtum málatilbúnaði stefnanda verður ekki séð að ágreiningur sé um heimild skólastjórnenda til þess að beita ákvæðinu við þær aðstæður sem voru uppi. Er þannig ekki deilt um lögmæti aðgerða skólastjórnenda á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins. Ágreiningur aðila lýtur fremur að því hvort ákvæði kjarasamnings gildi þegar breytingar verða á störfum grunnskólakennara á grundvelli ákvæðisins, sem og hvernig skuli greiða þeim fyrir vinnu við þessar breyttu aðstæður.
- 30 Það kemur skýrt fram í 3. tölulið 1. mgr. 26. gr. laga nr. 94/1986 að undir lögsögu Félagsdóms falli ágreiningur um um skilning á kjarasamningi eða gildi hans. Að framangreindu virtu lýtur ágreiningur aðila bæði að gildi kjarasamnings aðila við þær aðstæður sem greinir í dómkröfum stefnanda og að því hvernig túlka skuli ákvæði hans.
- 31 Með vísan til framangreinds verður frávísunarkröfu stefnda hafnað. Rétt þykir að ákvörðun málskostnaðar vegna þessa þáttar málsins bíði efnisdóms.

### **Úrskurðarorð:**

Frávísunarkröfu stefnda, Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna Hafnarfjarðarbæjar og Akureyrarbæjar, er hafnað.

Ákvörðun málskostnaðar bíður efnisdóms.





KENNARASAMBAND Íslands  
Borgartúni 30, 107 Reykjavík • Sími 595 1111  
ki@ki.is • www.ki.is

Nefndasvið Alþingis  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. febrúar 2022

**Efni: Umsögn Kennarasambands Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008 (almannavarnastig, o.fl.), þskj. 183 - 181. mál.**

Kennarasamband Íslands (KÍ) gerir alvarlegar athugasemdir við að hafa ekki fengið umsagnarbeiðni vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008 (almannavarnastig, o.fl.), þskj. 183 - 181. mál. Þegar heimild var framlengd tímabundið lofaði ráðherra samráði um framtíðarbreytingar á lögum um almannavarnir. Slíkt samráð hefur ekki farið fram og það er alvarlegt mál ef ekki er hægt að treysta stjórnvöldum í mikilvægum málum sem varða stóra, sameiginlega hagsmuni. Hefð er fyrir því að KÍ fái til umsagnar frumvörp sem varðar réttindi og/eða skyldu starfsmanna enda hafa félagsmen KÍ sem eru tæplega 11 þúsund talsins og flestir vinna fyrir ríki og/eða sveitarfélög verulegra hagsmuna að gæta.

KÍ veitir eftirfarandi umsögn um 12. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008 (almannavarnastig, o.fl.), þskj. 183 - 181. mál sem fjallar um borgarlega skyldu starfsmanna opinberra starfsmanna.

Þar stendur:

12. gr.

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

*Borgaraleg skylda starfsmanna opinberra aðila.*

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

Greinin er efnislega lík bráðabirgðaákvæði II um borgaralega skyldu opinberra starfsmanna sem upphaflega var bætt var við lög um almannavarnir nr. 82/2008 með lögum nr. 27/2020. Heimildin var síðar framlengd til 1. janúar 2022.

KÍ tekur undir umsögn BSRB og vísar til hennar. Við umsögn BSRB vill KÍ bæta að KÍ er mótfallið því að greinin verði leidd varanlega inn í lög og vísar einnig til umsagnar KÍ sem KÍ sendi til dómsmálaráðherra, forsætisráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra 20. mars 2020 vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008, með síðari breytingum (borgaraleg skylda starfsmanna opinberra aðila þingskjal 1176 – 697. mál).



KENNARASAMBAND Íslands  
Borgartúni 30, 107 Reykjavík • Sími 595 1111  
ki@ki.is • www.ki.is

Réttur til náms er grundvallarréttur og mannréttindi sem m.a. hefur verið lögleiddur á Íslandi með lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Á hættustundu sem og á öðrum stundum ber að standa vörð um grundvallarmannréttindi eins og rétt til náms. Í því felst þó ekki að virða þurfi lög og kjarasamningsbundin réttindi starfsmanna opinberra aðila að vettugi.

KÍ hefur lagt á það gríðarlega mikla áherslu að standa undir þeirri ábyrgð að gæta samfélagslegra hagsmuna í því neyðarástandi sem hefur ríkt í COVID-19 faraldrinum síðastliðin tvö ár. Kennarar og aðrir starfsmenn skóla um allt land hafa þegar unnið þrekvirki við að standa undir nafni sem ein af stöðum samfélagsins bæði fyrir og eftir gildistöku framangreinds bráðabirgðaákvæðis sem nú stendur til að innleiða varanlega í lög. Starfsmenn skóla hafa unnið frá morgni til kvölds til að tryggja að þráðurinn milli kennara, skóla og nemenda slitni ekki.

Framangreint frumvarp vekur margar spurningar. Öllum takmörkunum á frelsi fólks, jafnt á neyðartímum og öðrum, þarf að setja skýrar skorður. Ýmsar valdheimildir eru í lögum um almannavarnir sem takmarka grundvallarréttindi borgaranna eða afnema jafnvel með öllu. Þannig getur fólk verið kvatt til starfa eða krafið um að láta af hendi eigur sínar vegna hættuástands.

Þegar hættuástand skapast getur skapast öflugur hvati fyrir stjórnámamenn og vinnuveitendur, bæði ríki og sveitarfélög að ganga lengra en réttlætánlegt er til að mæta þeirri ógn sem að stafar. Það er mikilvægt að á hættustundu þá hafi vinnuveitendur ekki frjálst val til að meta hvort þeir geti nýtt sér slíka heimild sem kveðið er á um í 12. gr. frumvarpsins án aðkomu Alþingis. Þegar er komin reynsla á núgildandi bráðabirgðaákvæði. Bæði ríki og sveitarfélög hafa gróflega misnotað bráðabirgðaákvæðið. Sem dæmi um slíka misnotkun má nefna sem ríki og/eða sveitarfélög hafa réttlætt með vísan til bráðabirgða ákvæðisins má nefna:

- Starfsmönnum hefur verið falið breyttar starfsskyldur t.d. að sinna störfum annarra starfsstétta án þess að þau verkefni sem þeim voru falin væru á nokkurn hátt forgangsverkefni á hættustundu.
- Starfsmönnum hafa verið falin aukin verkefni umfram hefðbundin störf sem leiða til þess að vinnutími þeirra lengist án þess að þeir hafi fengið greitt fyrir það.
- Vinnutími starfsmanna hefur verið breytt einhliða og fyrirvaralaust án þess að starfsmenn fái greidda kjarasamningsbundna yfirvinnu/álag.
- Vinnuveitendur hafa einhliða afþakkað fyrirvaralaust vinnuframlag starfsmanna og svo krafið starfsmenn um að bæta upp það vinnuframlag sem sem vinnuveitandi afþakkaði mánuðum síðar þannig að starfsmenn hafa í kjölfarið þurft að vinna langt umfram fulla vinnuviku, fram á kvöld og nætur án þess að fá nokkurt álag eða yfirvinnu greidda.

Að því er varðar þrjá neðstu punktana þá hafa opinberir vinnuveitendur (ríki og sveitarfélög) haldið því fram að svo framarlega sem starfsmenn fái greidd grunnlaun skv. þeim kjarasamningi sem á við um það starf sem starfsmaður er ráðinn til að sinna þá þurfi ekki að greiða skv. öðrum ákvæðum kjarasamningsins sem m.a. fjalla um álag, útköll og yfirvinnu ef viðbótarvinna, breytt vinna eða tilfærsla á vinnutíma á rætur sínar að rekja til verkefna sem þurfa að hafa forgang á hættustundu. Þannig verða heildarkjör stafsmanna langt undir lágmarkskjörum skv. viðeigandi kjarasamningi. Skilningur KÍ á ákvæðinu og sú umræða sem átti sér stað áður en bráðabirgðarákvæðið var leitt í lög miðaði hinsvegar að því að öll ákvæði þess kjarasamnings sem átti við um störf sem viðkomandi var ráðinn til að sinna ættu við um breytt eða aukin verkefni á



KENNARASAMBAND Íslands  
Borgartúni 30, 107 Reykjavík • Sími 595 1111  
ki@ki.is • www.ki.is

hættustundu. Ef starfsmanni voru falin breytt störf sem almennt heyra undir aðra kjarasamninga og laun skv. þeim kjarasamningum voru lægri þá áttu starfsmenn að halda þeim launum og öðrum kjörum sem áttu við um starfið sem þeir voru ráðnir til að sinna (hærri laununum). Ef starfsmönnum voru falin breytt störf og þeir kjarasamningar sem eiga við þau störf kveða á um hærri laun þá áttu hærri launin/kjörin að sjálfsgöðu að gilda. Þannig áttu starfsmenn aldrei að bera skertan hlut frá borði. Að sjálfsgöðu var ákvæðinu aldrei ætlað að kippa neinum ákvæðum kjarasamninga úr gildi þannig að starfsmenn fengju t.d. ekki greitt fyrir yfirvinnu, álag, útköll, breyttan vinnutíma o.s.frv. skv. viðeigandi kjarasamningi. Þannig hafa verðmæt kjarasamningsbundin réttindi verið höfð af starfsmönnum einmitt með vísan til sambærilegrar greinar og nú stendur til að leiða varanlega inn í lög.

Ef opinberir vinnuveitendur, bæði ríki- og sveitarfélög geta ekki skilið einfalt orðalag greinarinnar þar sem stendur „*Starfsmenn halda óbreyttum launakjörum við slíkar aðstæður*“ þannig að með launakjörum sé átt við um öll lög- og kjarasamningsbundnum réttindum þ.e.a.s. bæði grunnlaun og önnur kjör svo sem greiðslur fyrir yfirvinnu, álag, útköll, breyttan vinnutíma o.s.frv. þá er ljóst að orða þarf ákvæðið með skýrari hætti til að koma í veg fyrir stöðugan ágreining starfsmanna og vinnuveitanda.

Jafnvel þótt það hafi ekki hvarflað að stéttarfélögum og eflaust ekki þeim þingmönnum sem komu að lagasetningunni að vinnuveitendur myndu misskilja ákvæðið með svo íþyngjandi hætti þá er nú svo komið að starfsmenn og stéttarfélög hafa þurft að höfða þónokkur dómsmál svo starfsmenn fái greidd heildarlagmarkslaunakjör skv. þeim kjarasamningum sem eiga við um þau störf sem þeir voru ráðnir til að sinna.

Þegar hefur fallið dómur Félagsdóms nr. 12/2000 í máli BSRB gegn Samtökum atvinnulífsins fyrir hönd Isavia ANS ehf. þar sem vinnuveitandi reyndi að komast hjá því að greiða kjarasamningsbundin kjör m.a. með vísan til framangreinds bráðabirgðaákvæðis.

Það er með öllu óásættanlegt að á meðan vinnuveitendur halda því fram að framangreind lagagrein geti kippt ákvæðum kjarasamnings um greiðslur úr sambandi þá sé fyrirhugað að innleiða hana í lög án breytingar á orðalagi.

Þá er mörgum spurningum ósvarað. Margar þeirra eru mjög alvarlegar og það mun hafa mikla eftirmála sé ekki tekið tillit til þeirra áður en framkvæmd á grundvelli lagabreytingar sem þessarar verður að veruleika.

Að sinni verður ekki lagt mat á það að hvaða leyti sveigjanleiki starfa á hættutímum skuli vera viðfangsefni laga um almannavarnir og að hvaða leyti viðfangsefni annarra laga og kjarasamninga. Það er þó óneitanlega óheppilegt, svo ekki sé fastar að orði kveðið, að stjórnvöld hyggist auka stórkostlega völd sín yfir opinberum starfsmönnum á sama tíma og þau virðast eiga í gríðarlegum erfiðleikum með kjarasamningagerðina.

KÍ er ekki kunnugt um nein þau vandamál gagnvart skólakerfinu sem stafa af COVID-19 sem ekki er hægt að leysa með þeim lagaheimildum sem til staðar eru og/eða nánú samstarfi aðila. Séu slík mál til staðar hafa ríki, sveitarfélög og KÍ skuldbundið sig til að leysa þau á grunni ákveðinna skilyrða skv. sameiginlegri yfirlýsingu frá liðinni helgi.



KENNARASAMBAND Íslands  
Borgartúni 30, 107 Reykjavík • Sími 595 1111  
ki@ki.is • www.ki.is

Að því sögðu tekur KÍ þá skyldu alvarlega að bera samfélagslega ábyrgð og mæta þeim ógnum sem við stöndum frammi fyrir í sameiningu.

Ótímabær eða vanhugsuð beiting valds getur að mati KÍ haft í för með sér mun meiri skaða en gagn. Hún væri ennfremur áfellingdómur yfir stjórnvöldum. Þeim ber að fylgja lögum og gæta hófs við lagasetningu. Slíkt taumhald þarf að vera sterkara á hættutímum en á öðrum tímum.

KÍ fer fram á raunverulegt samtal og samráð um næstu skref þessa máls og leggst eindregið gegn því að frumvarpið verði gert að lögum að óbreyttu.

Verði frumvarpið engu að síður samþykkt er það mat KÍ að verði 12. gr. þess að lögum verði vinnuveitanda skylt að greiða kaup og kjör samkvæmt kjarasamningi þeim sem gildir um ráðningarsamning starfsmanns. Í því felst að greiða verður aukalega fyrir yfirvinnu, breytingu á vinnutíma auknar starfsskyldur o.s.frv. Verði starfsmanni falið að sinna störfum sem falla undir annan kjarasamning og séu laun skv. þeim kjarasamningi hærri skal greiða þau laun (kaup og kjör) sem hærri eru. Starfsmaður skal ekki lækka í launum verði honum faldar breyttar starfsskyldur. Verði starfsmaður fyrir útgjöldum á grundvelli þessa ákvæðis t.d. ef honum verður falið að sinna vinnu frá sínu heimili skal vinnuveitandi greiða slík útgjöld. Dæmi um slík útgjöld eru nettenging og búnaður sem nota þarf til fjarvinnu. Mikilvægt er að orðalag greinarinnar verði skýrt enn fremur þar sem vinnuveitendur virðast misskilja það eins og að ofan greinir.

Þá er mikilvægt að hafa í huga að gæta þarf meðalhófs við túlkun ákvæðisins. Leita skal allra leiða til að ganga ekki lengra en þarf til að markmið náist. Skal gæta sérstaklega að því að fara ekki strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.

Í einhverjum tilvikum gæti verið ástæða til að óska eftir starfsmönnum sem eru tilbúnir til að breyta starfsskyldum sínum tímabundið í neyðarástandi í stað þess að breyta starfsskyldum tiltekinna starfsmanna einhliða. Þá er mikilvægt að ef breyta á starfsskyldum, vinnutilhögun eða öðru sem tengist störfum starfsmanna þá sé það gert í eins miklu samráði við viðeigandi starfsmenn og stéttarfélög þeirra og hægt er.

Þá er mikilvægt að starfsmönnum verði ekki falin verkefni sem þeir hafi heilsu til að sinna.

Að öðru leyti tekur KÍ undir umsögn BSRB um frumvarpið og vísar til þeirra athugasemda sem þar koma fram.

Virðingarfyllst,  
F. h. Kennarasambands Íslands

Ragnar Þór Pétursson  
Formaður Kennarasambands Íslands

Anna Rós Sigmundsdóttir  
Sviðsstjóri lögfræðisviðs Kennarasambands Íslands





## LÖGREGLUSTJÓRINN Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU

Nefndarsvið Alþingis  
Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. febrúar 2022

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008 (almannavarnastig o.fl.). Þingskjal 183 - 181. mál.**

Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp sem hefur m.a. það að markmiði að efla almannavarnir hér á landi og skýra betur hlutverk hvers viðbragðsaðila fyrir sig í almannavarnarkerfi landsins. Lögreglustjóri tekur undir þau markmið en telur að skýra megi betur aðkomu og hlutverk lögreglustjóra í héraði í nánar tilgreindum tilvikum með eftirfarandi hætti.

Í 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um almannavarnarstig og tilgreint að ríkislögreglustjóri lýsi því yfir þegar neyðarástand er líklegt, yfirvofandi eða ríkir, eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi. Í samræmi við orðalag 2. mgr. 5. gr. almannavarnarlaga er lagt til að orðalag sé á þann veg að ríkislögreglustjóri lýsir yfir almannavarnastigi hverju sinni í samráði við viðkomandi lögreglustjóra ef unnt er og tilkynni það ráðherra. Er það í samræmi við núgildandi framkvæmd sem gefist hefur vel.

Í 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um skipan almannavarnarráðs en þar eru tilgreindir þeir aðila sem sitja í ráðinu. Lögreglustjóri telur rétt að Lögreglustjórafélag tilnefni einnig aðila til setu í ráðinu í ljósi víðtæks hlutverks lögreglustjóra í héraði í almannavarnarkerfi landsins en hlutverk lögreglustjóra er um margt ólíkt því hlutverki sem ríkislögreglustjóri hefur í almannavarnakerfinu.

Í 9. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ríkislögreglustjóra sé heimilt, samhliða rekstri samhæfingar og stjórnstöðvar, að stofna tímabundið þjónustumiðstöð. Lögreglustjóra þykir rétt að bæta við greinina að ríkislögreglustjóra sé það heimilt í samstarfi við viðeigandi lögreglustjóra í héraði en eðli máls samkvæmt hefur það verið raunin í þeim tilvikum sem slík þjónustustöð hefur verið sett upp.

Að öðru leyti gerir embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu ekki athugasemdir við frumvarpið og telur það ná yfir þau markmið sem því er ætlað að ná.

F.h.l.

Margrét Kristín Pálsdóttir,  
Yfirlögfræðingur.



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
nefndasvid@althingi.is

Akureyri 03.02.2022

**Efni: umsögn embættis Lögreglustjórans á Norðurlanda eystra um frumvarp til laga um almannavarnir (almannavarnastig ofl.), 181. mál. 152. Löggjafarþing 2021-2022. Þingskjal 183 – 181 mál. Stjórnarfrumvarp.**

Embætti Lögreglustjórans á Norðurlandi eystra gerir nokkrar athugasemdir við ofangreint frumvarp er lúta fyrst og fremst að skýrleika og því að ekki sé hægt að velkjast í vafa um við hvað er átt. Þá þykir embættinu ekki góð breyting að leggja til nýtt hugtak þ.e. orðið „hættustund“ yfir „almannavarnaástand“ sem er orð sem hefur verið lengi í íslenski orðnotkun á vettvangi almannavarna. Hættustund má misskilja þar sem eitt af almannavarnastigunum er hættustig og þykir það því geta valdið misskilningi.

**I. Almennavarnastig og almannavarnaástand 2. gr. a. og 2. gr. b., 1. gr. frumvarpsins.**

Með frumvarpinu er lagt til að á eftir 2. gr. laganna komi tvær nýjar greinar 2. gr. a. og 2. gr. b. ásamt fyrirsögnum. Fyrri ákvæðið fjallar um almannavarnastigin og hið síðara um hættustund. Í fyrri ákvæðinu 2. gr. a. er lagt til að kveðið verði á um að Ríkislögreglustjóri lýsi yfir almannavarnastigi í samráði við viðkomandi lögreglustjóra líkt og fram kemur í 1. gr. reglugerðar nr. 650/2009 um flokkun almannavarnastiga og verði svona:

*2. gr. a.*

*Almannavarnastig.*

*Ríkislögreglustjóri lýsir yfir almannavarnastigi í samráði við viðkomandi lögreglustjóra þegar neyðarástand er líklegt, er yfirvofandi eða ríkir, eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi. Almennavarnastig samkvæmt lögum þessum eru þrjú: óvissustig, hættustig og neyðarstig, í samræmi við alvarleika þess neyðarástands sem uppi er hverju sinni, umfang viðbúnaðar og þörf á forgangshraða viðbragðsaðila.*

*Ráðherra sem fer með málefni almannavarna gefur út reglur um almannavarnastig, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra og að höfðu samráði við almannavarnaráð.*

Lagt er til að ákvæði 2. gr. b. beri fyrirsögnina Almennavarnaástand og að hugtakið almannavarnaástand verði notað í stað hugtaksins hættustundar. Sem þykir nýtt og villandi hugtak sérstaklega í ljósi þess að notað er orðið hættustig fyrir eitt af almannavarnastigunum. Þá er almannavarnaástand einnig talið vera uppi á óvissustigi enda viðbragðsaðilar byrjaðir að undirbúa sig í samræmi við gildandi viðbragðsáætlun hverju sinni. Ekki þykir æskilegt að aðskilja þýðingu stiganna með því að hafa tvö af þremur stigunum með allt aðra þýðingu og önnur réttaráhrif en hin tvö. Lagt er til að ákvæðið verði svona:

*2. gr. b.*

*Almannavarnaástand*

*Almannavarnaástand samkvæmt lögum þessum hefst þegar óvissustigi, hættustigi eða neyðarstigi almannavarna er lýst yfir og lýkur þegar óvissustigi, hættustigi eða neyðarstigi er aflýst. Í almannavarnaástandi virkjast valdheimildir sem kveðið er á um í VII. og VIII. kafli.*



**II. Almannaástand 4. gr., 3. gr. frumvarpsins.**

Gert er ráð fyrir að breyting verði á 4. gr. laganna um skipan almannaástands. Embættið gerir athugasemd við það að ekki er gert ráð fyrir fulltrúa lögreglustjóra umdæmanna í almannaástandi. Ríkislögreglustjóri og lögreglustjórar umdæmanna gegna afar ólíkum hlutverkum í almannaástandi og stýra lögreglustjórar aðgerðum í héraði þegar almannaástand ríkir sbr. 1. mgr. 11. gr. laganna. Lagt er til að fulltrúar lögreglustjóra eigi sæti í almannaástandi og að í upptalningu í fyrsta tölulið 2. mgr. 4. gr. verði eftirfarandi:

1. *Ríkislögreglustjóri, fulltrúi lögreglustjóra umdæmanna, forstjóri Landhelgisgæslu...*

**III. Almannaástand 5. gr., 5. gr. frumvarpsins.**

Lagt er til að þetta ákvæði verði óbreytt enda óþarfi að hverfa frá því orðalagi sem þegar er í lögum og almennum skilningi fólks þ.e. almannaástandi. Þannig verði áfram heimilt að lýsa yfir almannaástandi þegar neyðarástand er líklegt, er yfirvofandi eða ríkir eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi.

**IV. Hættustund 2. mgr. 7. gr., b liður 6. gr. frumvarpsins.**

Lagt er til að lokamálsliður 2. mgr. 7. gr. laganna verði óbreyttur þannig að þar standi "...stjórn aðgerða bæði áður og eftir að hættu ber að garði." og því verði ekki breytt í „á hættustundu og þegar hún er um garð gengin.“ Þessi tillaga er í samræmi við athugasemd við 1. gr. frumvarpsins um að taka ekki hugtakið hættustund upp í staðinn fyrir orðið almannaástand.

**V. Viðeigandi lögreglustjóri 2. og 3. mgr. 10. gr., 7. gr. frumvarpsins.**

Embættið lýsir yfir ánægju með þá viðbót sem lögð er til í 2. og 3. mgr. þannig að almannaástandi og viðeigandi lögreglustjóri vinni að gerð hættumats og viðbragðsáætlana og að almannaástandnefndir og viðeigandi lögreglustjóri skuli endurskoða hættumat. Hins vegar er lögð til sú breyting á lögum í því skyni að lagabókstafurinn verði í samræmi við það verklag sem unnið er eftir að taka síðasta hluta setningarinnar í 3. mgr. 10. gr. í burtu og færa í ákvæði 11. gr. Ákvæði 3. mgr. 10. gr. verði þá svona:

***Almannaástandnefndir og viðeigandi lögreglustjóri endurskoða hættumat í samvinnu við ríkislögreglustjóra.***

Ástæðan er fyrst og fremst að almannaástandnefndir fara ekki með hlutverk í aðgerðum og framkvæma ekki prófanir á viðbragðsáætlunum líkt og þar stendur. Slíkar æfingar framkvæmir lögreglustjóri í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Lagt er til að ákvæði um þetta verði nýtt ákvæði 3. mgr. 11. gr. og orðist svo:

***Lögreglustjóri framkvæmir prófanir á viðbragðsáætlunum í samvinnu við ríkislögreglustjóra.***

**VI. Ef hætta vofir yfir 1. máls. 1. mgr. 20. gr., 13. gr. frumvarpsins.**

Í samræmi við athugasemdir um 1. gr. frumvarpsins um að nýta hugtakið hættustund í stað almannaástands gerir embættið athugasemd við 1. máls. 1. mgr. 20. gr. eða 13. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að í stað orðanna „Ef hætta vofir yfir“ komi „Á hættustundu“. Lagt er til í samræmi við fyrri athugasemdir og að hugtakið almannaástand hafi réttaráhrif í för með sér er lagt til að þar standi „Í almannaástandi getur lögreglustjóri...“ og þannig verði ákvæðið svona:



*Í almannavarnaástandi getur lögreglustjóri kvatt hvern fulltíða mann, sem tiltækur er, til tafarlausrar aðstoðar við störf í þágu almannavarna. ...*

**VII. Rannsóknarnefnd almannavarna 30. og 31. gr., 17. gr. frumvarpsins.**

Að ending lýsir embættið sig sammála þeirri breytingu að fella rannsóknarnefnd almannavarna niður enda úrræði sem hefur ekki verið nýtt eins og til var ætlast.

Að öðru leyti en hér hefur komið fram lýsir embættið sig sammála þeim breytingum á lögum um almannavarnir sem eru kynntar í frumvarpinu.

Virðingarfyllt,  
Páley Borgþórsdóttir, lögreglustjóri.

Allsherjar- og menntamálanefnd  
Skrifstofu Alþingis - nefndasviði  
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. febrúar 2022

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir (almannavarnastig o.fl.), nr. 82/2008. Þingskjal 183, 181. mál.

Virðingarfyllst,  
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,  
framkvæmdastjóri

# UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir nr. 82/2008

**Þingskjal 183, 181. mál**

## **Almennt um frumvarpið**

Rauði krossinn á Íslandi telur frumvarpið í heild sinni vera til mikilla bóta og að þær meginbreytingar sem koma fram í því endurspegli hvernig almannavarnir starfa í raun. Þá skýrir það að miklu leyti þætti sem eru ekki nægilega skýrir í núgildandi lögum, s.s. verkaskiptingu milli almannavarnanefnda og lögreglustjóra annars vegar og verksvið stjórnar Samhæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna hins vegar. Þá er það fyrirkomulag við rýni aðgerða sem lagt er til í frumvarpinu mjög til bóta.

Félagið fagnar þeirri viðbót sem verður í 4. mgr. 7. gr. laganna, sem finna má í c-lið 6. gr. frumvarpsins sem felst í því að sterkur lagalegur grundvöllur verði eftirleiðis fyrir hendi varðandi móttöku erlends hjálparliðs á neyðarstundu. Rauði krossinn á Íslandi leiddi fjölþjóðlegt verkefni fyrir nokkrum árum þar sem rannsakaðir voru þættir sem geta tafið eða hindrað aðflutning bjarga í viðkomandi ríkjum. Rannsóknin leiddi berlega í ljós að margt í regluverkinu gæti svo sannarlega flækt bæði ákvarðanatöku og framkvæmd, auk þess sem ekki væri ljóst hver hefði heimild til að kalla eftir utanaðkomandi björgum. Lokaskýrsla verkefnisins er vistuð á [vefsíðu Almannaavarna ESB](#).

Alþjóðasamband Rauða krossins og Rauða hálfmánans (IFRC) starfrækir deild sem hefur það hlutverk að aðstoða stjórnvöld svo regluverk viðkomandi ríkja styðji við hraða og skilvirka aðstoð yfir landamæri á neyðarstundu. Sjá nánar [hér](#).

## **Lokaorð**

Eins og áður hefur komið fram styður Rauði krossinn frumvarpið og hefur engar athugasemdir við einstaka greinar þess. Starfsfólk félagsins er reiðubúið að eiga samskipti við allsherjar- og menntamálanefnd svo frekar megi gera grein fyrir afstöðu þess.



## UMSÖGN

**Viðtakandi:** Alþingi - nefndasvið

**Sendandi:** Reykjavíkurborg

---

### Umsögn

Með erindi, dags. 20. janúar 2022, sendi allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis Reykjavíkurborg til umsagnar frumvarp til laga um almannavarnir (almannavarnastig o.fl.), 181. mál.

Hér á eftir fylgir umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið, en Reykjavíkurborg gerir aðallega athugasemdir við 3 og 7. gr. frumvarpsins.

Frumvarpið var áður lagt fram á 151. löggjafarþingi vorið 2021 (622. mál, þskj. 1077) þar sem það gekk til allsherjar- og menntamálanefndar eftir 1. umræðu. Frumvarpið er nú lagt fram í lítið breyttri mynd en smávægilegar breytingar hafa verið gerðar, m.a. vegna framkominna umsagna við frumvarpið.

### Athugasemd við 3. gr. frumvarpsins 4. gr.

3. grein frumvarpsins vísar til 4. gr. laganna sem orðast svo ásamt fyrirsögn:

*Skipan almannavarnaráðs.*

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

*Einnig eiga ráðuneytisstjórar þeirra ráðuneyta sem fara með málaflokka skv.*

*1. mgr. sæti í almannavarnaráði. Þá eiga einnig sæti í ráðinu:*

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



Gerð er athugasemd við að formaður og varaformaður almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins eigi ekki sæti í almannavarnaráði, án þess að það sé á kostnað Sambands íslenskra sveitarfélaga. Hér er mikilvægt að gæta jafnræðis á milli stjórnarsýslustiga. Mikilvægt er í ljósi reynslunnar að stærsta sveitarfélagið eigi rödd við borðið til að endurspegla birtingamynd faraldursins síðustu tvö árin þegar kemur að framlagi Reykjavíkurborgar og undirstriki þannig mikilvægi og hlutverk sveitarfélaga í landinu og ekki síst Reykjavíkurborgar sem verður og á að vera leiðandi afl við þessar aðstæður sem þarf að skilgreina vel og skapa umgjörð sem er í takt við verkefnið.

Lagt er til að við 4. gr. bætist nýr töluliður sem hljóðar samkvæmt eftirfarandi.

9. *Formaður og varaformaður almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins.*

### Athugasemd við 7. gr. frumvarpsins

7. grein frumvarpsins fjallar um breytingu á 10. gr. laganna þar sem fjallað er um hlutverk almannavarnanefnda og því mikilvægt að skoða þessa grein í takt við það.

Í núverandi lögum er 2. mgr. 10 gr.

*„Í umdæmum sínum vinna almannavarnanefndir að gerð hættumats og viðbragðsáætlana, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, sbr. 16. gr.“*

Breyting:

*Í umdæmum sínum vinna almannavarnanefndir **og viðeigandi lögreglustjóri** að gerð hættumats og viðbragðsáætlana, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, sbr. 16. gr.*

Í núverandi lögum er 3. mgr. 10 gr.

*„Almannavarnanefndir skulu endurskoða hættumat og framkvæma prófanir á viðbragðsáætlunum í samvinnu við ríkislögreglustjóra.“*

Breyting:

*Almannavarnanefndir **og viðeigandi lögreglustjóri** skulu endurskoða hættumat og framkvæma prófanir á viðbragðsáætlunum í samvinnu við ríkislögreglustjóra.*

Reykjavíkurborg telur að þessi breyting sé ekki til bóta og skapi óvissu um hver ber ábyrgðina. Slík óvissa er óásættanleg og það sérstaklega í þessum málaflokk. Aftur á móti er eðlilegt að vinna viðbragðsáætlanir og hættumat í samvinnu við viðeigandi lögreglustjóra sem og ríkislögreglustjóra.

Lagt er til að 2. mgr. og 3. mgr. 10. gr. verði samkvæmt eftirfarandi.

2. mgr. 10 gr.

*Í umdæmum sínum vinna almannavarnanefndir að gerð hættumats og viðbragðsáætlana, í samvinnu við viðeigandi lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra, sbr. 16. gr.*

3. mgr. 10 gr.

*Almannavarnanefndir skulu endurskoða hættumat og framkvæma prófanir á viðbragðsáætlunum í samvinnu við viðeigandi lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra.*





### Athugasemd við 10. gr. frumvarpsins

Í 10. gr. frumvarpsins er lagt er til að 1. mgr. 16. gr. laganna verði samkvæmt eftirfarandi:

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

Reykjavíkurborg telur að þessi breyting sé ekki til bóta og skapi óvissu um hver ber ábyrgðina. Slík óvissa er óásættanleg og það sérstaklega í þessum málaflokk. Aftur á móti er eðlilegt að kanna áfallapol sveitarfélaga og stofnanir á þeirra vegum í samvinnu við viðeigandi lögreglustjóra sem og ríkislögreglustjóra.

Lagt er til að 2. mgr. og 3. mgr. 16. gr. verði samkvæmt eftirfarandi

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

Þorsteinn Gunnarsson  
borgarritari





## RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI

Reykjavík 11. febrúar 2022  
*Tilvísun: 2022020050*

Alþingi – nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

### **Umsögn um frumvarp til laga um almannavarnir (almannavarnir o.fl.), 181. mál.**

Vísað er til umsagnarbeiðni við þingskjal nr. 183 – 181 mál, frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir (almannavarnastig o.fl.). Vert er að taka fram að embætti ríkislögreglustjóra fagnar frumvarpinu og telur það mikilvægt skref í boðaðri heildarendurskoðun almannavarnaskipulagsins.

Ríkislögreglustjóra var falið árið 2003 að annast málefni almannavarna í umboði ráðherra. Frá þeim tíma hefur embættið starfrækt Almannavarnadeild sem haft hefur umsjón með þeim verkefnum. Árið 2020 var nýtt skipurit embættisins staðfest og þar eru verkefnin sett undir nýtt svið almannavarna. Sviðið hefur aukið sjálfstæði undir stjórn sviðsstjóra. Þetta eru skýr skilaboð um að embættið ætli málefninu aukið vægi í starfseminni. Sérfræðingum hefur verið fjölgað á sviðinu og endurspeglar það þá áherslu sem verður lögð á greiningar á áhættu og áfallapoli sem eru grunnur að allri starfsemi almannavarna á landinu.

Mikilvægt er að tekið sé á þeim vanda sem víða blasir við í almannavarnastarfi og skipulagi almannavarna. Með stóratáki í gerð greininga á áhættu og áfallapoli og eftirfylgni þeirra eru Almannavarnir að fara af stað í vegferð þar sem tekið verður á mörgum þessara þátta með því að beina ábyrgð á verkefnum í réttan farveg samkvæmt gildandi löggjöf og úrlausnum til þeirra aðila hjá ríki og sveitarfélögum sem fara með þau verkefni sem skilgreind eru samkvæmt gildandi lögum. Að sama skapi er mikilvægt að skilgreina betur hver eru dagleg verkefni sem þessir aðilar bera ábyrgð á og stjórnvöld ætlast til að þeir valdi. Einnig þarf að tryggja að viðkomandi aðilar hafi fjármagn til að hafa mannafla og búnað til að þeir valdi þeim verkefnum. Þetta verður ekki gert með því að færa verkefnin til lögreglustjóra landsins enda mikilvægt að hafa í huga að almannavarnir er ekki einvörðungu? löggæsluverkefni. Hins vegar eru lögreglustjórar með skýrt hlutverk og ábyrgð þegar kemur að almannaöryggi í umdæmum embættanna. Því þarf að tryggja

## RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI

aðkomu þeirra að viðtækri samvinnu stjórnvalda og ábyrgðaraðila í öllum sveitarfélögum sbr. þær grundvallarreglur sem útlistaðar eru hér að neðan

Mikilvægt er að Ísland horfi til þeirra landa sem við berum okkur saman við hvað varðar það hvernig farið er með verkefni sem snúa að því að tryggja öryggi samfélagsins og borgaranna sem og viðbúnað. Þar eru grundvallargildin um sviðsábyrgð, samræmingu, samkvæmni og nálægð í hávegum höfð.

Til þess að vel takist til þurfa allir þeir aðilar sem fara með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins, tiltekins svæðis eða umdæmis að skipuleggja sín viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að höndum. Staðbundin stjórnvöld í héraði þurfa að undirbúa fyrirbyggjandi ráðstafanir og gera viðbragðsáætlanir.

Viðbragðskerfi almannavarna byggist á fjórum grundvallarreglum:

- Sviðsábyrgðarreglunni, þ.e. sá aðili sem fer með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins, tiltekins svæðis eða umdæmis og skal skipuleggja viðbrögð sem og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að höndum.
- Grenndarreglan, þ.e. staðbundin stjórnvöld sem undirbúa fyrirbyggjandi ráðstafanir og gera viðbragðsáætlanir.
- Samkvæmnisreglan, þ.e. að á hættutímum annast fyrirfram skilgreint yfirvald eða stofnun um björgunarstörf á sínu verkswiði.
- Samræmingarreglan, þ.e. að allir viðbragðsaðilar samhæfa störf sín við undirbúning á aðgerðum vegna hættuástands þannig að búnaður og mannaflí sé nýttur á árangursríkan hátt.

Hvað varðar einstaka greinar frumvarpsins vill embætti ríkislögreglustjóra koma eftirfarandi á framfæri.

Hvað varðar 1. gr. frumvarpsins, þá er mikilvægt að skilgreiningar á almannavarnastigum séu festar í lög. Einnig er mikilvægt að það sé vel skilgreint hvenær þær valdheimildir sem eru í lögum um almannavarnir verði virkar.

Hvað varðar 2. gr. frumvarpsins, þá hefur það valdið valdið óvissu um hver mörk almannavarna eru og t.d. þjóðaröryggisráðs þegar skilgreind er hver verkefni á almannavarna- og öryggismálaráðs eru. Sú breyting sem lögð er til á nafni ráðsins og að verkefnið snúi að því að setja stefnu í almannvarnamálum er til þess fallin að skerpa betur á hlutverkum og skapa skýrari aðgreiningu.

Ríkislögreglustjóri leggur áherslu á að mikilvægt er að samræma gerð hættumats og viðbragðsáætlana á hveiju landssvæði skv. 7. gr. frumvarpsins. Almennt eru mörg sveitarfélög með sameiginlega almannavarnanefnd og vinna náið saman að þessum verkefnum. Því er eðlilegt

## RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI

að þessir aðilar sameinist um þá þætti sem hér er fjallað um. Þetta á þó ekki að hafa áhrif á ábyrgð hvers sveitarfélags fyrir sig og lögreglu til að sinna verkefnum hverju á sínu sviði. Það sama gildir um 10. gr. frumvarpsins en lögð er áhersla á samvinnu, en ekki að tekið sé ábyrgð af eða færa hana til frá lögreglu eða sveitarfélögum.

Að mati embættis ríkislögreglustjóra þær breytingar sem gera á með 15. gr. frumvarpsins, einar þær mikilvægustu. Verkefni, vinnulag og framkvæmd á því hvernig Rannsóknarnefnd almannavarna ætti að starfa var aldrei fullklárað á sínum tíma, auk þess sem ekki var veitt föst fjárveiting fyrir starfseminni. Alþingi hefur kosið í nefndina frá árinu 2009 en hún hefur ekki skilað skýrslu um almannavarna aðgerðir hingað til þó að nóg sé af taka í þeim efnum.

Það er því mikilvægt að festa með lögum ábyrgð ríkislögreglustjóra á rýni og skylda embættið til að sjá til þess að slíkt sé fært í fast verklag.

Hvað varðar 16. gr., þá er ytri rýni nauðsynleg til að veita aðhald og tryggja að innri aðilar lúti því eftirliti sem eðlilegt er með svo mikilvæg verkefni. Báðar þær leiðir sem hér eru skilgreindar eru til þess fallnar að ná því markmiði.

Áriðandi er að setja í lög heimild til að kalla eftir erlendri aðstoð eftir hamfarir líkt og lagt er til í 19. gr. Ríkislögreglustjóri vinnur í breiðu samráði að greiningu á getu íslensk samfélags í þessu sambandi. Þetta verkefni er unnið samkvæmt stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum.

Vegna þeirra breytinga sem hafa orðið frá gildistöku almannavarnalaga árið 2008, telur embætti ríkislögreglustjóra rétt að gerðar verði eftirfarandi breytingar á ákveðnum greinum laganna sem fjalla um fjarskipti og aðgang almannavarna og viðbragðsaðila að öruggu fjarskiptaneti. Nánar tiltekið 3. mgr. 12. og 1. mgr. 34. gr. laganna. Þær breytingar sem um ræðir eru breytingar á rekstrarumhverfi öryggisfjarskiptakerfisins sem er rekið af öryggisfjarskiptum sem er hlutfélag í eigu hins opinbera og rekur m.a. Neyðarlínuna.

Ákvæði 3. mgr. 12. gr. hljóðar svo: „Samhæfingar- og stjórnstöð skal hafa aðgang að öruggu fjarskiptakerfi, sem er óháð og aðskilið frá almennum fjarskiptakerfum, vegna samskipta við viðbragðsaðila almannavarna.”

Lagt er til ákvæðið taki breytingum og verði: „Samhæfingar- og stjórnstöð og viðbragðsaðilar skulu hafa aðgang að neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi, sem er óháð og aðskilið frá almennum fjarskiptakerfum, vegna samskipta samhæfingar- og stjórnstöðvar og viðbragðsaðila almannavarna. Ráðherra er heimilt að fela aðila í opinberri eigu rekstur neyðar- og fjarskiptakerfisins.”

Ákvæði 1. mgr. 34. gr. laganna er hljóðar svo: „Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um flokkun almannavarnastiga almannavarna, inntak þeirra og viðbrögð, um frekara skipulag

## RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI

samhæfingar- og stjórnstöðvar og þjónustumiðstöðva skv. V. kafla að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, um öryggiskröfur neyðartjarskiptakerfis samhæfingar- og stjórnstöðvarinnar um störf stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og samhæfingar og stjórnstöðvarráðs, svo og hveijir skuli teljast viðbragðsaðilar almannavarna.”

Lagt er til að 1. mgr. 34. gr. taki breytingum og verði: Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um flokkun almannavarnastiga almannavarna, inntak þeirra og viðbrögð, um frekara skipulag samhæfingar- og stjórnstöðvar og þjónustumiðstöðva skv. V. kafla að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, um tilhögun neyðar- og öryggisfjarskiptakerfisins um störf stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og samhæfingar og stjórnstöðvarráðs, svo og hveijir skuli teljast viðbragðsaðilar almannavarna.”

Að öðru leyti hefur embætti ríkislögreglustjóra ekki frekari ábendingar eða athugasemdir hvað varðar einstakar greinar frumvarpsins. Embættið leggur hins vegar áherslu á að fljótlega verði hafin þverfagleg vinna við heildarendurskipulag almannavarnastarfs í landinu og í þeirri vinnu verði byggt á þeirri reynslu sem hefur aflast í gildistíð gildandi skipulags.

Rafræn undirritun.

F.h. ríkislögreglustjóra

Víðir Reynisson, yfirlögregluþjónn.



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 2. febrúar 2022

2201049SA KB  
Málalykill: 00.63

### **Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir nr. 82/2008, 181. mál.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 20. janúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008, 181. mál.

Með frumvarpinu er lagt til að skerpt verði á hugtökum á sviði almannavarna til að skilgreina betur hvenær valdheimildir samkvæmt lögnum virkjast og að hlutverk lögreglustjóra í héraði við gerð viðbragðsáætlana og áhættumata verði skýrt betur. Einnig er lagt til að rannsóknarnefnd almannavarna verði lögð niður og í hennar stað komi þrepaskipt kerfi við rýni á aðgerðir viðbragðsaðila. Þá er gert ráð fyrir að bráðabirgðaákvæði um borgaralega skyldu starfsmanna opinberra aðila verði fært varanlega inn í lögina.

#### **Borgaraleg skylda starfsmanna opinberra aðila**

Eins og fram hefur komið er með frumvarpinu lagt til að efni bráðabirgðaákvæðis II um borgaralega skyldu opinberra starfsmanna, sem upphaflega var bætt við lögina með lögum 27/2020, verði varanleg heimild. Tiltekið er í greinargerð að góð reynsla hafi verið af beitingu þess við allar þær skipulagsbreytingar sem opinberir aðilar hafa þurft að gera vegna samkomubanns, 2 metra reglu og margs konar annarra takmarkana til að bregðast við kórónuveirufaraldrinum. Heimildin rann út þann 1. janúar sl. sem hefur gert sveitarfélögum erfiðara að halda uppi þjónustu þar sem Covid-19 er enn að valda mikilli röskun í samfélaginu.

Umrætt bráðabirgðaákvæði gerði sveitarfélögum kleift að halda úti nauðsynlegri velferðarþjónustu ásamt því að tryggja opnun leik- og grunnskóla á tímum heimsfaraldurs. Sem dæmi nýttu sveitarfélög starfskrafta starfsfólks íþróttamiðstöðva og sundlauga, er voru tímabundið lokaðar, til að halda úti nauðsynlegri þjónustu eins og sólarhringsopnun á húsnæði fyrir heimilislausa og útkeyrslu á mat fyrir eldra fólk. Í skólamállum tryggði ákvæðið að einfaldara var að breyta starfsemi leik- og grunnskóla með skömmum fyrirvara, allt eftir því hvaða takmarkanir voru í gildi hverju sinni. Sambandið styður því heilshugar að umrædd heimild verði lögfest með varanlegum hætti.

#### **Að lokum**

Sambandið styður aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu og telur sérstaklega til bóta að skilgreining á orðinu hættustund sé færð inn í lögina þar sem ákveðnar valdheimildir laganna virkjast á hættustundu.

Að mati sambandsins þarf þó að gera frekari breytingar á lögnum með hliðsjón af reynslu sveitarfélaga síðasta árið og hlutverki þeirra við neyðarstjórn. Hafa sveitarfélög m.a. bent á að nauðsynlegt sé að skerpa á hlutverki þeirra í lögnum enda mikilvægt fyrir fumulauis viðbrögð í almannavarnarástandi að hlutverk aðila séu skýr.

Í ljósi þess að stefnt er að heildarendurskoðun á lögnum er fullnægjandi að tillögur um breytingar á grunni reynslu sveitarfélaga séu hluti af þeirri heildarendurskoðun. Mikilvægt er þó að sambandið sé fullgildur þátttakandi í þeirri endurskoðunarvinnu en ekki eingöngu umsagnaraðili enda eru sveitarfélög einn af lykilaðilum í almannavörnum og bera ábyrgð á umsjón almanna­varna í héraði, í samvinnu við ríkisvaldið.

Virðingarfyllst  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri



## Athugasemdir við Frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008

152. löggjafarþing 2021–2022.  
Þingskjal 183 — 181. mál.  
Stjórnarfrumvarp.  
Frá innanríkisráðherra.

Virðulega allsherjar- og menntanefnd,

ég, undirrituð, hef verið hvött til þess að senda inn athugasemdir við lagafrumvarpið um almannavarnir vegna reynslu og þekkingar minnar á þessi sviði. Mér er ljúft og skylt að gera það. Hins vegar er ekki auðvelt að gera athugasemdir við íslensku almannavarnalögin vegna þess að lögin byggja í grunninn á úreltum forsendum og því verða útskýringar á athugasemdum svo snúnar og langar. Vandanum er lýst í grófum dráttum hér á eftir.

Í byrjun síðustu aldar, ef ekki fyrr, var fyrst farið að skipuleggja viðbúnað og viðbrögð við stórslysum og samfélagsáföllum og þá út frá sjónarhóli viðbragðsaðila (neyðarþjónustunnar). Í nútímanum, þar sem samfélög eru mun flóknari en áður, eru tjón og afleiðingar einnig flóknari og margir þurfa að koma að viðbrögðunum, mun fleiri en hefðbundnir viðbragðsaðilar. Málaflokkurinn er því ekki lengur einvörðungu mál viðbragðsaðila, heldur mál allra í samfélaginu. Einstakir aðilar og stofnanir bera ábyrgð á sínum málaflokkum og það eru þau sem tryggja snurdulaus og vel heppnuð viðbrögð. Samhæfing er það sem almannavarnir ganga út á fyrst og fremst, ekki stjórnun. Alþjóð veit þetta í dag út af Kovid-19 viðbrögðunum. Þetta má einnig lesa út úr Sendai ramma, frá Sendai heimsráðstefnunni 2015, en ramminn er samþættur Heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna.

Eðlilegastur sem æðsti samhæfingaraðili almannavarna er forsætisráðherra. Enda hefur forsætisráðherra gegnt mikilvægu hlutverki varðandi Kovid-19, aurflóð, snjóflóð, jarðskjálfta, eldgos og fleiri atburði, eins og alþjóð veit. Ekki má túlka orð mín svo að ríkislögreglustjóri gegni ekki mikilvægu hlutverki í almannavörnum, það gerir hann, en að hann eigi að fara fyrir málaflokknum fyrir hönd ríkisins er tímaskekkja.

Dómsmálaráðuneytið þarf, eins og önnur ráðuneyti, að halda utan um störf sinna stofnana og eðlilegt er að samhæfing viðbragðsaðila (neyðarþjónustunnar) sé hjá þessu ráðuneyti. En hér er rétt að benda á tvennt. Annars vegar að dómsmálaráðuneytið skal tryggja *samhafingu* viðbragðsaðila og að mál eins viðbragðsaðila (lögreglu) skal ekki gert hærra undir höfði en öðrum. Þetta er vissulega vandasamt verk þar sem ekki falla allir viðbragðsaðilar undir dómsmálaráðuneytið (t.d. eru sum undir heilbrigðis- og brunavarnir eru komnar inn í innviðaráðuneyti). Hitt er að nauðsynlegt sé að efla starf allra hinna ráðuneytanna. Það er hlutverk forsætisráðherra að samhæfa störf annarra ráðherra og hlutverk starfsmanna ráðuneytisins að samhæfa störf kollega ráðuneytanna.

Dæmi um hversu veikbyggt samfélagið okkar er gagnvart hamförum, sökum þess hve lítið önnur ráðuneyti undirbúa sig, er frá Eyjafjallagosi 2010. Þrátt fyrir að eldgos séu tíð á Íslandi og þekkt að þau hafa mikil áhrif á landbúnað var landbúnaðarráðuneytið ekki undirbúið því að takast á við eldgos. Það tók ráðuneytið 4 vikur að ákveða að fara í faglega vettvangskonun (ekki bara senda björgunarsveitir og lögreglu, heldur búljáráðunauta), sem er langur tími frá sjónarhóli almannavarna. Annað dæmi er hvernig skipulag endurreisnar hefur verið látið sitja á hakanum og tekið því fleiri ár en þyrftu. Endurreisn skal skipuleggja fyrirfram, alveg eins og með önnur viðbrögð.

Þannig að, fyrstu skref til að bæta lögin eru að greina hlutverk forsætis- og dómsmálaráðuneytisins og skilgreina hvernig þessi tvö mikilvæg ráðuneyti vinna saman. Taka þarf inn í greininguna þau jákvæðu skref sem verið er að stíga, t.d. með þingsályktunartillögu um úttekt á tryggingavernd í kjölfar náttúruhamfara og endurbætur á lögum um náttúruhamfaratryggingu Íslands þar sem í framtíðinni verður fyrirbyggt að sveitarfélög sitji uppi með skemmd hús og ekkert eftirlit með viðgerðum eins og gerðist á Suðurlandi í kjölfar Suðurlandsskjálfta 2000 og 2008. Sagt er að heildarendurskoðun laganna sé á næsta leiti, en afgreiða eigi ákvæði um lögregluna fyrst. Hér er öfugt farið. Réttast er að byrja á heildarendurskoðuninni.

### Stærsta athugasemdin við þetta frumvarp er eftirfarandi:

Verið er að gera breytingar á almannavarna- og öryggisráði með því færa forsætisráðherra úr lögum um almannavarnir og búa til nýtt (fara í eldra horf) almannavarnaráð, gera dómsmálaráðherra að formanni *án þess að gera grein fyrir því hvernig forsætisráðherra komi að málaflokknum*. Sagt er að verið sé að aðgreina þjóðaröryggi og almannavarnir þar sem þau séu óskyld mál. Það er ekki rétt. Þau eru mjög tengd og alls ekki hægt að aðgreina þau í sundur. Þau verða að vera skilgreind í samhengi við hvort annað. Það þarf að koma fram í lögum hvernig

starf nefndanna tengist. Aftur eins og alþjóð núna veit, getur almannavarnaástand lent í skauti hvaða ráðherra sem er. Ætli nokkur ráðherra hafi sloppið við að búa til viðbragðsáætlanir fyrir sinn málaflokk í Kovid-19? Dómsmálaráðherra er fagráðherra, en forsætisráðherra er samhæfingar ráðherra ríkisstjórnarinnar. Því þarf forsætisráðherra að fara fyrir málaflokknum í heild sinni en dómsmálaráðherra fer fyrir skilgreindum hluta. Ef verkaskipting og samstarf þeirra eru ekki skilgreind kemur það niður á öðru starfi.

Það fellur í hlut forsætisráðherra að halda hjörðinni saman og tryggja að þjóðin finni fyrir því að við séum einn hópur. Forsætisráðherrar og starfsmenn ráðuneytins eru alltaf kallaðir til þegar samfélagsáföll verða, en lögin þurfa að endurspeglja þennan raunveruleika, annað skapar óvissu varðandi hver gerir hvað í undirbúningi og í aðgerðum, verkefni skarast sem veldur óvissu, og skurðir skapast sem einnig skapar óvissu og óánægju. Ein birtingarmynd af því sem hér hefur verið rakið birtist á opnum fundi velferðarnefndar alþingis, sem ég hlustaði á um daginn, þar sem nefndin fékk Þórólf Guðnason, sóttvarnalækni og Má Kristjánsson, yfirlæknir smitsjúkdómadeildar á Landspítala, í heimsókn. Ein af lokaspurningum nefndarmanna var hvaða lærdóm mætti draga nú á þessu stigi. Þeir minntu á að faraldurinn væri ekki búin þannig að enn ætti eftir að rýna í viðbrögðin, en nefndu að nú þegar væri hægt að telja ýmislegt upp, t.d., mætti bæta samvinnu við atvinnulífið, samvinnu innan embættismannakerfisins, skilaboð og upplýsingar til almennings, heilbrigðiskerfið, rannsóknir, pólitíska kerfið og samstarf við stjórnvöld. Þá nefndu þeir sóttvarnarmálefni eins og farsóttarhús, og rannsóknarstofur varðandi raðgreiningar veiru. Már taldi líkur á að það verði allir búnir að gleyma þessum atriðum þegar faraldurinn er lokið. Því miður er þetta oft reynslan.

Sem sagt, ástæðan fyrir því að okkur dettur í hug að koma málaflokknum í hendur á lögreglu er út af fortíðinni, ekki vegna þess að við höfum rýnt í nútíma vandamál og komist að sameiginlegri niðurstöðu um að þar eigi málaflokkurinn heima. Því ætti nú að fara fram raunveruleg heildarendurskoðun þar sem horft er vítt yfir samfélagið varðandi hver gerir hvað þegar mikið liggur við og hanna okkar viðlagakerfi út frá því.

### Athugasemdir við greinargerð

*„Þá er einnig tilefni til þess að færa lögreglustjórum í héraði, í jóni stöðu þeirra sem aðgerðasjórar, beina aðkomu að gerð viðbragðsáætlana og hættumata. Hafa lögreglustjórar haft mismikla aðkomu að gerð slíkra áætlana en með breytingum á VI. k.f.la er skeipt á hlutverki lögreglustjóra og almannavarnarnefnda til þess að vinna viðbragðsáætlanir í samvinnu við ríkislögreglustjóra sem síðan eru framkvæmdar cf lögreglustjórum. Með tilliti til fenginnar reynslu er þetta talið auka gæði vinnu við gerð viðbragðsáætlana og hættumata en einnig að tryggja aðkomu þeirra sem vinna að öryggi íbúa í nærsamfélaginu“.*

- Hér áður fyrr sáu Almannavarnir ríkisins um ritstjórn viðbragðsáætlana og unnu þær í samvinnu við sveitarfélög, lögreglu, aðra viðbragðsaðila í héraði og þá sem að komu málinu við. Lögreglustjórar um allt land áttu fullan aðgang að gerð viðbragðsáætlana á sínu svæði. Fjármagn var aldrei vandamál því að starfsmenn Almannavarnir ríkisins og starfsmenn heima fyrir unnu að þessu í vinnunni sinni (þetta var hluti af þeirra vinnu) og tók ekki langan tíma.
- Í dag fer ríkislögreglustjóri með ritstjórn viðbragðsáætlana. Hvernig varð aðkoma lögreglustjóra að slíku vandamáli að það þarf að setja í lög að lögreglustjórar þurfa að koma að þessu? Hvað býr hér undir? Af hverju er þetta orðið svona mikið mál? Ég held að hér sé verið að reyna að laga vandamál með röngum hætti. Ríkislögreglustjóri á að tryggja aðkoma lögreglustjóra, þetta á ekki að þurfa að fara í lög.
- Hvaða áætlanir er verið að vísa í sem eru framkvæmdar af lögreglustjóra? Enginn almannavarnaáætlun er framkvæmd bara af lögreglu. Hann hlýtur að geta búið til eigin áætlanir. Er hér kannski átt við áætlanir eins og hópslysaáætlanir? Aftur, það er hlutur ritstjóra, sem er ríkislögreglustjóri, að tryggja að allir fái sæti við borðið.
- Áður en svona grein er samþykkt væri gott að skilja betur vandann sem er verið að taka á. Því væri best að klára greiningu vegna heildarendurskoðunar áður en farið að samþykkja þessa grein, þar sem erfitt er að átta sig á hvað er verið að samþykkja.
- Í greinargerðinni er fjallað um hættumat eins og það þurfi enga sérstaka kunnáttu eða menntun til að gera slíkt (reynndar vantar að fjalla um áhættumat, sem er annað en hættumat, en höfundar greinargerðar virðast ekki vita muninn). Þetta eru verkefni sem að læknar, jarðvísindamenn, verkfræðingar, o.fl. sinna. Ég tek heilshugar undir að efla þurfi faglega áhættugreiningu og sviðsmyndagerð á mörgum fagsviðum. Læknavísindin hafa sýnt fram á mikilvægi hæfni heilbrigðisstarfsmanna á sviðsmyndagerð undanfarin tvö ár.

- Mín reynsla er að vegna þess hversu margir telja að almannavarnir séu hjá lögreglu að það dragi úr öðrum eins og sveitarfélögum að sinna sínum verkefnum varðandi almannavarnir sem skyldi. Lausnin felst í að efla sveitarfélög (sem hafa gögn, og skipulagsvald) og sérfræðinga í hættumati/áhættumati og svo að veita lögreglunni og öðrum viðbragðsaðilum aðgengi að verkefnum; að auka þátt lögreglunnar án þess að taka annað inni í samhengið mun ekki hjálpa okkur sem þjóð að bæta þekkingu okkar á áhættu vegna samfélagsraskana.
- Ef lögreglan er með gögn varðandi hættumat, af hverju kemur hún þá ekki með það í hættumats vinnu? Af hverju þarf að setja þetta í lög? Af hverju kemur hún ekki með málið á almannavarnanefndarfund?
- Hér, aftur, er bent á að skoða þarf alla þætti í samhengi, það er ekki gott að slíta umræðuna í sundur þannig að lögreglan er rædd sér varðandi hættumatsgerð og aðrir seinna í heildarendurskoðuninni.

## Athugasemdir við greinar

### Greinar sem gerðar eru athugasemdir við

- 2.gr. Ekki í lagi að taka forsætisráðherra út úr almannavarna- og öryggisráði án þess að gera grein fyrir því hvernig forsætisráðherra tengist almannavörnum. Skilgreina verður hlutverk ráðs undir dómsmálaráðherra og ráðs undir forsætisráðherra í samhengi við hvort annað.
- 3.gr. Ekki er í lagi að fagþekking sem var hjá brunamálastjóra og vegamálastjóra sé ekki lengur til staðar í ráðinu og hugsa þarf ráðið upp á nýtt.
- 6.gr. Að „takmarka möguleika á innflutningi dýra“. Hér þarf að bæta við „í samráði við yfirdýralækni“ (eða sóttvarnadýralækni).
- 10.gr. Ef meiningin með frumvarpinu er að leyfa lögreglustjórum að taka fé sveitarfélaga til að vinna að áfallaþoli fyrir eigin viðbragðsáætlanir sem hún ætlar að framkvæma, að þá gengur það ekki upp.
- 14.gr. Ekki er í lagi að hvergi sé tekið fram hvernig rýni fer fram á störf ríkislögreglustjóra, avdeildina og lögreglustjóra.

### Greinar sem að vekja furðu

- 7.gr.: Verið er að tvítelja lögreglustjóra. Hér er verið að skerpa á þætti lögreglunnar. Greinargerðin segir að það sé þörf á þessu, en rökstyður ekki af hverju. Er verið að gefa honum heimild til að tala við ríkislögreglustjóra framhjá almannavarnanefndinni? Eru málin orðin svo stíð að menn geta ekki talað saman? Hvað er vandamálið sem verið er að leysa? Og er þetta þá rétta lausnin á því vandamáli?
- 10.gr. Hverju er verið að reyna að ná fram hér? Hvað er það varðandi að kanna áfallaþol sem lögreglustjórar geta ekki gert í dag? Aftur, þeir voru hér áður fyrir dyggir samstarfsmenn Almanna ríkisins, lögreglustjórar voru með í verkefnum og óþarfi að setja þetta í lög. Ef meiningin er að leyfa lögreglustjórum að setja eigið fé í að vinna að áfallaþoli fyrir eigin viðbragðsáætlanir sem hún ætlar að framkvæma, að þá er það í lagi, en það er áhyggjuefni ef að lögreglustjórar geri ráð fyrir að sveitarfélögin borgi fyrir vinnu lögreglumanna. En hættumat, áhættumat og áfallaþol er ekki gert bara einu sinni og mismunandi greiningar eru gerðar fyrir mismunandi markmið og fagsvið. Því þarf að rýni í heildarendurskoðuninni hvers konar greining hver gerir. Sveitarfélög hafa mun meira af gögnum og þekkingu á innviðum sveitarfélagsins, og fara með skipulagsvald og hafa því burð til að gera áhættumat í samstarfi við sérfræðinga á því sviði. Þá búa slökkvilið, sem eru starfsmenn sveitarfélaga, lögum samkvæmt til áhættumat sem hluta af brunavarnaáætlun. Það er illa farið með fé að láta bæði slökkvilið, og lögreglu búa til greiningar af þessu tagi. Nær væri að efla getu slökkviliða til gera áhættugreiningar og að þau leiði samstarf við aðra viðbragðsaðila þannig að hægt sé nýta fjarhag hins opinbera sem besta.
- 10.gr. vegna 15.gr. laga: Af hverju þarf að setja í lög að ríkislögreglustjóra skulu standa fyrir rýnum. Almanna ríkisins var hér áður fyrir með rýni án þess að það væri sérstakleg í lögum. Er almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hætt að rýna? Varla átti rannsóknarnefndin sem verið er að leggja niður að átt að sjá um alla rýni? En rýni er mikilvæg og ef þetta er komið í eitthvað óefni, er rétt að taka á því.
- 10.gr. Vísað er í efni 15. gr. varðandi innihald viðbragðsáætlana. Listinn er soðinn upp úr sjónarmiði viðbragðsaðila og gamla hagvarnarráðs. Þetta innihald hentar ekki öllum. Viðbragðsáætlanir eru ekki „one-size-fits-all“. Gott er að hafa leiðbeiningar, en ekki þessar.
- 14.gr. Auðvitað á samhæfingarstöðin og ráðherra að láta rýni. Furðulegt að það þarf að setja þetta í sérstaka grein, það væri nóg að hafa þetta eitt af markmiðum með almannavarnastarfi í fyrstu greininni.

Greinar sem ekki er gerð athugasemd við

- 1.gr. Að tala um almannavarnastig í staðinn fyrir ástand.
- 1.gr. Að tala um hættustund til að lýsa hættu og neyðarstigi
- 1.gr. Skilgreiningar á valdheimildum við almannavarnastig.
- 2.gr. Að stefna í almannavarnamálum sé mörkuð til 5 ára í stað 3.
- 4.gr. Heiti á lagakafli
- 5.gr. Orðalagsbreytingar
- 8.gr. Laga orðalag
- 9.gr. Laga orðalag
- 11.gr. Takmarkanir við valdbeitingar.
- 12.gr. Tímabundnar breyttar starfsskyldur er mjög gott mál; sýnir mikilvægi stofnanna landsins.
- 13.gr. Orðalagsbreyting og leiðrétting
- 14.gr. Orðalagsbreyting.
- 15.gr. Það er í lagi að hnykkja á nauðsyn þess að rýna, en furðulegt að þess skuli þurfa.
- 17.gr. Leiðrétting
- 18.gr. Heiti á kafla. Í þessum kafla ætti að vera grein sem skikkar menn til að rýna, bæði af þeim sem tóku þátt og einnig óháð rýni og tryggja að unnið sé úr breytingunum.
- 19.gr. Sjá athugasemdir við grein 6.
- 20.gr. Leiðrétting

### Lokaorð og tillögur

Áherslan á eflingu lögreglunnar í frumvarpinu er mikil og efling annarra þátta skilin eftir. Höfundar segja að þáttur annarra eigi að koma seinna þegar heildarendurskoðun fer fram. Hér er því mótmælt að hægt sé að skilgreina þátt lögreglunnar í almannavarnalögum án þess að skilgreina þátt annarra. Því er lagt til að:

- Samþykkja greinar 1, 4, 5, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19 og 20.
- Synja greinum 2, 3, 6, 7, 10 og 14. og þær endurskoðaðar í samhengi við störf annarra aðila þegar lög um almannavarnir verða endurskoðaðar í heild sinni.

Með vinsemd og virðingu,

3. febrúar 2022  
Norðurbraut 33  
Árborg

Dr. Sólveig Þorvaldsdóttir

byggingar- og jarðskjálftaverkfræðingur,  
doktor í hönnun viðlagakerfa,  
Varabæjarfulltrúi í Sveitarfélaginu Árborg,  
Nefndarmaður í Almannavarnaráði Árborgar,  
Fulltrúi Árborgar í Almannavarnanefnd Árnassýslu,  
Varaformaður Almannavarnanefndar Árnassýslu,  
Félagi í Hjálparsevit skáta Kópavogi,  
Félagi í neyðarútkallsteymi alþjóða rauða krossins,  
Félagi í neyðarútkallsteymi Sameinuðu þjóðanna,  
Fyrirverandi framkvæmdarstjóri Almannavarna ríkisins,  
Fyrirverandi stjórnandi Íslensku alþjóðabjörgunarsveitarinnar,  
Ráðgjafarverkfræðingur hjá Rainrace ehf.

Virðulega nefnd,

þegar ég var að ganga frá þessari umsókn birtist á mbl.is frétt um að lögreglan í Noregi er að ákæra sveitarfélagið Gjerdrum fyrir vanrækslu og haldi því fram að sveitarfélagið hafi ekki komið sér upp kerfi eða verkferlum sem hefðu gert þeim kleift að setja slíkar viðvaranir í samhengi. Þá telji lögreglan líka ljóst, að ekki hafi verið gripið til nauðsynlegra forvarna vegna jarðvegsrofs í bænum Ask. Fréttin er í heild sinni hér fyrir neðan.

Þetta er mjög gott dæmi um mikilvægi sveitarstjórna í heildarskipulag almannavarna. Ekki ætla ég að dæma hvort réttmæt sé af lögreglunni að ákæra sveitarfélagið, en hér er þó hlutverkin í réttum höndum; sveitarfélagið á að sjá um áhættumat/faglegar áhættugreiningar og forvarnir vegna þeirra. Frumvarpsdrögin um almannavarnir benda á veikleika í almannavarnakerfi - það vantar að gera betri áhættugreiningar - en lausin er ekki fengin með því að efla lögregluembætti til að taka að sér hlutverk sveitarfélaga, heldur þarf átak meðal sveitarfélaga um að koma þessum málaflokki í lag. Í sáttmála ríkisstjórnarinnar stendur á bls. 42 um sveitarfélög:

Rannsóknir, vöktun, hættumat og viðbrögð vegna náttúruvár verða eflað á grundvelli yfirstandandi þarfagreiningar í samstarfi ríkis og sveitarfélaga.

Sveitarfélög og innviðaráðuneytið þurfa að taka á þessum máli og efla þetta mikilvæga hlutverk sveitarfélaga í almannavörnum Íslands.

Virðingarfyllst,  
Sólveig.



#### **Lögregla ákærir sveitarfélagið Gjerdrum fyrir vanrækslu** 03.02.2022 - 01:57

Lögregluyfirvöld í Austur-Noregi hafa lagt fram kæru á hendur sveitarfélaginu Gjerdrum í Raumaríki í tengslum við mannskætt jarðfall í bænum Ask í árslok 2020. Norska ríkisútvarpið, NRK, greinir frá. Tíu manns fórust í hamförunum og ófætt barn að auki, auk þess sem fjöldi húsa eyðilagðist. Í ákæruskjalinu eru stjórnvöld í sveitarfélaginu sökuð um að hafa vanrækt að fylgja eftir viðvörðunum sem þeim bárust í aðdraganda jarðfallsins hinn 30. desember 2020.

#### **Jarðfallið ekki sveitarfélaginu að kenna**

Þetta kemur fram í fréttatilkynningu lögreglunnar. Þar segir jafnframt að í ákærinni sé því ekki haldið fram að sveitarfélagið beri ábyrgð á því að jarðfallið hafi orðið eða að mistök hafi verið gerð í skipulags- og byggingamálum, og tekið er fram að sveitarfélagið hafi sýnt mikinn samstarfsvilja við rannsókn málsins.

Í kærinni vísar lögregla til tólf ábendinga sem sveitarstjórn í Gjerdrum bárust, meðal annars um óstöðugleika leirkennds jarðvegsins í bakkanum sem gaf sig og féll saman, og hefðu átt að bregðast við en gerðu ekki.

Í yfirlýsingu sveitarstjórnar segir að lögreglan haldi því fram að sveitarfélagið hafi ekki komið sér upp kerfi eða verkferlum sem hefðu gert þeim kleift að setja slíkar viðvaranir í samhengi. Þá telji lögreglan líka ljóst, að ekki hafi verið gripið til nauðsynlegra forvarna vegna jarðvegsrofs í bænum Ask.

#### **Fólk bæði hissa og sorgmætt vegna ákærunnar**

Anders Østensen, oddviti sveitarfélagsins Gjerdrum, segir ákæruna mikið áfall og að fólk sé hvort tveggja hissa og sorgmætt vegna hennar. Aðspurður hvort sveitarstjórnin hefði ekki getað brugðist betur við þeim viðvörðunum sem lögregla vísar til svarar Østensen að það sé vissulega rétt og að fólk þetta sem hana skipar telji sig langt í frá fullkomið.

„Við hefðum átt að gera ýmislegt öðru vísi og auðvitað, ef við hefðum vitað að jarðvegsrofið í bakkanum væri lífshættulegt, þá hefðum við gert eitthvað í því. En þannig var það ekki,“ segir Østensen, sem fullyrðir að sveitarstjórnin hafi ekki haft neinar upplýsingar um að bakinn væri svo óstöðugur að jafn stórfelldar hamfarir gætu hlotist af og raun varð á.

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
bt. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur skjalaritara  
Nefndasviði Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
[nefnadasvid@althingi.is](mailto:nefnadasvid@althingi.is)

Dags. 03.02.2022  
Tilv. 5618-0-0005  
Mál 2022-0046  
0.5.2

Með erindi dags. 20. janúar sl. óskaði allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis eftir umsögn Veðurstofu Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008 (almannavarnastig o.fl.), 181. mál.

Umsögn Veðurstofunnar er sem hér segir:

Veðurstofa Íslands lýsir yfir ánægju með endurskoðun á lögum um almannavarnir. Þær breytingar sem lagðar eru til eru til bóta. Þar má sem dæmi nefna 12. gr. frumvarpsins sem skýrir vel borgaralega skyldu starfsmanna opinberra aðila og heimildir þeirra á hættustundu. Einnig er 15. gr. mikilvæg, en rýnifundir svo skömmu eftir að almannavarnastigi hefur verið aflétt tryggja að upplýsingum og lærdómi sem draga má af atburði og viðbrögðum sé haldið til haga og unnið að úrbótum eigi það við.

Veðurstofan bendir á að í 2. tl. 2. mgr. 4. gr. gildandi laga (3. gr. frumvarps) er rétt að vísa til forstjóra Veðurstofu Íslands en ekki Veðurstofustjóra.

Virðingarfyllst,



Árni Snorrason  
forstjóri VÍ