



MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Eyþór Laxdal Arnalds borgarfulltrúi

Sendandi: Borgarlögmaður

Valdheimildir neyðarstjórnar Reykjavíkurborgar

Með tölvuskeyti Eyþórs Laxdal Arnalds borgarfulltrúa og oddvita Sjálfstæðisflokksins í borgarstjórn, dags. 1. nóvember 2020, var óskað eftir álitum borgarlögmanns á eftirfarandi atriðum um neyðarstjórn Reykjavíkurborgar:

- 1) Hverjar eru valdheimildir neyðarstjórnar?
- 2) Hvernig er skipað í neyðarstjórn?
- 3) Hver er stjórnskipuleg staða neyðarstjórnar?

Hér á eftir fylgir umbeðið álit.

1) Valdheimildir neyðarstjórnar Reykjavíkurborgar

Í gildi eru lög nr. 82/2008 um almannavarnir sem taka til samhæfðra almannavarnarviðbragða til þess að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að stofna í hættu lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum. Ákvæði 2. gr. laganna fjallar um umsjón almanna- og sveitarfélöga. Þar er kveðið á um að ríkið fari með almannavarnir á landinu öllu en að sveitarfélög fari með almannavarnir í héraði, í samvinnu við ríkisvaldið, í samræmi við ákvæði laganna. Í athugasemd við ákvæði 2. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um almannavarnir kemur fram að með ákvæðinu sé áréttað það meginskipulag almanna- og sveitarfélöga sem á tíma lagasetningarinnar var í gildi og að við útfærslu á skipulaginu sé gert ráð fyrir að fjórar reglur verði lagðar til grundvallar. Í *fyrsta lagi* er um að ræða sviðsábyrgðarregluna sem mælir fyrir um að sá aðili sem að jafnaði fari með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins eða tiltekins svæðis eða umdæmis skuli skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu steðjar að. Í *annan stað* er talin upp grenndarreglan sem felur það í sér að staðbundin stjórnvald undirbúi fyrirbyggjandi ráðstafanir og viðbragðsáætlanir. Í *þriðja lagi* er mælt fyrir um samkvæmnisregluna sem felur það í sér að viðkomandi yfirvald eða stofnun annist á hættustund björgunarstörf á verkswiði sínu. Í *fjórða lagi* er lögð til grundvallar samræmingarreglan sem gerir ráð fyrir að allir viðbragðsaðilar skuli samhæfa störf sín við undirbúning aðgerða vegna hættuástands í því skyni að búnaður og mannaflí sé nýttur á skilvirkan hátt.

Í IV. kafla almannavarnarlaga er fjallað um skipulag almanna- og sveitarfélöga í héraði. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laganna skal starfa almannavarnarnefnd í hverju sveitarfélagi sem sveitarstjórn

skipar og ákveður fjölda nefndarmanna. Ákvæði 3. mgr. 9. gr. laganna mælir fyrir um að sveitarfélögum sé heimilt að koma á laggirnar sameiginlegri almannavarnarnefnd eða semja um gagnkvæma aðstoð auk þess sem þeim er heimilt að vinna saman að gerð viðbragðsáætlunar. Þessa heimild hafa sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu nýtt sér og standa þau öll, þ.e. Garðabær, Hafnarfjarðarbær, Kjósarhreppur, Kópavogsbær, Mosfellsbær, Reykjavík og Seltjarnarnesbær, að almannavarnarnefnd höfuðborgarsvæðisins (hér eftir skammstafað AHS).

Í gildi er starfsáætlun almannavarnarnefndar höfuðborgarsvæðisins 2019-2022 sem gildir fyrir núverandi kjörtímabil sveitarstjórna sem lýkur árið 2022. Í starfsáætluninni er lagður farvegur fyrir þau verkefni sem sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu er falið að sinna á grundvelli laga um almannavarnir. Þá er í áætluninni talin upp helstu verkefni almannaverndarnefndar, en þar á meðal er þeim skylt að gera viðbragðsáætlanir í samræmi við hættumat í umdæmi þeirra, sbr. 16. gr. laga um almannavarnir. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga um almannavarnir tekur ríkislögreglustjóri þátt í undirbúningi og gerð viðbragðsáætlana og hefur eftirlit með endurskoðun þeirra og samhæfingu. Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. sömu laga skulu ráðuneyti, undirstofnanir þeirra og sveitarfélög staðfesta viðbragðsáætlanir sínar og senda þær ríkislögreglustjóra.

Markmiðið með gerð viðbragðsáætlana er að gera sveitarfélag eða þann sem í hlut á betur í stakk búinn til að takast á við ástand sem getur skapast vegna aðsteðjandi hættu og koma í veg fyrir eða draga úr því að rof eða truflun verði á mikilvægri starfsemi. Um efni viðbragðsáætlana er fjallað í 15. gr. laga um almannavarnir og er gert ráð fyrir því að viðbragðsáætlanir séu undirritaðar og staðfestar af þar til bærum aðilum.

Hvert og eitt sveitarfélag á höfuðborgarsvæðinu hefur um árabíl komið á fót neyðarstjórn með erindisbréfi með þar til greindum skipunartíma og þar sem kveðið er á um hlutverk og tilgang neyðarstjórna. Í öðrum sveitarfélögum á starfssvæði almannavarna höfuðborgarsvæðisins eru neyðarstjórnir og hafa þær samráð og samhæfingu í samræmi við ákvæði laga um almannavarnir í gegnum almannavarnarnefnd höfuðborgarsvæðisins. Þannig hefur þessu fyrirkomulagi neyðarstjórna verið komið á laggirnar af hálfu sveitarstjórna til að undirbúa hlutverk þeirra í almannavarnakerfinu. Þá er þessi tilhögun til þess fallin að tryggja forgangsröðun, samhæfingu og samræmingu innan viðkomandi sveitarfélags með hagsmuni íbúa þess að leiðarljósi. Neyðarstjórn sveitarfélags er þannig ætlað að styðja og styrkja aðgerðir þess með samræmingu, upplýsingagjöf og greiðum boðleiðum. Aukinheldur er neyðarstjórn ætlað að virkja starfsfólk Reykjavíkurborgar til þátttöku og samstarfs á tímum almannavarnarástands.

Neyðarstjórn Reykjavíkurborgar var skipuð með samþykkt borgarráðs frá 16. ágúst 2018 á grundvelli erindisbréfs borgarstjóra, dags. 9. ágúst 2018, um neyðarstjórn Reykjavíkurborgar. Í fyrrnefndu erindisbréfi er að finna skilgreiningu á hlutverki neyðarstjórnar. Í hlutverki neyðarstjórnar felst meðal annars „[...] að samhæfa aðgerðir og grípa til neyðarráðstafana þegar neyðarástand skapast til að forgangsraða lögbundinni þjónustu, samfélagslega mikilvægri starfsemi, tryggja almannaheill og lágmarka hugsanlegan samfélagslegan skaða“ .

Neyðarstjórn sveitarfélags hefur þannig með höndum það verkefni að samræma aðgerðir og forgangsraða verkefnum í því skyni að standa vörð um grunnstoðir í þjónustu viðkomandi sveitarfélags og halda órofinni þeirri þjónustu sem nauðsynlegust er á hverjum tíma. Í raun er

um að ræða samræmingarvettvang stjórnenda hjá Reykjavíkurborg sem starfar með hliðsjón af almannavarnarstigi eins og það er ákveðið á hverjum tíma og viðeigandi viðbragðsáætlun/um.

Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að þau fagsvið og skrifstofur sem umræddir sviðsstjórar og aðrir stjórnendur í neyðarstjórn Reykjavíkurborgar stýra bera hvert í sínu lagi ábyrgð á þeirri þjónustu sem þau veita. Það er einungis þegar yfirvofandi vá, slys eða annar atburður sem hefur áhrif á sveitarfélagið sem neyðarstjórn Reykjavíkurborgar er virkjuð til undirbúnings og aðgerða í því skyni að samhæfa og samræma aðgerðir, forgangsraða verkefnum og eftir atvikum grípa inn í hefðbundið skipulag eða gera sérstakar ráðstafanir. Í alvarlegu almannavarnarástandi getur þannig komið til kasta neyðarstjórnar að skerða þjónustu eins og þörf krefur og eftir atvikum að leggja niður starfsemi sem ekki er skilgreind sem forgangsverkefni. Þessi atriði rúmast öll innan hefðbundinna stjórnunarheimilda sviðsstjóra og annarra stjórnenda í neyðarstjórn Reykjavíkurborgar óháð því hvort almannavarnarástandi hafi verið lýst yfir og eru þannig að jafnaði ekki á forræði ráða og nefnda hjá Reykjavíkurborg.

Jafnframt felst í því hlutverki neyðarstjórnar að gera breytingar á hefðbundnu skipulagi heimild til að mæta fyrirséðri manneklu í þjónustu sem verður að haldast órofin. Viðbúið er að sú staða geti komið upp vegna fjarvista starfsfólks sökum veikinda eða sóttkvíar. Þannig getur neyðarstjórn tímabundið falið starfsfólki breyttar starfsskyldur og flutt starfsfólk tímabundið á milli starfsstöðva í þeim tilgangi að sinna brýnustu forgangsverkefnum. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að í vor var sett inn ákvæði II. til bráðabirgða í lög um almannavarnir, sem fjallar um borgaralega skyldu starfsfólks opinberra aðila til að gegna störfum í þágu almannavarna á hættustundu. Um er að ræða tímabundið ákvæði sem fellur úr gildi 1. janúar 2021. Þetta verkefni, þ.e. að tryggja næga mönnun ýmist í þjónustu sem verður að haldast órofin eða er samfélagslega mikilvæg, er einnig á ábyrgð og meðal verkefna þeirra sviðsstjóra og annarra stjórnenda hjá Reykjavíkurborg sem skipa neyðarstjórn.

2) Skipun neyðarstjórnar Reykjavíkurborgar

Ábyrgðarmaður neyðarstjórnar Reykjavíkurborgar er borgarstjóri sem gegnir einnig stöðu formanns almannavarnarnefndar höfuðborgarsvæðisins. Samkvæmt erindisbréfi neyðarstjórnar Reykjavíkurborgar, dags. 19. ágúst 2018, sem samþykkt var af borgarráði 26. ágúst 2018, er neyðarstjórn skipuð borgarstjóra, borgarritara, sviðsstjóra umhverfis- og skipulagssviðs, borgarlögmanni, sviðsstjóra velferðarsviðs, fulltrúa eigna (nú skrifstofustjóri eignaskrifstofu, framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur, skrifstofustjóra borgarstjóra og borgarritara, starfsmannastjóra (nú sviðsstjóri mannauðs og starfsumhverfissviðs) og mannréttindastjóra. Varamenn í neyðarstjórn Reykjavíkurborgar eru formaður borgarráðs, skrifstofustjóri borgarstjórnar, sviðsstjóri íþróttar- og tómstundasviðs, sviðsstjóri menningar- og ferðamálasviðs, fjármálastjóri (nú sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs), skrifstofustjóri þjónustu og reksturs og upplýsingastjóri. Þá starfar teymisstjóri hjá skrifstofu borgarstjóra og borgarritara með neyðarstjórn og ber hann ábyrgð á fundarboðun, undirbúningi funda, fundarritun og úrvinnslu í samræmi við borgarstjóra.

Neyðarstjórn Reykjavíkurborgar, aðalmenn og varamenn, er þannig skipuð sviðsstjórum og öðrum stjórnendum hjá Reykjavíkurborg sem fara fyrir og bera ábyrgð á starfseiningum sem annast meðal annars lögbundna þjónustu og aðra mikilvæga starfsemi Reykjavíkurborgar sem nauðsynlegt er að haldist ýmist órofin eða að sem minnst skerðing verði á. Þá á tengiliður frá Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins einnig sæti í neyðarstjórn Reykjavíkurborgar meðan

aðgerðarstjórn höfuðborgarsvæðisins er við störf.

3) Stjórnskipuleg staða neyðarstjórnar Reykjavíkurborgar

Neyðarstjórn Reykjavíkurborgar starfar á grundvelli samþykktar borgarráðs frá 16. ágúst 2018 og sækir þangað umboð sitt og heimildir til þeirra verkefna sem henni er falið að sinna og tilgreind eru í fyrrnefndu erindisbréfi, dags. 9. ágúst 2018. Liggur sú skipan til grundvallar mönnun neyðarstjórnar og stöðu hennar hjá Reykjavíkurborg.

Eins og að framan greinir þá er það við ákveðnar aðstæður sem neyðarstjórn Reykjavíkurborgar er virkjuð til að fara með það hlutverk sem henni hefur verið falið samkvæmt samþykkt borgarráðs. Að öðru leyti helst stjórnskipulag Reykjavíkurborgar óbreytt og ber hver stjórnandi ábyrgð á sinni starfseiningu samkvæmt hefðbundnu skipulagi.



Ebba Schram