

**Skýrsla starfshóps sérfræðinga um ytri rýni vegna
jarðhræringanna á Reykjanesskaga**

á tímabilinu

25. október 2023 til 7. nóvember 2024

23. mars 2026

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	2
1. Umboð og afmörkun starfshópsins	12
1.1 Umboð.....	12
1.2 Lagagrundvöllur starfshópsins	14
1.3 Afmörkun athugunar	16
1.4 Starfsumhverfi starfshópsins	19
1.4.1 Aðgangur að gögnum, rannsóknarræði, réttindi og málsmeðferð	19
1.4.2 Hlutverk og viðmið starfshópsins.....	20
1.4.3 Skortur á gögnum og upplýsingum – staða starfshópsins	22
1.5 Framsetning skýrslunnar	25
1.6 Samantekt ábendinga	25
2. Málsmeðferð starfshópsins.....	27
2.1 Ríkislögreglustjóri	28
2.2 Lögreglustjórinn á Suðurnesjum	29
2.3 Slysavarnarfélagið Landsbjörg.....	29
2.4 Landhelgisgæsla Íslands.....	30
2.5 Rauði krossinn.....	30
2.6 Veðurstofa Íslands	30
2.7 Bæjarstjóri Grindavíkur og vettvangsferð í Grindavík	30
2.8 Slökkviliðsstjóri Grindavíkur	31
2.9 Fundur með Elíasi Péturssyni	31
2.10 Ríkisendurskoðun	31
2.11 Náttúruhamfaratrygging Íslands	32
2.12 Umhverfis- og orkustofnun	32
2.13 Framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ	32
2.14 Önnur ráðuneyti.....	32
2.15 Magnús Tumi Guðmundsson	33
2.16 Íbúar Grindavíkur	33
2.17 Málshraði	33

2.18 Ábending starfshópsins.....	35
3. Skipulag og stjórn almannavarna: lagagrundvöllur	36
3.1 Gildissvið, markmið og forsaga almannavarnalaga	37
3.2 Stjórnkerfi almannavarna	38
3.3 Almennavarnastig og hættustund	43
3.4 Viðbragðsáætlanir	48
3.5 Borgaralegar skyldur á hættustundu	49
3.6 Valdheimildir á hættustundu	50
3.7 Reglur stjórnsýsluréttar	53
3.8 Almennavarnafulltrúi og hamfaralög	53
3.9 Samantekt ábendinga o.fl.	54
4. Kröfur mannréttindareglna: lagagrundvöllur	56
4.1 Almenn	56
4.2 Jákvæðar skyldur sem leiða af mannréttindareglum	56
4.2.1 Frumkvæðisskylda til að vernda líf og heilsu manna	56
4.2.2 Rétturinn til lífs	57
4.2.3 Aðrar jákvæðar skyldur: friðhelgi eignaréttar og einkalífs, heimilis og fjölskyldu	59
4.2.4 Ályktanir um jákvæðar skyldur.....	59
4.3 Neikvæðar skyldur - skerðing mannréttinda	61
4.4 Aðrir mannréttindasáttmálar og viðkvæmir hópar	62
4.5 Samantekt ábendinga o.fl.	64
5. Umdæmið og jarðsagan	66
5.1 Umdæmið.....	66
5.2 Jarðsagan.....	66
5.3. Kynning Magnúsar Tuma Guðmundssonar	67
6. Yfirlit um atburðarásina	69
6.1 Gosin í eldstöðvarkerfi Fagradalsfjalls.....	69
6.2 Rýmingin 10. nóvember 2023	70
6.3 Rýmingin 14. nóvember og eldgosið 18. desember 2023	72
6.4 Banaslysið 10. janúar 2024.....	79
6.5 Ákvörðun um brottflutning 13. janúar og rýmingin og eldgosið 14. janúar 2024 ...	83

6.6 Síðari brottflutningsákvarðanir 4. og 18. febrúar og eldgosið 8. febrúar 2024	88
6.7 Rýmingarnar 2. og 16. mars og eldgosið 16. mars 2024	93
6.8 Rýmingin og eldgosið 29. maí 2024	101
6.9 Rýmingin og eldgosið 22. ágúst 2024	104
6.10 Áframhald atburðarásarinnar: gosin 20. nóvember 2024, 1. apríl og 16. júlí 2025	110
6.10.1 Eldgosið 20. nóvember 2024	110
6.10.2 Eldgosið 1. apríl 2025	111
6.10.3 Eldgosið 16. júlí 2025	112
6.11 Ýmsar aðgerðir ríkisstjórnarinnar	114
7. Heildstæð áhættustýring	116
7.1. Inngangur	116
7.2 Lykilþættir heildstæðrar áhættustýringar	117
7.2.1 Hættumat og áhættugreining	117
7.2.2 Áhættumat og áfallapól	117
7.2.3 Viðbragðsáætlanir, fyrirbyggjandi og skaðaminnkandi aðgerðir	117
7.2.4 Innleiðing	118
7.2.5 Eftirlit með hættum og endurmat áhættu	118
7.2.6 Endurskoðun eftir virkjun viðbragðs	118
8. Hættumat, könnun á áfallapóli og viðbragðsáætlun	120
8.1 Hættumat samkvæmt 16. gr. almannavarnalaga	120
8.1.1 Skylda til gerð hættumats	120
8.1.2 Svar bæjarstjóra um gerð hættumats	121
8.1.3 Ályktanir starfshóps um gerð hættumats	122
8.1.4 Svar lögreglustjórans um könnun á áfallapóli	123
8.2 Viðbragðsáætlun	124
8.2.1 Inntak viðbragðsáætlunar	124
8.2.2 Æfing viðbragðsáætlunar	126
8.3 Rýming á heilu sveitarfélagi og langvarandi neyðarástand	127
8.4 Skóla-, húsnæðis-, félags- og heilbrigðismál - könnun áfallapóls	128
8.5 Áhættumat og aðgerðaáætlun	132
8.6 Almannavarnanefnd Grindavíkur	132

8.7 Samantekt ábendinga	133
9. Hættumatskort Veðurstofu Íslands	138
9.1 Hlutverk Veðurstofu Íslands og álitaefni	138
9.2 Lög um Veðurstofu Íslands	139
9.3 Lög um veðurþjónustu	140
9.4 Önnur hættumatskort Veðurstofunnar	142
9.5 Nánar um hættumatskortin	143
9.6. Hættumatskort er ekki áhættumat.....	144
9.7 Ábendingar o.fl.	146
10. Áhættumöt.....	148
10.1 Óvíst er hvort starfshópurinn fékk afrit allra áhættumata.....	148
10.2 Almennt um áhættumat framkvæmdanefndar	150
10.3 Tímasetning fyrsta áhættumats framkvæmdanefndar.....	150
10.4 Er framkvæmdanefndinni kunnugt um öll áhættumötin?.....	151
10.5 Fyrstu áhættumötin voru ekki aðgengileg opinberlega	152
10.6 Fréttatilkynningin 22. nóvember 2024 í ljósi eldri áhættumata	154
10.7 Hver sá í reynd um að fyrstu áhættumötin væru gerð?.....	154
10.8 Kynning fyrstu áhættumatanna fyrir embætti lögreglustjóra	157
10.9 Byggði lögreglustjórinn á áhættumötum framan af árið 2024?	158
10.10 Vinnsla áhættumata	160
10.12 Áhættumat almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra	163
10.13 Jákvætt að áhættumöt voru unnin o.fl.	163
10.14 Nánar um vinnu áhættumata.....	164
10.15 Lá fyrir viðmið um ásættanlega áhættu af hálfu lögreglustjórans á Suðurnesjum?	165
10.16 Áhættumöt þurfa að vera skiljanleg og á fleiri tungumálum - viðkvæmir hópar	165
10.17 Samantekt ábendinga o.fl.....	166
11. Ákvarðanir ríkislögreglustjóra um almannavarnastig	171
11.1 Tímalengd ákvarðana um almannavarnastig	171
11.2 Ferill, forsendur og grundvöllur ákvarðana.....	171
11.2.1 Fyrirspurnin og svarið	171

11.2.2 Ferli og verkferlar	173
11.2.3 Ákvörðun almannavarnastigs í viðbragðsáætlun	173
11.2.4 Forsendur og grundvöllur ákvarðana ríkislögreglustjóra	175
11.2.5 Viðvaranir og upplýsingagjöf Veðurstofunnar	176
11.3 Samráð við lögreglustjóra og ákvarðanataka ríkislögreglustjóra	178
11.3.1 Svar ríkislögreglustjóra	178
11.3.2 Tölvubréf um ákvarðanir um almannavarnastig	179
11.3.4 Formleg ákvörðunartaka	181
11.4 Viðmið í framkvæmd um almannavarnastig.....	184
11.4.1 Svar almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra	184
11.4.2 Eru viðmiðin í samræmi við lög og reglur?	185
11.4.4 Skrásetning og birting viðmiðanna	187
11.4.5 Rökstuðningur fréttatilkynninga	187
11.4.6 Framsetning fréttatilkynninga	188
11.4.7 Gildistími ákvarðana	189
11.5. Er þörf á að lögfesta formaskilyrði?	189
11.6 Kynning ákvarðana um almannavarnastig fyrir almenningi	190
11.7 Tilkynning til ráðherra	192
11.8 Stýrihópur dómsmálaráðuneytisins	195
11.9 Samantekt ábendinga o.fl.....	195
12. Rýmingin 10. nóvember 2023 og síðari rýmingar	201
12.1 Inngangur	201
12.2 Verklag viðvarana.....	202
12.3 Skráning og varðveisla gagna	202
12.4 Rýmingaráætlun	203
12.5. Rýmingin 10. nóvember 2023.....	204
12.5.1 Aðdragandinn	204
12.5.2 Hefði átt að rýma fyrr?.....	208
12.6 Rýmingin 14. janúar 2024	210
12.7 Aðrar rýmingar	210
12.7.1 Almennt um aðrar rýmingar	210
12.7.2 Óhlýðnast fyrir mælum um rýmingu	211

12.7.3 Ákvörðun um að rýma ekki	212
12.8 Framkvæmd rýminganna.....	212
12.8.1 Afstaða starfshópsins	212
12.8.2 Rýnivinna Rauða krossins og ábendingar þeirra	213
12.8.3 Röskun boðleiða.....	215
12.9 Upplýsingagjöf.....	216
12.10 Samantekt niðurstaðna og ábendingar.....	217
13. Fyrirmæli um brottflutning.....	222
13.1 Inngangur	222
13.2 Fyrri fyrirspurn starfshópsins og svar almannavarnadeildar.....	222
13.3 Undirbúningur ákvarðananna.....	226
13.4 Aðdragandinn og tilefni ákvarðananna	226
13.5 Kynning	230
13.6 Ábendingar og leiðbeiningar í ákvörðuninni 18. febrúar 2024	231
13.7 Aðgengi fjölmiðla	232
13.8 Réttaráhrif brottflutningsákvörðunar sem hefur ekki tekið gildi	232
13.9 Mörk 23. og 24. gr. almannavarnalaga	235
13.10 Hvaða reglur gilda um undanþágur frá fyrirmælunum?.....	237
13.11 Samantekt niðurstaðna og ábendinga	241
14. Banaslysið 10. janúar 2024.....	244
14.1 Staða starfshópsins og afmörkun á skoðun hans	244
14.1.1 Umboð starfshópsins	244
14.1.2 Umboð starfshópsins er bundið við viðbragðsaðila.....	245
14.1.3 Tvær rannsóknir hafa átt sér stað	247
14.1.4 Takmarkanir sem tengjast sakamálinu og skorti á gögnum og upplýsingum	248
14.1.5 Að hverjum og hverju hefur skoðunin beinst?.....	249
14.1.6 Áhersla á lærdóm en ekki mat á gáleysi.....	250
14.2 Lagagrundvöllur framkvæmdanna við Vesturhóp 29.....	251
14.3 Málsatvik.....	253
14.3.1 Aðdragandi að vinnu við húsið Vesturhóp 29.....	253
14.3.2 Slysið og leitinn	256

14.3.3 Viðbrögðin í framhaldinu	258
14.3.3.1 Brottflutningur	258
14.3.3.2 Vinna við sprungur o.fl.	259
14.4 Niðurstaða Vinnueftirlitsins	260
14.5 Undanfarandi atburðarás	261
14.6 Hver tekur ákvörðun um að hleypa verktökum inn?	263
14.7 Var nægileg yfirsýn um hverjir væru að vinna verk á þessum tíma?	265
14.8 Lá fyrir áhættumat almannavarnayfirvalda?	266
14.9 Byggði embætti lögreglustjórans á áhættumati?	267
14.10 Var byggt á jarðfræðilegum upplýsingum?	269
14.11 Voru veittar leiðbeiningar og viðvaranir gefnar eða öryggiskröfur gerðar?	270
14.12 Samantekt niðurstaðna og ábendinga	271
15. Verðmætabjörgun íbúa og upplýsingagjöf.....	275
15.1 Inngangur	275
15.2 Svar lögreglustjórans á Suðurnesjum	275
15.3 Svar almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra	276
15.4 Fréttatilkynningarnar	278
15.5 Nokkur atriði.....	280
15.6 Ólík sýn íbúa að hluta	282
15.7 Ákvarðanir og verklag um verðmætabjörgun við íbúa.....	285
15.8 Samantekt ábendinga o.fl.....	286
16. Aðgangstakmarkanir að Grindavík.....	289
16.1 Inngangur	289
16.2 Fyrirspurn starfshópsins og svar lögreglustjórans	289
16.3 Birting ákvarðana	290
16.4 Form ákvarðana	292
16.5 Meðalhóf.....	293
16.6 Sjónarmiðið um eigin ábyrgð	294
16.7 Nánar um matið.....	298
16.8 Áhættumat í vá	302
16.9 Opnun Grindavíkur 21. október 2024	304
16.10 Áhættumat í tengslum við opnun Grindavíkur	306

16.11 Sjónarmið sem ákvarðanir um aðgangstakmarkanir byggjast á	307
16.12 Samspil valdheimilda.....	308
16.13 Lögreglustjóra brestur vald til að mæla fyrir um takmarkanir samkvæmt 23. gr. almannavarnalaga á óvissustigi	309
16.14 Öryggi og velferð barna.....	312
16.15 Könnun svæðis áður en hleypt inn.....	313
16.16 Sýn íbúa Grindavíkur	314
16.17 Samantekt niðurstaðna og ábendinga	314
17. Aðgengi fjölmiðla og samkomulag við Blaðamannafélag Íslands.....	320
17.1 Aðgangstakmarkanir og samkomulagið	320
17.2 Kæra Blaðamannafélags Íslands og umsögn lögreglustjórans	320
17.3 Málshöfðunin	322
17.4 Yfirlit um ákvarðanir um aðgang fjölmiðlafólks.....	323
17.5 Skortur á formfestu	325
17.6 Hver tók hvaða ákvörðun?	326
17.6 Lagagrundvöllurinn takmarkananna.....	330
17.7 Má takmarka aðgengi fjölmiðla að hættusvæði vegna tillits til íbúa?	330
17.8 Má byggja aðgangstakmörkun fjölmiðla á sjónarmiðum um öryggi þeirra?	336
17.9 Meðalhóf.....	337
17.10 Ætti að fjalla um aðgengi fjölmiðla í viðbragðsáætlunum?	339
17.11 Samkomulag lögreglustjórans og Blaðamannafélagsins.....	339
17.12 Skýrleiki ákvarðana og fréttatilkynninga.....	342
17.13 Svör við erindum	343
17.14 Samantekt niðurstaðna og ábendinga	343
18. Innri rýni - rýnifundir	349
18.1 Lagagrundvöllur innri rýni	349
18.2 Samskipti við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra	349
18.3 Samantekt af rýniskýrslu ríkislögreglustjóra	351
18.4 Rýnifundir.....	356
18.5 Skerpa á lagagrundvellingum	357
18.6 Rýnifundir lögreglustjórans á Suðurnesjum	358
18.7 Samantekt niðurstaðna og ábendinga.....	359

19. Þjónustumiðstöðvar.....	361
19.1 Inngangur	361
19.2 Starfsemi þjónustumiðstöðvar	361
19.3 Greining í skýrslunni.....	364
19.4 Sjónarmið íbúa	367
19.5 Ályktun starfshópsins	367
20. Framkvæmdanefnd vegna jarðhræringanna í Grindavíkurbæ.....	369
20.1 Inngangur	369
20.2 Lög um framkvæmdanefndina	369
20.3 Undirbúningur að stofnun framkvæmdanefndar	371
20.4 Ákvörðunarferlar	372
20.5 Fjárveiting framkvæmdanefndar	372
20.6 Ætti að stofna framkvæmdanefnd í framtíðinni?	373
20.7 Þjónustuteymi	374
20.8 Samantekt ábendinga o.fl.....	376
21. Almennt um vinnulag og verkferla út frá áhættu- og öryggissjónarmiðum	377
21.1 Inngangur	377
21.2 Skjölun og varðveisla gagna.....	377
21.3 Forsendur ákvarðana liggi fyrir.....	378
21.4 Ytri staðfestingar.....	379
21.5 Skortur á skriflegu verklagi.....	379
21.6 Vinnulag við ákvarðanir um almannavarnastig.....	380
21.7 Um áhættumöt o.fl.	382
21.8 Innri og ytri rýni og fundir	383
21.9 Um upplýsingaflæði.....	384
21.10 Ábendingar til að bæta vinnulag og verkferla.....	384
22. Varnargarðar.....	388
22.1 Inngangur	388
22.2 Lög um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga.....	388
22.3 Stutt yfirlit yfir ákvarðanir dómsmálaráðuneytisins á skoðunartímabilinu.....	389
22.4 Kostnaðaráætlun	392
22.5 Ferli máls og aðkoma verktaka.....	393

22.6 Nánar um aðkomu verkfræðistofanna - hagsmunaárekstrar?	395
22.7 Frá hverjum stafar minnisblað innviðahópsins?	397
22.8 Samantekt ábendinga o.fl.....	399
23. Verðmætabjörgun mikilvægra innviða	402
23.1 Inngangur	402
23.2 Pípara- og rafvirkjaverkefnið og hraunkæling.....	402
23.3 Lög um opinber innkaup.....	403
23.3.1 Samskipti við almannavarnadeild	403
23.3.2 Á undantekningarheimildin ávallt við?.....	407
23.3.3 Voru skýrslur samdar um beitingu undantekningarheimildarinnar?	408
23.4. Hvaða aðili tekur ákvörðun?	409
23.5. Hlutverk einkarekinna orku- og veitufyrirtækja	409
23.6 Almennt um hlutverk ríkislögreglustjóra og almannavarnalög.....	411
23.7 Samantekt ábendinga	412
24. Almennar hugleiðingar undir lokinn.....	414

1. Umboð og afmörkun starfshópsins

1.1 Umboð

Dómsmálaráðherra skipaði starfshóp sérfræðinga um rýni vegna jarðhræringanna á Reykjanesskaga 7. nóvember 2024. Í starfshópnum sitja:

- Dr. Hafsteinn Dan Kristjánsson, lagaprófessor við Háskólann í Reykjavík, sem formaður,
- Kjartan Þorkelsson, fyrrum lögreglustjóri á Suðurlandi og
- Sóley Kaldal, áhættu- og öryggisverkfræðingur.

Samkvæmt skipunarbréfinu er hlutverk starfshópsins að vinna skýrslu um aðgerðir og/eða aðgerðaleyssi viðbragðsaðila vegna jarðhræringanna á Reykjanesi, sbr. 2. mgr. 29. gr. laga nr. 82/2008 um almannavarnir. Starfshópurinn skal skila skýrslu með niðurstöðum til ráðherra þar sem bæði kemur fram það sem vel var gert og ábendingar um það sem betur hefði mátt fara.

Skýrslan skal taka til aðgerða og/eða aðgerðaleyssis viðbragðsaðila og taka til þess tímabils er óvissustigi almannavarna var lýst yfir 25. október 2023 og til þess dags er starfshópurinn var skipaður. Samkvæmt framansögðu nær athugun starfshópsins til tímabilsins 25. október 2023 til 7. nóvember 2024.

Af frekari samskiptum starfshópsins við dómsmálaráðuneytið er jafnframt ljóst að:

- starfshópurinn skal vera óháður í sinni vinnu;
- það sé starfshópsins að afmarka nánar athugun sína; og
- með *viðbragðsaðilum* í skipunarbréfinu sé átt við þá aðila sem eru tilgreindir í 5. gr. reglugerðar nr. 100/2009 um skipulag og störf stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar (SST) og viðbragðsaðila almannavarna.

Í 29. gr. laga nr. 82/2008 um almannavarnir er fjallað um ytri rýni á aðgerðum eða aðgerðarleysi *viðbragðsaðila*. Í 1. mgr. 34. gr. laganna er ráðherra veitt heimild til að setja í reglugerð nánari ákvæði um m.a. hverjir skulu teljast viðbragðsaðilar almannavarna.

Hefur það verið gert með fyrrnefndri 5. gr. reglugerðar nr. 100/2009 en skoðun starfshópsins takmarkast við þá aðila samkvæmt lagaákvæðinu og umboðinu.

Í reglugerðarákvæðinu eru viðbragðsaðilar almannavarna skilgreindir svo:

1. Lögreglan
2. Landhelgisgæsla Íslands
3. Heilbrigðisstarfsmenn
4. Slökkvilið
5. Neyðarlínan
6. Rauði kross Íslands
7. Flugstoðir
8. Slysavarnarfélagið Landsbjörg.

Auk þess teljast til viðbragðsaðila almannavarna allir þeir sem hlutverki hafa að gegna samkvæmt viðbragðsáætlun hverju sinni. Í þessu tilfelli eru það þeir aðilar sem gegna hlutverki samkvæmt *Viðbragðsáætlun vegna eldgoss við Grindavík*, útgáfa 1.0, 1. janúar 2021, sem var uppfærð árið eftir. Meðal þeirra sem eru tilgreindir þar eru: Neyðarlínan, almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, Samhæfingarstöðin, aðgerðastjórn (AST), vettvangsstjórn (VST), fjarskiptamiðstöð ríkislögreglustjóra, lögreglan á Suðurnesjum, lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, lögreglan á Suðurlandi, slökkvilið Grindavíkur, Björgunarsveitin Þorbjörn, svæðisstjórn björgunarsveita á svæði 2, björgunarsveitir á svæði 1, landsstjórn björgunarsveita, Heilbrigðisstofnun Suðurnesja, Landspítali, sjúkrabílar í Grindavík, sjúkrabílar á Suðurnesjum, sjúkrabílar á höfuðborgarsvæðinu, Rauði krossinn á Íslandi, Landhelgisgæsla Íslands, Þjónustumiðstöð Grindavíkur, Hjúkrunarheimilið Víðihlíð, grunnskólar Grindavíkur, leikskólar Grindavíkur, tónlistarskóli – félagsmiðstöðvar, fjarskiptafyrirtæki – veitufyrirtæki og Vegagerðin.

Það athugast að ýmist er vísað til almannavarnadeildar eða almannavarnasviðs en í skýrslunni verður stuðst við fyrra heitið nema þegar vísað er til sviðsstjóra.

Með hliðsjón af m.a. framangreindu, ekki síst framsetningu reglugerðarákvæðisins, hefur starfshópurinn ekki fjallað *beint* um eða tekið afstöðu til aðkomu til ýmissa *einkaaðila* að sumum málum heldur aðeins að því marki sem aðkoma þeirra eða samskipti við þá heyra undir starfssvið stjórnvalda eða skipta máli fyrir ábendingar sem er beint til stjórnvalda. Þótt vísað sé til m.a. fjarskipta- og veitufyrirtækja í viðbragðsáætlun eru þar ekki tilgreindir

tilteknir einkaaðilar. Telur starfshópurinn að æskilegra sé að skýrari og traustari lagagrundvöllur sé fyrir hendi svo að að ytri rýni á borð við þá sem hér fer í hönd fari fram á störfum tiltekinna einkaaðila.

Af ofangreindu leiðir að ýmsir aðilar teljast ekki til viðbragðsaðila og falla þar með utan við umboð starfshópsins. Í þeim hópi eru stjórnvöld sem hafa haft aðkomu að aðgerðum á Reykjanesskaga og jafnvel gegnt lykilhlutverki. Meðal þeirra eru ráðuneytin, Veðurstofa Íslands sem og Náttúruhamfaratrygging Íslands. Eins og einnig verður vikið að hér á eftir telur starfshópurinn rétt að koma þeirri **ábendingu** á framfæri að *metið verði hvort tilefni sé til að rýmka skilgreininguna á viðbragðsaðilum*, a.m.k. að því marki sem heyrir undir ytri rýni.

1.2 Lagagrundvöllur starfshópsins

Í IX. kafla laga nr. 82/2008 um almannavarnir er fjallað um rýni á aðgerðum viðbragðsaðila og hefur kaflinn nú að geyma tvö ákvæði. Annars vegar er fjallað um rýnifundi ríkislögreglustjóra í 28. gr. og hins vegar ytri rýni í 29. gr. Segja má að rýni skiptist því í *innri* og *ytri rýni* og er sú síðarnefnda tvískipt. Rýni er því þrepaskipt.¹

Samkvæmt 28. gr. skal halda *rýnifundi* þar sem viðkomandi viðbragðsaðilum gefst tækifæri á að koma sjónarmiðum á framfæri um gæði viðbragða og er það hlutverk ríkislögreglustjóra að hafa eftirlit með því að viðbragðsaðilar geri viðunandi úrbætur í samræmi við niðurstöðu rýnifunda. Slíkir fundir hafa verið haldnir um almannavarnarviðbrögð í tengslum við eldgosin í Grindavík. Skýrsla var gefin út 5. júlí 2024, *Skýrsla um rýni vegna jarðhræringa á Reykjanesi 25. október 2023 til 23. maí 2024*, og hefur hún að geyma ýmsar tillögur að úrbótum. Fjallað er nánar um hana í 18. kafla.

Í 29. gr. er fjallað um tvenns konar *ytri rýni*. Í 1. mgr. kemur fram að *stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar* sé heimilt að láta vinna skýrslu þegar almannavarnastigi er aflétt og að rýnifundi samkvæmt 28. gr. loknum ef það er mat stöðvarinnar að þörf sé á ytri rýni sérfræðings eða eftir atvikum sérfræðinga. Einnig er heimilt að gera það við sérstakar aðstæður þótt almannavarnastigi hafi ekki verið aflétt.

¹ 152. löggj.þ. 2021-2022, þskj. 183 – 181. mál.

Starfshópurinn starfar aftur á móti á grundvelli 2. mgr. 29. gr. en þar segir:

„Ráðherra er heimilt að láta vinna skýrslu við þær aðstæður sem kveðið er á um í 1. mgr. og með sömu skilyrðum. Sú heimild er fyrir hendi ef hann telur að skýrsla stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar veiti ekki fullnægjandi svör við álitaefnum í kjölfar hættu- eða neyðarástands. Sama á við ef hann telur að þörf sé á ytri rýni þótt stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar hafi ekki óskað eftir slíkri sérfræðiskýrslu.“

Þá er það skilyrði að sérfræðingar hafi ekki slík tengsl við viðbragðsaðila að þeir yrðu vanhæfir samkvæmt II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 3. mgr. 29. gr. almannavarnalaga.

Ofangreindu fyrirkomulagi var komið á fót með breytingalögum nr. 39/2022 en áður hafði verið starfrækt rannsóknarnefnd almannavarna frá setningu almannavarnalaga árið 2008. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að breytingalögunum kemur m.a. fram að sérfræðingar skuli skipaðir hverju sinni (*ad hoc*) til að tryggja faglega rýni sem hæfir þeirri rýni sem er til skoðunar hverju sinni enda getur almannavarnastigi verið lýst yfir við fjölbreyttar aðstæður, s.s. vegna náttúruhamfara, farsóttu og hryðjuverka.²

Í athugasemdum við ákvæði það sem breytti 29. gr. í núverandi horf kemur jafnframt fram að ráðherra hafi sömu heimild til að kalla eftir ytri rýni og samhæfingar- og stjórnstöð en þar segir:

„Talið er mikilvægt, í ljósi stjórnskipulegrar stöðu ráðherra og pólitískrar ábyrgðar hans, að hann geti kallað eftir skýrslu sérfræðinga til að varpa ljósi á mögulega vankanta og fá tillögur um úrbætur.“³

Í lýsingu á slíkri könnun í tengslum við rýni samhæfingar- og stjórnstöðvar, sem ráðherra hefur sömu heimild til að kalla eftir, segir svo í athugasemdunum:

² 152. löggj.þ. 2021-2022, þskj. 183 – 181. mál.

³ 152. löggj.þ. 2021-2022, þskj. 183 – 181. mál.

„Markmiðið er að rannsókn geti náð til atvika þar sem almannavarnastigi var lýst yfir eða því hefði átt að vera lýst yfir en þannig er lögð áhersla á að ytri rýni eigi við um atvik eða atburði af ákveðnu alvarleikastigi. Heimildin er ekki bundin við rýni eða rannsókn á viðbragðsáætlun eða á viðbragði viðbragðsaðila almannavarna að hættuástandi loknu, líkt og kveðið er á um í gildandi IX. kafla laganna [um rannsóknarnefnd almannavarna]. Gert er ráð fyrir að um opnari heimild sé að ræða en á grundvelli gildandi laga og þannig sé hægt að vinna skýrslu um atvik og aðgerðir sem á hefur reynt á meðan almannavarnastig stóð yfir eða í aðdraganda þess og að skýrslugjafi geri tillögur til úrbóta.“⁴

Af framangreindu verður ráðið að hlutverk ytri rýni sé m.a. að vinna skýrslu um atvik og aðgerðir sem á hefur reynt meðan á almannavarnastigi stóð yfir eða í aðdraganda þess, greina mögulega *vankanta* og gera *tillögur um úrbætur*. Í samræmi við það kemur fram í skipunarbréfinu, sem fyrr greinir, að starfshópurinn skuli benda á það sem var *vel gert* og koma með *ábendingar um það sem betur mætti fara*.

Starfshópurinn áréttar að athugun hans lýtur að viðbragðsaðilum, þ.e. einkum stjórnvöldum, en *ekki einstaklingum*.

1.3 Afmörkun athugunar

Eins og nánar verður gerð grein fyrir í yfirliti um atburðarásina í 6. kafla urðu mörg þúsund jarðskjálftar á Reykjanesskaga sem og sex eldgos á tímabilinu 25. október 2023 til 7. nóvember 2024, þ.e. því tímabili sem starfshópurinn hefur til skoðunar. Á tímabilinu voru Grindavík og nærliggjandi svæði rýmd mörgum sinnum, ríkislögreglustjóri fyrirskipaði brottflutning, byggðir voru varnargarðar, ráðist var í fjölmargar viðgerðir og framkvæmdir, þ.m.t. á vegum, rafmagnslínunum og í tengslum við heitt og kalt vatn, margvíslegar aðgangstakmarkanir voru við lýði í Grindavík og á nærliggjandi svæðum og komið var á fót skipulagi við að leyfa fólki að vitja eigna sinna. Þá stóðu yfirvöld frammi fyrir mörgum og fjölbreyttum álitaefnum í tengslum við skóla-, félags-, heilbrigðis- og húsnæðismál. Um var og er að ræða stærsta almannavarnaviðbragð í sögu Íslands við náttúruhamförum. Ekki hafði þurft að rýma heilt bæjarfélag síðan Vestmanneyjar voru rýmdar vegna Heimaeyjagossins sem hófst 23. janúar 1973. Hefur verið talið að kostnaður vegna náttúrvárinnar geti numið um 100 milljörðum kr. Óhætt er að segja að um einstaka

⁴ 152. löggj.þ. 2021-2022, þskj. 183 – 181. mál.

atburðarás hafi verið að ræða í almannavarnasögu landsins þar sem reyndi á þolmörk almannavarnakerfisins sem og stjórnsýslunnar í heild.

Að þessu virtu væri ógerningur að fjalla um allar þær aðgerðir, ákvarðanir og atburði sem hafa átt sér stað á þessu rúma ári sem er til skoðunar. Til þess eru þeir einfaldlega of margir. Starfshópurinn hefur því þurft að afmarka könnun sína við tiltekin atriði. Í því sambandi hefur að meginstefnu verið leitast við að skoða *kerfislæga þætti* og *almenna starfshætti viðbragðsaðila*. Þó var ákveðið að skoða *tilteknar ákvarðanir, athafnir og atburði* sérstaklega þegar starfshópnum þótti tilefni til.

Auk þess falla ýmsar ákvarðanir og athafnir, m.a. um *skóla-, félags-, heilbrigðis- og húsnæðismál* sem og *uppbyggingu og framtíð Grindavíkurbæjar*, að meginstefnu utan við umboð og starfsgrundvöll nefndarinnar sem lýtur að almannavarnaviðbragði viðbragðsaðila sem eru afmarkaðir einkum í almannavarnalögum og fyrrnefndri reglugerð og nánar útskýrt að ofan. Engu að síður verður vikið að sumum þessara þátta í skýrslunni og ákveðnum ábendingum komið á framfæri. Burt séð frá því lýtur skýrslan almennt ekki að þessum mikilvægu málefnum. Starfshópurinn undirstrikar því að skýrslunni er ekki ætlað að taka á öllu því sem kom upp í tengslum við jarðhræringarnar á Reykjanesskaga á tímabilinu þótt um verðug og mikilvæg málefni sé að ræða.

Enn fremur kom í ljós við vinnu starfshópsins að upplýsingar og gögn um ýmsar ákvarðanir og athafnir væru ekki auðsóttar, líkt og vikið verður að í einstökum köflum hér á eftir. Í mörgum tilvikum liggja ekki fyrir skrifleg gögn sem unnt er að rýna eftir á eða þá að þau skriflegu gögn sem liggja fyrir eru ekki fullnægjandi. Þessi veruleiki hefur haft áhrif á möguleika starfshópsins til að fara ofan í kjölinn á sumum ákvörðunum og atburðum. Þá skortir starfshópin rannsóknarræði sem t.d. rannsóknarnefndir Alþingis hafa, eins og vikið verður að hér á eftir. Framangreint hefur mótað nálgun og afstöðutöku starfshópsins. Í mörgum tilvikum hefur starfshópurinn ekki forsendur til að staðhæfa um málsatvik og skera úr um sönnun þeirra og þar með taka afstöðu til efnis ákvarðana. Í öðrum tilvikum hefur starfshópurinn kosið að fjalla með almennum hætti um álitaefni og koma á framfæri almennum sjónarmiðum og athugasemdum án þess að fullyrða að pottur hafi verið brotinn í tilteknu tilviki, enda skortir starfshópin forsendur eða er ekki í stöðu til þess í ljósi m.a. framangreinds. Hvað sem því líður hefur starfshópurinn talið í þeim tilfellum ástæðu til þess að koma ákveðnum almennum ábendingum og sjónarmiðum á framfæri.

Aukinheldur hafði Ríkisendurskoðun samband við starfshópin í byrjun mars 2025 og upplýsti hann um að hún hefði ákveðið að hefja frumkvæðisathugun á því hvernig hefði

verið staðið að atriðum sem varða mikilvæga innviði vegna jarðhræringanna á Reykjanesi, þ. á m. varnargarða. Hafði það jafnframt áhrif á athugun og afmörkun starfshópsins. Síðar var lögð fram beiðni um dómkvaðningu matsmanna vegna ákveðins kostnaðar sem ríkið hafði stofnað til að verja innviði en hún var að lokum dregin til baka.

Með skírskotun til framangreinds og þeirra gagna og upplýsinga sem liggja fyrir ákvað starfshópurinn að fjalla sérstaklega um:

- heildstæða áhættustýringu.
- hættumat og viðbragðsáætlun.
- hættumat og hættumatsskort Veðurstofunnar.
- áhættumöt.
- almannavarnastig.
- rýminguna 10. nóvember 2023 og aðrar rýmingar.
- fyrirmæli um brottflutning.
- banaslysið 10. janúar 2024.
- verðmætabjörgun íbúa og upplýsingagjöf.
- aðgangstakmarkanir að Grindavík.
- aðgengi fjölmiðla að Grindavík og samkomulagið við Bláðamannafélag Íslands.
- innri rýni.
- þjónustumiðstöðvar.
- framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ.
- almennt um vinnulag og verklag út frá áhættu- og öryggissjónarmiðum.
- valin álitaefni um varnargarðana.
- verðmætabjörgun í tengslum við mikilvæga innviði.

Áður en vikið er að þessum umfjöllunarefnum verður farið yfir:

- málsmeðferð starfshópsins.
- lagagrundvöll þessara mála, þ.e. skipulag og stjórn almannavarna sem og kröfur mannréttindareglna.
- umdæmið og jarðsöguna.
- yfirlit yfir atburðarásina.

Í síðastnefnda kaflanum, þ.e. 6. kafla, er stiklað á stóru um helstu atburði og ákvarðanir og athafnir sem áttu sér stað á skoðunartímabilinu. Þar er að finna megin málsatvikin sem leggja grundvöll að umfjöllun um einstök álitaefni í síðari köflum.

Fyrst verður þó farið nokkrum orðum um starfsumhverfi starfshópsins.

1.4 Starfsumhverfi starfshópsins

1.4.1 Aðgangur að gögnum, rannsóknarúrræði, réttindi og málsmeðferð

Áður en breytingalög nr. 39/2022 tóku gildi starfaði rannsóknarnefnd almannavarna á grundvelli almannavarnalaga og var hún sjálfstæð og óháð, sbr. þágildandi 1. mgr. 28. gr. Ólíkt því sem gildir um starfshópin var rannsóknarnefndinni tryggður með lögum aðgangur að gögnum viðbragðsaðila sem og kveðið var nánar um aðgang að þeim. Þannig kom fram í þágildandi 31. gr.:

„Rannsóknarnefnd almannavarna skal hafa óhindraðan aðgang að gögnum viðbragðsaðila almannavarna og er þeim skylt að veita nefndinni hverjar þær upplýsingar sem hún óskar.

Rannsóknarnefndinni er óheimilt að veita aðgang að trúnaðargögnum sem nefndin aflar í tengslum við rannsókn einstakra mála. Til trúnaðargagna teljast m.a. álitsgerðir, sem aflað hefur verið í tengslum við rannsókn máls, og skýrslur vitna og annarra aðila.

Að öðru leyti en greinir í ákvæðum þessa kafla skal í starfi nefndarinnar fara eftir lögum um rannsókn samgönguslysa eftir því sem við á.“

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að almannavarnalögum segir m.a.: „Þykir nauðsynlegt að hún [rannsóknarnefndin] öðlist sjálfstæðan aðgang að gögnum svo hún geti gegnt hlutverki sínu.“⁵

Til samanburðar er í lögum nr. 18/2013 um rannsóknarnefnd samgönguslysa m.a. fjallað um stöðu skýrslu þeirrar nefndar sem sönnunargagns í dómsmálum. Einnig er þar fjallað um skýrslutökur og gagnaöflun í 25. gr. og upplýsingaöflun í 26. gr. sem og takmarkanir á aðgengi að upplýsingum hjá nefndinni í 27. gr. Í lögum nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir er fjallað um öflun gagna og upplýsinga í 7.-8. gr. og vernd uppljóstrara í 9. gr. Fjallað eru um réttarstöðu einstaklinga fyrir rannsóknarnefnd í 10. gr. Enn fremur er fjallað um skaðleysi nefndarmanna í

⁵ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

14. gr. en slíkt er mikilvægt vegna þess að nefndarmenn kunna að vera útsettir fyrir m.a. skaðabótakröfum vegna þess sem fram kemur í skýrslu nefndar.

Af samanburði við starfsumhverfi rannsóknarnefndar almannavarna áður fyrr, rannsóknarnefndar um samgönguslys og rannsóknarnefndir Alþingis sést að valdheimildir og rannsóknarúrræði starfshóps sérfræðinga, sbr. 2. mgr. 29. gr. almannavarnalaga, til að afla gagna og skýrsla er lakari og réttarvernd meðlima hópsins til að taka fyrir ákveðin atriði sem kunna að setja þá í hættu um að bótamál verði höfði á hendur þeim, m.a. af hálfu einkaaðila, er ekki fyrir hendi en slíkt kann að hafa áhrif á efnistöð skýrsla sem slíkir starfshópar rita.

Þegar þetta er haft í huga kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að tilefni kunni að vera til að *breyta almannavarnalögum með þeim hætti að starfshópi sérfræðinga sem ráðherra skipar verði tryggðar valdheimildir og rannsóknarúrræði* til að afla gagna og skýrsla af aðilum, þ.m.t. leggja *lagaskyldu* á viðbragðsaðila að afhenda gögn og upplýsingar svo fljótt sem unnt er, eftir atvikum einkaaðila, kveða á um aðgang að gögnunum hjá starfshópnum, réttarstöðu einstaklinga sem gefa skýrslu, stöðu skýrslunnar í síðara sakamáli komi til þess sem og að hugað verði að skaðleysi nefndarmanna, ekki síst ef þeim er falið að fjalla um athafnir eða eftir atvikum athafnarleysi einkaaðila. Þannig kæmi til greina að búið væri til hliðstætt úrræði við rannsóknarnefnd Alþingis eða sett lagaákvæði um hvenær hún sé virkjuð vegna almannavarnaástands.

1.4.2 Hlutverk og viðmið starfshópsins

Í 29. gr. almannavarnalaga er ekki fjallað nánar um þann grundvöll sem niðurstöður starfshóps um ytri rýni, sem ráðherra skipar, skulu reistar á. Þá er ekki kveðið nánar á um hlutverk og nálgun eða starfshætti starfshópsins að öðru leyti en að taka fram að athugun skuli lúta að aðgerðum eða aðgerðaleyfi viðbragðsaðila. Þá geti ráðherra skipað starfshóp á grundvelli 2. mgr. verði talið að skýrsla á grundvelli 1. mgr. sé ekki talin veita fullnægjandi svör við álitaeftum í kjölfar hættu- og neyðarástands eða ekki hafi verið óskað eftir skýrslu á grundvelli 1. mgr.

Af lögskýringargögnum verður þó, sem fyrr greinir, ráðið að starfshópnum sé ætlað að veita faglega rýni og varpa ljósi á mögulega vankanta og gera tillögur um úrbætur. Miðað sé við að ytri rýni eigi við um atvik eða atburði af ákveðnu alvarleikastigi. Við þetta má bæta að draga má fram það sem vel var gert og vert er að undirstrika. Orðið rýni vísar í íslensku máli til nákvæmrar skoðunar, að skoða vandlega eða athuga með gagnrýnum hug. Er það skylt orðinu

rannsókn sem vísar m.a. til að kanna eða athuga af nákvæmni. Í þessum anda vísa lögskýringargögn til orðsins rannsókn í sömu merkingu eða a.m.k. í sömu andrá og til orðsins rýni. Enn fremur kom ytri rýni sérfræðinga, sem ráðherra skipar, sem og núverandi þrepaskipta kerfi í stað rannsóknarnefndar almannavarna. Af lögskýringargögnum verður ráðið að ákveðnar breytingar hafi verið hafðar í huga um starfsgrundvöll ytri rýni sérfræðinga sem ráðherra skipar. Þó verður ekki séð að gert hafi verið ráð fyrir því að eðli athugunar yrði kollvarpað á þann hátt að hún geti ekki falið í sér ákveðna rannsókn.

Þótt ákveðinn skyldleiki sé meðal innri og ytri rýni í 28. og 29. gr. verður ekki horft fram hjá forsögunni og lögskýringargögnum annars vegar og hins vegar að vinna utanaðkomandi óháðra sérfræðinga, sem komu ekki að atburðarásinni, við skýrslu um aðgerðir og eftir atvikum aðgerðaleysi verður óhjákvæmileg öðru marki brennd en rýnifundir viðbragðsaðila þar sem þeir fara sjálfir yfir viðbragðið, þ.e. eigin störf og upplifanir af þeim og viðhorf til þeirra.

Alþjóðasamtök innri endurskoðenda (*The Institute of Internal Auditors, IIA*), sem og helstu kenningar í áhættustýringu kveða á um þrjár varnarlínur skilvirkar og árangursríkrar áhættustýringar. Í fyrstu varnarlínu eru þeir aðilar sem veita þjónustu, í þessu tilviki viðbragðsaðilar sjálfir, sem sjá um rekstur aðgerða og af því leiðir að þeir bera og stýra áhættu. Á annarri varnarlínu er áhættustýring, regluvarsla og annað innra eftirlitsstarf kerfisins sem veitir viðvarandi aðhald og ráðgjöf í undirbúningi, aðdraganda, framkvæmd og eftirfylgni verkefna. Á þriðju varnarlínu eru óháðir endurskoðendur, þ.e. aðilar sem tóku ekki þátt í ferlinu og starfa ekki innan kerfisins heldur rýna það faglega m.t.t. innri og ytri viðmiða og reglna. Þrepaskipting kerfisins eins og hún birtist í lögnum er í samræmi við nálgun þriggja varnarlína.

Eins og áður kom fram lagði ráðuneytið áherslu á að starfshópurinn væri sjálfstæður í sínum störfum og væri falið að móta nánar þá skoðun sem hópurinn réðist í innan umboðsins. Átti starfshópurinn í samskiptum við ráðuneytið um hlutverk sitt og nálgun, bæði í upphafi starfsins sem og síðar í vinnunni þegar sjónarmið komu fram um hlutverk starfshópsins.

Að þessu virtu hefur starfshópurinn byggt á því annars vegar að *upplýsa þurfi um málsatvik* enda er ekki unnt að leggja mat á aðgerðir og aðgerðaleysi nema þau liggi fyrir. Í því sambandi þarf að afla upplýsinga um m.a. hvað átti sér stað, á hvaða sjónarmiðum og forsendum ákvarðanir voru byggðar og hvaða upplýsingar og gögn lágu þeim til grundvallar. Þrátt fyrir þetta eru, eins og áður er átalgað, takmarkanir á möguleikum starfshóps á borð við þennan að afla fullnægjandi upplýsinga umfram það sem stjórnvöld láta honum í té.

Hins vegar þarf að *leggja mat á málsatvik í ljósi einhverra viðmiða*. Skoða verður ákvarðanir og forsendur þeirra í ljósi viðmiða. Starfshópnum er enda ætlað að benda á það sem var vel gert og það sem betur mætti fara, þ.e. benda á mögulega vankanta og koma með tillögur að úrbótum. Í því sambandi lítur starfshópurinn til þess að *viðbragðsaðilar starfa á grundvelli laga* sem leggur rammann utan um starfsemi þeirra. Það er grundvallarregla íslensks réttar að stjórnarsýslan sé lögbundin. Vegna þess getur þurft að mæta athafnir og ákvarðanir við lög. Auk þess ber ýmsum viðbragðsaðilum að gæta að *vönduðum stjórnarsýsluháttum*. Þar fyrir utan telur starfshópurinn að eðli verkefnisins leiði til þess að unnt sé að líta til *sjónarmiða um hvað teljist til góðra starfshátta viðbragðsaðila*, þ.m.t. til öryggis- og áhættustýringar. Af þessu leiðir að athugun starfshóps getur tekið mið af því hvernig ákvarðanir og athafnir sem og þau sjónarmið og forsendur sem þau byggðust á samrýmist framangreindum viðmiðum. Tillögur að úrbótum geta m.a. að lotið að því að gæta þurfi að ákveðnum sjónarmiðum og starfa eftirleiðis í samræmi við ákveðin viðmið hafi orðið brestur á því.

Starfshópurinn hefur því byggt niðurstöður sínar og ábendingar á:

- lögum
- vönduðum stjórnarsýsluháttum
- viðhorfum starfshópsins til sjónarmiða um hvað teljist til góðra starfshátta viðbragðsaðila, þ.m.t. til öryggis- og áhættustýringar.

Í ljósi eðlis og tilgangs skýrslunnar, sem og ábendingar ráðuneytisins, er skýrslan ekki skrifuð með þeim hætti að þar sé finna að ítarlega lögfræðilega greiningu á einstökum atriðum eða til að undirbyggja einstakar niðurstöður. Þegar niðurstöður og ábendingar eru lesnar verður einnig að minnast þess að starfshópurinn byggir á fjölbreyttum viðmiðum, þ.e. ekki aðeins lagaskyldum. Við greiningu á því hvaða viðmið eiga við, þegar það er ekki ljóst af samhenginu í ljósi fyrrnefndrar nálgunar, verður að gera þá kröfu til stjórnvalda að þeim sé kunnugt um þær lagareglur sem gilda um starfsemi þeirra.

Starfshópurinn telur rétt að koma þeirri **ábendingu** á framfæri að *æskilegt væri að 29. gr. almannavarnalaga væri ítarlegri um hlutverk og starfshætti sérfræðinga sem sinna ytri rýni*.

1.4.3 Skortur á gögnum og upplýsingum – staða starfshópsins

Vegna sjónarmiða sem komu fram í athugasemdaferla er óhjákvæmilegt að taka eftirfarandi fram um stöðu og hlutverk starfshópsins og ábyrgð stjórnvalda í rýniferli.

Að framan var nefnt að starfshópurinn hefur ekki sérstakar rannsóknarheimildir lögum samkvæmt. Eins og nánar verður vikið að í næsta kafla um málsmeðferð starfshópsins gekk erfiðlega að fá tímanleg og fullnægjandi svör sem og gögn og upplýsingar, sérstaklega til að byrja með, svo að starfshópurinn væri í stakk búinn til að sinna hlutverki sínu á þann hátt sem starfshópurinn telur að best væri á kosið. Skýrist það að hluta til vegna þess að skrifleg gögn eru fábrotin og/eða hafa ekki reynst vera nægjanlega aðgengileg í skjalakerfum stjórnvalda. Vegna þess liggja ekki alltaf fyrir nægjanlegar upplýsingar til að slá því föstu m.a. hvaða ákvarðanir voru teknar, af hverjum og á hvaða grundvelli. Starfshópurinn er að vissu marki háður þeim gögnum og upplýsingum sem liggja fyrir og liggi þau ekki fyrir þá er starfshópurinn háður þeim svörum sem stjórnvöld veita starfshópnum. Til viðbótar óskum um gögn, upplýsingar og svör við spurningum átti starfshópurinn fundi með ýmsum aðilum þar sem fram komu upplýsingar sem eru til fyllingar.

Þótt hlutverk starfshópsins sé öðrum þræði að upplýsa um málsatvik var starfshópnum sérstaklega falið í umboði ráðherra að taka afstöðu til þess sem vel var gert og koma með ábendingar um það sem betur mætti fara, þ.e. rýna aðgerðirnar. Starfshópnum var þannig ekki falið að meginstefnu það sérstaka hlutverk að rannsaka og upplýsa um óljós eða umdeild málsatvik, s.s. vegna þess að langt væri um liðið frá því að atburðir hefðu átt sér stað eða málsatvik væru umdeild af öðrum ástæðum. Ekki er ýkja langt síðan þeir atburðir áttu sér stað sem eru til skoðunar hér, sér í lagi þegar vinna starfshópsins hófst. Gera verður þá kröfu til stjórnvalda að þeim sé kunnugt um þær ákvarðanir sem hafa verið teknar, af hverjum og á hvaða forsendum, sem og þeim gögnum og upplýsingum sem þær hafa byggst á. Það á einnig við um almannavarnaviðbrögð þó að tekið sé tillit til eðlis neyðarástands að vissu marki. Eftir sem áður gilda ýmsar lagareglur um starfsemi stjórnvaldanna, einnig í og að teknu tilliti til neyðarástands. Liggi fullnægjandi gögn og upplýsingar ekki fyrir og stjórnvald veitir ekki svör sem eru þeim til fyllingar og þar með bæti úr gagnaskorti ber viðkomandi stjórnvald ábyrgð á því. Ekki er heldur nóg að senda gagnapakka heldur verða svör stjórnvalda að vera skýr og kjarnyrt um það sem er spurt um og gögn verða að vera í samræmi við beiðni starfshóps, þ. á m. hvort þau séu viðeigandi í ljósi athugunar og umfang þeirra taki mið af því.

Í athugasemdaferli kom það sjónarmið fram að fyllri gögn og upplýsingar kynni að skorta um einstök atriði og væri starfshópnum fært að eiga viðtöl við fjöldan allan af fyrrverandi og núverandi starfsmönnum viðbragðsaðila. Starfshópurinn áréttaði framangreint hlutverk sitt og ábyrgð stjórnvalda sem og benti á að starfsmenn stjórnvalda sem og fyrrverandi starfsmenn hafa ekki alltaf stöðuumboð til að tjá sig fyrir hönd og á ábyrgð

stjórnvaldsins. Þeir kunna þó að hafa gagnlegar upplýsingar og sjónarmið fram á að færa. Það yrði að vera hlutverk stjórnvaldanna að meta hvort ástæða væri til að koma á framfæri frekari upplýsingum og sjónarmiðum, frá hverjum stjórnvaldið teldi rétt að afla þeirra upplýsinga sem og hvaða upplýsingum stjórnvöldin vildu koma á framfæri við starfshópinn enda bæri stjórnvaldið ábyrgð á svarinu til starfshópsins en ekki einstakir starfsmenn, núverandi eða fyrrverandi. Starfshópurinn gaf ákveðnum stjórnvöldum því lengdan frest til að leita til núverandi og eftir atvikum fyrrverandi starfsmanna að því marki sem þau teldu rétt að gera það og hefðu ekki gert það nú þegar við undirbúning fyrri svara til starfshópsins. Starfshópurinn tók fram að hann myndi líta á þær upplýsingar og sjónarmið sem yrði komið á framfæri af þessu tilefni sem upplýsingar og sjónarmið viðkomandi stjórnvalda og á ábyrgð þeirra. Að fengnum viðbótarsvörum stjórnvalda ákvað starfshópurinn að eiga viðtöl við ákveðna fyrrverandi stjórnendur, sbr. nánar í næsta kafla. Þá áréttar starfshópurinn að stjórnvöld ákváðu sjálf hvaða fyrirsvarsmenn og starfsmenn sætu fundi með starfshópnum og í flestum tilvikum sátu margir starfsmenn slíka fundi og í næröllum tilvikum fyrirsvarsmenn.

Í þessu sambandi þarf jafnframt að hafa í huga að munnlegar upplýsingar eru ekki alltaf jafn áreiðanlegar og skrifleg gögn. Starfshópurinn varð var við það í viðtölunum að ekki gætti ávallt fullrar samkvæmni milla þeirra svara sem fengust milli ólíkra aðila, t.d. um hverjir hefðu tekið hvaða ákvörðun eða bæru ábyrgð á hvaða verkefni, stundum breyttust munnlegar skýringar og í sumum tilfellum voru þær ekki staðfestar með skriflegum hætti eftir á þegar þess var óskað. Við mat á munnlegum upplýsingum hefur starfshópurinn litið til stöðu sinnar, m.a. að hvaða marki sé rétt að leggja mat á trúverðugleika skýringa af hálfu starfshóps sem þessa þegar þeim ber ekki saman og þess að einstaklingum og stjórnvöldum er ekki skylt lögum samkvæmt að svara spurningum starfshópsins. Hefur starfshópurinn almennt brugðist við með því að fjalla um slíkar upplýsingar með almennum hætti eða taka tillit til ólíks efnis þeirra, s.s. hver hafi í reynd haft verkefni á sinni könnu, óháð því hvort einhverjum aðilum kunni að hafa þótt það skýrt hvernig hafi verið í pottinn búið en öðrum aðilum kunni ekki að hafa þótt það jafn skýrt. Í ákveðnum tilfellum tekur starfshópurinn nánari afstöðu þegar hann telur að hann sé í stöðu til þess að teknu tilliti til fyrirliggjandi gagna og upplýsinga.

Að þessu virtu telur starfshópurinn rétt að **vekja athygli á því að fullnægjandi gögn og upplýsingar kunni að skorta um einstök atriði**. Embætti ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á Suðurnesjum, og þar með ákveðnir núverandi og fyrrverandi starfsmenn embættanna, fengu tækifæri til að lesa yfir drög að skýrslunni m.a. til að benda á rangfærslur. Í því ljósi byggir starfshópurinn á því að þessir aðilar geri ekki aðrar og frekari athugasemdir við einstök atriði en komu fram í athugasemdaferlinu um

mögulegar rangfærslur að því leyti sem skýrslan endurspeglar þau drög sem þau fengu til yfirlstrar og tekið var tillit til þeirra.

Athugasemdir starfshópsins um skráningu og varðveislu gagna taka mið af framangreindu um það sem kom í ljós við skoðun starfshópsins.

1.5 Framsetning skýrslunnar

Efnistöð taka að miklu leyti mið af þeim gögnum og upplýsingum sem og þeim svörum sem fengust. Unnt hefði verið að fjalla um önnur atriði eða a.m.k. fjalla ítarlegra um sum atriði lægju nánari upplýsingar fyrir um þau.

Þá hefur skýrslan verið skrifuð með það í huga að sennilegt er að flestir muni aðeins lesa ákveðna hluta hennar. Hefur því verið leitast við að halda upplýsingum til haga í einstökum köflum þótt það feli í sér endurtekningar svo að kaflar gefi sem heildstæðustu mynd af umfjöllunarefninu hverju sinni. Engu að síður er fjallað um lagagrundvöll í 3. og 4. kafla og yfirlit um helstu atburði er gefið í 6. kafla sem er aðeins endurtekið að takmörkuðu leyti í síðari köflum.

1.6 Samantekt ábendinga

Hér er að finna samantekt þeirra ábendinga sem er að finna í fyrsta kafla en þær eru:

1.1.Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *metið verði hvort tilefni sé til að rýmka skilgreininguna á viðbragðsaðilum* en utan við hana falla m.a. ráðuneytin, Veðurstofa Íslands og Náttúruhamfaratryggingu Íslands. Fjallað verður nánar um þessa ábendingu í köflunum hér á eftir og þær endurteknar þar.

1.2.Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að tilefni kunni að vera til að *breyta almannavarnalögum með þeim hætti að starfshópi sérfræðinga sem ráðherra skipar verði tryggðar valdheimildir og rannsóknarúrræði* til að afla gagna og skýrslna af aðilum sem og tekin verði afstaða til fleiri atriða sem nefnd eru að ofan. Til greina kæmi að búið væri til hliðstætt úrræði við rannsóknarnefnd Alþingis eða sett lagaákvæði um hvenær hún væri virkjuð í almannavarnaástandi.

1.3.Starfshópurinn telur rétt að koma þeirri **ábendingu** á framfæri að *æskilegt væri að 29. gr. almannavarnalaga væri ítarlegri um hlutverk og starfshætti sérfræðinga sem sinna ytri rýni.*

1.4.Starfshópurinn telur rétt að **vekja athygli á** því að *fullnægjandi gögn og upplýsingar kunni að skorta um einstök atriði* en starfshópurinn er að vissu marki háður þeim gögnum, upplýsingum og svörum sem berast frá viðbragðsaðilum. Embætti ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á Suðurnesjum, og þar með ákveðnir núverandi og fyrrverandi starfsmenn embættanna, fengu tækifæri til að lesa yfir drög að skýrslunni m.a. til að benda á rangfærslur.

2. Málsmeðferð starfshópsins

Starfshópurinn fundaði og átti í reglulegum samskiptum innbyrðis meðan hann var að störfum tímabilið 7. nóvember 2024 til og með mars 2026. Starfshópurinn fundaði einnig og var í samskiptum við fulltrúa dómsmálaráðuneytisins á tímabili vinnunnar. Þess má geta að jarðhræringar á Reykjanesi og almannavarnaástand vegna þeirra hélt áfram á því tímabili sem starfshópurinn sinnti könnun sinni, þó tímabil skoðunar næði aðeins til 7. nóvember 2024. Almannavarnaástandinu var ekki enn lokið þegar hópurinn skilaði skýrslu sinni í mars 2026.

Í upphafi lagði starfshópurinn áherslu á að afla gagna frá lykilstofnunum innan almannavarnakerfisins áður en leitað yrði víðar. Fyrsta upplýsingabeiðni var send ríkislögreglustjóra 14. nóvember 2024, en hún var uppfærð og endursend 28. nóvember 2024 eftir fund með almannavarnadeild. Svör bárust í áföngum frá febrúar til júní 2025 og seinni beiðni, þ.e. 27. júní 2025, var svarað með bréfi í nóvember 2025. Til lögreglustjórans á Suðurnesjum var send upplýsingabeiðni 10. desember 2024. Starfshópurinn átti fund með lögreglustjóranum og fulltrúum embættisins í janúar 2025 og fékk innsýn í aðgerðastjórn. Starfshópurinn fékk aðgang að Teams-svæði aðgerða- og vettvangsstjórnar (AST/VST) og aðgerðagrunni sumarið 2025. Formlegt svar barst í ágúst 2025 og framhaldsspurningar voru teknar fyrir á fundi í október 2025.

Samhliða þessu ákvað starfshópurinn, vegna tafa á afhendingu gagna, að afla sjónarmiða annarra viðbragðsaðila áður en svör bárust frá ríkislögreglustjóra og lögreglustjóranum á Suðurnesjum. Haldnir voru fundir og sendar formlegar fyrirspurnir til m.a. Landsbjargar, Landhelgisgæslunnar, Rauða krossins, Veðurstofu Íslands og Náttúruhamfaratrygginga Íslands. Starfshópurinn átti einnig fund með bæjarstjóra Grindavíkur og fór í vettvangsferð um Grindavík, ásamt því að funda með slökkviliðsstjóra Grindavíkur. Þá var rætt við aðstandanda vegna banaslyssins 10. janúar 2024.

Bréf voru send fjórum ráðuneytum í ágúst 2025 vegna skyldu um könnun áfallapols á málefnasviðum þeirra. Svar barst og fundur var haldinn með mennta- og barnamálaráðuneyti sem og svar frá heilbrigðisráðuneytinu. Félags- og húsnæðismálaráðuneytið kannaði í lok febrúar 2026 hvort enn væri óskað eftir svari en þá var lokavinnsla á skýrslunni í gangi. Ekki barst svar frá innviðaráðuneytinu.

Starfshópurinn fékk kynningu á jarðfræði svæðisins og þróun atburðanna á fundi með Magnúsi Tuma Guðmundssyni. Starfshópurinn ræddi einnig við nokkra íbúa Grindavíkur til að fá fram upplifun þeirra og sjónarmið þolenda hamfaranna.

Málshraði og gagnaöðgengi voru helsta áskorun starfshópsins. Tafir skýrðust m.a. af áframhaldandi álagi á stofnanir sem enn voru í virku viðbragði, faliðun og í sumum tilvikum skorti á skriflegum gögnum um ákvarðanir og athafnir eða a.m.k. skorti á varðveislu þeirra. Þá urðu mannabreytingar.

Nánar tiltekið var málsmeðferðin eftirfarandi.

2.1 Ríkislögreglustjóri

Eins og áður kom fram var starfshópurinn skipaður með skipunarbréfi 7. nóvember 2023. Viku síðar eða 14. nóvember var ríkislögreglustjóra send upplýsingabeiðni þar sem þess var freistað að fá sem mest af gögnum frá embættinu áður en hópurinn sneri sér að öðrum viðbragðsaðilum. Í framhaldinu eða 26. nóvember átti starfshópurinn fund með fulltrúum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra þar sem farið var yfir starf starfshópsins og upplýsingabeiðnina. Þar kom m.a. fram að embættið teldi almennt heppilegra að gögn, sem stöfuðu frá öðrum stjórnvöldum, væri aflað frá þeim stjórnvöldum. Af þeim sökum var upplýsingabeiðnin uppfærð og send á ný 28. nóvember 2024. Hluti svara bárust 28. febrúar og 21. apríl og síðan í maí og byrjun júní 2025.

Starfshópurinn sendi ríkislögreglustjóra á ný upplýsingabeiðni 27. júní 2025. Svar ríkislögreglustjóra barst með bréfi 19. nóvember s.á.

Ríkislögreglustjóra var gefið færi á að lesa yfir drög að skýrslunni 2. janúar 2026 og koma með ábendingar um rangfærslur o.fl. Athugasemdir bárust með bréfi 16. janúar 2026. Hinn 22. janúar s.á. var ákveðið að veita embættinu frekari frest til að afla frekari gagna og upplýsinga sem það teldi ástæðu til og bárust svör 12. febrúar 2026.

Að fengnum þeim svörum ákvað starfshópurinn að funda með fyrrverandi ríkislögreglustjóra og sviðsstjóra almannavarnasviðs en fundirnir voru 25. febrúar 2026. Þá bárust skriflegar athugasemdir frá síðarnefnda aðilanum 16. mars 2026 og frá fyrrverandi deildarstjóra daginn eftir.

2.2 Lögreglustjórinn á Suðurnesjum

Lögreglustjóranum á Suðurnesjum var send upplýsingabeiðni 10. desember 2024. Í framhaldi af henni átti starfshópurinn fund með lögreglustjóranum og fulltrúum embættisins 7. janúar 2025 og starfshópnum gafst tækifæri til að bera aðgerðastjórn (AST) augum. Á fundinum var farið yfir starf starfshópsins og upplýsingabeiðnina. Viðbragðsáætlun Grindavíkur vegna eldgoss var send starfshópnum í kjölfarið. Þegar líða fór á árið 2025 kom fram að erfitt væri að taka saman ákveðin gögn og upplýsingar og vegna viðvarandi álags væri erfitt að svara starfshópnum. Þá kynni að skorta á að ákveðin gögn lægju fyrir með skriflegum hætti í skjalakerfum embættisins.

Hinn 25. júní 2025 fékk starfshópurinn aðgang að Teams-svæði aðgerða- og vettvangsstjórnar (AST og VST) og 9. júlí fékk starfshópurinn aðgang að aðgerðagrunni viðbragðsaðila. Svar lögreglustjórans barst síðan með bréfi 18. ágúst s.á.

Í stað þess að beina annarri upplýsingabeiðni til embættisins og með málshraða í huga afréð starfshópurinn að eiga fund með settum lögreglustjóra og fulltrúum embættisins þar sem framhaldsspurningum var beint til embættisins en fundurinn var 14. október 2025.

Lögreglustjóranum var gefið færi á að lesa yfir drög að skýrslunni 2. janúar 2026 og koma með ábendingar um rangfærslur o.fl. Svar barst 19. janúar 2026. Starfshópurinn ákvað að gefa embættinu frekari frest teldi það tilefni til að afla frekari upplýsinga frá núverandi eða fyrrverandi starfsmönnum og barst svar 23. janúar s.á.

Að fengnu svari embættisins ákvað starfshópurinn að funda með fyrrverandi lögreglustjóra og var fundurinn 25. febrúar 2026.

2.3 Slysavarnarfélagið Landsbjörg

Í fyrstu stóð til af hálfu starfshópsins að fá og greina gögn og upplýsingar frá ríkislögreglustjóra og lögreglustjóranum á Suðurnesjum áður en aflað væri upplýsinga frá öðrum viðbragðsaðilum. Þegar líða fór á árið 2025 og þau gögn höfðu ekki borist ákvað

starfshópurinn að eiga fundi með öðrum aðilum til þess að fá sem fyrst fram þeirra sjónarmið.

Starfshópurinn átti fund með Slysavarnarfélaginu Landsbjörgu 17. febrúar 2025. Upplýsingabeiðni var send félaginu 27. júní 2025. Svar ásamt gögnum barst 30. september en svarbréfið var dags. 30. ágúst 2025.

2.4 Landhelgisgæsla Íslands

Starfshópurinn átti fund með fulltrúum Landhelgisgæslu Íslands 14. mars 2025. Landhelgisgæslunni var boðið að koma sínum sjónarmiðum á framfæri með formlegum hætti með bréfi 27. júní 2025 en í svari landhelgisgæslunni 25. ágúst s.á. kom fram að ekki væri óskað eftir því að koma frekari sjónarmiðum á framfæri.

2.5 Rauði krossinn

Starfshópurinn átti fund með fulltrúum Rauða krossins 17. mars 2025. Rauða krossinum var boðið að koma sínum sjónarmiðum á framfæri formlega með bréfi 27. júní 2025. Með tölvubréfi 26. nóvember 2025 var send samantekt af rýnifundi vegna tímabilsins 25. október til 23. nóvember 2023.

2.6 Veðurstofa Íslands

Starfshópurinn átti fund með fulltrúum Veðurstofu Íslands 24. mars 2025. Í framhaldinu var Veðurstofunni send upplýsingabeiðni 31. mars. Svar barst frá Veðurstofunni 2. september og 20. nóvember 2025.

2.7 Bæjarstjóri Grindavíkur og vettvangsferð í Grindavík

Starfshópurinn átti fund með bæjarstjóra Grindavíkur 27. mars 2025 á skrifstofu bæjarstjórnar í Grindavík.

Sama dag fór starfshópurinn í vettvangsferð í Grindavík í samráði við lögreglustjórann á Suðurnesjum. Fengin var kynning á vettvangsstjórn (VST) og bækistöðvar hennar skoðaðar. Þar hittist einnig fyrir slökkviliðsstjórinn, sbr. einnig næsta lið. Jafnframt fékk starfshópurinn leiðsögn um bæinn og bar afleiðingar náttúruhamfaranna augum sem og varnargarðana eins og þeir litu út þá.

Upplýsingabeiðni var send til bæjarstjórnar Grindavíkur 27. júní 2025 og svar barst 1. september s.á. Jafnframt fékk hópurinn gögn í té frá bæjarstjóranum.

2.8 Slökkviliðsstjóri Grindavíkur

Hinn 14. október 2025 átti starfshópurinn fund með slökkviliðsstjóra Grindavíkur.

2.9 Fundur með Elíasi Péturssyni

Starfshópurinn átti þann 19. febrúar 2025 fund með Elíasi Péturssyni, aðstandanda Lúðvíks Péturssonar sem féll í sprungu við jarðvegsvinnu í Grindavík 10. janúar 2024 og lést.

Elíasi var gefið færi á að lesa drög að 14. kafla fyrir hönd eða ásamt fjölskyldunni, og koma með athugasemdir 2. janúar 2026. Svar barst 23. janúar s.á. Frekari samskipti áttu sér stað, m.a. um umboð starfshópsins m.t.t. viðbragðsaðila og gögn. Frekari gögn bárust frá Elíasi og þau síðustu 23. febrúar 2026. Nafn Lúðvíks er birt í skýrslunni í samræmi við þá ósk sem var komið á framfæri við starfshópinn.

2.10 Ríkisendurskoðun

Ríkisendurskoðun hafði samband við starfshópinn og óskaði eftir fundi sem var haldinn 7. mars 2025. Fram kom að Ríkisendurskoðun hefði ákveðið að hefja frumkvæðisathugun á ákveðnum þáttum í tengslum við jarðhræringarnar á Reykjanesskaga, einkum í tengslum við verkkaup og ákvarðanir um varnargarða samkvæmt lögum nr. 84/2023 um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga. Þá skiptust starfshópurinn og Ríkisendurskoðun á upplýsingum um afmörkun 10. desember 2025. Framangreindar upplýsingar höfðu, sem fyrr segir, áhrif á afmörkun starfshópsins á athugun sinni.

2.11 Náttúruhamfaratrygging Íslands

Starfshópurinn fundaði með Náttúruhamfaratryggingu Íslands 12. ágúst 2025. Í framhaldinu skrifaði starfshópurinn stofnuninni bréf 13. ágúst s.á. Svar barst með bréfi 15. nóvember 2025 ásamt fylgiskjölum.

2.12 Umhverfis- og orkustofnun

Starfshópurinn fundaði með Umhverfis- og orkustofnun 2. september 2025. Í framhaldinu skrifaði starfshópurinn stofnuninni bréf 25. september en svar barst ekki.

2.13 Framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ

Starfshópurinn átti fund með framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ þann 21. ágúst 2025. Daginn eftir eða 22. ágúst var fyrirspurnarbréf sent á nefndina. Svar barst með bréfi 17. nóvember 2025. Hinn 8. desember 2025 sendi starfshópurinn beiðni á framkvæmdanefndina um að fá þau gögn sem var vísað til sem meðfylgjandi og áhættumöt sem var vísað til. Annað tveggja áhættumata barst ásamt minnisblaði þann 9. desember. Sama dag var óskað eftir seinna áhættumatinu sem barst 16. desember 2025.

2.14 Önnur ráðuneyti

Samkvæmt 15. gr. almannavarnalaga skulu einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallaþol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra. Í ljósi þess og atburðarásarinnar sem er til skoðunar hér ritaði starfshópurinn mennta- og barnamálaráðuneytinu, félags- og húsnæðismálaráðuneytinu, heilbrigðisráðuneytinu og innviðaráðuneytinu bréf 14. ágúst 2025 þó að ráðuneytin séu ekki viðbragðsaðilar og athugun starfshópsins beinist ekki að þeim. Þar var spurt um hvort gerð hefði verið greining á áfallaþoli að því er varðar málefni sem falla undir málefnasvið þeirra vegna atburðarásar af þeirri stærðargráðu og gerð sem hér um ræddi sem og viðbragðsáætlun eða hvort slík vinna væri fyrirhuguð og þá hvort gera þyrfti lagabreytingar. Af þessu tilefni átti starfshópurinn fund með fulltrúum mennta-

og barnamálaráðuneytisins 3. september 2025. Svar barst frá því ráðuneyti 29. september 2025. Svar barst frá heilbrigðisráðuneytinu 27. janúar 2026. Félags- og húsnæðismálaráðuneytið kannaði hvort enn væri óskað eftir svörum 25. febrúar 2026 en þá var lokavinnsla við skýrsluna í gangi. Ekki barst svar frá innviðaráðuneytinu.

2.15 Magnús Tumi Guðmundsson

Starfshópurinn átti fund með Magnúsi Tuma Guðmundssyni, prófessor við Háskóla Íslands, 21. ágúst 2025 þar sem hópurinn fékk kynningu á jarðsögunni, jarðfræðilega stöðu Reykjanesskaga og Grindavíkur sérstaklega, þróun jarðskjálfta og jarðskjálftahrina, eðli eldgosanna o.fl.

2.16 Íbúar Grindavíkur

Starfshópurinn átti fund með ákveðnum íbúum Grindavíkur til að heyra sjónarmið þeirra en sá fundur fór fram 24. september 2025. Rætt var við [REDACTED]

Fundargerð sem stuðst var við vinnslu skýrslunnar var borin undir þá 2. janúar 2026. Ekki voru gerðar athugasemdir við hana af hálfu íbúa.

Starfshópurinn er meðvitaður um að sjónarmið íbúa kunna að vera eins ólík og íbúarnir eru margir og sjónarmið sumra íbúa þurfa ekki að endurspeгла sjónarmið annarra. Engu að síður taldi starfshópurinn rétt að fá innsýn í sjónarhorn a.m.k. einhverra íbúa og þakkar þeim íbúum sem gáfu sér tíma til að ræða við starfshópinn. Sjónarmið þeirra endurspeгла að lágmarki sjónarmið ákveðinna íbúa.

2.17 Málshraði

Eins og ráðið verður af framangreindu tók þó nokkurn tíma fyrir starfshópin að fá gögn og upplýsingar í ákveðnum tilfellum. Helgaðist það m.a. af því að atburðirnir voru enn í gangi þegar starfshópurinn tók til starfa. Þannig áttu þrjú eldgos sér stað meðan hópurinn var að störfum sem og aðrar náttúrvár gerðu vart við sig í öðrum umdæmum sem

almannavarnadeild ríkislögreglustjóra þurfti að bregðast við. Þá virðast sumar stofnanir vera fáliðaðar og mikið hefur mætt á starfsfólki og það verið undir miklu álagi við að standa vaktina í lengri tíma. Að hluta til virðist langur afhendingartími gagna einnig hafa verið vegna skorts á skriflegum gögnum eða a.m.k. aðgengilegum gögnum um þær ákvarðanir og athafnir sem um ræddi, eins og fjallað verður nánar um í einstökum köflum hér á eftir.

Til marks um þann tíma sem tók að fá svör í upphafi má benda á að upplýsingabeiðni var send til embættis ríkislögreglustjóra 14. og uppfærð 28. nóvember 2024 og bárust lokasvör í byrjun júní 2025 eða meira en sex mánuðum síðar. Því skal þó haldið til haga á hlutasvör bárust í febrúar, apríl og maí. Framhaldsbeiðni var send 27. júní 2025 og bárust svör 19. nóvember s.á. eða tæpum fjórum mánuðum síðar. Upplýsingabeiðni var send til lögreglustjórans á Suðurnesjum 10. desember 2024 og bárust svör 18. ágúst 2025 eða rúmlega átta mánuðum síðar. Bæði embætti hafa beðist velvirðingar á þeim tíma sem tók að svara. Þá tók nokkurn tíma að fá svör og gögn í sumum öðrum tilfellum.

Starfshópurinn átti í samskiptum við dómsmálaráðuneytið vegna framangreinds að því er varðar undirstofnanir þess og óskaði m.a. eftir fundi með ráðuneytisstjóra dómsmálaráðuneytisins í maí sem var haldinn 30. maí 2025. Á þeim fundi var afráðið að boða fulltrúa lögreglustjórans á Suðurnesjum og ríkislögreglustjóra á fund með starfshópnum, ráðuneytisstjóra og fulltrúa ráðuneytisins til að fara yfir stöðuna og leita lausna. Sá fundur var 16. júní. Í aðdraganda að þeim fundi komu lokasvör frá ríkislögreglustjóra og hlutast var til um að veita starfshópnum aðgang að aðgerðagrunni og Teams-svæði aðgerða- og vettvangsstjórnar.

Ekki verður hjá því komist að gera **athugasemdir** við þann *langa tíma sem það tók að fá gögn og upplýsingar* í fyrstu en það hamlaði því að starfshópurinn gæti sinnt verkefninu sem honum var falið. Þá hafði það einnig áhrif á möguleika starfshópsins að fylgja eftir atriðum sem vert hefði verið að gera, sérstaklega í tilviki embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum. Þegar það tekur langan tíma fyrir starfshóp að fá gögn og upplýsingar til að fara yfir og leggja mat á er hætt við því að starfið verði óskilvirkt og úrræði ráðherra í formi þess að afla skýrslu sérfræðinga á grundvelli 2. mgr. 29. gr. almannavarnalaga missi marks. Af því tilefni kemur starfshópurinn ábendingu á framfæri sem er að finna í næsta undirkafla.

2.18 Ábending starfshópsins

2.1. Starfshópurinn **kemur þeirri ábendingu á framfæri** að komi til þess að ráðherra skipi starfshóp á ný á grundvelli almannavarnalaga verði *betur hugað að hröðum svörum í störfum viðbragðsaðila, eftir atvikum með lagabreytingum og fjárveitingum til að tryggja viðeigandi stofnunum nægan mannafla.*

3. Skipulag og stjórn almannavarna: lagagrundvöllur

Kaflinn setur fram þann lagagrundvöll og stjórnunarlega ramma sem almannavarnaviðbrögð á Íslandi byggja á og er lykilinn að því að skilja bæði valdheimildir, ábyrgðarskiptingu og þær ályktanir sem dregnar eru síðar í skýrslunni.

Stjórnkerfi almannavarna er lýst og þeim fjórum meginreglum sem lögskýringargögn leggja til grundvallar: sviðsábyrgð, grennd, samkvæmni og samræmingu. Þar er skýrt að ríkið fari með almannavarnir á landinu öllu en sveitarfélög með almannavarnir í héraði í samvinnu við ríkisvaldið. Á landsvísu er farið yfir hlutverk dómsmálaráðherra sem æðsta yfirmanns, embættis ríkislögreglustjóra sem fer með málaflokkinn í umboði ráðherra, almannavarnaráðs sem mótar stefnu og samhæfingar- og stjórnstöðvar sem er kjarninn í yfirstjórn og samhæfingu aðgerða. Á héraðsstigi er rakið hlutverk almannavarnanefnda, lögreglustjóra, aðgerðastjórnar og vettvangsstjórnar og undirstrikað að almannavarnanefndir gegni fyrst og fremst forvarna- og viðbúnaðarhlutverki en ekki beinni stjórn aðgerða í hættuástandi.

Fjallað er um almannavarnastig og hugtakið hættustund og hversu mikilvæg þessi stigskipting er þar sem tiltekna skyldur og valdheimildir virkjast aðeins við hættu- eða neyðarstig en ekki á óvissustigi. Kaflinn bendir þó á að lagaramminn sé ekki að öllu leyti samfelldur. Þá er farið yfir grundvallarþýðingu viðbragðsáætlana og tengsl þeirra við hættumat/áhættumat og áfallapol sem og að hugtakanotkun sé á tíðum óljós.

Að lokum eru dregnar saman helstu ábendingar kaflans: að skýrari skilgreining á neyðarástandi og samræming milli laga og reglugerða myndi styrkja réttaröryggi og fyrirsjáanleika, að skoða megi hvort lögfesta eigi hlutverk almannavarnarfulltrúa innan stofnana og ráðuneyta til að styðja sviðsábyrgð í reynd og að velta megi upp þörf fyrir heildstæðari löggjöf um náttúruvár, í ljósi þess að fyrir liggja sérlæg um ofanflóð en ekki sambærilegur rammi fyrir eldgos og aðrar náttúruvár.

3.1 Gildissvið, markmið og forsaga almannavarnalaga

Lög nr. 82/2008 um almannavarnir taka til samhfðra almannavarnaviðbragða til þess að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum, sbr. 1. mgr. 1. gr.

Markmið almannavarna er að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsóttu eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið, sbr. 2. mgr. 1. gr.

Með lögunum var markmið almannavarna víkkað út frá því sem áður var og lögð áhersla á *fyrirbyggjandi ráðstafanir* og gerð *viðbragðsáætlana*.⁶ Kerfið á að geta tekist á við hvers kyns hættu sem unnt er að bregðast við með borgaralegum viðbrögðum í samræmi við viðbragðsáætlun.⁷

Eldri lög um almannavarnir voru lög nr. 94/1962, með síðari breytingum. Upphaflega voru þau bundin við *hernaðaraðgerðir*. Í almennum athugasemdum við frumvarp til eldri almannavarnalaga, sem samþykkt var á löggjafarþinginu árið eftir, segir m.a.:

„Íslendingum er vissulega mjög framandi allt það, sem að hernaði lýtur eða afleiðingum hernaðar. Því hafa menn spurt: Hvað eru almannavarnir? En þær eru einfaldlega sérhverjar ráðstafanir, sem að því líta að forða frá manntjóni og eigna, sem af hernaði eða árás kynni að leiða, að bæta tjón af sömu sökum, líkna og hjúkra þeim, sem eiga sárt um að binda – almannavarnir stefna að því að bjarga mannlífum.“⁸

⁶ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

⁷ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

⁸ 82. löggj.þ., þskj. 370 – 171. mál.

Þá segir í athugasemdum við upphafsákvæði eldri laganna að tilgangur almannavarna sé fyrst og fremst að bjarga mannlífum, annar vegar með því að koma í veg fyrir tjón og hins vegar með ráðstöfunum til þess að draga úr tjóni sem orðið hefur.⁴

Fyrstu ákvæðin um loftvarnaráðstafanir og annarra varna gegn hættum af hernaðaraðgerðum var að finna í bráðabirgðalögum frá 2. ágúst 1940. Í nefndaráliti allsherjarnefndar kom m.a. fram að fólk gæti neyðst til að flýja heimili sín undan hernaði, ef til vill mjög skyndilega og hópum saman úr þéttbýli. Eiga ákvæði um leigunám að rekja til þeirra laga og þeirra ástæðna. Bráðabirgðalög voru staðfest síðar en að lokum voru lög nr. 94/1962 lögfest. Gerðar voru breytingar á eldri almannavarnalögum í gegnum tíðina. Um skeið var starfrækt sérstök stofnun, Almannavarnir, en hún var aflögð með lögum nr. 44/2003 og embætti ríkislögreglustjóra fengin verkefni Almannavarna. Nú er starfrækt sérstakt almannavarnasvið hjá því embætti. Meðal annarra breytinga var að gildissvið eldri almannavarnalaga var útvíkkað með lögum nr. 30/1967 og náði eftir það ekki aðeins til hernaðaraðgerða heldur einnig til *náttúruhamfara* og *annarrar vá*.

3.2 Stjórnkerfi almannavarna

Ríkið fer með almannavarnir á *landinu öllu*, hvort heldur sem er á landi, í lofti eða á sjó. *Sveitarfélög* fara með almannavarnir *í héraði*, í samvinnu við ríkisvaldið, svo sem kveðið er á um í lögunum, sbr. 2. gr. almannavarnalaga. Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að gert sé ráð fyrir því að eftirfarandi reglur verði lagðar til grundvallar við útfærslu á skipulaginu:

„1. *Sviðsábyrgðarreglan*. Sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekins sviðs samfélagsins eða tiltekins svæðis eða umdæmis skal skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að garði.

2. *Grenndarreglan*. Staðbundin stjórnvöld undirbúa fyrirbyggjandi ráðstafanir og viðbragðsáætlanir.

3. *Samkvæmnisreglan*. Yfirvald eða stofnun sér á hættustundu um björgunarstörf á verksviði sínu.

4. *Samræmingarreglan*. Allir viðbragðsaðilar samhæfa störf sín við undirbúning aðgerða vegna hættuástands þannig að búnaður og mannaflí sé nýttur á skilvirkan hátt.“⁹

Af sviðsábyrgðarreglunni svonefndu verður ráðið að hver og einn beri áfram ábyrgð á sínu verksviði og málefnaflokki þegar neyðarástand ber að garði *nema og að því marki* sem vikið er frá því með almannavarnalögum eða öðrum lögum. Með öðrum orðum fer sá sem venjulega fer með stjórnin almennt áfram með hana þótt um neyðarástand sé að ræða.

Starfshópurinn **bendir á** að taka mætti til skoðunar hvort *tilefni sé til að mæla fyrir um framangreindar meginreglur í almannavarnalögum* sjálfum.

Að því er varðar almannavarnir á *landinu öllu* fjalla lögin nánar um eftirtalda aðila:

- *Dómsmálaráðherra* er yfirstjórnandi málefnasviðsins;
- *Ríkislögreglustjóri* fer með málaflokkinn í umboði ráðherra;
- *Samhæfingar- og stjórnstöð* starfar við embætti ríkislögreglustjóra, sbr. 3. mgr. 5. gr.; og
- *Almannavarnaráð* sem mótar stefnu í málaflokknum.

Í II. kafla almannavarnalaga er í 3. og 4. gr. fjallað um *almannavarnaráð* sem markar stefnu stjórnvalda í almannavarnamálum til fimm ára í senn. Í reglugerð nr. 459/2009 er fjallað nánar um almannavarna- og öryggismálaráð eins og það hét fyrir lagabreytinguna með lögum nr. 39/2002.

Í III. kafla laganna er fjallað um skipulag almannavarna á landinu öllu. Samkvæmt 5. gr. er *dómsmálaráðherra* æðsti yfirmaður almannavarna í landinu en *ríkislögreglustjóri* annast málefnið í umboði ráðherra.

Ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um *almannavarnastig* í samráði við viðkomandi lögreglustjóra og tilkynnir dómsmálaráðherra um það. Byggir tilkynningarskyldan á því að þeir sem bera hina pólitísku ábyrgð hafi tök á því að fylgjast með framvindu einstakra mála

⁹ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

og atvika.¹⁰ Fjallað er nánar um verkefni ríkislögreglustjóra í 7. gr. Samkvæmt ákvæðinu hefur ríkislögreglustjóri eftirlit með skipulagi almannavarna á landinu öllu og eftirlit með almannavörnum sveitarfélaga. Þannig hefur ríkislögreglustjóri eftirlit með því að almannavarnalögum sé fylgt eftir af öllum aðilum.¹¹ Meðal þeirra verkefna sem eru tíunduð í lagaákvæðinu er að ríkislögreglustjóri hefur eftirlit með gerð hættumats í samráði við almannavarnanefndir og tekur þátt í undirbúningi og gerð viðbragðsáætlana ríkis og sveitarfélaga og hefur eftirlit með endurskoðun þeirra og samhæfingu.

Í V. kafla er fjallað um *samhæfingar- og stjórnstöð*. Var ein mesta breytingin sem gerð var með nýju almannavarnalögunum að festa hana í sessi í lögum. Áttu allir þræðir að liggja saman í einn punkt svo unnt væri að bregðast við á skjótan og markvissan hátt til að bjarga mannlífum.¹² Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. fer fram í stöðinni samhæfing og yfirstjórn almannavarna aðgerða með hliðsjón af almannavarnastigi og viðeigandi viðbragðsáætlun. Þar getur einnig farið fram samhæfing hvers kyns aðgerða við leit og björgun á landi, sjó og í lofti eða viðbragða við hættuástandi þótt ekki hafi verið lýst yfir almannavarnaástandi, sbr. 13. gr. Er gert ráð fyrir því að stöðin sé *kjarninn* í víðtæku kerfi almannavarna um land allt og ráðast umsvif í stöðinni af nauðsynlegum viðbrögðum hverju sinni. Með þessu fyrirkomulagi á aðgerðum einnig að vera stjórnað af fólki sem hefur þekkingu og reynslu í viðbrögðum á hættustundu.¹³

Í 2. mgr. 12. gr. kemur fram að fulltrúum viðbragðsaðila almannavarna sem starfa í stjórnstöðinni ber skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða úr samhæfingar- og stjórnstöð samkvæmt viðbragðsáætlun. Sé ágreiningur um hvaða fyrirmæli skuli gefin skeri ríkislögreglustjóri úr og verður þeirri ákvörðun ekki skotið til ráðherra. Þá er 11 manna stjórn yfir stöðinni sem ráðherra skipar en samhæfing og framkvæmd aðgerða er ekki á hennar verksviði, sbr. 4. og 5. mgr. 12. gr. Kveðið er nánar á um skipulag og störf stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og viðbragðsaðila almannavarna í reglugerð nr. 100/2009.

Samkvæmt 13. gr. almannavarnalaga skal samhæfingar- og stjórnstöð virkjuð þegar nauðsyn krefst að mati þeirra sem koma að stjórn leitar, björgunar eða viðbragða við hættuástand og almannavarnanefnd eða viðbragðsaðili getur óskað eftir því að stöðin stjórní aðgerð vegna tiltekinnar hættu.

¹⁰ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

¹¹ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

¹² 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

¹³ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

Almannavarnalög fjalla einnig um þá aðila sem koma að viðbragði í héraði en þeir eru:

- *Almannavarnanefnd* sem hefur forvarnar- og viðbúnaðarhlutverk og gerir m.a. hættumat og viðbragðsáætlanir;
- *lögreglustjóri*;
- *aðgerðastjórn*; og
- *vettvangsstjórn*

Í IV. kafla er fjallað um skipulag almannavarna í héraði. Í 9. og 10. gr. er fjallað um *almannavarnanefndir* sem sveitarstjórn skipar en lögreglustjóri skal sitja í henni. Heimilt er að koma á sameiginlegri almannavarnanefnd sveitarfélaga og vinna saman að viðbragðsáætlunum, sbr. 3. mgr. 9. gr. Ber almannavarnanefnd og lögreglustjóra m.a. að vinna að gerð *hættumats* og *viðbragðsáætlana* í samræmi við ríkislögreglustjóra, sbr. 2. mgr. 10. gr. og 16. gr. Skulu almannavarnanefndir endurskoða hættumat og framkvæma prófanir á viðbragðsáætlunum í samvinnu ríkislögreglustjóra, sbr. 3. mgr. 10. gr. Af lögnum leiðir því að sveitarfélögum er skylt að gera hættumat og ríkislögreglustjóri hefur eftirlit með því. Þá kemur skýrt fram í athugasemdum við 10. gr.:

„Samkvæmt frumvarpinu er á því byggt að almannavarnanefndir gegni fyrst og fremst forvarna- og viðbúnaðarhlutverki en hafi ekki með höndum aðgerða- eða vettvangsstjórn í hættuástandi, sbr. 11. gr.“¹⁴

Stjórnstig í almannavarnaástandi eru þrjú:

1. *Yfirstjórn* (eins og það er orðað í lögskýringargögnum en það heiti kann að vera villandi) er í samhæfingar- og stjórnstöð, sbr. V. kafla laganna hér að ofan,
2. *Aðgerðastjórn* lögreglustjóra í héraði, og
3. *Vettvangsstjórn* aðila í umboði hans, sbr. 11. gr.¹⁵

Samhæfingar- og stjórnstöð er því landspekjandi aðili en aðgerða- og vettvangsstjórn og stjórn lögreglustjóra er í héraði.

¹⁴ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

¹⁵ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

Í 11. gr. er fjallað um *aðgerða- og vettvangsstjórn í héraði*. Hefst 1. mgr. á því að taka fram:

„Stjórn aðgerða í héraði þegar almannavarnaástand ríkir er í höndum lögreglustjóra í viðkomandi lögregluumdæmi.“

Jafnframt kemur fram að lögreglustjórinn sitji í aðgerðastjórn. Þá segir:

„Í stjórn aðgerða felst m.a. skipulag björgunar- og hjálparstarfa vegna hættu eða tjóns sem getur eða hefur skapast og að stýra neyðaraðgerðum í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð, sbr. 12. gr.“

Um *aðgerðastjórn* lögreglustjóra segir svo í athugasemdum við ákvæðið:

„Þegar kemur að stjórn aðgerða í héraði tekur lögreglustjórinn við og starfar í tengslum við samhæfingar- og stjórnstöðina. Þegar viðbragðsaðilar hafa verið virkjaðir af ríkislögreglustjóra vegna almannavarnaástands bera lögreglustjórar ábyrgð á stjórn aðgerða í héraði í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð.“¹⁶

Einnig sagði í 1. mgr. 7. gr. eldri almannavarnalaga nr. 94/1962 að lögreglustjórar færu með stjórn almannavarna hver í sínu héraði. Byggði ákvæðið á 1. málsl. 2. gr. laga nr. 52/1941 um ráðstafanir til loftvarna og annarra varna gegn hættum af hernaðaraðgerðum. Voru lögreglustjórum og loftvarnarnefndum ætlað að annast skipulagningu og framkvæmd nær allra ráðstafana almannavarna. Af athugasemdum við 4. og 9. gr. eldri almannavarnalaga verður ráðið að ákveðið hafi verið að skipta upp verkefnum almannavarna milli ríkisvaldsins og sveitarfélaga.¹³

Í 2. mgr. 11. gr. kemur síðan fram að lögreglustjóri tilnefni *vettvangsstjóra* sem fer með stjórn og samhæfingu á vettvangi. Um *vettvangsstjórn* segir svo í athugasemdunum:

¹⁶ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

„Vettvangsstjóri er æðsti stjórnandi á vettvangi og undir hans stjórn starfa ýmsir fagstjórnendur. Vettvangsstjórn samræmir og stjórnar því sem gerist á vettvangi með það m.a. að markmiði að tryggja öryggi þolenda, viðbragðsaðila og almennings, finna og bjarga öllum þolendum á sem stystum tíma, veita fyrstu lífsbjargandi aðstoð og undirbúa flutning særðra, slasaðra og látinna af vettvangi.“¹⁷

Þá er fjallað um tímabundna stofnun og rekstur *þjónustumiðstöðvar* í 14. gr. sem hefur m.a. það hlutverk að annast upplýsingagjöf og þjónustu við þá aðila sem hafa orðið fyrir tjóni og hin tiltekna hættu hefur haft önnur áhrif á. Ríkislögreglustjóri ákveður að koma henni á fót. Í athugasemdum við ákvæðið kemur m.a. fram að viðbrögðum í kjölfar áfalla sé gjarnan skipt í þrjá meginþætti, þ.e. björgun mannlífa, neyðaraðstoð og uppbyggingu. Í núgildandi lögum hafi verið lögð megináhersla á björgun mannlífa en með þessum lögum sé lögð frekari áhersla á uppbyggingu og upplýsingagjöf á meðan hættuástandi vari og ekki síst eftir að það sé afstaðið.¹⁸

3.3 Almannavarnastig og hættustund

Nú er fjallað um almannavarnastig og hættustund í 2. gr. a og b en ákvæðin voru færð í almannavarnalögin með breytingalögum nr. 39/2022. Ákveðnar valdheimildir og lagaskyldur eru bundnar við hugtökin.

Ákvæði 2. gr. a um *almannavarnastig* er svohljóðandi:

„Ríkislögreglustjóri lýsir yfir almannavarnastigi í samráði við viðkomandi lögreglustjóra ef unnt er og tilkynnir það ráðherra, þegar neyðarástand er líklegt, er yfirvofandi eða ríkir, eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi. Almannavarnastig 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.“

¹⁷ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

¹⁸ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að breytingalögunum kemur m.a. fram að almannavarnastig hafi áður aðeins verið skilgreind í reglugerð en verði nú skilgreind í lögunum.¹⁹ Af lögunum verður þannig ráðið að almannavarnastigin séu þrjú og séu skilgreind með eftirfarandi hætti:

- *Óvissustig*: neyðarástand er *líklegt* eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi;
- *Hættustig*: neyðarástand er *yfirvofandi* eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi;
- *Neyðarstig*: neyðarástand *ríkir* eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi.

Tekur almannavarnastig mið af:

- *alvarleika* neyðarástands sem er uppi;
- *umfangi viðbúnaðar*; og
- þörf á *forgangshraða viðbragðsaðila*.

Almannavarnalög skilgreina ekki hugtakið *neyðarástand* (eða krísu) sem almannavarnastigin hverfast um. Af 1. gr. laganna verður þó ráðið að slíkt ástand þurfi að kunna að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum. Þá getur rót þess verið náttúruhamfarir, af mannavöldum, farsóttum, hernaðaraðgerðum eða að öðrum ástæðum. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur fari á því að skilgreina hugtakið eða fjalla um það nánar í lögum eða lögskýringargögnum*.

Áður var fjallað um almannavarnastigin í 5. gr. laganna. Stigin voru þó ekki skilgreind nánar að öðru leyti en að taka fram í 3. málsl. 2. mgr. að heimilt væri að lýsa yfir almannavarnaástandi þegar neyðarástand væri líklegt, væri yfirvofandi eða ríki eða sambærilegar aðstæður væru fyrir hendi. Í athugasemdum við 5. gr. segir:

„Samkvæmt nágildandi leiðbeiningum embættis ríkislögreglustjóra er neyðarskipulagi almannavarna skipt í fjögur stig: Könnunarstig, viðbúnaðarstig, hættustig og neyðarstig sem hér segir: Á könnunarstigi fer fram könnun á atvikum vegna óljósra tilkynninga eða atburðarásar sem krefst frekari skýringar. Á

¹⁹ 152. löggj.þ., þskj. 183 – 181. mál.

viðbúnaðarstigi hefst samráð milli vísindastofnana og almannavarna vegna atburðarásar sem hafin er og ætla má að geti leitt til þess að öryggi fólks og/eða byggðar sé stefnt í hættu og er miðað við að lágmarksmönnun eigi sér stað innan samhæfingarstöðvar. Ef hættumat leiðir í ljós að hætta fer vaxandi og að grípa verði til tafarlausra ráðstafana til að tryggja sem best öryggi þeirra sem á svæðinu búa/dvelja er miðað við hættustig og viðbúnaður neyðar- og öryggisþjónustunnar á viðkomandi svæði efldur ásamt því að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða, svo sem rýmingar, brottflutnings eða lokunar svæða. Á neyðarstigi hefur orðið atburður sem valdið hefur slysum á fólki og/eða tjóni á mannvirkjum eða farartækjum, fólks er saknað eða alvarlegt umhverfisslys hefur orðið o.s.frv. Verkefni á þessu stigi einkennast af tafalausum aðgerðum til lífsbjargandi aðstoðar og viðleitni til að afstýra frekari slysum og varna frekara tjóni.

Neyðarskipulag almannavarna og aðgerðir viðbragðsaðila á grundvelli þess ráðast af því hvernig almannavarnastigin eru skilgreind. Því er nauðsynlegt við framkvæmd neyðarskipulags almannavarna að stigskipting almannavarna sé öllum ljós og jafnframt hvaða aðili sé bær til þess að taka ákvörðun um hvort nauðsyn sé á því að lýsa yfir almannavarnastigi og þá hvert stig hættunnar sé.²⁰

Almannavarnastig eru síðan nánar útfærð í reglugerð nr. 650/2009 um flokkun almannavarnastiga. Þannig er óvissustig lægst í alvarleika en neyðarstig hæst og hættustig þar á milli. Reglugerðin var ekki uppfærð eftir lagabreytinguna 2022 sem skilgreindi almannavarnastigin nánar í almannavarnalögum.

Almannavarnastigin eru skilgreind í 3. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt 3. gr. er um óvissustig að ræða að því er varðar náttúruvá:

„Þegar grunur vaknar um að eitthvað sé að gerast af náttúru- eða mannavöldum sem á síðari stigum gæti leitt til þess að heilsu og öryggi fólks, umhverfis eða byggðar sé ógnað.“

Af þessu verður m.a. ráðið að óvissustigi skal lýsa yfir þegar *grunur* vaknar um að eitthvað sé að gerast af náttúruvöldum sem á síðari stigum gæti leitt til þess að heilsu og öryggi fólks, umhverfis eða byggðar sé ógnað. Í ljósi skilgreiningar lagaákvæðisins um að neyðarástand sé *líklegt* verður þessi grunur því að leiða til þess að líklegt sé að neyðarástand skapist. Athygli

²⁰ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

vekur að *orðalag laga- og reglugerðarákvæðisins er ólíkt* en að líkindum verður að túlka “neyðarástand” í lagaákvæðinu með þeim hætti að ákveðnum hagsmunum sé ógnað.

Um *hættustig* er að ræða samkvæmt reglugerðarákvæðinu að því er varðar náttúruvá:

„Ef heilsu og öryggi manna, umhverfis eða byggðar er ógnað af náttúru- eða mannavöldum þó ekki svo alvarlegar að um neyðarástand sé að ræða.“

Hættustig lýtur því að því þegar neyðarástand er *yfirvofandi* eða þegar *um ógn er að ræða* en þó ekki svo alvarlegt að neyðarástand sé brostið á. *Ólíkt orðalag reglugerðarákvæðisins og 2. gr. a almannavarnalaga, sem var sett síðar, skapar vafa um hvort reglugerðarákvæðið sé þrengra en lagaákvæðið.* Þó verður að túlka reglugerðarákvæðið til samræmis við lagaákvæðið að því marki sem unnt er. Að því leyti sem þau eru ósambýðanleg ber að leggja lagaregluna til grundvallar.

Um *neyðarstig* er að ræða samkvæmt reglugerðarákvæðinu að því er varðar náttúruvá:

„Þegar slys eða hamfarir hafa orðið eða þegar heilbrigðisöryggi manna er ógnað svo sem vegna farsóttar.“

Neyðarástand ríkir því þegar náttúruhamfarir hafa orðið.

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** framfæri að betur færi á því að *samræma orðalag laganna, eins og þau hljóða eftir breytinguna, og reglugerðarinnar um almannavarnastig.*

Í 4. gr. reglugerðarinnar er fjallað um *liti* fyrir *umfang almannvarnaviðbragða*. Þar kemur fram:

„Umfang almannavarnaviðbragða er gefið til kynna með eftirfarandi litum: **Grænt, gult, rautt** eða **svart**. Litirnir gefa til kynna hversu mikils viðbúnaðar sé þörf, svo sem fjölda þeirra eininga sem eru virkjaðar í þágu almannavarna í hvert sinn, þörfina fyrir samhæfingu og fjölda stjórnstiga.

- a. **Grænt** - dagleg verkefni.
Slysi eða atburði er sinnt af fáum viðbragðsaðilum eða stofnunum þar sem dagleg skipan mála á viðbúnaði er nægjanleg til þess að eiga við verkefnið.
- b. **Gult** - stærri og flóknari aðgerðir.
Alvarlegt slys eða atburður svo sem leit á einu svæði eða þörf er á að margir viðbragðsaðilar eða stofnanir sinni verkefninu.
- c. **Rautt** - stórslys og hamfarir.
Mjög umfangsmikið slys eða atburður svo sem leit eða björgun við erfiðar aðstæður eða á mörgum svæðum. Þörf á aðkomu mikils fjölda viðbragðsaðila eða stofnana og aukin þörf á samhæfingu og stjórnskipulagi almannavarna.
- d. **Svart** - þjóðarvá.
Þjóðarvá; hamfarir eða atburðir sem hafa áhrif á mörg umdæmi á sama tíma.²¹

Í 5. gr. reglugerðarinnar er síðan fjallað um boðun viðbragðsaðila eftir *forgangshraða* en það eru: F1: Mestur hraði; F2: Mikill hraði; F3: Lítill hraði og F4: Ekki forgangur.

Í 2. gr. b almannavarnalaga er hugtakið *hættustund* skilgreint:

„Hættustund samkvæmt lögum þessum hefst þegar hættustigi eða neyðarstigi almannavarna er lýst yfir og lýkur þegar hættustigi eða neyðarstigi er aflýst. Á hættustundu virkjast valdheimildir sem kveðið er á um í VII. og VIII. kafla.“

Af samspili 2. gr. a og b leiðir að *borgarlegar skyldur á hættustundu* og *valdheimildir á hættustundu*, sbr. nánar hér á eftir, virkjast á *hættustundu* en það ríkir þegar ríkislögreglustjóri lýsir yfir annars vegar *hættustigi* og hins vegar *neyðarstigi*. Þessar heimildir og skyldur virkjast aftur á móti ekki þegar ríkislögreglustjóri hefur lýst yfir *óvissustigi*. Af því leiðir að ekki er t.d. unnt kveðja einstaklinga til aðstoðar á grundvelli 20. gr., að mæla fyrir um aðgangstakmarkanir á grundvelli 23. gr. eða mæla fyrir um brottflutning á grundvelli 24. gr. nema lýst hafi verið yfir almannavarnastigunum hættustig eða neyðarstig.

²¹ Lita- og leturbr. höf.

3.4 Viðbragðsáætlanir

Ítarlega er fjallað um viðbragðsáætlanir í VI. kafla almannavarnalaga. Í 15. gr. er fjallað um skyldu ríkisvaldsins til að gera viðbragðsáætlanir. Þannig skulu einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, *kanna áfallapol* þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra sem og skipuleggja fyrirhuguð viðbrögð og aðgerðir samkvæmt *viðbragðsáætlun*.

Í 16. gr. er fjallað um skyldu sveitarfélaga og lögreglustjóra til að gera viðbragðsáætlanir. Samkvæmt 1. mgr. skulu sveitarfélög, stofnanir á þeirra vegum og viðeigandi lögreglustjóri, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, *kanna áfallapol* í umdæmi sínu. Almennavarnanefndir og viðeigandi lögreglustjóri, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, skulu gera *viðbragðsáætlun í samræmi við hættumat í umdæmi þeirra*.

Gerð er nánari grein fyrir *hættumati* í athugasemdum við 7. gr. laganna en þar segir:

„Í hættumati felst að gerð er skipulega grein fyrir mati á aðstæðum, líkum á því að hætta kunni að skapast vegna þeirra og hvaða afleiðingar það kunni að hafa. Hættumat er grundvöllur viðbragðsáætlana sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða eignatjóni.“²²

Í öryggis- áhættustýringafræðum er það sem nefnt er *hættumat* í málsgreininni hér að ofan kallað *áhættumat*. Hættumat er nefnt það mat sem tilgreinir algengustu hættur og umfang þeirra en leggur ekki mat á líkindi og afleiðingar. Áhættumat byggir gjarnan á fyrirliggjandi hættumati og greinir hverja og eina hættu sem nefnd er í hættumatinu m.t.t. líkana á því að þessi tiltekna hætta raungerist og hvaða afleiðingar það hefði í för með sér.

Af samspili 15. og 16. gr. verður ráðið að viðbragðsáætlanir skulu byggðar á hættumati, eins og því er lýst í lögunum, sbr. þó það sem segir hér að ofan um hugtakanotkun, og m.a. fjalla um:

1. Skipulagningu aðgerða;
2. Viðbúnað viðbragðsaðila, m.a. liðsafla, þjálfun liðsafla og útbúnað og stjórnsýsluviðbúnað;

²² 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

3. Samgöngur og fjarskipti;
4. Framkvæmd ráðstafana á hættustundu;
5. Samhæfing og stjórn aðgerða viðbragðsaðila og annarra aðila;
6. Áfallahjálpi og aðstoð við þolendur;
7. Hagvarnir, birgðir og neyðarflutninga til og frá landi.

Fjallað er nánar um efni og gerð viðbragðsáætlana í reglugerð nr. 323/2010. Í 3. gr. koma fram fleiri atriði sem þurfa að koma fram í viðbragðsáætlun en þau eru:

1. Inngangur þar sem m.a. er gerð grein fyrir viðeigandi lögum og þeim forsendum sem viðbragðsáætlun byggir á;
2. Skilgreiningar á hugtökum;
3. Upplýsingar um staðhætti;
4. Stigskipting viðbragðsáætlunar í óvissu-, hættu- og neyðarstig;
5. Hverjir teljast til viðbragðsaðila, hlutverk þeirra, viðbrögð og starfssvæði;
6. Hvernig staðið skuli að boðun viðbragðsaðila;
7. Hver taki ákvörðun um virkjun viðbragðsáætlunar;
8. Breytingasaga viðbragðsáætlunar.

Fyrir liggur viðbragðsáætlun Grindavíkur vegna eldgoss frá 2021 sem var uppfærð árið eftir.

Samkvæmt 17. gr. laganna ber að æfa viðbragðsáætlun. Þá er upplýsinga- og aðgerðaskylda lögð á opinbera aðila og einkaaðila við gerð viðbragðsáætlana í 18. gr. laganna.

3.5 Borgaralegar skyldur á hættustundu

Í VII. kafla almannavarnalaga er fjallað borgaralegar skyldur á hættustundu. Í 19. gr. er mælt fyrir um almenna borgaralegu skyldu að gegna starfi í þágu almannavarna við ákveðnar aðstæður. Í 20. gr. er kveðið á um kvaðningu til aðstoðar almannavarna á hættustundu. Þá er í 21. gr. fjallað um skyldu til að taka þátt í námskeiðum og æfingum og í 22. gr. um setningu reglna um starfsskylduna.

Samkvæmt upplýsingum sem starfshópurinn fékk frá lögreglustjóranum á Suðurnesjum var enginn kvaddur til aðstoðar samkvæmt 20. gr. vegna jarðhræringanna á Reykjanesskaga á því tímabili sem er til skoðunar og kemur það því ekki til nánari athugunar starfshópsins.

3.6 Valdheimildir á hættustundu

Kveðið er á um valdheimildir á hættustundu í VIII. kafla almannavarnalaga en kaflinn hefur að geyma fimm ákvæði. Í athugasemdum við kaflann segir að byggt sé á því sjónarmiði að valdheimildunum verði að beita af varfærni og ekki sé gengið lengra en þörf er á hverju sinni til að afstýra hættu en með því er vísað til meðalhófs.²³

Í 23. gr. er fjallað um *almenn fyrirmæli á hættustundu* en ákvarðanir lögreglustjórans á Suðurnesjum um rýmingu og ýmsar aðgangstakmarkanir hafa byggst á ákvæðinu. Það hljóðar svo:

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

Fyrirmælum þessum er öllum skylt að hlíta.“

Í athugasemdum við ákvæðið segir að ekki komi skýrt fram í þágildandi lögum um almannavarnir að lögregla eða almannavarnanefndir geti tekið í sínar hendur umferðarstjórn, bannað dvöl eða umferð á ákveðnum svæðum o.s.frv. á hættustundu. Með ákvæðinu sé tekið af skarið um heimild lögreglunnar að þessu leyti.²⁴

Í þessu samhengi má minna á almenna heimild lögreglu til aðgerða í þágu almannafriðar, allsherjarreglu o.fl. í 15. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, sem felur í sér lögfestingu á svokölluðu allsherjarumboði lögreglu.²⁵ Í 1. mgr. eru taldaðar upp ástæður þess að lögreglan getur haft afskipt:

²³ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

²⁴ 135. löggj.þ., þskj. 204 – 190. mál.

²⁵ 120. löggj.þ., þskj. 783 – 451. mál.

„Lögreglu er heimilt að hafa afskipti af borgurunum til að halda uppi almannafriði og allsherjarreglu eða koma í veg fyrir yfirvofandi röskun til að gæta öryggis einstaklinga eða almennings eða til að afstýra afbrotum eða stöðva þau.“

Af orðalagi ákvæðisins er ljóst að heimildin sé m.a. fyrir hendi til að gæta að öryggi einstaklinga eða almennings. Í 2. mgr. 15. gr. lögreglulaga er síðan að finna dæmi um hvers konar afskipti lögreglan geti haft:

„Í þessu skyni er lögreglu m.a. heimilt að taka í sínar hendur umferðarstjórn, banna dvöl á ákveðnum svæðum, svo sem með því að girða af eða hindra umferð um þau, taka í sínar vörslur hættulega muni, vísa á brott eða fjarlægja fólk, fyrirskipa stöðvun eða breytingu á aðgerðum eða starfsemi, fara inn á svæði í einkaeign og fyrirskipa brottflutning fólks af þeim.“

Athygli vekur að hluti af dæmunum skarast við valdheimildir lögreglunnar samkvæmt 23. gr. almannavarnalaga. Valdheimildir almannavarnalaga gilda þó aðeins þegar ríkislögreglustjóri hefur lýst yfir hættu- eða neyðarstigi. Þar fyrir utan kunna valdheimildir 15. gr. lögreglulaga að eiga við. **Ábendingu** um samspil valdheimildanna er komið á framfæri í 16. kafla.

Í 24. gr. almannavarnalaga er mælt fyrir um brottflutning, þ.e. flutning fólks af hættusvæðum, en ákvarðanir ríkislögreglustjóra um brottflutning úr Grindavík byggðu á því ákvæði. Er það svohljóðandi:

„Ríkislögreglustjóri gefur fyrirmæli um brottflutning fólks af hættusvæði.

Nú eru fyrirmæli gefin skv. 1. mgr. og er þá öllum skylt að halda brott á þeirri stundu, á þann hátt og til þess móttökustaðar sem ákveðinn er. Engum er heimilt án sérstaks leyfis að fara af móttökustað.“

Í athugasemdum við 24. gr. núgildandi laga um almannavarnir kemur fram að ákvæðið sé efnislega sambærilegt eldri ákvæðum, þ.e. 20. og 21. gr., nema nú sé ákvörðunarvaldið hjá ríkislögreglustjóra en ekki ríkisstjórninni. Ákvæði 20. gr. fól í sér fyllra ákvæði samanborið við eldra ákvæði 5. gr. laga nr. 52/1941 en það kvað á um skyldur

ríkisstjórnarinnar til fyrirgreiðslu vegna flutninga fólks sem flýja þyrfti af hættusvæði. Í 5. gr. sagði:²⁶

„Ef brýna nauðsyn ber til, að fólk flýi hættusvæði og komi sér fyrir á öruggari stöðum, er ríkisstjórninni skylt að greiða fyrir flutningnum, og er í því skyni heimilt að taka leigunámi skip, bifreiðar og önnur farartæki, svo og lendur og hvers konar húsnæði, sem völ kann að vera á, flóttafólki til öryggis, skjóls og aðhlynningar. Um framkvæmd leigunáms samkvæmt þessari grein skal farið eftir ákvæðum laga nr. 61 14. nóv. 1917.“

Í 1. mgr. 20. gr. eldri almannavarnalaga nr. 94/1962 kom fram að ef brýna nauðsyn bæri til, að fólk flytji af hættusvæði og komi sér fyrir á öruggari stöðum, gæti ríkisstjórnin ákveðið brottflutning. Í 21. gr. var síðan kveðið á um að öllum væri skylt að fara á þann stað sem þeir fengu fyrirbætur um og ekki flytja af honum. Í athugasemdum við 20. gr. eldri laga segir m.a.:

„Samkvæmt 20. gr. frumvarpsins er ríkisstjórninni ætlað að taka ákvörðun um það, hvort skylda skuli fólk til að flytja af hættusvæði. Er þá átt við hópflutninga milli héraða, en ekki tilfærslu á fólki innan héraðs, vegna tjóns, sem þar hefur orðið á takmörkuðu svæði. Hópflutningur er neyðarráðstöfun, sem getur reynzt nauðsynleg, en hefur í för með sér röskun á stöðu og högum fjölda manna, og er því ríkisstjórninni ætlað að fjalla um málið, áður en ákvörðun er tekin.“²⁷

Af athugasemdunum verður ráðið að gert hafi verið ráð fyrir því að brottflutningsheimildin yrði nýtt þegar um tilfærslu á fólki „milli héraða“ væri að ræða en 23. gr. verði beitt þegar um tilfærslu á fólki „innan héraðs“ sé að ræða, þ.e. þegar hætta hefur orðið á takmörkuðu svæði.

Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. eldri almannavarnalaga bar ráðherra að setja reglur um áætlun og framkvæmd brottflutnings en í athugasemdum við ákvæðið segir m.a.:

²⁶ 82. löggj.þ., þskj. 3780 – 171. mál.

²⁷ 82. löggj.þ., þskj. 370 – 171. mál.

„Brottflutninginn þarf að skipuleggja fyrir fram og undirbúa vandlega, þannig að hann fari skipulega fram, ef á þarf að halda.“²⁸

Sambærileg reglugerðarheimild er ekki í núgildandi almannavarnalögum. Engu að síður verður að gera ráð fyrir því að áfram sé þörf á því að skipuleggja fyrir fram og undirbúa brottflutning vandlega þannig að hann fari skipulega fram.

Í 25. gr. núgildandi almannavarnalaga er síðan mælt fyrir um heimild til leigunáms og í 26. gr. um skyldur eigenda og umráðamanna húsnæðis. Þá eru í 27. gr. fyrirmæli um sölu og dreifingu nauðsynja.

3.7 Reglur stjórnsýsluréttar

Þegar lögreglustjóri beitir valdheimildum sínum samkvæmt 23. gr. eða ríkislögreglustjóri samkvæmt 24. gr. almannavarnalaga verður að gæta að *skráðum og óskráðum reglum stjórnsýsluréttar* sem eiga við um meðferð slíkra valdheimilda. Í því sambandi ræður ekki úrslitum þótt um neyðarástand sé að ræða nema unnt sé að víkja reglunum til hliðar t.d. á grundvelli óskráðra heimilda, einkum um neyðarrétt. Heimild til að víkja frá reglum stjórnsýsluréttar er ekki að finna í almannavarnalögum. Þó verður að telja að reglurnar taki að nokkru marki mið af neyðarástandi en það getur birst í því að vægari kröfur eru gerðar þegar nauðsyn krefur og það rúmast innan þess svigrúms sem reglurnar veita í þeim tilfellum þegar þeim hefur ekki verið vikið til hliðar.

3.8 Almannavarnafulltrúi og hamfaralög

Starfshópurinn **veltir því** upp hvort ástæða sé til að *mæla fyrir um hlutverk almannavarnafulltrúa í almannavarnalögum hjá opinberum stofnunum* og ráðuneytum sem hafi það hlutverk að gæta þess að stofnun eða ráðuneyti sinni hlutverki sínu samkvæmt almannavarnalögum og vera tengiliður reyni á sviðsábyrgð stofnunar eða ráðuneytis í almannavarnaástandi.

²⁸ 82. löggj.þ., þskj. 370 – 171. mál.

Að lokum fékk starfshópurinn ábendingu um að til væru lög um ofanflóðvarnir en ekkert sambærilegt fyrir eldgos og aðrar náttúrvár. Sú spurning vaknaði hvort ástæða væri til að setja *hamfaralög*, þ.e. heildstæðan lagabálk fyrir náttúruvár., s.s. með að víkka út hlutverk ofanflóðssjóðs. Starfshópurinn **vekur athygli á** þeirri ábendingu.

3.9 Samantekt ábendinga o.fl.

Samantekið eru ábendingar og vangaveltur starfshópsins í þessum kafla eftirfarandi.

- 3.1. Starfshópurinn **bendir á** að taka mætti til skoðunar hvort *tilefni sé til að mæla fyrir um meginreglur um sviðsábyrgð, grennd, samkvæmni og samræmingu í almannavarnalögum* sjálfum en nú er þær að finna í lögskýringargögnum.
- 3.2. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur fari á því að skilgreina hugtakið neyðarástand eða fjalla um það nánar í lögum eða lögskýringargögnum.*
- 3.3. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að betur færi á því að *samræma orðalag almannavarnalaga, eins og þau hljóða eftir breytinguna 2022, og reglugerðarinnar um almannavarnastig.*
- 3.4. Starfshópurinn **minnir á** að reglur stjórnsýsluréttar gilda um starfsemi almannavarnayfirvalda nema þegar heimilt er að víkja þeim til hliðar t.d. á óskráðum grundvelli, einkum neyðarréttar. Ekki er að finna heimild í almannavarnalögum til að víkja þeim til hliðar. Þó taka reglurnar mið af eðli neyðarástands innan þess svigrúms sem þær veita og getur það birst í því að gerðar séu vægari kröfur en ella þegar nauðsyn krefur.
- 3.5. Starfshópurinn **veltir því** upp hvort ástæða sé til að *mæla fyrir um hlutverk almannavarnafulltrúa í almannavarnalögum hjá opinberum stofnunum og ráðuneytum* sem hafi það hlutverk að gæta þess að stofnunin eða ráðuneytið hafi sinnt hlutverki sínu samkvæmt almannavarnalögum og vera tengiliður reyni á sviðsábyrgð stofnunar eða ráðuneytis.
- 3.6. Að lokum fékk starfshópurinn ábendingu um að til væru lög um ofanflóðvarnir en ekkert sambærilegt fyrir eldgos og aðrar náttúrvár. Sú spurning vaknaði hvort ástæða væri til að setja *hamfaralög*, þ.e. heildstætt fyrir náttúruvár. Starfshópurinn **vekur athygli á** þeirri ábendingu.

3.7.Öðrum ábendingum er komið á framfæri um almannavarnalög, þ. á m. um óljós mörk 23. og 24. gr. og samspil fyrrnefnda lagaákvæðisins við 15. gr. lögreglulaga, í 13. og 16. kafla.

4. Kröfur mannréttindareglna: lagagrundvöllur

4.1 Almennt

Ákveðnar kröfur leiða af mannréttindareglum vegna almannavarnaástands. Ekki er ætlunin að gefa ítarlegt yfirlit um þær kröfur sem leiða af þeim ýmsu mannréttindareglum sem reynir á í tengslum við almannavarnaviðbrögð vegna hætta sem stafa af jarðhræringum, þ.e. jarðskjálfta- og eldgosavá. Helstu reglur verða nefndar sem og þau skilyrði sem almennt þarf að uppfylla til að skerða mannréttindi en þau eru vel kunn. Fyrst verður þó fjallað um þær *jákvæðu skyldur* sem hvíla á yfirvöldum til að grípa til aðgerða til að vernda líf og heilsu manna og eftir atvikum heimili og eignir þess og aðra hagsmuni en þær eru almennt ekki jafn þekktar.

4.2 Jákvæðar skyldur sem leiða af mannréttindareglum

4.2.1 Frumkvæðisskylda til að vernda líf og heilsu manna

Yfirvöldum er ekki aðeins *heimilt* að grípa til aðgerða til að vernda líf og heilsu manna heldur er þeim það beinlínis *skyld*. Á þeim hvílir *frumkvæðisskylda* til að vernda líf og heilsu manna með raunhæfum og virkum úrræðum, þ. á m. vegna náttúruvá. Hefur framangreindri skyldu eða sambærilegri frumkvæðisskyldu við aðrar aðstæður verið slegið fastri í dómaframkvæmd, m.a. í *H 340/2011 (neyðarlagadómur)* og *L 74/2022 (sóttvarnaaðgerðir)* sem staðfesti dóm héraðsdóms með vísan til forsendna. Þegar mannréttindi eru skert á grundvelli aðgerða sem er ætlað að fullnægja frumkvæðisskyldunni verður að vega þau andspænis henni.

Jákvæðar skyldur kunna að leiða af ýmsum mannréttindareglum þegar raunveruleg og yfirvofandi hætta af náttúruvá ógnar lífi eða heilsu manna og eftir atvikum heimili og eignum sem og öðrum hagsmunum sem njóta verndar mannréttindareglna. Verður nú vikið að þeim með áherslu á réttinn til lífs en samkynja kröfur geta leitt af öðrum mannréttindareglum að breyttu breytanda.

4.2.2 Rétturinn til lífs

Kveðið er á um *réttinn til lífs* í 2. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem hefur verið lögfestur hér á landi með lögum nr. 62/1994. Rétturinn til lífs er óskerðanlegur og meðal grunngilda í lýðræðissamfélögum.²⁹ Rétturinn til lífs hefur að geyma bæði *efnisskyldur* og *skyldur af málsmeðferðarlegum toga*. Í efnisskyldunum felst annars vegar að vernda réttinn með lögum og hins vegar að taka ekki líf af ráðnum hug nema vissar undantekningar eigi við.³⁰

Gildissvið ákvæðisins nær í vissum tilvikum til þess þegar einstaklingur er nærri því að deyja þótt hann geri það ekki, m.a. í tengslum við náttúruhamfarir.³¹ Til að mynda tekur 2. gr. sáttmálans til þess þegar aðgerðir eða aðgerðaleysi í tengslum við loftslagsbreytingar eða meðferð mengandi úrgangs tengist raunverulegri og yfirvofandi hættu sem steðjar að lífi einstaklings við nánar tilgreindar aðstæður, þ.e. að ógn við líf ákveðins einstaklings sé alvarleg, raunveruleg og nægjanlega staðreynanleg.³²

Í réttinum til lífs felast bæði neikvæðar skyldur, þ.e. taka ekki líf, og jákvæðar skyldur sem miða að því að vernda líf. Í jákvæðu skyldunum felast í *fyrsta lagi* að setja lög og reglur sem miða að því að vernda líf og í *öðru lagi* að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana. Ríkisvaldið verður því að grípa til viðeigandi aðgerða til að vernda líf þeirra einstaklinga sem eru innan lögsögu þess.³³ Yfirvöldum ber þannig að hafa viðhlítandi *laga- og stjórnsýsluumgjörð*.³⁴ Verndarskyldan nær m.a. til náttúruhamfara þótt ríkið beri ekki ábyrgð á því að þær verði.³⁵ Í skyldunni felst þó ekki að ríkisvaldið geti ábyrgst öryggi allra einstaklingi, sérstaklega þegar þeir hafa átt þátt í því að koma sér sjálfur í viðeigandi aðstæður.³⁶ Um er að ræða skyldu til að grípa til aðgerða en ekki til að ná fram ákveðinni niðurstöðu. Í því felst að ríkið ber ekki ábyrgð á dauðsfalli sem hefur orðið þrátt fyrir að það hafi gripið til viðeigandi ráðstafana í samræmi við það sem aðstæður krefjast. Hafa yfirvöld jafnan svigrúm til mats á þeim leiðum sem eru farnar til að vernda líf manna.³⁷ Umfang jákvæðra skyldna ríkisins tekur m.a. mið af uppruna hættunnar og

²⁹ Sjá t.d. MDE Giuliani og Gaggio gegn Ítalíu, yfirdeildadómur, 2011, mgr. 174.

³⁰ Sjá t.d. MDE Boso gegn Ítalíu, ákvörðun, 2002.

³¹ MDE Kolyadenko o.fl. gegn Rússlandi, 2012, mgr. 155.

³² MDE Verein KlimaSeniorinnen Schweiz o.fl. gegn Sviss, yfirdeildardómur, 2024, mgr. 513 og MDE Cannavacciuolo o.fl. gegn Ítalíu, 2025, mgr. 384-392.

³³ Sjá t.d. MDE Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Campeanu gegn Rúmeníu, yfirdeild, 2014, mgr. 130.

³⁴ MDE Erdal Muhammet Arslan o.fl. gegn Tyrklandi, 2023, mgr. 132-133.

³⁵ Sjá t.d. MDE Önerildiz gegn Tyrklandi, yfirdeild, 2004, Budayeva o.fl. gegn Rússlandi, 2008, MDE Kolyadenko o.fl. gegn Rússlandi, 2012, MDE Brincat o.fl. gegn Möltu, 2014, MDE M. Özel o.fl. gegn Tyrklandi, 2015, MDE Duradaj o.fl. gegn Albaníu, 2023, MDE Erdal Muhammet Arslan o.fl. gegn Tyrklandi, 2023.

³⁶ Sjá t.d. MDE Cakmak gegn Tyrklandi, ákvörðun, 2017.

³⁷ Sjá t.d. MDE Brincat o.fl. gegn Möltu, 2014, mgr. 101.

möguleikanum á að draga úr henni.³⁸ Í henni felst ekki að leggja óhóflega byrði á ríkisvaldið. Segja má að öfug meðalhófsregla gildi um jákvæðar skyldur miðað við neikvæðar skyldur.³⁹

Í jákvæðum skyldum ríkisins á grundvelli réttarins til lífs felast skyldur til að koma í veg fyrir fyrirsjáanlegar hættur sem stafa af náttúrunni, þótt ríkið beri ekki ábyrgð á þeim, og grípa til aðgerða sem miða að því að draga úr áhrifum hættunnar til að takmarka afleiðingar hennar. Getur yfirvöldum því borið að styrkja getu sína til að takast á við náttúruhamfarir og -óhöpp og því um líka atburði. Svo dæmi sé nefnt í tengslum við jarðskjálftahættur getur borið að taka þær með í reikninginn við skipulagsmál og útgáfu byggingarleyfi sem og við setningu byggingarstaðla.⁴⁰

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur bent á að meðal skyldna sem geta hvílt á ríkinu í tilviki jarðskjálfta sé að gera *áætlun* og *upplýsa* borgarana og aðra svo að þeir séu *meðvitaðir um hættunnar* sem stafa af þeim.⁴¹ Dómstóllinn hefur einnig lagt áherslu á mikilvægi *upplýsingagjafar* í öðru samhengi.⁴² Enn fremur hefur dómstóllinn, aftur í tengslum við jarðskjálfta, lagt áherslu á að til sé *viðbragðsáætlun* eða *áætlun sem miðar að því að skilgreina hvað þurfi að gera ef hamfarir verða*.

Jafnframt hefur dómstóllinn, í tengslum við aurskriður, komist að þeirri niðurstöðu að ríki hafi brotið í bága við réttinn til lífs vegna ófullnægjandi landskipulags og neyðarstefnu sem og ófullnægjandi viðgerða og viðvarana.⁴³ Í því máli var litið til þess að hættan lá skýrt fyrir varðandi tiltekið svæði, aurskriður höfðu áður átt sér stað á svæðinu og yfirvöld höfðu fengið viðvaranir vegna hættunnar. Þá hefði þörfin á viðgerðum á varnarveggjum verið augljós. Yfirvöld hefðu ekki gripið til nauðsynlegra ráðstafana: ekki hefði verið gefin viðvörðun, rýming hefði ekki verið ákveðin, birt og fylgt eftir, hunsaðar hefðu verið beiðnir um eftirlit og engin lagaumgjörð, öryggisstefnur o.fl. var fyrir hendi. Þannig hefðu yfirvöld ekki gripið til neinna ráðstafana áður en hamfarirnar urðu og hefði það verið óréttlæt看anlegt í ljósi þess að dauðsföll voru fyrirsjáanleg.⁴⁴ Þá lagði dómstóllinn ekki aðeins áherslu á lagaumgjörðina heldur jafnframt þörfina á fullnægjandi upplýsingagjöf

³⁸ MDE Budayeva o.fl. gegn Rússlandi, 2008, mgr. 136-137, og MDE Kolyadenko o.fl. gegn Rússlandi, 2012, mgr. 161.

³⁹ Sjá t.d. MDE Budayeva o.fl. gegn Tyrklandi, mgr. 135.

⁴⁰ MDE Erdal Muhammet Arslan o.fl. gegn Tyrklandi, 2023, mgr. 128-129.

⁴¹ MDE Erdal Muhammet Arslan o.fl. gegn Tyrklandi, 2023, mgr. 132.

⁴² MDE Brincat o.fl. gegn Möltu, mgr. 101, en þar eru dregin saman almenn sjónarmið úr dómaframkvæmd.

⁴³ MDE Budayeva o.fl. gegn Rússlandi.

⁴⁴ MDE Vilnes o.fl. gegn Noregi, mgr. 245.

til almennings um hættur sem ógna lífi þeirra.⁴⁵ Enn fremur að það gæti hvílt skylda á ríkinu að rannsaka dauðsföll.¹⁹ Auk þess geti skylda hvílt á ríkinu að hafa viðeigandi málsmeðferð tiltæka til að meta störf þeirra sem vinna að þessum málum.

Þá hefur Mannréttindadómstóllinn byggt á því í tengslum við mengun vegna úrgangs að jákvæð skylda geti hvílt á yfirvöldum til að veita upplýsingar og leggja heildstætt mat á mengun.⁴⁶

4.2.3 Aðrar jákvæðar skyldur: friðhelgi eignaréttar og einkalífs, heimilis og fjölskyldu

Auk framangreinds hvíla jákvæðar skyldur á ríkisvaldinu til að grípa til aðgerða til að vernda *friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu*, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þær taka til heilsu manna og verður að telja að þær geti einnig náð til heimilis og fjölskyldulífs. Hefur Mannréttindadómstóllinn bent á að skyldan til að vernda heilsu manna skarist að verulegu leyti við þær skyldur sem hvíla á ríkisvaldinu á grundvelli réttarins til lífs.⁴⁷ Til að mynda hefur Mannréttindadómstóllinn talið að ríki hafi brotið í bága við skyldur sínar á grundvelli 8. gr. sáttmálans með því að gefa einstaklingi ekki *mikilvægar upplýsingar til að meta hættur sem ógnuðu heilsu og öryggi hans*.

Aukinheldur geta jákvæðar skyldur leitt af öðrum mannréttindareglum á borð við friðhelgi eignaréttar, sbr. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu.

4.2.4 Ályktanir um jákvæðar skyldur

Af framangreindu verður ráðið að jákvæðar skyldur hvíla á ríkisvaldinu þegar raunveruleg og yfirvofandi ógn steðjar að lífi eða heilsu manna, eftir atvikum heimili og eignum þeirra sem og mögulega öðrum hagsmunum. Á það einkum við þegar náttúruvá, sem ógnar eða getur ógnað framangreindum hagsmunum, er fyrirsjáanleg eða skýrlega greinanleg. Ekki verður annað séð en að jarðhræringarnar á Reykjanesskaga hafi falið í sér skýra og auðgreinanlega hættu í þessum skilningi á svæði þar sem um endurtekna atburði var að

⁴⁵ MDE Budayeva o.fl. gegn Rússlandi, mgr. 131.

⁴⁶ MDE Cannavacciuolo o.fl. gegn Ítalíu, mgr. 382 og 395.

⁴⁷ MDE Budayeva o.fl. gegn Rússlandi.

ræða sem gátu ógnað lífi eða heilsu manna sem og öðrum hagsmunum sem njóta verndar mannréttindareglna þótt matið kunni að horfa ólíkt við eftir tímabilum og svæðum. Af þeim sökum verður að ganga út frá því að *jákvæðar skyldur hafi hvílt á yfirvöldum til að grípa til viðeigandi og virkra ráðstafana til að vernda líf og heilsu manna*, eftir atvikum aðra hagsmuni, a.m.k. að því marki sem fyrirsjáanlegt var að atburðir myndu eða myndu að öllum líkum ógna þeim hagsmunum.

Meðal þeirra skyldna sem hvíldu á yfirvöldum var að hafa *fullnægjandi laga- og stjórnsýslumgjörð* sem miðar að því að vernda fyrrnefnda hagsmuni með raunhæfum og virkum hætti. Hér á landi hafa verið sett *almannavarnarlög* sem liður í því að fullnægja framangreindri skyldu. *Starfshópurinn hefur ekki lagt mat á hvort þau lög sem og lagaumgjörðin í heild sinni sé fullnægjandi í ljósi þeirra jákvæðu skyldna sem hvíla á íslenska ríkinu*. Starfshópurinn **bendir** þó á að *almannavarnarlög mættu vera ítarlegri um sum atriði*, sbr. fyrstu ábendingu í 3. kafla og aðrar ábendingar sem fjallað verður nánar um í einstökum köflum hér á eftir, þrátt fyrir að eðli máls samkvæmt verði ávallt þörf fyrir sveigjanlegar lagaheimildir til að bregðast við neyðarástandi af ólíku tagi. Verður látið nægja hér að geta þess að unnt væri að fjalla berum orðum um frumkvæðisskyldu yfirvalda og nánari efnisatriði hennar í lögnum að því marki sem það er ekki nú þegar gert.

Starfshópurinn **áréttar** einnig að *túlka og beita verður almannavarnarlögum í ljósi þeirra jákvæðu skyldna sem hvíla á ríkinu til að grípa til viðeigandi ráðstafana til að vernda líf og heilbrigði manna og eftir atvikum aðra hagsmuni*. Þá sé ekki loku fyrir það skotið að *lagagrundvöllur einhverra athafna og ákvarðana almannavarnayfirvalda kunni að byggjast með beinum hætti á frumkvæðisskyldunni eða mannréttindareglum* þegar almannavarnarlögum og eftir atvikum öðrum lögum og reglum sleppir. Auk þess kann að reyna m.a. á neyðarrétt.

Hér á landi vinna ýmis stjórnvöld að vörn og viðbragði vegna náttúruvárs. Meðal þeirra eru almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, þ.m.t. samhæfingar- og stjórnstöð, lögreglustjórar viðkomandi umdæmis, þ.m.t. aðgerða- og vettvangsstjórn, og Veðurstofan. Auk þess koma aðrir aðilar að málum á grundvelli samnings við stjórnvöld, þ. á m. einkaaðilar á borð við Slysavarnarfélagið Landsbjörg og Rauða krossinn á Íslandi. Starfshópurinn **bendir á mikilvægi þess að viðeigandi stjórnvöld séu fjármögnuð með fullnægjandi hætti svo að þau hafi yfir nægum mannskap að ráða**, þ. á m. hafi tök á því að tryggja að hjá þeim starfi þeir sérfræðingar sem þeir hafa þörf á, sem og hafi yfir að búa eða aðgang að ýmsum vinnutækjum og geti ráðist í þau verkefni sem eru liður í fyrirbyggjandi aðgerðum og brugðist við neyðarástandi þegar það kemur upp.

Til viðbótar fullnægjandi laga- og stjórnsýsluumgjörð verða stjórnvöld síðan að *framkvæma* lagareglurnar. Við framkvæmdina reynir m.a. á reglur stjórnsýsluréttar.

Meðal þeirra skyldna sem starfshópurinn telur ástæðu til að minnast sérstaklega á og sem hvíla á yfirvöldum í tengslum við hættur sem steðja að vegna náttúruvár eru gerð *viðbragðs- og rýmingaráætlana, hættumöt eða áhættumöt*,²² þar sem farið er yfir hvað skuli gert ef náttúruhamfarir verða, sem og að *veita almenningi fullnægjandi upplýsingar* um áætlanir og þær hættur sem kunna að ógna lífi og heilbrigði þeirra svo almenningur eða þeir einstaklingar sem eru í hættu séu *meðvitaðir* um þær og geti *metið* þær. Eins og fjallað er um í 9. kafla liggur fyrir viðbragðs- og rýmingaráætlun fyrir Grindavík vegna eldgoss sem byggir á ákveðnu hættumati. Um gerð áhættumata sem og mikilvægi upplýsingagjafar til almennings veður fjallað í 11. kafla.

4.3 Neikvæðar skyldur - skerðing mannréttinda

Þegar lögreglustjóri ákveður að rýma eða mæla fyrir um aðgangstakmarkanir á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga eða ríkislögreglustjóri mælir fyrir um brottflutning á grundvelli 24. gr. sömu laga, svo dæmi séu nefnd, kunna ýmis mannréttindi að vera skert. Meðal þeirra eru:

- *ferða- og búsetufrelsi* samkvæmt 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar og 2. gr. 4. viðauka við mannréttinasáttmála Evrópu;
- *friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu* samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttinasáttmála Evrópu;
- *atvinnufrelsi* samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar;
- *friðhelgi eignaréttar* samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttinasáttmála Evrópu; og
- *tjáningarfrelsi* samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttinasáttmála Evrópu.

Enn fremur kann að reyna á *jafnræðisreglur*, sbr. m.a. 65. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu.

Þegar framangreind mannréttindi stjórnarskrárinnar og mannréttinasáttmála Evrópu eru skert verður jafnan að gæta að því að eftirtalin *skilyrði séu uppfyllt*:

1. skerðing byggist á skýrum lagaheimildum.
2. skerðing stefni að lögmætu markmiði.
3. skerðing gangi ekki lengra en nauðsyn krefur.

Þá reynir, sem fyrr er getið, á reglur stjórnsýsluréttar, þ. á m. um lögmæti, málefnaleg sjónarmið, jafnræði og meðalhóf en þær skarast við ofangreind skilyrði mannréttindareglanna.

Þegar lögreglustjóri og ríkislögreglustjóri taka ákvarðanir á grundvelli almannavarnalaga verður því almennt að gæta að því að skýrar lagaheimildir séu fyrir hendi, ákvarðanir byggist á málefnalegum sjónarmiðum eða markmiðum og meðalhófs sé gætt. Sem fyrr segir getur þurft að vega þau réttindi sem eru skert gegn þeim jákvæðu skyldum sem hvíla á ríkisvaldinu til að vernda líf og heilsu manna og eftir atvikum aðra verndarhagsmuni í ljósi þeirra aðstæðna sem eru fyrir hendi hverju sinni.

4.4 Aðrir mannréttinasáttmálar og viðkvæmir hópar

Auk þess koma skyldur samkvæmt öðrum mannréttinasáttmálum til skoðunar, þ. á m. samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, sem oftast er kallaður *barnasáttmálinn*, sbr. og einnig í þessu samhengi 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kemur fram að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Annar mikilvægur sáttmáli er samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem lögfestur var á yfirstandandi löggjafarþingi sem lög nr. 80/2025.

Í síðarnefnda sáttmálanum er að finna sérstakt ákvæði í 11. gr. um aðstæður sem skapa hættu- og neyðarástand sem kallar á mannúðaraðstoð en það hljóðar svo:

„Aðildarríkin skulu gera allar nauðsynlegar ráðstafanir, í samræmi við skuldbindingar sínar samkvæmt alþjóðalögum, þ.m.t. alþjóðleg mannúðarlög og alþjóðleg mannréttindalög, til þess að tryggja vernd og öryggi fatlaðs fólks þegar hættuástand ríkir, þar á meðal vopnuð átök, neyðarástand sem kallar á mannúðaraðstoð og náttúruhamfarir.“

Með ákvæðinu er leitast við að tryggja réttindi fatlaðs fólks við aðstæður sem skapa hættu og neyðarástand, m.a. vegna náttúruhamfara.

Í fyrrnefnda sáttmálanum, þ.e. barnasáttmálanum, er ekki sérstakt ákvæði um neyðarástand. Engu að síður verður ekki önnur ályktun dregin af ákvæðum samningsins en að gæta þurfi að hagsmunum og réttindum barna við aðstæður þar sem hætta skapast og eða neyðarástand ríkir, þ. á m. vegna náttúruhamfara. Þótt ekki sé fyrir að fara almennri athugasemd barnaréttarnefndarinnar um náttúruhamfarar hefur verið gefin út almenn athugasemd nr. 26 um réttindi barna í tengslum við umhverfið með sérstaka áherslu á loftslagsbreytingar. Sú almenna nálgun sem er lögð til grundvallar þar styður framangreinda ályktun, sbr. m.a. málsgreinar 6 til 7 um nálgun ríkisins sem tekur mið af réttindum barna og að þau séu tekin með í reikninginn að fullu. Í þessu sambandi má ekki gleyma 12. gr. barnasáttmálans en samkvæmt ákvæðinu eiga börn rétt á að láta í ljós skoðanir sínar á málefnum sem varða þau. Nánar tiltekið segir:

„Aðildarríki skulu tryggja barni sem myndað getur eigin skoðanir rétt til að láta þær frjálsglega í ljós í öllum málum sem það varða, og skal tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska. Vegna þessa skal barni einkum veitt tækifæri til að tjá sig við hverja þá málsmæðferð fyrir dómi eða stjórnvaldi sem barnið varðar, annaðhvort beint eða fyrir milligöngu talsmanns eða viðeigandi stofnunar, á þann hátt sem samræmist reglum í lögum um málsmæðferð.“

Segja má að barnasáttmálinn geri þá kröfu til almannavarnayfirvalda að allur ferillinn sé, að því marki sem hægt er, *barnamiðaður*. Í því felst m.a. að stjórnvöld verða að spyrja sig „barnaréttinda-spurningarinnar“, þ.e. hvernig hafa þær áætlanir og aðgerðir sem eru í bígerð áhrif á réttindi barna. Sömu spurningar má spyrja um hagsmuni annarra hópa, m.a. þeirra sem falla undir samninginn um réttindi fatlaðs fólks.

Í þessu sambandi má vekja athygli á því að barnaréttarnefndin hefur, í tengslum við hættur sem stafa af umhverfinu og einkum loftslagsbreytingum, tekið fram að jákvæðar skyldur hvíli á ríkjum til að tryggja að börn njóti verndar fyrir fyrirsjáanlegum ótímabærum dauðsföllum sem verða ekki af náttúrulegum orsökum sem og ógnum við líf þeirra sem geta stafað af aðgerðum eða aðgerðaleyzi, sjá málsgrein 20.

Ekki hefur verið settur sambærilegur samningur á vettvangi Sameinuðu þjóðanna um réttindi eldri borgara en telja verður að gæta þurfi að réttindum þeirra samkvæmt

almennum mannréttindasáttmálum að teknu tilliti til stöðu þeirra og aðstæðna þegar hættur skapast eða neyðarástand ríkir.

Af m.a. framangreindu leiðir, **að mati starfshópsins**, að *yfirvöld verða að gæta að hagsmunum og réttindum ýmissa viðkvæmra hópa, þ. á m. barna, fatlaðs fólks og eldri borgara*, í öllu ferlinu. Telja verður að í því felist m.a.:

- að semja þurfi *áætlanir* með slíka hópa í huga,
- eftir atvikum verður að *kynna* áætlanir og aðrar *tilkynningar og viðvaranir* með viðkvæma hópa í huga,
- *þjálfun og fræðsla* í framkvæmd áætlana og aðgerða, þ. á m. rýminga, verður að taka mið af stöðu viðkvæmra hópa,
- *framkvæmd aðgerða, þ. á m. rýminga*, verður að taka mið af stöðu viðkvæmra hópa og
- *raunhæf úrræði* verða að vera fyrir hendi til *að endurskoða mál* þar sem reynir á hvort réttindi þeirra hafa verið brotin.

Starfshópurinn hefur ekki fjallað almennt um almannavarnalög út frá kröfum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu eða annarra mannréttindasáttmála en **vekur þó athygli á** því að komi til *endurskoðunar laganna væri unnt að skerpa á ýmsum atriðum í þeim*. Að einhverjum þeirra verður vikið í köflunum hér á eftir. Að öðru leyti vísast til þeirra almennu sjónarmiða sem eru rakin hér að framan.

Þá verður að taka mið af kröfum mannréttindareglna í framkvæmd.

Að lokum má **minna á** mikilvægi þess að gæta að velferð og vernd dýra, sbr. lög nr. 55/2013 um velferð dýra, að því marki sem hægt er. Þótt dýr geti talist eignir í skilningi eignaréttar hafa þau sérstöðu sem slík en í því sambandi er minnt á upphafsákvæði laganna um að dýr séu skyni gæddar verur.

4.5 Samantekt ábendinga o.fl.

Samantekið eru ábendingar starfshópsins o.fl. í þessum kafla eftirfarandi:

- 4.1. Starfshópurinn hefur ekki lagt mat á hvort almannavarnalög sem og lagaumgjörðin í heild sinni sé fullnægjandi í ljósi þeirra jákvæðu skyldna sem hvíla á íslenska ríkinu. Starfshópurinn **bendir á** að *almannavarnalög mættu vera ítarlegri um sum atriði*. Til að mynda mætti áréttu frumkvæðisskylduna til að vernda líf og heilsu manna sem og aðra hagsmuni.
- 4.2. Starfshópurinn **áréttar** einnig að túlka og beita verður almannavarnalögum í ljósi þeirra jákvæðu skyldna sem hvíla á ríkinu til að grípa til viðeigandi ráðstafana til vernda líf og heilsu manna og eftir atvikum aðra hagsmuni. Þá sé ekki loku fyrir það skotið að lagagrundvöllur einhverja athafna og ákvarðana almannavarnayfirvalda kunni að byggjast með beinum hætti á frumkvæðisskyldunni eða mannréttindareglum þegar almannavarnalögum og eftir atvikum öðrum lögum og reglum sleppir. Auk þess kunni að reyna m.a. á neyðarrétt.
- 4.3. Starfshópurinn **bendir á mikilvægi** þess að *viðeigandi stjórnvöld séu fjármögnuð með fullnægjandi hætti svo að þau hafi yfir nægum mannskap að ráða*, þ. á m. hafi tök á því að tryggja að hjá þeim starfi þeir sérfræðingar sem þeir hafa þörf á, sem og hafi yfir að búa eða aðgang að ýmsum vinnutækjum og geti ráðist í þau verkefni sem eru liður í fyrirbyggjandi aðgerðum og brugðist við neyðarástandi þegar það kemur upp.
- 4.4. Að **mati** starfshópsins verða yfirvöld að gæta að hagsmunum og réttindum ýmissa viðkvæmra hópa, þ. á m. barna, fatlaðs fólks og eldri borgara, í öllu ferlinu, sbr. nánar hér að ofan. Mögulega væri unnt að skerpa á nokkrum atriðum í endurskoðuðum almannavarnalögum um stöðu viðkvæmra hópa.
- 4.5. Starfshópurinn **minnir á** mikilvægi þess að gæta að velferð og vernd dýra, sbr. lög nr. 55/2013 um velferð dýra, að því marki sem hægt er. Þótt dýr geti talist eignir í skilningi eignaréttar hafa þau sérstöðu sem slík en í því sambandi er minnt á upphafsákvæði laganna um að dýr séu skyni gæddar verur.

5. Umdæmið og jarðsagan

5.1 Umdæmið

Ágætlega er fjallað um umdæmið, staðarhætti og jarðsöguna í *Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík*. Verður vikið að því sem fram kemur í viðbragðsáætluninni um umdæmið hér en jarðarsögunni í næsta undirkafla. Að endingu verður vikið að nokkrum atriðum sem komu fram á fundi starfshópsins með Magnúsi Tuma Guðmundssyni, prófessor í jarðeðlisfræði við HÍ, 21. ágúst 2025.

Í viðbragðsáætluninni kemur fram að umdæmi lögreglustjórans á Suðurnesjum varðandi Grindavík nái frá Seljabótarnefi í Herdísarvík í austri og þaðan norður til Bláfjalla, þaðan vestur að Trölladyngju og þaðan í Arnarklett og áfram í Stapafell um Sýrfell til sjávar um Valbjargargjá. Þá kemur fram að suður af Kleifarvatni sé landsvæði sem tilheyrir Hafnarfirði.

Svæðið sé u.p.b. 425 ferkílómetrar og íbúar Grindavíkur hafi verið 3.491 í apríl 2020 samkvæmt viðbragðsáætluninni.

5.2 Jarðsagan

Í viðbragðsáætluninni er jarðsögunni lýst þannig að gosbeltið á Reykjanesskaga sé sniðreksbelti, það sé þverbrot- og gliðnunarbelti. Stefna þess sé 70-80 gráður austur, en það sveigi til norðausturlægari stefnu allra vestast. Það muni 25-35 gráðum frá rekstefnu. Þáttur þverbrotabeltisins komi fram í norður-suður sniðgengjum með hægri hliðrun. Sniðgengin séu minni háttar skástígar gjár, oft samtengdar með sprunguhólum. Gliðnunarbeltin komi fram sem gígar og gígaraðir, gjár og misgengi í eldstöðvarkerfum skagans. Þau séu sex að meðtöldum Hengilskerfinu og liggja norðaustur-suðvestur skáhallt á gosbeltið. Eldstöðvakerfin séu flest hver miklu lengri en gosmenjar á yfirborði gefi til kynna. Eldvirknin nái yfir stóran hluta þeirra en á norðausturhlutanum séu svo til eingöngu gjár og misgengi. Þar hafi hraunkvika sjaldan náð til yfirborðs en setið eftir í berggöngum.

Þá segir í viðbragðsáætluninni að eldstöðvakerfin myndi grunneiningar í jarðfræði Reykjanesskaga. Þau séu fimm til átta kílómetra breið og flest 39 til 50 kílómetra löng. Í hverju þeirra séu tvær eða fleiri gos- og sprungureinar. Fullmótuð kerfi með háhitasvæði

og sprungusveim séu fimm. Þau sé kennd við Reykjanes, Svartsengi, Krýsuvík, Brennisteinsfjöll og Hengil. Sjötta eldstöðvarkerfið megi kenna við Fagradalsfjall og sé það ólíkt hinum að gerð. Þar sé hvorki jarðhiti né sprungusveimur. Skil milli kerfanna séu oftast skýr en þau skarist þegar komi norðaustur á gjásvæðin. Milli Reykjaness- og Svartsengiskerfanna sé einföld röð dyngna og bólstrabergsfella, Áleyjabunga yst og Stapfell innst. Mörk Fagradalsfjallskerfisins við þau næstu markist af löngum gossprungum beggja vegna. Skil Krýsuvíkur- og Brennisteinsfjallakerfanna séu í Kleifarvatnslægðinni með stapana Lönguhlíð og Geitahlíð að austanverðu. Skil Brennisteinsfjalla- og Hengilskerfis séu hér sett við Þrengsli.

Eftir það kemur fram í viðbragðsáætluninni að á Reykjanesskaga skiptist á gos- og gliðnunartímabil á sprungusveimum með stefnu norðaustur-suðvestur og skjálftatímabil með virkni á norður-suður sprungum. Það sé afleiðing af því að Reykjanesskagi liggja skáhallt á rekstefnuna og spennusviðið sveiflist á milli lóðréttrar mestu bergspennu og láréttrar með suðvestur-norðausturstefnu. Í báðum tilvikum sé minnsti þrýstingur í stefnu reksins. Kvikuinnskot þurfi til að gjárnar gliðni en það geti gerst án þess að gjósi. Gos- og gliðnunartímabilin, sem séu nefnd gosskeið í viðbragðsáætluninni, standi yfir í nokkrar aldir hvert. Á síðasta gosskeiði fluttist gosvirknin milli eldstöðvarkerfanna með 30 til 150 ára millibili. Gosvirknin einkennist af sprungugosum sem vara í nokkra áratugi en með hléum á milli gosa. Goshrinur af þessu tagi séu kallaðar eldar. Á milli gosskeiðanna séu löng skjálftatímabil án kvikuvirkni og þá væntanlega eins og á síðustu áratugum með ótal snöggum hrinum sem standi dagalengt eða í fáar vikur. Segir síðan í viðbragðsáætluninni að gosskeið síðustu 3500 ára séu þrjú og vísbendingar séu um fleiri þar á undan. Í Fagradalsfjallskerfinu hafi ekki gosið á þessu tímabili og aðeins einu sinni í Hengilskerfinu.

Því næst segir í viðbragðsáætluninni að sé litið á eldstöðvarkerfin ein og sér verði hléin mun lengri eða að meðaltali nálægt 1000 árum. Í engu eldstöðvarkerfanna sé komið fram yfir lágmarkslengd fyrri hléa nema ef til vill í Brennisteinsfjöllum. Allt að fjórar aldir þurfi að líða þar til lengstu hléunum sé náð. Eldri hraun séu of fá tímasett til að rekja söguna lengra aftur.

5.3. Kynning Magnúsar Tuma Guðmundssonar

Á fundi starfshópsins með Magnúsi Tuma kom m.a. fram að flest gos hæfust með tilkomumiklum fasa fyrstu klukkustundirnar. Eldgosið 29. maí 2024 hefði flætt yfir verulegan hluta Grindavíkur hefði ekki verið fyrir varnargarðana.

Magnús Tumi fór yfir þrjú vel þekkt gosskeið. Hann fór yfir gosskeiðið fyrir 1900-2500 árum og svo u.þ.b. árin 780-1240. Í tengslum við tímabilið 780-1240 benti hann á að hrinur kæmu með tíðum eldgosum eins og verið hefði frá 2021. Hver hrina væri að mestu á einu eldstöðvarkerfi. Síðan kæmu tímabil með engri virkni milli goshrina sem væru miklu lengri en goshrinurnar.

Hann rakti að langur gangur/gossprungu hefði myndast í Grindavík og 10.-11. nóvember 2023 hefði orðið mikil gliðnun og nokkur gliðnun 14. janúar 2024. Líkur á gliðnun færu svo minnkandi. Við værum á þessum tímapunkti, þegar fundurinn átti sér stað, líklega á seinni hluta umbrotanna. Tvær gossprungur hefðu myndast.

Þá fór hann yfir óvissuna um hvernig atburðarásin myndi þróast í framtíðinni og hvenær næsta gosskeið myndi hefjast. Við værum nú í fyrstu hrinu á tímabili. Hann vakti athygli á svæðum sem gætu verið í hættu í framtíðinni s.s. í Hafnarfirði. Nú hefðu verið gos í tveimur sprungum, þ.e. Fagradal og Sundhnúkagígum. Ekki hefðu áður sést gos á þremur sprungum samhliða.

Varðandi hegðun Reykjanesskaga á gostímabilum, þ.e. 4-6 öldum, hefðu þrír til fjórir stórir berggangar myndast, einn til tveir í hverri hrinu. Uppsöfnuð gliðnun væri á 1000-1200 árum að leysast út. Algeng gliðnun væri um 7-10 metrar. Síðan yrði oftast hlé í 100-150 ár áður en næsta hrina byrjar í nýju kerfi. Varðandi útbreiðslu hrauns og stærð hrauna væri engin byggð eins útsett fyrir hraunrennsli eins og Grindavík. Þá tók hann fram að ekki væri hægt að útiloka lengri hlé í gosvirkni á Sundhnúkagígaröð áður en virkni endanlega lyki þar.

Ekki væri hægt að fullyrða að gliðnun væri lokið í Grindavík en það væri sennilegt. Svo til engin gliðnun hefði orðið þar eftir nóvember 2023 og janúar 2024.

6. Yfirlit um atburðarásina

Umboð starfshópsins er bundið við tímabilið 25. október 2023, þegar atburðarásin í Sundhnúkagígaröðinni hófst og óvissustigi var lýst yfir, þar til starfshópurinn var skipaður ári síðar eða 7. nóvember 2024. Á tímabilinu urðu 6 af 9 eldgosunum. Á því tímabili hefur m.a. Grindavík verið rýmd oft, aðgangstakmarkanir voru við lýði í bænum mikinn hluta tímans, ríkislögreglustjóri mælti fyrir um brottflutning og ráðist var í byggingu varnargarða til varnar orkuverinu Svartsengi og Grindavík sem hafa kostað meira en 10 milljarða kr. Þá hefur verið ráðist í vegaviðgerðir, viðgerðir á heitavatnslögnum og rafmagnslínunum, aðgerðir til að verjast því að hús liggi undir skemmdum sem og fjölmargar aðrar ráðstafanir og aðgerðir. Ekki síst varð voveiflegt banaslys 10. janúar 2024 þegar Lúðvík Pétursson vann við sprungufyllingu við húsið Vesturhóp 29 og féll ofan í sprungu sem virðist hafa opnast skyndilega.

Í því sem á eftir fer er yfirlit yfir atburðarásina og tímalínuna. Yfirlitið er ekki tæmandi og tekur það mið af umboði og afmörkun starfshópsins á verkefninu. Fjallað er ítarlegar um sumar ákvarðanir og atburði í köflunum hér á eftir. Ýmislegt annað gerðist á tímabilinu, s.s. varðandi húsnæðis-, skóla-, félags- og heilbrigðismál, sem vert væri að skoða en fellur að meginstefnu utan við umboð og afmörkun starfshópsins. Framsetning yfirlitsins tekur mið af því. Þá eru sumt nefnt aðeins í dæmaskyni þótt tilefni hefði verið til að minnast á það oft til að gæta samkvæmni. Því er sleppt eða ekki nefnt í hvert sinn til að einfalda framsetninguna á yfirlitinu.

6.1 Gosin í eldstöðvarkerfi Fagradalsfjalls

Eldsgos hófst í Geldingadölum í Fagradalsfjalli 19. mars 2021 og varði í hálf ár eða til 19. september. Markaði það nýtt gosskeið á Reykjanesskaganum eftir 800 ára hlé. Síðar urðu tvö önnur eldgos, annars vegar í Meradölum 3. til 8. ágúst 2022 og hins vegar við Litla-Hrút 10. júlí til 5. ágúst 2023. Eftir gosin færði eldvirknin sig yfir í eldstöðvarkerfi kennt við Svartsengi og Eldvörp en fyrsta gosið í því eldstöðvarkerfi var 18. til 21. desember 2023 í Sundhnúkagígaröðinni. Síðan þá hefur gosið 14. til 16. janúar, 8. til 9. febrúar, 16. mars til 8. maí, 29. maí til 22. júní, 22. ágúst til 5. september og 20. nóvember til 8. desember 2024 sem og 1. apríl í nokkrar klukkustundir og 16. júlí til 5. ágúst 2025.⁴⁸ Hingað til hafa því

⁴⁸ Magnús Tumi Guðmundsson og Jón Gunnar Þorsteinsson, „Hvað hefur gosið oft á Reykjanesskaga síðan 2021 og hversu stór hafa gosin verið?“ Vísindavefurinn 9. október 2024, sjá hér: <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=87070#>.

orðið 9 eldgos í Sundhnúkagígaröðinni til viðbótar við þau 3 sem urðu í eldstöðvarkerfi Fagradalsfjalls.

6.2 Rýmingin 10. nóvember 2023

Að nóttu 25. október 2023 hófst öflug jarðskjálftahrina norðan við Grindavík með yfir 1.000 jarðskjálftum.⁴⁹ Tveir stærstu skjálftarnir voru M3,9 að stærð. Veðurstofan taldi óvíst hvort kvikuinnskot hefði átt sér stað á svæðinu við Þorbjörn nærri Grindavík. Ríkislögreglustjóri í samráði við lögreglustjórann á Suðurnesjum lýsti yfir óvissustigi almannavarna, sbr. fréttatilkynningu ríkislögreglustjóra þann dag. Voru íbúar hvattir til að huga að lausa- og innanstokksmunum sem gætu fallið í jarðskjálfta.

Skemmdir urðu á húsum sem Náttúruhamfaratrygging Íslands var látin vita af samkvæmt færslu í aðgerðagrunni.

Á næstu dögum hélt jarðskjálftahrinan áfram og mældust mörg þúsund jarðskjálftar. Einnig var landris staðfest 27. október sem hélt áfram næstu daga og vikur. Fundur almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og hagsmunaaðila á Reykjanesskaga, þar sem farið var yfir mögulegar sviðsmyndir og viðbrögð við þeirri atburðarás sem væri í gangi, átti sér stað 31. október. Veðurstofan benti á að staðan gæti breyst hratt og ekki væri hægt að útiloka þá sviðsmynd að kvika næði að brjóta sér leið upp í gegnum jarðskorpuna. 1. nóvember taldi Veðurstofan að kvikuinnskot hefði átt sér stað á 4 km dýpi norðvestan við Þorbjörn og 3. nóvember að engin skýr merki væru að svo stöddu að kvika væri að færast nær yfirborði en tók fram að það gæti breyst með litlum fyrirvara. Eftir hádegi 3. nóvember urðu jarðskjálftar á milli Þorbjarnar og Sýlingafells að stærð M4,3 og 3,5. Hinn 5. nóvember kom fram af hálfu Veðurstofunnar að landris við Þorbjörn héldi áfram á sama hraða og engin skýr merki væru um að kvika væri að færast nær yfirborði. Landris og jarðskjálftar héldu áfram og voru jarðskjálftarnir t.d. 1.200 talsins þann 8. nóvember.

⁴⁹ Þar sem vísað er til upplýsinga frá Veðurstofu í þessum kafla er almennt vísað til samantektar upplýsinga stofnunar um „Jarðhræringar Grindavík“, sem eru aðgengileg hér: <https://www.vedur.is/um-vi/frettir/jardhraeringar-grindavik-eldri-faerslur>. Sjá einnig „Eldgosið hafið á Sundahnúkagígaröðunni“ aðgengilegt hér: <https://www.vedur.is/um-vi/frettir/jardhraeringar-grindavik>. Tilkynningar um almannavarnarstig byggja á gögnum frá Ríkislögreglustjóra og fréttatilkynningum á heimasíðu embættisins.

Jarðskjálftavirkni jókst upp úr miðnætti 9. nóvember með skjálftum yfir M4. Þann dag lokaði lögreglustjórinn á Suðurnesjum Norðurljósavegi við Svartsengi fyrir aðra en starfsmenn fyrirtækja og Bláa lónið ákvað sjálft að loka.

10. nóvember var síðan örlagaríkur dagur. Um kl. 12:44 varð skjálfti af stærð M4,1 rétt við Sýlingafell sem er vestan við Sundhnúkagíga. Um 800 jarðskjálftar höfðu mælst frá miðnætti þann dag. Veðurstofan tók fram að ekki væri hægt að útiloka að skjálftavirknin við Sundhnúkagíga væri vegna kviku á talsverðu dýpi. Þá héldi kvikusöfnun áfram við Þorbjörn á sama dýpi og svipuðum hraða og áður en þó væri á þessu stigi, þ.e. kl. 13:00, engar vísbendingar um að kvika væri að brjóta sér leið til yfirborðs.

Áköf skjálftahrina varð frá kl. 15:00 við Sundhnúkagíga. Vegna þess ákvað ríkislögreglustjóri í samráði við lögreglustjóran á Suðurnesjum að lýsa yfir hættustigi almannavarna en í því felst að hætta fari vaxandi. Kl. 19:00 var bent á að þau merki sem sæjust þá við Sundhnúkagíga væru sambærileg þeim sem hefðu sést í aðdraganda fyrsta gossins í Fagradalsfjalli árið 2021. Líklegasta sviðsmyndin væri sú að nokkrir dagar myndu líða fremur en klukkustundir áður en kvika næði til yfirborðs. Líklega myndi hraun ekki renna í átt til Grindavíkur.

Í fréttum kom fram að stöðugur straumur fólks væri út úr Grindavík eftir að skjálftarnir byrjuðu að ríða yfir síðdegis.⁵⁰ Þá mynduðust sprungur á Grindavíkurvegi sem leiddu til lokunar hans.⁵¹ Rauði krossinn opnaði fjöldahjálparstöðvar og söfnunarsvæði. HS Orka missti einnig tvær virkjanir í jarðaskjálftahrinunum en náði að koma þeim aftur í gang.⁵²

Klukkan 23:00 tók Veðurstofan fram að miklar breytingar hefðu orðið á skjálftavirkni við Sundhnúkagíga þennan daginn. Skjálftavirknin hefði færst suður í átt að Grindavíkurbæ og miðað við hvernig hún hefði þróast síðan kl. 18 teldi Veðurstofan vera líkur á því að kvikugangur hefði teygst sig undir Grindavíkurbæ. Vegna þess lýsti ríkislögreglustjóri í samráði við lögreglustjóran á Suðurnesjum yfir neyðarstigi almannavarna en í því felst að lífi og heilsu fólks er talið vera ógnað. Neyðarstigið var í gildi í 12 daga eða til 23. nóvember. Jafnframt var ákveðið að rýma Grindavíkurbæ.

⁵⁰ <https://www.visir.is/g/20232487561d/stodugur-straumur-ut-ur-grindavik>.

⁵¹ <https://www.visir.is/g/20232487588d/grindavikurvegur-afra-lokadur-vegna-skjalftavirkni>.

⁵² <https://www.visir.is/g/20232487589d/tvaer-virkjanir-hs-orku-slogu-ut-i-skjalftunum>.

Á tólfta tímanum var útsending rofin á RÚV og upplýsingum komið á framfæri um rýminguna og hvernig íbúar ættu að bera sig að. Á upplýsingafundi almannavarnadeildar þá um kvöldið sagði sviðsstjóri almannavarnasviðs:

„Það er ljóst að við erum að fást við atburði sem við Íslendingar höfum ekki upplifað áður, allavega ekki síðan gaus í Vestmanneyjum.“

Var þetta stærsta rýming sem átt hafði sér stað hér á landi síðan í Vestmanneyjagösinu 1973. Íbúafjöldi Grindavíkur var þá um 3.800 manns og búið var á um 1.200 heimilum, en fjölmargir voru þó farnir að eigin frumkvæði þegar til rýmingar kom.

Náttúruhamfaratrygging Íslands hefur áætlað að kostnaður vegna tjóns vegna jarðskjálftanna sem urðu tilefni þess að bærinn var rýmdur 10. nóvember hafi verið á sextánda milljarð króna.⁵³ Í upplýsingum sem starfshópurinn fékk frá stofnuninni voru enn óleyst mál en kostnaðurinn var þar metinn um 9,8 milljarða kr. með virðisaukaskatti. Frekari skemmdir og tjón áttu eftir að verða eftir því sem atburðarásin hélt áfram.

6.3 Rýmingin 14. nóvember og eldgosið 18. desember 2023

Daginn eftir, þ.e. 11. nóvember, dró úr skjálftavirkni þótt hún væri enn mikil. Veðurstofan tók fram að gögn bentu til þess að kvikugangurinn næði frá Stóra-Skógafelli í norðri og suður fyrir Grindavíkurbæ út í sjó. Líkur á eldgosu á næstunni væru taldar verulegar. Þann dag var haldinn blaðamannafundur í húsnæði almannavarnadeildar kl. 12. Þar kom fram að ljóst væri að Grindvíkingar fengju ekki að fara heim næstu daga. Unnið væri að því að koma börnum í skóla og finna þeim húsnæði. Síðar þennan dag tók Veðurstofan fram að líkön sýndu að umfang kvikugangsins væri verulegt og kvika væri að nálgast yfirborð.

Mikið af beiðnum barst um verðmætabjörgun 11. nóvember en samkvæmt færslu í aðgerðagrunni veitti lögreglustjórinn ekki heimild til þess að svo stöddu. Jafnframt kom fram í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Facebook að ekki væri hægt að bjarga búfénaði og húsdýrum á hættusvæðum að svo stöddu.

⁵³ Sjá skýrslu forsætisráðherra um helstu verkefni stjórnvalda og mat á framtíðarhorfum vegna jarðhræringa og eldsumbrota á Reykjanesskaga: <https://www.althingi.is/altext/pdf/155/s/0331.pdf>.

12. nóvember var stöðufundur Veðurstofunnar, almannavarnadeildar og sérfræðinga Háskóla Íslands þar sem sameiginlegt mat var lagt á hvort svigrúm væri til aðgerða til að sækja nauðsynjar fyrir íbúa og sinna brýnum erindum í Grindavík og nágrenni. Það var mat vísindamanna að ef til slíkra aðgerða kæmi væri ráðlegt að þær myndu hefjast strax vegna þess að óvissa um framvindu atburðarins ykist eftir því sem liði á daginn.

Gervitunglgögn sem voru unnin 12. nóvember sýndu fram á að nokkurs konar sigdalur hefði myndast sem lægi í gegnum hluta Grindavíkurbæjar og hefði land í vesturhluta byggðarinnar sigið um allt að 1,0 m. Næstu daga héldu jarðskjálftar áfram og Veðurstofan minnti á að líkur á eldgosi væru enn miklar. Á þessum tíma hafði Nesvegur farið í sundur og var alveg ófær.⁵⁴

Lögreglustjórinn ákvað að hleypa öllum íbúum Grindavíkur inn 13. nóvember með þeim takmörkunum að aðeins tveir frá hverju heimili mættu koma en í annarri fréttatilkynningu síðar þann dag var vísað til þess að aðeins einn frá hverju heimili mætti vera.

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum ákvað að rýma Grindavíkurbæ 14. nóvember en þó þannig að ekki væri um neyðarrýmingu að ræða. Um 80-90 manns voru í bænum og tók rýmingin 95 sekúndur að sögn lögreglustjóra. Byggði ákvörðunin á því að mælitæki Veðurstofunnar hefðu numið brennisteinsdíoxíð (SO_2) nærri Grindavík. Hefði brennisteinsdíoxíð verið til staðar í andrúmsloftinu yfir sigdalnum frá Sundhnúkagígum suður til Grindavíkur bæði 13. og 14. nóvember.

14. nóvember tóku lög nr. 84/2023 um vörn mikilvægra innviða á Reykjanesskaga gildi að mestu leyti en markmið þeirra er að verja mikilvæga innviði og aðra almannahagsmuni á Reykjanesskaga fyrir hugsanlegum afleiðingum eldsumbrota. Þau gilda um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna á Reykjanesskaga, s.s. gerð varnargarða. Sama dag og lögín tóku gildi ákvað dómsmálaráðherra á grundvelli tillögu ríkislögreglustjóra að byggja varnargarð til varnar orkuverinu Svartsengi. Undirbúningsvinna hafði þó hafist áður.

⁵⁴ Um Nesveginn sjá t.d.: <https://www.visir.is/g/20232488524d/nesvegur-mikid-skemmdur-og-ofaer>.

Vegagerðin setti svo rauða línu yfir vegskilti fyrir Grindavík og Bláa lónið til að sýna erlendum ferðamönnum að þeir kæmust ekki þangað. Einnig fór rafmagn af hálfum bænum að kvöldi 15. nóvember vegna stöðugra jarðskjálfta, jarðsigs og gliðunar.⁵⁵

Þann dag, þ.e. 15. nóvember, sendi lögreglustjórinn fréttatilkynningu á fjölmiðla um að ákveðnir íbúar fengju aðgang að bænum til að huga að eigum sínum. Af færslu í aðgerðagrunni verður ráðið að sama átti við daginn áður, sbr. einnig fréttatilkynningar lögreglustjórans á Facebook 14. og 15. nóvember. Samkvæmt fréttatilkynningunni 14. nóvember var miðað við fimm mínútur inni á heimili. Höfðu íbúar því fimm mínútur í að komast að heimilinu, fimm mínútur þar inni og svo fimm mínútur til að fara eða fimmtán mínútur í heild. Íbúar þurftu að vera í fylgd með björgunarsveitarfólki og bera hjálma. Samkvæmt færslu í aðgerðagrunni fengu ákveðin fyrirtæki jafnframt að hefja verðmætabjörgun um þetta leyti, þ.e. 14. til 15. nóvember.

16. nóvember benti Veðurstofan á að mesta gliðnun á kvikuganginum væri norður af Grindavík nálægt Hagafelli og líklegast væri að kvika kæmi upp á því svæði ef hún næði að brjóta sér leið til yfirborðs.

Sama dag var ákvörðun lögreglustjórans á Suðurnesjum um aðgang að Grindavík kynnt með fréttatilkynningu ríkislögreglustjóra. Þar kom fram að búið væri að hafa samband við íbúa Grindavíkur sem ættu þess kost að fara inn í bæinn þann daginn. Vakin var athygli á því að þeir einir fengju að fara inn í bæinn sem aðgerðastjórnin í Reykjanesbæ hefði haft samband við. Aðkomuleið fyrir íbúa til verðmætabjörgunar þann dag yrði einungis um Grindavíkurveg frá Reykjanesbraut. Tekið var fram að ef tími gæfist til yrði haft samband við forsvarsmenn fyrirtækja og þeim hleypt inn á hættusvæðið. Enn fremur væri að finna leiðbeiningar til íbúa um framkvæmdina við að sækja nauðsynjar. Sams konar fréttatilkynning birtist daginn eftir á heimasíðu ríkislögreglustjóra og Facebook-síðu lögreglustjórans um að samband hefði verið haft við þá aðila sem mættu fara þann daginn að sækja nauðsynjar.

Samkvæmt færslu í aðgerðagrunni 15. nóvember jókst álag af síauknum fjölda fjölmiðlamanna, m.a. erlendra. Hvorki erlendir né innlendir fjölmiðlar fengu að fara í bæinn daginn eftir, þ.e. 16. nóvember, samkvæmt færslu í aðgerðagrunni.

⁵⁵<https://www.visir.is/g/20232490205d/vonast-til-ad-koma-rafmagni-aftur-a-innan-nokkurra-klukkustunda>.

Daginn eftir það eða 17. nóvember tók Veðurstofan m.a. fram að sig væri um það bil 3-4 cm milli daga nærri miðju sigdalsins í Grindavík.

Náttúruhamfaratrygging Íslands hlutaðist til um að meta tjón á húsum og fóru t.d. matsteymi með eigendum inn í Grindavík 18. nóvember í þeim erindagjörðum.

Samkvæmt fréttatilkynningum lögreglustjórans á Facebook 17. til og með 21. nóvember var áfram unnið að því að hleypa íbúum og starfsmönnum fyrirtækja inn til að vitja eigna. Í fréttatilkynningu 14. nóvember kom fram að það væri ekki léttvægt að hleypa inn og 21. nóvember að það væri ekki sjálfsögð krafa að fá að fara inn á hættusvæði sem hefði verið rýmt af öryggisástæðum. Mikill fjöldi viðbragðsaðila var við gæslu og önnur störf á svæðinu. Huga þyrfti að öryggi viðbragðsaðila sem margir hverjir væru sjálfboðaliðar. Á þessum tíma var almannavarnastigið enn neyðarstig.

Þann 20. nóvember benti Veðurstofan á að landris væri bæði í Svartsengi og við Þorbjörn og tók fram að svæðið væri enn í miðri atburðarás sem gæti breyst með litlum fyrirvara.

Á upplýsingafundi almannavarnadeildar 20. nóvember var m.a. farið yfir að kvikan væri komin ofarlega í jarðskorpuna og hraun gæti runnið til Grindavíkur. Einnig var vikið að húsnæðis- og skólamálum.

Veðurstofan uppfærði hættumatskort sitt 20. nóvember fyrir svæðið í kringum Grindavík og Svartsengi og aftur 22. nóvember. Veðurstofan tók fram að líklegast væri að kvika kæmi upp á svæðinu milli Hagafells og Sýlingafells og að líkur á skyndilegri gosopnun innan bæjarmarka Grindavíkurbæjar hefðu farið minnkandi með hverjum deginum. Reikna mætti með að kvikan í ganginum undir Grindavík væri að hluta til storknuð sem drægi úr líkum þess að hún næði skyndilega að brjóta sér leið til yfirborðs innan bæjarmarka. Næstu daga rakti Veðurstofan að jarðskjálftar héldu áfram og enn væru taldar líkur á eldgosi og ef til þess kæmi væri líklegasti staðurinn austan Sýlingafells.

Á þessum tíma heyrðust gagnrýnisraddir Bláðamannafélags Íslands um að fjölmiðlar fengju ekki að fara við og inn í Grindavík⁵⁶ og kærði félagið að lokum takmörkun á aðgengi til dómsmálaráðuneytisins.⁵⁷

Um þetta leyti voru einnig vangaveltur um hvort Grindvíkingar gætu haldið jólin heima.

Á upplýsingafundi almannavarnadeildar 22. nóvember var m.a. farið yfir verðmætabjörgun, aukinn aðgang fjölmiðla, stuðningsúrræði og málefni barna.

Í fréttatilkynningu almannavarnadeildar 22. nóvember var fjallað um rýmri aðgang íbúa Grindavíkur að bænum til að huga að eigum sínum á fyrir fram ákveðnum tímum en þar fyrir utan væri bærinn rýmdur. Lögreglustjórinn sendi fréttatilkynningu til fjölmiðla sama efnis og um aðgang þeirra sem höfðu fengið boð t.d. 17., 18., 19., 21. og 22. nóvember. Þá var jafnframt farið yfir tilhögunina. Enn fremur var tekið fram að fjölmiðlum væri heimilaður aðgangur. Hið sama átti við í fréttatilkynningu almannavarnadeildar 23. nóvember.

Ríkislögreglustjóri færði almannavarnastig af neyðarstigi niður á hættustig 23. nóvember.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Facebook sama dag var kynnt ákvörðun um að heimila íbúum að vera í bænum milli kl. 11:00 og 16:00. Í tilkynningunni var tekið fram að hámark einn skyldi vera á bíl, ekki væri æskilegt að börn kæmu og aðstæðum lýst nánar. Tekið var fram að frárennsli og rennandi vatn væri ekki virkt, ekki væri hægt að nota salerni í húsum en stefnt væri að því að koma upp salernum í bænum. Þeir sem kæmu væru hvattir til að koma með mat og vatn því ekki væri hægt að nálgast það í bænum. Þá gætu hús verið ótrygg. Enn fremur ættu þeir sem hygðust dvelja í bænum að skrá sig á island.is. Í síðari fréttatilkynningum lögreglustjórans var jafnframt að finna nánari upplýsingar og lýsingar á aðstæðum.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 24. nóvember var fjallað um rýmri heimildir íbúa til að flytja eigur sínar með flutningabílum á fyrir fram ákveðnum tímum daginn eftir eða 25. nóvember og farið yfir tilhögunina á því. Jafnframt kom fram að Grindavík væri lokuð öllum

⁵⁶<https://www.visir.is/g/20232491975d/logreglustjorinn-a-sudurnesjum-setur-fjolmidlum-otaekar-takmarkanir>.

⁵⁷ <https://www.visir.is/g/20232492926d/blada-manna-fe-lagid-kaerir-tak-morkun-ad-gengis-fjol-midla>.

öðrum en íbúum og þeim sem væru að aðstoða íbúa. Í fréttatilkynningu á Facebook 24. nóvember kom fram að fjölmiðlar mættu fara inn um tiltekinn veg. Þá voru íbúar hvattir til að athuga hita á húsum sínum og bent á að mikilvægt væri að fylgja tilmælum viðbragðsaðila.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 28. nóvember var kynnt sú ákvörðun hans um að rýmka heimildir Grindvíkinga til að huga að eigum sínum. Fram kom að opið yrði fyrir íbúa og þá sem reka atvinnustarfsemi frá kl. 7 á morgnana til 17 á daginn. Fjölmiðlar hefðu aðgang að bænum á sama tíma. Grindavík væri lokuð öllum öðrum en íbúum, starfsmönnum fyrirtækja og þeim sem þyrftu að aðstoða íbúa. Fyrirtæki þyrftu að hafa eigin viðbragðsáætlanir. Sem fyrr var tekið fram að óæskilegt væri að börn kæmu, frárennslislagnir lægju undir skemmdum og eigendur hvattir til að koma kyndingu í lag þar sem von væri á kólnandi veðri. Tekið var fram að hitaveita væri ekki í lagi en unnið væri að því að koma henni í lag, sbr. nánari upplýsingar í fréttatilkynningunni á Facebook.

Þess skal getið að Samgöngustofa hafði gefið út og framlengt flygildisbann við Grindavík, sbr. m.a. fréttatilkynningu almannavarnadeildar 30. nóvember. Fleiri flygildisbönn hafa verið sett á því tímabili sem atburðarásin hefur verið í gangi, bæði fyrir og eftir, en þau verða ekki endurtekin í þessu yfirliti.

Hinn 4. desember var tilhögunin sú að íbúar máttu fara í bæinn milli kl. 7 og 17 en fyrirtæki á milli kl. 7 og 21. Fjölmiðlar máttu einnig koma í bæinn. Tekið var fram að bílar væru taldir inn og út og sem fyrr var fólk hvatt til að mæta með vatn og mat, tekið var fram að hús gætu verið ótrygg og að óæskilegt væri að börn væru í bænum. Þá voru veittar upplýsingar um viðvaranir kæmi til rýmingar.

Í byrjun desember hélt áfram að draga úr skjálftavirkni og landris var áfram stöðugt við Svartsengi. 6. desember tók Veðurstofan fram að innflæði í kvikuganginn sem hefði myndast 10. nóvember og lægi undir Grindavík hefði líklegast stöðvast en kvikusöfnun héldi áfram undir Svartsengi. 8. desember benti Veðurstofan m.a. á að óvissan um tímasetningu væri mjög mikil og kvikuhlaup gæti orðið á næstu dögum eða mögulega eftir marga mánuði. Var nýtt hættumatskort gefið út þar sem m.a. Grindavíkurbær var metinn í nokkurri hættu.

Í byrjun desember var vinna við varnargarða einnig komin langt á veg og víða í endanlega hæð.

Í fréttatilkynningum 4. og 13. desember frá lögreglustjóranum á Suðurnesjum var fjallað um rýmkaðar heimildir íbúa Grindavíkur til að huga að eignum sínum. Einnig að fjölmiðlar hefðu aðgang að bænum á sama tíma en Grindavík væri lokuð öðrum en íbúum, starfsmönnum og þeim sem þyrftu að aðstoða íbúa.

12. desember var haldinn íbúafundur með Grindvíkingum og fram kom að Veðurstofan hefði fjölgað sérfræðingum til að svara auknum kröfum um vöktun á Reykjanesskaga.

13. desember ákvað lögreglustjórinn á Suðurnesjum að rýmka þann tíma sem fólk hefði til að huga að eignum sínum til kl. 21 að kvöldi, sbr. fréttatilkynningu lögreglustjórans.

16. desember tók Veðurstofan fram að of snemmt væri að fullyrða að kvikusöfnun við Svartsengi hefði stöðvast og landrisi væri lokið.

Eldgos hófst síðan kl. 22:17 hinn 18. desember norðan við Grindavík nærri Hagafelli. Fyrirvarinn var mjög skammur eða um 90 mínútur frá því að fyrstu merki sáust og þangað til gos hófst. Sama dag fór almannavarnastigið af hættustigi upp á neyðarstig sem var í gildi í 4 daga en fór þá aftur niður á hættustig.

19. desember kom m.a. fram af hálfu Veðurstofunnar að skjálftavirknin væri að færast í suður í átt til Grindavíkur og gossprungan gæti lengst í áttina að Grindavík. Áætluð lengd sprungunnar væri um 4 km. Fjarlægðin frá syðri endanum að jaðri Grindavíkur væri tæpir 5 km. Veðurstofan gaf út nýtt hættumatskort þar sem Grindavík var metin í mikilli hættu.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 20. desember kom fram að lögreglustjórinn hefði ákveðið að banna alla umferð og viðveru í Grindavíkurbæ á meðan nýtt hættumatskort væri í gildi. Þá yrði engin starfsemi í Bláa lóninu á gildistíma hættumatskortsins. Þó yrðu fjölmiðlafólki hleypt inn fyrir lokunarpóst þann dag í fylgd viðbragðsaðila.

20. desember fór að draga úr krafti gossins og nýtt hættumatskort var gefið út þann dag en meðal þess sem hafði breyst var að líkur á að nýtt gosop myndi myndast án fyrirvara innan Grindavíkur höfðu minnkað.

Í framhaldi af því, þ.e. síðar sama dag, sendi lögreglustjórinn nýja fréttatilkynningu á fjölmiðla. Þar kom fram, með vísan til nýs hættumatskorts, að íbúum og starfsmönnum fyrirtækja væri heimilt að dvelja og starfa í bænum frá kl. 7:00 til 16:00 daglega. Ekki væri talið öruggt að dvelja í bænum að næturlagi. Fjölmiðlar hefðu aðgang að bænum á sama tíma. Óviðkomandi væri bannaður aðgangur. Þyrftu íbúar að skrá sig til að komast inn í bæinn og bílar væru taldir inn og út. Tekið var fram að ekki væri æskilegt að börn væru tekin með en sprungur gætu reynst víðsjárverðar. Þá ætti fjölmiðlafólk þess kost að fara inn fyrir lokunarpósta daginn eftir, samkvæmt fréttatilkynningu þess efnis.

Fréttir bárust af því 21. desember að nokkrir Grindvíkingar hygðust höfða mál á hendur ríkinu vegna lokana í Grindavík en ekki varð af þeirri málsókn.⁵⁸

Gosinu lauk 21. desember en þann dag var engin gosvirkni sjáanleg og virtist vera sloknað í gígnum. Var nýtt hættumatskort gefið út 22. desember þar sem Grindavík var enn metin í töluverðri hættu og voru hættumatsþættirnir jarðskjálftar, sprungur og sprunguhreyfingar.

Hinn 22. desember ákvað lögreglustjórinn að heimila Grindvíkingum að dvelja allan sólarhringinn í Grindavík frá og með 23. desember, sbr. fréttatilkynningu þess efnis sem hann sendi á fjölmiðla.⁵⁹ Bláa lónið var áfram lokið fram yfir áramót.⁶⁰ Á þessum tíma dró einnig úr daglegri viðveru björgunarsveitarmanna.

6.4 Banaslysið 10. janúar 2024

Land fór strax að rísa á ný og kvikusöfnun hélt áfram undir Svartsengi 22. desember sem benti til þess að líkur væru á öðru kvikuhlaupi og mögulegu eldgosi, líklegast á milli Stóra-Skógafells og Hagafells. 27. desember tók Veðurstofan fram að mikil óvissa væri um hvenær þrýstingur í kvikuhólfinu væri nógu hár til að koma af stað nýju kvikuinnskoti. Áfram væru líkur á eldgosi sem ykjust með hverjum deginum sem liði. Jafnframt benti Veðurstofan á að kvikugangurinn sem hefði myndast 10. nóvember næði um 15 km frá

⁵⁸<https://www.visir.is/g/20232506722d/undirbua-malshofdun-a-hendur-rikinu-vegna-lokana-i-grindavik> og <https://www.visir.is/g/20232507174d/haetta-vid-ad-stefna-rikinu-i-grindavikurmali>.

⁵⁹ <https://www.visir.is/g/20232507149d/myndi-treysta-ser-til-ad-gista-sjalfur-i-grindavik>.

⁶⁰ <https://www.visir.is/g/20232509104d/lokun-blaa-lonsins-framlengd>.

Kálfafellsheiði í norðri og út í sjó suðvestan við Grindavík en það þýddi að kvikan hefði náð undir allt þetta svæði.

Samkvæmt fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 27. desember var íbúum áfram heimilt að fara til Grindavíkur og dvelja heima hjá sér. Tekið var þó fram að erfitt gæti reynst að tryggja öryggi þeirra sem dveldu eða gistu inn á hættusvæði. Þeir sem færu inn á merkt hættusvæði gerðu það á eigin ábyrgð.

Hinn 29. desember var tekið upp nýtt verklag við lokunarpósta við Grindavík. Ökumenn þurftu að gefa upp kennitölu sína og bílnúmer voru skráð. Var þetta gert til að fá betri sýn yfir þá sem væru í bænum og sigta út þá sem ættu ekki erindi í bæinn.⁶¹

Þann dag, þ.e. 29. desember, var einnig fyrirhugað að byggja stóran varnargarð í kringum Grindavík. Sama dag, þ.e. 29. desember, bentu Veðurstofan á að landris við Svartsengi héldi áfram og hefði land nú náð sambærilegri hæð og mældist rétt fyrir eldgosið 18. desember. Líkurnar á öðru kvikuhlaupi sem gæti leitt til eldgoss ykjust með hverjum deginum sem liði þótt mikilvægt væri að rifja upp að ekki endi öll kvikuhlaup með eldgosi. Líklegasti upptökustaður væri á milli Stóra-Skógafells og Hagafells. Nýtt hættumatskort var birt þar sem Grindavík var metin í töluverðri hættu en við höfðu bæst hættur vegna hugsanlegs hraunflæðis og gasmengunar þar sem auknar líkur væru á eldgosi norðan Grindavíkur.

Í fréttatilkynningu almannavarnadeildar 30. desember kom m.a. fram að lögreglustjórinn á Suðurnesjum hefði tekið þá ákvörðun að banna ekki dvöl í Grindavík en legðist engu að síður gegn því, sbr. einnig fréttatilkynningu lögreglustjórans. Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra tæki undir þau sjónarmið og hvetti Grindvíkinga til að leita allra leiða til að dvelja ekki í bænum fram yfir áramót. Gist var á 23 heimilum á nýársnótt.

Dómsmálaráðherra ákvað 2. janúar að tillögu ríkislögreglustjóra að ráðast í byggingu varnargarðs til varnar Grindavíkurbæ, þ.e. helming af hæð efsta hluta garðsins sem merktur væri L7 og L8 í minnisblaði Verkís.

⁶¹ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2023-12-29-nytt-verklag-a-lokunarpostum-vid-grindavik-400874>.

2. janúar tók Veðurstofan fram að dregið hefði úr hraða landriss sem væri vísbending um að kvikuþrýstingur væri að byggjast upp og þar með ykjust líkur á nýju kvikuhlaupi og einnig eldgosi. 3. janúar var jarðskjálfti nærri Trölladyngju að stærð M4,5 og annar að stærð M3,9 sem og fjöldi eftirskjálfta. Var talið að um svokallaða gíkkskjálfta væri að ræða á 5 km dýpri sem væru viðbrögð við spennulosun.

Sama ábending kom frá Veðurstofunni t.d. 5. janúar og að líklegast væri að aftur gysi á Sundhnúkagígaraðinni á milli Stóra-Skógafells og Hagafells. Þó var rifjað upp að kvikuhlaup endi ekki alltaf í eldgosi. Í uppfærðu hættumatskortu var Grindavík enn metin í töluverðri hættu með hættuþáttunum jarðskjálftar, sprungur, hraunflæði og sprunguhreyfingar.

Þann dag, þ.e. 5. janúar, áréttaði lögreglustjórinn að íbúum væri áfram heimilt að fara í bæinn og dvelja á heimilum sínum en þó væri varhugavert að dvelja í Grindavík og þeir sem færu inn á hættusvæði gerðu það á eigin ábyrgð, sbr. fréttatilkynningu lögreglustjórans. Var Bláa lóninu og Northern Light Inn heimilað að hefja starfsemi á ný að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Af fundargerðum vegna stöðufunda aðgerða- og vettvangsstjórnar 4. til 8. janúar verður ráðið að gisting í húsum hafi aukist á þessum dögum eða frá 65 upp í 124 húsum. Í fundargerð 8. janúar kemur fram að gert hafi verið ráð fyrir að töluvert af fjölskyldufólki myndi koma þá um helgina.

Hinn 9. janúar tók Veðurstofan fram að augin hættu væri á kvikuhlaupi næstu daga. Áréttað var að kvikuhlaup gæti leitt til eldgoss og síðasta gos hefði hafist með mjög skömmum fyrirvara.

Haft var eftir Magnúsi Tuma Guðmundssyni, prófessor í jarðeðlisfræði, í fréttum þann dag að þeir sem kysu að dvelja í Grindavík ættu að vera undir það búnir að yfirgefa bæinn mjög hratt, rúmmál kviku væri svipað og í aðdraganda síðasta goss og ekki væri unnt að útiloka að gossprungur gætu opnast innan bæjarmarka.⁶² Sviðsstjóri almannavarnasviðs sagði í fréttum sama dag að fregnir af því að rúmmál kvikunnar á Reykjanesskaga væri orðið svipað og fyrir síðasta gos breytti stöðunni. Síðan var haft eftir honum:

⁶² <https://www.visir.is/g/20242512554d/folk-geri-rad-fyrir-ad-geta-yfirgefing-grindavik-i-flyti>.

„Við erum alltaf að nálgast þennan tíma þar sem að kvikuhlaup gæti farið að stað, sem gæti endað með eldgosi. Við erum búin að fá í dag allar þær viðvaranir sem við munum fá. Það næsta sem gerist er að atburðurinn fer í gang.“

Jafnframt tók sviðsstjóri almannavarnasviðs fram að Grindvíkingar yrðu að vera undir það búnir að rýma á skömmum tíma og fyrirtæki sem ákvæðu að hefja atvinnustarfsemi á ný yrðu einnig að vera undirbúin fyrir það.

Í fundargerð 10. janúar vegna stöðufundar aðgerða- og vettvangsstjórnar kemur fram að vel gangi í framkvæmdum, töluvert líf sé í bænum, veitingarekstur sé kominn í gang og útgerðin sé í fullri virkni.

Síðdegis 10. janúar kom fram í fréttatilkynningu lögreglunnar á Suðurnesjum að um morguninn hefði lögreglunni borist tilkynning um hugsanlegt vinnuslys þar sem grunur léki á að maður hefði fallið ofan í djúpa sprungu í Grindavík. Maðurinn hét Lúðvík Pétursson. Hann hefði verið einn við vinnu við jarðvegsþjöppun eftir sprungufyllingu við Vesturhóp 29. Fjölmennt lið viðbragðsaðila væri á vettvangi og stæði leit enn yfir. Var þetta jafnframt fyrsta fréttatilkynning lögreglustjórans sem er aðgengileg á heimasíðu embættisins síðan skjálftahrinan hófst 25. október 2023. Fram að þeim tíma höfðu fréttatilkynningar ýmist verið birtar á Facebook, á heimasíðu almannavarnadeildar og/eða sendar á fjölmiðla.

Af upplýsingum í aðgerðagrunni verður ráðið að farið hafi verið fram á að allar sprunguframkvæmdir yrðu stoppaðar síðdegis daginn sem slysið átti sér stað. Strax daginn eftir eða 11. janúar var öll vinna við sprungufyllingar og jarðvegsþjöppun komin í bið og lögreglu falið að fylgja því eftir samkvæmt fundargerð af stöðufundi aðgerða- og vettvangsstjórnar sama dag. Enn fremur kom fram í fréttum sama dag að víkka hefði þurft op sprungunnar sem væri nokkuð þröngt til að leita að Lúðvíki.⁶³

Tveimur dögum eftir slysið, þ.e. 12. janúar, var leit hætt að Lúðvíki, sbr. m.a. fundargerð vegna stöðufundar aðgerða- og vettvangsstjórnar. Lögreglustjórinn taldi að ekki væri

⁶³ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2024-01-11-leitinni-midar-haegt-en-orugglega-401653>.

forsvaranlegt að senda sigmenn niður í djúpa sprunguna þar sem aðstæður væru of hættulegar.⁶⁴

Í ljósi atburða vikunnar ákvað Náttúruhamfaratrygging Íslands að gera hlé á tjónsmati í Grindavík.

6.5 Ákvörðun um brottflutning 13. janúar og rýmingin og eldgosið 14. janúar 2024

Veðurstofan gaf út nýtt hættumatskort 12. janúar sem byggði á túlkun nýjustu gagna og „þróun atburðarásinnar síðustu daga“. Tekið var fram að hættumatskortið byggði á hættum sem væru til staðar og nýjum hættum sem gætu skapast með litlum fyrirvara. Heildarhættumat væri óbreytt frá síðasta korti, þ.e. töluverð hætta í Grindavík. „Þó [væri] breyting á mati á hættu í tengslum við sprungur innan svæðis 4, þ.e. Grindavík.“ Nánar tiltekið sagði:

„Hætta í tengslum við skyndilega opnun á sprungum sem hafa verið kortlagðar innan bæjarmarka Grindavíkur hefur verið metin hærri. Sú breyting hefur hins vegar ekki áhrif á heildarhættumat fyrir Grindavík. Það skal tekið fram að hætta í tengslum við sprungur er bundin við þekkt og afmörkuð svæði innan bæjarmarkanna.“

Minnt var á að eldgos gæti hafist með litlum fyrirvara.

Ríkislögreglustjóri fyrirskipaði brottflutning frá Grindavíkurbæ 13. janúar 2024 sem taka átti gildi tveimur dögum síðar eða 15. janúar. Þann dag var haldinn upplýsingafundur almannavarnadeildar. Um 90% íbúa dvöldu þá utan bæjarins. Í fréttum 13. janúar var haft eftir dómsmálaráðherra að nauðsynlegt væri að fara í rannsóknir á jarðfræðilegu undirlagi Grindavíkur. Slysið hefði sýnt að jarðvegurinn hefði verið á meiri hreyfingu en gert hefði verið ráð fyrir.⁶⁵

⁶⁴ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2024-01-12-leit-haett-ad-manninum-sem-fell-i-sprungu-401777>.

⁶⁵ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2024-01-13-naudsynlegt-ad-fara-i-miklar-rannsoknir-a-undirlagi-grindavikur-401833>.

Í fréttatilkynningu ríkislögreglustjóra 13. janúar var vísað í áhættumat sem almannavarnadeild hefði unnið og komist að þeirri niðurstöðu að áhættan við dvöl í Grindavík væri óásættanleg út frá öryggi almennings. Áhættan gæti verið mismikil eftir bæjarhlutum en nauðsynlegt væri að greina það nánar. Margar sprungur lægju um vegi og götur sem aka þyrfti um milli bæjarhluta og stækkaði það áhrifasvæðið. Þær aðstæður sem skapast hefðu í Grindavík væru án fordæma í byggð á Íslandi. Mikilvægt væri að hafa velferð og öryggi íbúa og starfsemi Grindavíkur í forgangi. Hefði ríkislögreglustjóri ákveðið að banna alla dvöl og starfsemi í Grindavík á þessum grundvelli. Þá myndu þröngar undantekningar gilda varðandi löggæslu, björgunarstarf, rannsóknir og gerð hættumats. Einnig yrðu gerðar takmarkaðar undantekningar í skamma stund við björgun og viðhald verðmæta. Yrði staðan metin nánar eftir því sem grundvöllur fyrir endurskoðað áhættumat ríkislögreglustjóra lægi fyrir.

Bærinn var rýmdur að morgni 14. janúar en gist hafði verið í um 90 húsum. Rýming tók um þrjár klst. Veðurstofan benti á þann morguninn að eldgos væri yfirvofandi en það hófst kl. 7:57. Fyrirvarinn frá því að fyrstu merki sáust þar til gos hófst var um 5 klst. Myndaðist um 900-1.000 m löng sprunga sem virtist renna í átt að Grindavík og virtist jaðarinn vera um 450 m frá nyrstu húsum bæjarins. Þann dag hækkaði almannavarnastigið úr hættustigi í neyðarstig og var neyðarstigið í gildi í 30 daga.

Síðar þennan dag opnaðist ný gossprungu rétt utan bæjarmarkanna sem og beggja vegna varnargarðanna sem byrjað var að reisa. Sprungan innan varnargarða var í um 200 m fjarlægð frá hverfinu Efrahópi í Grindavík. Hraun flæddi yfir hús og eldur náði að lokum til þriggja húsa í Efrahópi. Skemmdir urðu einnig á öðrum húsum vegna m.a. jarðskjálfta.

Þá var unnið að því að bjarga jarðýtum og verðmætum undan hraunjaðrinum. Hraunið flæddi síðan yfir Grindavíkurveg. Tjón á vegum og vegna rafmagnslína í atburðarásinni allri nam verulegum fjárhæðum.

Veðurstofan tók fram að aflögunarmælingar bentu eindregið til þess að sprungur innan bæjarmarkanna í Grindavík hefðu gliðnað af völdum umbrotanna um morguninn og reikna mætti með að fleiri sprungur hefðu opnast og ef til vill nýjar myndast. Síðdegis þann dag kom fram að kvikugangur hefði myndast til suðvestur í átt að og líklega undir Grindavík og mikil aflögun hefði orðið á svæðinu. Ekki væri hægt að útiloka að fleiri gossprungur myndu myndast. Almannavarnadeild boðaði til upplýsingafundar um kvöldið.

Haft var eftir Fannari Jónassyni, bæjarstjóra Grindavíkur, í fréttum að staðan sem væri upp komin væri hörmuleg. Bæjarbúar væru ekki aðeins að bogna heldur bresta en þeir hefðu ekki getað fengið að fara heim til sín í um tvo mánuði.

Heitavatnslögn eyðilagðist í eldgosinu en aftur tókst að koma á heitu vatni og rafmagni að mestu 16. janúar.

Veðurstofan hafði tekið fram að nýjar sprungur gætu komið í ljós næstu daga í Grindavík. Atvik átti sér stað 15. janúar er jörðin gaf sig undan björgunarsveitarmanni í Grindavík. Benti björgunarsveitarmaðurinn á í fréttum hversu ótryggt og hættulegt svæðið væri og þeim sem væri hleypt inn á svæðið yrðu að fara varlega.⁶⁶

Búið var að reisa varnargarðshluta L7 upp í hálfa hæð og vinna við L8 var langt komin þegar eldgosið varð 14. janúar. Þá var í gangi vinna við færslu á Grindavíkurvegi í þeim tilgangi að loka opi á varnargarðinum. Hraunið sem rann norðan varnargarðsins L7 lenti á honum og klauf hann norðan við Grindavík. Virkni varnargarðsins var mjög góð að mati almannavarnadeildar.

Eldgosinu lauk 16. janúar. Íbúafundur Grindvíkinga var haldinn í Laugardalshöll síðar þann dag.

Sama dag, þ.e. 16. janúar, kom fram af hálfu Veðurstofunnar að GPS-mælar næmu áfram hreyfingar í og við Grindavík og kvikugangurinn sem lægi undir Grindavík héldi áfram að valda þenslu á svæðinu. Þá hefði nýr sigdalur myndast austan við sigdalinn sem hefði myndast 10. nóvember en hann væri um 800-1.000 m breiður. Áður hefði verið búið að kortleggja sprungur á því svæði en þær hefðu stækkað og nýjar myndast. Tekið var fram að hætta í tengslum við sprungur og að jarðvegur hryndi ofan í þær hefði því aukist í austurhluta Grindavíkur frá því sem áður hefði verið. Nýtt hættumatskort var gefið út daginn eftir, þ.e. 17. janúar, þar sem Grindavík var metin í mjög mikilli hættu með hættuþættina jarðskjálftar, sprungur, hraunflæði, sprunguhreyfingar, gosopnun án fyrirvara og hættuleg gasmengun.

⁶⁶ <https://www.visir.is/g/20242515533d/jordin-gaf-sig-undan-bjorgunarsveitamanni>.

Skömmu áður eða 15. janúar vann almannavarnadeild í að koma á heitu vatni á hús vestan Víkurbrautar í Grindavík. Með fréttatilkynningu almannavarnadeildar 16. janúar var óskað eftir húslyklum í ákveðnum hverfum til að kanna ástand hitakerfa fasteigna. Daginn eftir var óskað eftir húslyklum að öllum húsum í Grindavík. Voru pípulagningamenn fengnir til liðs við almannavarnadeild í verkefnið. Þann 17. janúar var búið að koma á heitu vatni á langstærstum hluta Grindavíkur sem var forgangsverkefni í ljósi kuldatíðar sem hafði verið. Jafnframt var vísað til fréttatilkynningar lögreglustjórans á Suðurnesjum um að ekki væri forsvaranlegt að hleypa íbúum inn í Grindavík.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 18. janúar kom m.a. fram að vinna lægi að mestu niðri í Grindavíkurbæ. Töluverður snjór væri í bænum og unnið væri að því að hreinsa götur. Þegar því lyki hæfist vinna að nýju við að koma á vatni og rafmagni á húsinn í bænum en önnur verðmætabjörgun væri ekki í gangi og yrði ekki í gangi fyrr en að kvarði á hættumatskortu Veðurstofunnar færi niður í töluverða hættu. Þá væri unnið að kortlagningu á sprungum í og við Grindavík.

Hættumatskort var síðan uppfært 19. janúar þar sem Grindavík fór niður um hættustig eða niður í mikla hættu. Þá fór Veðurstofan jafnframt að feitletra þá hættuþætti þar sem hættu væri metin *mikil* eða *mjög mikil*, þ.e. sprungur, hraunflæði og sprunguhreyfingar, og ekki feitletra hættuþætti þar sem hættan væri metin minni en þó *töluverð* þ.e. jarðskjálftar, gosopnun án fyrirvara og hættuleg gasmengun. Hættuþættir sem væru metnir minna en töluverðir voru og eru ekki tilgreindir á hættumatskortu.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 19. janúar var vísað í nýtt hættumatskort og tekið fram að Bláa lóninu og Northern Light Inn væri heimilt að hefja starfsemi á ný. Verðmætabjörgun héldi áfram í Grindavík þann daginn sem fælist í því að koma vatni og rafmagni á bæinn. Frekari verðmætabjörgun, þ.e. flutningur verðmæta úr bænum, gæti fyrst farið fram þegar kvarðinn á hættumatskortinu færi niður í töluverða hættu.

Rafmagn fór af bænum 19. janúar vegna bilunar í stofnstreng sem lá undir hraun en það komst aftur á síðar um daginn. Rafmagn fór aftur af 21. janúar þegar stofnstrengurinn gaf sig.

Í fréttatilkynningu almannavarnadeildar 20. janúar var farið yfir stöðuna á rafveitu og hitaveitu í Grindavík og að pípulagningamenn hefðu farið í um 350 íbúðir þann daginn.

Stefnt væri á að ljúka því að fara í allar 1.200 íbúðir hinn 21. janúar. Þá væru tvö staðfest tjón á húsum vegna frostsKemmda. Í fréttatilkynningu lögreglustjórans sama dag kom fram að fjölmiðlafólk ætti kost á að fara inn á svæðið í fylgd viðbragsaðila þann daginn og heimilt væri að fljúga flygildum. Í fréttatilkynningu almannavarnadeildar daginn eftir var á ný fjallað um aðgang fjölmiðla en í þetta sinn var flygildisbann þar sem notast yrði við þyrllu við störf þann daginn. 22. janúar var fyrirkomulagið síðan svo að fjölmiðlamenn máttu fara á útsýnisstaði en ekki inn í bæinn og sett var flygildisbann, sbr. fréttatilkynningu lögreglustjóra þann dag. Enn á ný var fjallað um aðgengi fjölmiðlafólks í fréttatilkynningu 24. janúar þar sem ferð fyrir fjölmiðlafólk var kynnt þann daginn að varnargarðinum þar sem hraun flæddi yfir og þar sem rafmagnslína væri þar nú yfir hraunið. Sömuleiðis var fjallað um flygildi og aðgengi fjölmiðla að svæðinu í fylgd, þ.e. að tilteknum útsýnispósti, en ekki inn í bæinn í fréttatilkynningu 1. febrúar. Þess skal getið að fjallað var um aðgengi fjölmiðla að bænum í fleiri fréttatilkynningum sem m.a. birtust á Facebook.

25. janúar var gefið út nýtt hættumatskort þar sem Grindavík var metin í töluverðri hættu en hætta í tengslum við sprungur var áfram talin vera mjög mikil, þ.e. jarðfall ofan í sprungu. Samkvæmt fréttatilkynningu lögreglustjórans voru þá um 70 manns að störfum í bænum við jarðkönnun og iðnaðarmenn að ganga í hús.

Á blaðamannafundi almannavarnadeildar 28. janúar var farið yfir opnun Grindavíkur. Fram kom að ekkert kalt vatn væri á bænum og að hitaveita væri verulega löskuð svo að kalt væri í húsum. Grindavíkingar fengju að fara inn í hollum í 3 klst. í senn og myndu allir fá tækifæri til að fara inn tvisvar. Þá var t.d. á Facebook veittar nánari upplýsingar um fyrirkomulag og aðstæðum lýst.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Facebook þann dag, þ.e. 28. janúar, kom m.a. fram:

„Frá 10. nóvember hafa átt sér stað viðamiklar aðgerðir í Grindavík með það markmið fyrir augum að tryggja öryggi allra þeirra sem erindi geta átt í bæinn. Við eldgosið 14. janúar urðu þær afleiðingar að margt af því sem unnið hafði verið fór aftur nánast á byrjunarreit.

Samhliða aðgerðum hafa verið keyrð verkefni til að bjarga verðmætum, endurbyggjainnviði og afla upplýsinga um afleiðingar þeirra náttúruhamfara sem hafa riðið yfir.“

Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk frá Náttúruhamfaratryggingu Íslands voru enn óleyst mál en kostnaður vegna eldgossins 14. janúar var metinn á um 405 milljónir kr. með virðisaukaskatti.

6.6 Síðari brottflutningsákvarðanir 4. og 18. febrúar og eldgosið 8. febrúar 2024

Veðurstofan tók fram 1. febrúar 2024 að líkurnar á kvikuhlaupi og eldgosi hefðu aukist. Ekki væri víst að fyrirvarinn yrði jafn mikill og síðast, þ.e. 5 klst., heldur væri líklegast að fyrirvarinn yrði í það minnsta ein klukkustund. Var hættumatskort uppfært og Grindavík áfram metin í töluverðri hættu með hættuþættina jarðfall ofan í sprungu og hraunflæði metna sem mikil eða mjög mikil hætta. Sama dag tók almannavarnadeild ríkislögreglustjóra fram að veðrið hefði áhrif á möguleikann á að fara til Grindavíkur næstu tvo daga, sem hefði áhrif á skipulagið fyrir íbúa til að vitja eigna sinna. Daginn eftir eða 2. febrúar benti almannavarnadeild á að hægt væri að sækja um aðstoð við þökkun og flutning á innbúi heimila í Grindavík.

Dómsmálaráðherra ákvað 2. febrúar að tillögu ríkislögreglustjóra að ráðast sem fyrst í endurmat og byggingu á núverandi varnargörðum í Grindavík, L7 og L8 auk uppbyggingu á varnargarði L12. Jafnframt að hafinn yrði undirbúningur að byggingu annarra varnargarða til varnar Grindavíkur.

Í fréttatilkynningu almannavarnadeildar 2. febrúar kom m.a. fram að ljóst væri að mikið tjón hefði orðið á öllum innviðum í Grindavík væru þeir ýmist mjög laskaðir eða óstarfhæfir. Almennavarnadeild hefðu unnið að því undanfögnu að meta stöðuna en hún væri ekki góð. Þá sagði:

„Almannavarnir hafa síðustu vikur unnið að því að meta stöðuna í Grindavík. Um er að ræða eitt umfangsmesta verkefni vegna náttúruhamfara sem almannavarnir og stjórnvöld hafa tekist á við.“

Í framhaldinu var farið yfir stöðuna og tekið fram að Grindavík væri án kalds neysluvatns þar sem stofnlögn væri ónýtt og tengibrunnur skemmdur eftir hraunrennsli. Talið væri að dreifikerfi væri laskað og vegna þess væri t.d. ekkert slökkvivatn á brunahönum. Viðgerðir yrðu umfangsmiklar og tímafrekar. Þá væri stofnlögn heitavatnsins frá Svartsengi ónýtt og

notast væri við lögn sem lægi undir hrauni sem væri með skemmda einangrun og því óvíst hve lengi hún myndi duga eða hversu mikinn þrýsting hún myndi þola.

Þrátt fyrir að náðst hefði að halda lágmarkshita í byggðinni gæti það breyst hratt og því væri biðlað til íbúa að hækka ekki hita eða nota heitt vatn þegar farið væri heim. Þá væru rúmlega 200 hús án hitaveitu en flest þá hituð með rafmagni. Enn fremur var fjallað um afkastagetu Svartsengis og fráveitukerfið í Grindavík sem og stofnstreng rafmagns sem hefði skemmst í hraunrennslinu. Vegna þess hefði bráðabirgðastrengur verið hengdur yfir hraunið. Grindavík væri á meðan keyrð á færanlegum varaafslsvélum. Dreifikerfið væri því laskað og viðgerðir yrðu umfangsmiklar og tímafrekar. Auk þess hefði háspennulína uppi á Þorbirni eyðilagst og miklar skemmdir orðið á mannvirkjum fjarskiptafyrirtækja við fjallið.

Þá væri búið að gera bráðabirgðaviðgerðir á vegum í eigum Vegagerðarinnar en Grindavíkurvegur væri lokaður þar sem hraun hefði runnið yfir hann. Búið væri að kortleggja 17% af götum með jarðsjá og greina af þeim gögnum 10%. Tjón hefði orðið á fjölda fasteigna vegna frostsKemmda og/eða leka. Frá 10. nóvember hefði allri starfsemi og þjónustu verið sinnt frá Reykjavík og engin hefðbundin þjónusta væri í Grindavík. Síðan sagði:

„Langvarandi og endurtekin atburðarrás hefur þegar dregið úr úthaldi og aðgerðagetu almannavarnakerfisins, samstarfsaðila, rekstraraðila mikilvægra innviða og hagaðila. Í fyrsta sinn í sögunni veldur langvarandi álag á björgunarsveitir því að ekki er unnt að mæta að fullu óskum viðbragðsaðila um aðstoð. Álagið er jafnframt farið að koma niður á viðbragðsgetu í öðrum aðgerðum.“

Sama dag kynnti almannavarnadeild breytt fyrirkomulag á vitjun eigna.

3. febrúar var tilkynnt um að píparar og rafvirkjar færu hús úr húsi til að kanna stöðuna á hita og rafmagni en þeir höfðu áður farið í öll hús í bænum.

4. febrúar ákvað ríkislögreglustjóri að framlengja ákvörðunina frá 13. janúar um brottflutning úr Grindavík. Sama dag fóru um 1.200 manns inn í Grindavík að vitja eigna sinna.

Daginn eftir eða 5. febrúar tók Veðurstofan fram að auknar líkur væru á kvikuhlaupi og eldgosi á næstu dögum eða vikum.

Sama dag, þ.e. 5. febrúar, var skipulögð ferð fyrir fjölmiðla þar sem þeir fengu að fara á ákveðna staði í fylgd með og undir eftirliti viðbragðsaðila. Var það gert af tilliti við íbúa Grindvíkingur og aðgengi að viðbragðsaðilum.

Næstu daga fjallaði almannavarnadeild áfram um skipulagið fyrir fólk til að vitja eigna sinna.

7. febrúar kynnti almannavarnadeild vinnu við að kortleggja sprunguhættu sem grundvöll fyrir að endurskoða ákvörðun sína um brottflutning.

Í fréttatilkynningu 7. febrúar var fjallað um aðgengi fjölmiðlafólks að svæðinu í fylgd viðbragðsaðila en farið yrði að svæði þar sem eigendur fyrirtækja væru að vitja eigna sinna og að varnargörðunum.

Eldgos hófst síðan kl. 6 að morgni 8. febrúar en hálf tíma áður hafði áköf smáskjálftavirkni hafist. Var fyrirvarinn því skammur eða um 30 mínútur. Hraunbreiðan fór að nálgast Grindavíkurveg og náði um morguninn yfir hann sem og Norðurljósaveg. Þann dag gaf Veðurstofan út nýtt hættumatskort þar sem Grindavík var metin í mikilli hættu. Þá var sett flygildisbann á svæðinu af Samgöngustofu vegna nauðsynlegs neyðar- og rannsóknarflugs.

Sama dag fór almannavarnastig á hættustig kl. 11:18 vegna hættu á heitavatnsskorti á Reykjanesi en hraunflæðið stefndi þá í átt að stofnlögn, Njarðvíkurlögninni, sem flytur heitt vatn frá Svartsengi til Fitja í Reykjanesbæ. Hættustigið var í gildi í tæpar tvær klukkustundir en var þá hækkað í neyðarstig sem var í gildi í 5 daga. Varð rof á afhendingu á heitu vatni. Voru íbúar Suðurnesja beðnir um að lækka í hitakerfum í húsum sínum og bíða með að hefja rafkyndingu sem og að nota ekki heitt vatn í böð, sturtur og heita potta. Jafnframt var gerð grein fyrir því í hversu margar klukkustundir miðlunartankar, sem geyma heitt vatn á svæðinu, myndu endast. Enn fremur voru gefnar leiðbeiningar um notkun gashitara sem og gefin ráð til að sporna við varmatapi og spara orku.

Að kvöldi 8. febrúar veitti almannavarnadeild mikilvægar upplýsingar til íbúa Suðurnesja næsta sólarhringinn en fyrir lá að köld nótt yrði framundan hjá þeim.

Fljótlega fór að draga úr virkni gossins og lauk því 9. febrúar. Var hættumatskort uppfært til samræmis við það og hættustigið fyrir Grindavík lækkað niður í töluverða hættu með hættumatsþættina jarðfall ofan í sprungur og sprunguhreyfingar metna sem mikil eða mjög mikil hættu. Strax í framhaldinu ákvað almannavarnadeild að halda áfram með skipulagið fyrir íbúa til að vitja eigna sinna.

Seint um kvöld sama dags fór hjáveitulögn meðfram Njarðvíkuræðinni í sundur, að öllum líkindum vegna undanfarandi hraunrennslis og hófst undirbúningur að lagningu nýrrar lagnar. Í fréttatilkynningu almannavarnadeildar aðfaranótt 10. febrúar sagði m.a. að ljóst væri að næstu dagar og nætur gætu orðið kaldar í húsum á Suðurnesjum. Þá sagði:

„Afleiðingar af eldgosinu sem hófst um sexleytið í gærmorgun er að sýna sig að verða verulegar og munu hafa mjög mikil áhrif á daglegt líf íbúa á Reykjanesi næstu dagana. Því er óhætt að segja að næsta vika mun taka á samtakamátt og samheldni íbúa.“

Voru íbúar hvattir til að fara sparlega með rafmagnið og verða sér úti um hita. Vandamálið hélt áfram næstu daga og höfðu t.d. HS Veitur áhyggjur af því 11. febrúar. Hafði þetta m.a. áhrif á skólastarf í leik- og grunnskólum á Reykjanesi. Næstu daga var píparasveit almannavarna að störfum á Suðurnesjum.

9. febrúar bentu almannavarnayfirvöld á að fólk gæti fengið rafmagnsogna og næstu daga hitablásara.

Unnið var að styrkingu varnargarðshluta L7 og L8 við Grindavík og uppbyggingar L12 þegar eldgosið varð 8. febrúar. Ekki reyndi á varnirnar.

Strax 12. febrúar varaði Veðurstofan við að landris héldi áfram á svæðinu við Svartsengi og kvika héldi áfram að safnast í kvikuhólfinu þar undir. Miklar líkur væru taldar á því að

atburðarásin myndi endurtaka sig eftir nokkrar vikur. Tekið var fram að sama heildarhætta og hættuþættir ættu við um Grindavík og áður.

Sama dag ákvað almannavarnadeild að auka aðgengi íbúa og fyrirtækja til vermætabjörgunar 14.-16. febrúar. Þann dag, þ.e. hinn 12. febrúar, báðu HS Veitur fólk að fara sparlega með heita vatnið.

Hinn 12. febrúar höfðaði Blaðamannafélag Íslands mál gegn íslenska ríkinu og krafðist viðurkenningar á því að félagsmenn þess gætu farið í Grindavík þrátt fyrir ákvarðanir stjórnvalda. Málinu lauk síðar með sátt og í framhaldinu gerði lögreglustjórinn samkomulag við Blaðamannafélagið um aðgengi fjölmiðlamanna.

Ríkislögreglustjóri ákvað að fara af neyðarstigi vegna eldgossins 13. febrúar en þá var búið að lýsa yfir goslokum. Almannavarnastigið var þó á hættustigi vegna áframhaldandi landriss við Svartsengi en það var í gildi í 31 dag. Einnig var farið af neyðarstigi vegna rofs á afhendingu á heitu vatni á Suðurnesjum niður á óvissustig en það var í gildi í 2 daga eða til 15. febrúar.

Ríkislögreglustjóri tók síðan þá ákvörðun að falla frá tilmælum um brottflutning 18. febrúar og átti hún að gilda frá og með 19. febrúar. Sama dag var haldinn íbúafundur í Laugardalshöllinni. Samhliða ákvað lögreglustjórinn að falla frá notkun svokallaðra QR-kóða, sem notaðir höfðu verið á tímabili við úthlutun tíma til vermætabjörgunar íbúa, og í staðinn átti fólk að gefa upp nafn og fjölda í bíl við lokunarpósta.

Daginn eftir eða 20. febrúar tóku gildi nýjar reglur lögreglustjórans á Suðurnesjum um aðgengi að Grindavík. Með ákvörðuninni var Grindvíkingum og þeim sem starfa í Grindavík heimilað að dvelja og starfa í bænum allan sólarhringinn en ekki var mælt með því að dvelja þar á nóttinni. Enn fremur var eftirfarandi upplýsingum komið á framfæri:

- **„Íbúar og starfsmenn fari inn í bæinn á eigin ábyrgð. Hver og einn verður að bera ábyrgð á eigin athöfnum eða athafnaleysi. Lögreglustjóri tekur skýrt fram að Grindavík er ekki staður fyrir barnafólk eða börn að leik.** Þar eru ekki starfræktir skólar og innviðir eru í lamasessi. Stofnlögn heitavatns til bæjarins lekur, að því er talið er undir hrauni, en leitað er bilunar. Það eru tilmæli til fólks að ekki sé hróflað við stillingum heitavatns í húsum. Kalt vatn er ekki komið á og því

ekkert neysluvatn. Aðstæður eru því aðrar en þær sem telja má boðlegar fyrir búsetu í húsum.

- Jarðsprungur eru víða í og við bæinn og sprungur geta opnast án fyrirvara. Hætta er metin töluverð á jarðfalli ofan í sprungur og sprunguhreyfingum. Mótvægisaðgerðir eru og hafa verið í gangi sem felast m.a. í kortlagningu, jarðkönnun, jarðsjármælingum og sjónskoðun.
- Opin svæði í og við Grindavík hafa ekki verið skoðuð sérstaklega. Fólk haldi sig við gangstéttir og götur bæjarins og forðist að fara út á lóðir og önnur opin svæði.
- Grindavík er lokuð öllum öðrum en íbúum bæjarins, starfsmönnum fyrirtækja og þeim sem þurfa að aðstoða íbúa.“

Um 400 einstaklingar fóru í bæinn þann dag.

Á ný var í fréttum fyrirhuguð málsókn íbúa gegn ríkinu vegna aðgangstakmarkana en ekki varð úr henni eftir að bæinn var aftur opnaður.⁶⁷

16. febrúar var mikill leki í heitavatnslögninni í Grindavík sem almannavarnadeild upplýsti um og veitti leiðbeiningar til íbúa Grindavíkur vegna. Stefnt var að því að hleypa köldu vatni á hafnarsvæðið 22. febrúar. Þann dag var Grindavíkurvegur aftur opnaður.

6.7 Rýmingarnar 2. og 16. mars og eldgosíð 16. mars 2024

Hættumatskort Veðurstofunnar var uppfært 15. febrúar en það var með sama hætti fyrir Grindavík og áður. Tekið var fram að líkur á jarðfalli ofan í sprungur og sprunguhreyfingar væru enn þá taldar miklar í Grindavík. Athygli var vakin á því að hættusvæðin væru virk og breytingar gætu orðið með skömmum fyrirvara. Enn á ný var hættumatskortið uppfært 19. febrúar í tengslum við ofangreindar ákvarðanir ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á Suðurnesjum.

21. febrúar kynnti almannavarnadeild stöðuna á jarðkönnun í Grindavík. Þar kom m.a. fram að ljóst væri að jarðkönnun á öllum bænum myndi taka mikinn tíma og enn ríkti óvissa um opin svæði í Grindavík.

⁶⁷ <https://www.visir.is/g/20242532178d/haettir-vid-malsokn-gegn-rikinu-vegna-adgengi-ad-grindavik>.

Dómsmálaráðherra ákvað 23. febrúar að tillögu ríkislögreglustjóra að ráðast í næstu áfanga uppbyggingar varnargarðshluta L9, L10 og L13 og hafist yrði handa við byggingu varnargarðshluta L15.

23. febrúar birti Veðurstofan m.a. líklegar sviðsmyndir fyrir næsta gos. Tekið var fram að þau sem ættu erindi inn á hættusvæðin þyrftu að vera meðvituð um að aðstæður innan þeirra gætu breyst mjög hratt og án fyrirvara. Enn á ný var hættumatskort uppfært 26. febrúar þar sem hættumatsþættinum hraunflæði var bætt við Grindavík og tekið fram að auknar líkur væru á eldgosi og þar með eldgosavá. Sem fyrr var farið yfir líklegar sviðsmyndir. Upplýsingafundur var haldinn fyrir íbúa Grindavíkur 26. febrúar. Þar voru hraunflæðilíkon kynnt sem höfðu verið gerð vegna líklegs hraunflæðis á Reykjanesi. Tekið var fram að ekki væri skynsamlegt að gista í Grindavík. Hættumatskort var uppfært á ný 29. febrúar og 2. mars.

Á blaðamannfundi 29. febrúar með lögreglustjóranum á Suðurnesjum og Blaðamannafélagi Íslands var rætt um aðgangstakmarkanir blaðamanna.⁶⁸

Grindavík og Svartsengið voru rýmd 2. mars þar sem talið var að eldgos gæti hafist þá þegar, sbr. fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 4. mars. Jafnframt kom fram að rýmingarnar hefðu gengið vel, hefðu tekið rúma klukkustund í Grindavíkurbæ og 40 mínútur í Bláa lóninu. Af fréttum verður ráðið að 5-800 manns hafi verið í Bláa lóninu en það hafði verið opnað aftur 4. mars.

Þann 3. mars var síðan tekið fram af hálfu Veðurstofunnar að reikna yrði með því að annað kvikuhlaup gæti átt sér stað næstu daga og áfram væru auknar líkur á eldgosi sem líklegast kæmi upp á svæðinu milli Stóra-Skógafells og Hagafells. Tekið var fram að eldgos gæti hafist með stuttum fyrirvara, jafnvel innan við 30 mínútur.

Í fyrirnefndri fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 4. mars kom einnig fram að lögreglustjórinn hefði tekið þá ákvörðun að hverfa til fyrra horfs hvað varðar aðgengi að framangreindum svæðum. Tekið var fram að ríkislögreglustjóri hefði horfið frá ákvörðun sinni um brottflutning frá og með 19. febrúar. Með hliðsjón af framansögðu hefði lögreglustjórinn ákveðið að heimila Grindvíkingum og þeim sem starfa í Grindavík að

⁶⁸ <https://www.visir.is/g/20242536223d/hart-sott-ad-ulfari-a-fundi-med-bladamonnum>.

dvelja og starfa í bænum allan sólarhringinn þar á meðal að dvelja þar næturlangt en lögreglustjórinn mælti þó ekki með því. Eldgos gæti hafist með skömmum fyrirvara, jafnvel aðeins 30 mínútum. Jafnframt ákvað lögreglustjórinn að mæla fyrir um ákveðnar takmarkanir og koma á framfæri leiðbeiningum sem voru að hluta sambærilegar og áður:

- „Íbúar og starfsmenn fari inn í bæinn á eigin ábyrgð. Hver og einn verður að bera ábyrgð á eigin athöfnum eða athafnaleysi. Lögreglustjóri tekur skýrt fram að Grindavík er ekki staður fyrir barnafólk eða börn að leik. Þar eru ekki starfræktir skólar og innviðir eru í ólestri. Lögreglustjóri mælir ekki með því að fólk dvelji í bænum.
- Jarðsprungur eru víða í og við bæinn og sprungur geta opnast án fyrirfara. Hætta er metin töluverð á jarðfalli ofan í sprungur og sprunguhreyfingum. Mótvægisaðgerðir eru og hafa verið í gangi sem felast m.a. í kortlagningu, jarðkönnun, jarðsjármælingum og sjónskoðun. Þá hafa sprungur verið girtar af.
- Opin svæði í og við Grindavík hafa ekki verið skoðuð sérstaklega. Fólk haldi sig við götur bæjarins og forðist að fara út á lóðir og önnur opin svæði.
- Grindavík er lokuð öllum öðrum en viðbragðsaðilum, íbúum bæjarins, starfsmönnum fyrirtækja bæjarins og þeim sem þurfa að aðstoða íbúa. Fjölmíðlafólk hefur heimild til að fara inn í bæinn með sama hætti og íbúar og starfsmenn fyrirtækja.
- Á starfssvæði Bláa Lónsins, Northern Light Inn og HS Orku er talin mjög mikil hætta á hraunflæði. Um tíma þrengdi að aðkomuleiðum þegar hraun rann yfir Grindavíkurveg og lokaði leiðinni inn að Bláa Lóninu, Northern Light Inn og HS orku. Lagður var vegur yfir ný runnið hraunið og aðkoma um Grindavíkurveg opnuð að nýju.
- Lokunarpóstar eru við Bláalónsveg, Nesveg og Suðurstrandarveg. Þá er ekki hægt að aka Grindavíkurveg inn til Grindavíkur þar sem hraun rann yfir þjóðveginn í eldgosinu 14. janúar sl.“

Ákvörðun lögreglustjórans tók gildi 3. mars og átti að gilda til 10. mars. Ákvörðun lögreglustjórans ásamt takmörkunum og leiðbeiningum var áréttuð í fréttatilkynningu 8. mars en þar kom jafnframt fram að lögreglustjóri gæti ekki ábyrgst öryggi þeirra sem ákvæðu að dvelja næturlangt í Grindavíkurbæ. Gist hefði verið í fimm húsum þá um nóttina.

Hættumatskortið var uppfært á ný 7. og 12. mars þar sem hættan fyrir Grindavík var metin með sama hætti og áður. 14. mars kom síðan fram af hálfu Veðurstofunnar að meiri óvissa væri nú en áður um mögulega tímasetningu á næsta eldgosi.

16. mars hófst fjórða og líklega stærsta eldgosið fram að þeim tíma. Fram kom í fréttatilkynningu lögreglustjórans tveimur dögum síðar á Facebook að fyrirvarinn hefði verið enginn. Grindavík og Bláa lónið voru rýmd en þá voru samkvæmt fréttum 6-700 manns í Bláa lóninu. Síðla kvölds virtist hraun renna hratt í suður í átt að varnargörðum norðan Grindavíkur og vestur í átt að Grindavíkurvegi. Í framhaldinu var hættumatskortið uppfært og hættustig fyrir Grindavík aukið í mikla hættu með fleiri hættumatspáttum metnum í mikilli eða mjög mikilli hættu. Jafnframt var neyðarstigi lýst yfir og gildi það í 18 daga.

Skömmu eftir miðnætti eða 17. mars fór hraun yfir Grindavíkurveg og stefndi í átt að heitavatnslögninni frá Svartsengi.

18. mars var virkni eldgossins nokkuð stöðug og hættumatskortið var uppfært en heildarhættan fyrir Grindavík var áfram metin mjög mikil. Sama niðurstaða var við uppfærslu hættumatskortsins 20. og 25. mars en aukin hætta var þá vegna brennisteinsdíoxíð í andrúmsloftinu.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 18. mars kom m.a. fram að fyrirvari eldgossins að þessu sinni hefði verið enginn en vel hefði tekist að rýma bæði Grindavík og Bláa lónið þar sem fjöldi gesta hefði verið samankominn. Til hefði staðið að landa úr skipum í Grindavíkurhöfn að morgni 18. mars en tekin hefði verið ákvörðun um að heimila það ekki. Hrauntjörn hefði myndast skammt frá enda hraunjaðarsins ofan við Suðurstrandaveg og væri viðbragðsaðilum haldið frá því svæði. Hluti Grindavíkurvegur væri undir hrauni og enn væri hætta á að hraun rynni yfir Suðurstrandaveg. Þá væri mikil brennisteinsmengun á svæðinu. Enn fremur kom fram að aðgangur fyrir fyrirtæki og íbúa í Grindavík yrði endurskoðaður eftir fund viðbragðsaðila daginn eftir. Það væri forsenda fyrir opnun Bláa lónsins og Northern Light Inn að hægt yrði að opna flóttaleið inn á Grindavíkurveg og inn á Reykjanesbraut. Þannig hefði háttað til þegar starfsemi hófst þar að nýju eftir síðasta gos. Lokunarpóstar yrðu við gatnamót Grindavíkurvegar og Reykjanesbrautar, Nesveg og Suðurstrandsveg.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum daginn eftir, þ.e. 19. mars, kom fram að dregið hefði úr virkni gossins og hraunflæði. Lögreglustjórinn hefði tekið þá ákvörðun að heimila Grindavíkum og þeim sem starfa í Grindavík að dvelja og starfa í bænum. Ekki væri mælt með því að fólk dveldi eða starfaði í bænum að næturlagi. Sambærilegar takmarkanir og leiðbeiningar voru settar fram og í fréttatilkynningunni 4. mars.

Um þetta leyti hófst vinna við að hækka varnargarða. 21. mars fór hraun ofan í Melhólsnámu sem hafði verið nýtt í vinnu við varnargarða. Daginn eftir stóð til að fara í að útvíkka námuna til að sækja efni.⁶⁹

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 22. mars kom m.a. fram að það væri mat lögreglustjóra að ógn stafaði af hraunrennsli og gasmengun í Grindavík og inn í Svartsengi og fylgst væri vel með hraunrennsli fyrir ofan Suðurstrandarveg sem ógnaði ekki veginum enn sem komið væri. Þá væri fylgst vel með mengun inn á merktu hættusvæði en hætta á loftmengun gæti ógnað heilsu manna. Lögregla hefði til rannsóknar atvik sem átti sér stað við Bláa lónið 20. mars þar sem starfsmaður hefði þurft að leita sér aðstoðar á sjúkrahúsi vegna gasmengunar og Vinnueftirlitið hefði atvikið jafnframt til skoðunar. Við breytilega vindátt gæti vart talist forsvaranlegt að halda úti starfsemi í Bláa lóninu á meðan eldgos væri enn í gangi og ætti það jafnframt við um aðra starfsemi inni á hættumatskorti Veðurstofunnar. Lögreglustjórinn biðlaði til íbúa Grindavíkur svo og annarra sem ættu hagsmuna að gæta inni á merktu hættusvæði að dvelja þar ekki. Þar gætu skapast aðstæður sem gætu verið lífshættulegar mönnum. Síðan voru eftirfarandi leiðbeiningar og takmarkanir teknar fram ásamt upplýsingum um lokunarpósta:

- „Íbúar og starfsmenn fari inn í bæinn á eigin ábyrgð. Hver og einn verður að bera ábyrgð á eigin athöfnum eða athafnaleysi. Lögreglustjóri tekur skýrt fram að Grindavík er ekki staður fyrir barnafólk eða börn að leik. Þar eru ekki starfræktir skólar og innviðir eru í ólestri. Lögreglustjóri mælir alls ekki með því að íbúar dvelji í bænum.
- Jarðsprungur eru víða í og við bæinn og sprungur geta opnast án fyrirvara. Hætta er á jarðfalli ofan í sprungur og sprunguhreyfingum. Hætta er talin mikil á gasmengun og hraunflæði.
- Mótvægisáðgerðir eru og hafa verið í gangi sem felast m.a. í kortlagningu, jarðkönnun, jarðsjármælingum og sjónskoðun. Þá hafa sprungur verið girtar af.
- Opin svæði í og við Grindavík hafa ekki verið skoðuð sérstaklega. Fólk haldi sig við götur bæjarins og forðist að fara út á lóðir og önnur opin svæði.
- Grindavík er lokuð öllum öðrum en viðbragðsaðilum, íbúum bæjarins, starfsmönnum fyrirtækja bæjarins, verktökum og þeim sem þurfa að aðstoða

⁶⁹ <https://www.visir.is/g/20242546513d/hraun-fossar-ofan-i-melholssnamu-bagalegt-ad-missa-namuna-og>
<https://www.visir.is/g/20242546513d/hraun-fossar-ofan-i-melholssnamu-bagalegt-ad-missa-namuna>.

íbúa. Fjölmíðlafólk hefur heimild til að fara inn í bæinn með sama hætti og íbúar og starfsmenn fyrirtækja.“

Sem fyrr var ekki mælt með því að fólk dveldist í bænum næturlangt og áréttað að lögreglustjórinn gæti ekki ábyrgst öryggi þeirra við núverandi aðstæður. Lögreglustjórinn tók jafnframt fram í fréttatilkynningum 23. til 24. mars og 26. mars sem og 5. apríl, sem birtust á Facebook að lífshættulegar aðstæður gætu skapast.

23. mars var Melhólsnáma að fyllast að hrauni. Í framhaldinu sendi almannavarnadeild tölvubréf á orkugeirann þar sem vakin var athygli á þeirri sviðsmynd að hraun gæti runnið yfir Grindavíkurveg og væri eigendum og rekstraraðilum mikilvægra innviða bent á að huga strax að stöðunni og rekstraröryggi eigin innviða til að minnka áhættu og/eða tjón.

24. mars mælti almannavarnadeild með því að íbúar á Suðurnesjum fylgdust vel með loftgæðum þar sem mikil mengun mældist í Höfnum.

Um þetta leyti var búið að girða af 9 svæði í Grindavík sem voru talin hættuleg.⁷⁰

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 26. mars kom m.a. fram að mat lögreglustjórans á hættum væri óbreytt og áréttað var viðhorf eða viðvörun lögreglustjórans um starfsemi í Bláa lóninu og aðra starfsemi inn á hættusvæði við þessar aðstæður. Jafnframt kom fram að brennisteinsmengun hefði mælst en hún væri óholl mönnum. Mikilvægt væri að dvelja innandyr, loka gluggum og slökkva á loftræstingu. Fyrirtæki og stofnanir þyrftu að huga vel að loftgæðum. Enn á ný var biðlað til fólks að dvelja ekki í Grindavík og sambærilegar leiðbeiningar og takmarkanir voru settar fram og í fréttatilkynningunni 22. mars, þ. á m. að dvelja ekki næturlangt í bænum og lífshættulegar aðstæður gætu skapast.

Sem dæmi um verkefni sem komu upp um þetta leyti og hafa komið upp í tengslum við atburðarásina voru gróðureldar sem þurfti að slökkva.

⁷⁰ <https://www.visir.is/g/20242548020d/niu-svaedi-i-grindavik-girt-af>.

2. apríl voru tveir gígar virkir og hættumatskort Veðurstofunnar hélst óbreytt. 3. apríl var farið af neyðarstigi niður á hættustig sem var í gildi í 56 daga.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 8. apríl, sem einnig er merkt 5. apríl og birtist á þeim degi á heimasíðu almannavarnadeildar og Facebook, kom m.a. fram að mat lögreglustjórans á hættum væri óbreytt og áfram væri hætta talin á loftmengun sem gæti ógnað heilsu manna og áfram væri hætta á gasmengun. Lífshættulegar aðstæður gætu skapast. Sambærilegar leiðbeiningar og takmarkanir voru settar fram á ný. Síðan sagði að það væri ákvörðun Bláa lónsins að hefja starfsemi að nýju að höfðu samráði við lögreglustjóran að morgni laugardags 6. apríl. Í því sambandi var farið yfir mótvægisáðgerðir í Bláa lóninu. Tekið var fram að gestum Bláa lónsins sem og öðrum en viðbragðsaðilum, jarðvísindamönnum, blaðamönnum og þeim sem ynnu inni í Svartsengi væri ekki heimilt að ganga að gosinu frá bílastæðum Bláa lónsins eða frá Grindavíkurvegi.

9. apríl hafði dregið úr krafti eldgossins en hættumatskortið var óbreytt. Síðar gaus aðeins úr einum gíg og var heildarhættan fyrir Grindavík lækkuð niður í töluverða 16. apríl. Þrátt fyrir að eldgos væri enn í gangi voru merki um, eins og Veðurstofan tók fram 19. apríl, annað kvikuhlaup á næstu dögum og vikum og var hættumatskort uppfært. Heildarhættan fyrir Grindavík var áfram töluverð en 23. apríl var hættan lækkuð niður í litlar. Hættustigið var svo aftur hækkað vegna mikils hraunflæðis 30. apríl.

9. apríl var farið á ný yfir stöðuna á jarðkönnun í Grindavík en þá hafði verið unnið að henni í um tvo mánuði. Kom fram að endanleg ákvörðun um mótvægisáðgerðir væri í höndum Grindavíkurbæjar. Upplýsingar úr jarðkönnun yrðu notaðar til að ákveða mótvægisáðgerðir.

12. apríl tilkynnti almannavarnadeild að hún myndi greiða umfram orkunotkun vegna aðgerða í Grindavík til varna frostsKemmdum.

15. apríl var tilkynnt að eftir að úttekt almannavarnadeildar og píparasveitar á vegum hennar lyki, félli niður eftirlit almannavarnadeildar með fasteignum og væru eigendur beðnir um að nálgast húslykla sína.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 23. apríl var m.a. vísað í nýjustu upplýsingar frá Veðurstofunni og sambærilegar leiðbeiningar og takmarkanir og áður voru að mestu áréttáðar en þar var nú vísað í íbúa, starfsmenn og gesti sem og tekið fram:

- „Til skoðunar er að hleypa gestum í skipulögðum hópum inn á veitingastaði bæjarins.
- Ekki þykir tímabært af öryggisástæðum að hleypa ferðamönnum að gosstöðvunum. Hættur í og við virka gíginn eru: Jarðfall ofan í sprungu, sprunguhreyfingar, gosopnum án fyrirvara, hraunflæði, gjóska og gasmengun. Hætta á framangreindu er talin mjög mikil.“

Hrauntunga úr eldgosinu teygði sig yfir varnargarð 27. apríl.⁷¹

Dómsmálaráðherra ákvað 6. maí að tillögu ríkislögreglustjóra að ráðist yrði sem fyrst í viðbætur við varnargarðana í Grindavík, m.a. með gerð L12b.

Samkvæmt hættumatskorti Veðurstofunnar, sem tók gildi 7. maí, var Grindavík áfram metin í mikilli hættu.

Eldgosinu lauk 8. maí.

Sama dag gaf lögreglustjórinn á Suðurnesjum út fréttatilkynningu. Áfram var í gildi bann við að ganga inn á gossvæðið frá Bláa lóninu og Grindavíkurvegi öðrum en viðbragðsaðilum, jarðvísindamönnum og einstaklingum á vegum Bláðamannafélags Íslands með vísan til samkomulags félagsins við lögreglustjórann á Suðurnesjum. Tekið var fram að á hættustundu væri lögreglustjóra heimilt að vísa á brott eða fjarlægja fólk af hættusvæði en þetta var jafnframt tekið fram í síðari fréttatilkynningum. Þá væri þeim sem ættu erindi inn á svæðið bent á að athuga upplýsingar um loftgæði. Enn fremur var þar að finna að mestu sambærilegar leiðbeiningar og takmarkanir að því undanskildu að ekki var tekið fram að til skoðunar væri að hleypa gestum í skipulögðum hópum inn á veitingastaði. Þá var sem fyrr ekki mælt með því að fólk dveldist næturlangt í Grindavík og áréttáð að lögreglustjórinn gæti ekki ábyrgst öryggi þeirra við núverandi aðstæður.

⁷¹ <https://www.visir.is/g/20242562773d/hraun-mjakast-yfir-varnar-gard>.

6.8 Rýmingin og eldgosið 29. maí 2024

Veðurstofan tók fram 10. maí að auknar líkur væru á nýju kvikuhlaupi og öðru eldgosi næstu daga og var nýtt hættumatskort gefið út þar sem hættan fyrir Grindavík var metin mikil.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 16. maí kom m.a. fram að Bláa lónið hefði hafið starfsemi á ný og farið yfir mótvægisaðgerðir þar. Áfram var bannað að ganga að gosinu frá Bláa lóninu og Grindavíkurvegi nema viðbragðsaðilum, hópi vísindamanna og einstaklingum á vegum Bláðamannafélags Íslands samkvæmt samkomulagi við lögreglustjóran. Þá voru leiðbeiningar og takmarkanir sambærilegar og áður, þ. á m. að Grindavík væri lokuð öllum öðrum en viðbragðsaðilum, íbúum bæjarins, starfsmönnum Grindavíkurbæjar, fyrirtækja, verktökum og þeim sem þyrftu að aðstoða íbúa. Fjölmíðlafólk hefði heimild til að fara inn í bæinn með sama hætti og íbúar og starfsmenn fyrirtækja en ekki þætti tímabært að hleypa ferðamönnum inn.

17. maí fór Veðurstofan yfir líklegar sviðsmyndir og tók fram að fyrirvarinn gæti orðið mjög skammur. Hættan í Grindavík var áfram metin mikil samkvæmt uppfærðu hættumatskorti.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 21. maí var vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar og sambærilegar leiðbeiningar og takmarkanir teknar fram og fyrr. Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 28. maí var vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar þann dag þar sem Grindavík var enn metin í mikilli hættu. Enn á ný voru leiðbeiningar og takmarkanir sambærilegar og áður en í þetta sinn var eftirfarandi undirstrikað og var þeirri framsetningu fylgt í síðari fréttatilkynningum um skeið:

„Lögreglustjóri tekur skýrt fram að Grindavík er ekki staður fyrir barnafólk eða börn að leik. Þar eru ekki starfræktir skólar og innviðir eru í ólestri. Lögreglustjóri mælir alls ekki með því að íbúar dvelji í bænum.“

Eldgos hófst síðan 29. maí á svipuðum slóðum og fyrri gos. Neyðarstigi var lýst yfir af hálfu ríkislögreglustjóra og var það í gildi í 2 daga. Gossprungan var rúmlega 1 km að lengd.

Síðar um daginn fór hraunið að nálgast og að lokum rann það yfir Grindavíkurveg. Þá féll niður rafmagnstenging í Grindavík. Í uppfærðu hættumati var Grindavík metin í mikilli hættu og var hættan á gjóskufalli og gosopnun innan svæðisins sem og hraunflæðis talin hafa aukist.

Grindavík, Bláa lónið og orkuverið í Svartsengi voru rýmd fyrir hádegi 29. maí, sbr. fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum og almannavarnadeildar þann dag. Fram kom að rýmingin hefði gengið vel. Þó dveldu enn þrír íbúar í Grindavík þrátt fyrir tilmæli viðbragðsaðila um að koma sér út úr bænum. Lögreglustjórinn tók fram að slík viðbrögð væru ekki til eftirbreytni en ekki hefði komið til þess að lögregla hefði beitt valdi í þessum aðgerðum. Þá kom fram að fréttamönnum og blaðamönnum hefði verið hleypt nærri eldstöðvunum í fylgd viðbragðsaðila. Þeir væru með viðeigandi búnað og blaðamannapassa samkvæmt samkomulagi Bláðamannafélags Íslands við lögreglustjórann. Hamfararsvæðið væri að öðru leyti lokað öðrum en viðbragðsaðilum.

Strax daginn eftir dró verulega úr virkni eldgossins en heildarhættan fyrir Grindavík var áfram sú sama samkvæmt uppfærðu hættumatskorti 31. maí. Þann dag var hættan færð niður á hættustig og var það í gildi í 22 daga. Hið sama átti við í uppfærðum hættumatskortum Veðurstofunnar 4., 7., 13. og 18. júní.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 31. maí kom fram að hluti Nesvegjar hefði farið undir hraun og hraun hefði runnið yfir Grindavíkurveg fyrir ofan bæinn. Þrengt hefði að aðkomuleiðum að Bláa lóninu og væri það lokað við þessar aðstæður. Íbúum væri heimilt að fara inn í bæinn en lögreglustjóri mælti þó ekki með því.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 1. júní kom m.a. fram að starfsemi Bláa lónsins myndi opna daginn eftir en svæðið hefði verið rýmt þegar eldgosið hófst 29. maí. Auk þess að minnast á mótvægisáðgerðir í Bláa lóninu tók lögreglustjórinn fram að hann hefði farið yfir öryggismál með sínum viðbragðsaðilum og öryggisstjórum Bláa lónsins. Flóttaleiðir væru nú tvær frá Bláa lóninu en hraun hefði runnið yfir Bláalónsveg og Nesveg sem hefði verið önnur tveggja flóttaleiða frá lóninu. Hefði nú verið bætt úr því í samstarfi Bláa lónsins og HS Orku en einbreiður malarvegur frá Svartsengi tengist Nesvegi vestan Grindavíkur. Þessi malarvegur væri lokaður fyrir almennri umferð. Sem fyrr keyrðu gestir og starfsmenn Bláa lónsins Reykjanesbraut og síðan Grindavíkurveg inn að lóninu. Áfram var öðrum en ákveðnum aðilum bannað að ganga að gossvæðinu frá Bláa lóninu og Grindavíkurvegi. Í fréttatilkynningunni sagði að með vísan til 23. gr. laga um almannavarnir væru takmarkanir en ekki aðrar en að framan greindi.

Þess skal getið að 1. júní tóku lög nr. 40/2024 um framkvæmanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ gildi en markmið þeirra er m.a. að tryggja skilvirka og hagkvæma úrlausn viðfangsefna vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ. Var framkvæmdanefnd skipuð sem tók yfir ákveðin verkefni m.a. af bæjarstjórn Grindavíkurbæjar og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 4. júní var vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar, að starfsemi Bláa lónsins hefði hafist á ný, að unnið væri að því að leggja veg yfir hraun sem hefði runnið yfir Nesveg og Bláalónsveg og vinna væri hafin við að koma rafmagni á Grindavík. Áfram var bannað að ganga inn á gossvæðið. Þá voru sambærilegar leiðbeiningar og takmarkanir settar fram og í fréttatilkynningunni 28. maí.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 7. júní var á ný vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar og var þar að finna að mestu sambærilegar upplýsingar og frá 4. júní að öðru leyti en að komin væri á vegatenging frá Bláalónsvegi inn á Nesveg en sú leið væri enn sem komið aðeins opin fyrir verktaka og viðbragðsaðila.

Hraun fór aðeins yfir varnargarð 8. júní en engin sjáanlega merki voru þó um hreyfingu hraunsins samkvæmt skoðun lögreglumanna samkvæmt færslu í aðgerðagrunni. Þá fór hraun yfir Grindavíkurveg samkvæmt fréttatilkynningu lögreglustjórans á Facebook.

Dómsmálaráðherra ákvað 11. júní að tillögu ríkislögreglustjóra að ráðist yrði sem fyrst í viðbætur við varnargarð L1.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 14. júní var aftur vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar og að mestu sambærilegum upplýsingum, leiðbeiningum og takmörkunum komið á framfæri og áður en tekið var fram að umferð til og frá Bláa lóninu væri um Nesveg og Bláalónsveg. Álagið á vegina væri mikið og óvenjulegt enda ófært um Grindavíkurveg þar sem hraun flæddi yfir veginn.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 20. júní var vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar og að mestu sambærilegum upplýsingum, leiðbeiningum og takmörkunum komið á framfæri og áður auk þess að taka m.a. fram að ekki væri æskilegt að stunda útivist á ákveðnum svæðum.

20. júní vall hraunspýja yfir varnargarð og hraunkælingu var beitt.⁷² Unnið var að hraunkælingu við varnargarðana.

Eldgosinu lauk síðan 22. júní og í uppfærðu hættumatskorti tveimur dögum síðar var hættan í Grindavík lækkuð niður í töluverða. Þann dag var almannavarnastig fært niður í óvissustig sem var í gildi í 32 daga.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 24. júní var fjallað um lok eldgossins og nýtt hættumatskort Veðurstofunnar. Tekið var fram að unnið væri að því að opna leið um Grindavíkurveg til Grindavíkur. Þá voru upplýsingar, leiðbeiningar og takmarkanir að mestu leyti með sambærilegum hætti og áður.

6.9 Rýmingin og eldgosið 22. ágúst 2024

Landris í Svartsengi hélt áfram og með auknum hraða 28. júní.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 3. júlí var vísað í uppfært almannavarnastig ríkislögreglustjóra, sem var óvissustig, og hættumatskort Veðurstofunnar, þar sem hættan var metin töluverð í Grindavík. Tekið var fram að starfsemi hefði hafist í Bláa lóninu og Northern Light Inn og tekist hefði að koma á vegatengingu þangað um Grindavíkurveg. Jafnframt að viðbragðsaðilum, hópum vísindamanna og einstaklinga á vegum Bláðamannafélags Íslands, með vísan til samkomulags félagsins við lögreglustjórann, væri heimilt að fara inn fyrir lokunarpósta við Nesveg, Blaalónsveg og Suðurstrandarveg en vakin væri athygli á því að inn á merkt vinnusvæði færi fólk ekki nema með samþykki þeirra sem stjórna þar aðgerðum. Þá voru að hluta veittar sambærilegar leiðbeiningar og upplýsingar og áður en bætt við:

„Gosstöðvarnar og hraunið sem runnið hefur er ekki aðgengilegt fyrir ferðamenn en aðstaða til að leggja ökutækjum eru ekki fyrir hendi á og við Grindavíkurveg við núverandi aðstæður.“

⁷² <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2024-06-20-hraun-vellur-yfir-varnargard-og-hraunkaelingu-beitt-a-ny-416152>.

Enn fremur var komið á framfæri upplýsingum um stjórn, skipulag og framkvæmd verkefna af hálfu framkvæmdanefndar. Sem fyrr var farið yfir lokunarpósta sem og flóttaleiðir frá Grindavík og viðvörunarflautur. Áfram var mælt gegn því að fólk dveldi næturlangt í Grindavík.

Á þessum tíma kom fram að framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavík vildi fara strax í viðgerðir svo unnt væri að opna bæinn á ný.

Dómsmálaráðherra ákvað 8. júlí að tillögu ríkislögreglustjóra að ráðist yrði sem fyrst í viðbætur við varnargarðana við Svartsengi með hækkun á varnargörðunum L1 og L2 og gerð varnargarða L1b og L1c auk hækkunar og breytingar á varnargarði L6. Einnig að undirbúa varnargarð L7 og flytja efni að fyrirhugaðri staðsetningu L17.

Veðurstofan tók fram 16. júlí að nýjustu greiningar bentu til þess að gosvirknin væri að færast sunnar og nær Grindavík með hverjum atburði. Jafnframt að jarðhræringar hefðu valdið umtalsverðum sprunguhreyfingum innan Grindavíkur. Í uppfærðu hættumatskorti, þar sem hættan í Grindavík var metin töluverð, kom fram að hættan á gosopnun, hraunflæði og gasmengun væri nú metin töluverð.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 17. júlí var vísað til breytts almannavarnastigs ríkislögreglustjóra, sem var óvissustig, og uppfærðs hættumatskorts Veðurstofunnar. Að öðru leyti var upplýsingagjöfin, leiðbeiningar og takmarkanir sambærileg við fréttatilkynninguna 3. júlí.

23. júlí fór Veðurstofan yfir sviðsmyndir og tók m.a. fram að reynslan hefði sýnt að ekki væri útilokað að gossprunga opnast innan Grindavíkur. Líkur væru á nýju kvikuhlaupi og jafnvel eldgosi á næstu tveimur til þremur vikum. Var hættumatskort uppfært og hættan í Grindavík metin mikil. Daginn eftir eða 24. júlí var almannavarnastig fært af óvissustigi upp í hættustig vegna kvikusöfnunar undir Svartsengi. Var hættustigið í gildi í 29 daga.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 24. júlí var vísað til þessara breytinga. Upplýsingagjöf, leiðbeiningar og takmarkanir voru með sambærilegum hætti og áður en í þetta sinn var eftirfarandi undirstrikað:

„Jarðsprungur eru víða í og við bæinn og sprungur geta opnast án fyrirvara. Í Grindavík er talin mjög mikil hættu á jarðfalli ofan í sprungur, sprunguhreyfingum, hraunflæði og gasmengun. Gosopnun innan Grindavíkur er ekki útilokuð.“

Á þessum tíma voru um 250-300 manns að starfa í Grindavík á hverjum degi og gisti í um 50-60 húsum.

Á næstu dögum kom m.a. fram af hálfu Veðurstofunnar að kvikusöfnun og landris héldi áfram og skjálftavirknin hefði aukist lítillega, sbr. tilkynningar 26. og 29. júlí. Í uppfærðu hættumatskorti 30. júlí var hættan fyrir Grindavík metin óbreytt, þ.e. mikil.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 31. júlí var vísað í uppfært hættumatskorts Veðurstofunnar og með vísan til upplýsinga á heimasíðu Veðurstofunnar var tekið fram að tilefni væri til að hafa áhyggjur af því að hraun gæti náð inn fyrir varnargarða við Grindavík. Möguleiki væri á að hraun sem kæmi upp úr gosopi norðan varnargarða ofan bæjarins gæti leitað ofan í sprungukerfi sunnan Hagafells og leitt hraunstraum inn fyrir bæjarmörkin. Ekki væri hægt að útiloka að gossprungu gæti opnast inn í Grindavík. Upplýsingagjöf, leiðbeiningar og takmarkanir voru að öðru leyti með sambærilegum hætti og áður. Einnig kom fram að gisti hefði verið í 34 húsum undanfarna nótt og tekið fram að lögreglustjórinn mælti ekki með því og gæti ekki ábyrgst öryggi þeirra við núverandi aðstæður.

2. ágúst tók Veðurstofan fram að vísbendingar væru um að það myndi styttest í næsta kvikuhlaup og jafnvel eldgos og 6. ágúst fór stofnunin yfir sviðsmyndir. Var hættan fyrir Grindavík metin mikil. Hún gerði slíkt hið sama 13. ágúst og var hættumatskortið óbreytt.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 7. ágúst var vísað í almannavarnastig ríkislögreglustjóra og uppfært hættumatskort Veðurstofunnar. Upplýsingagjöf, leiðbeiningar og takmarkanir voru sambærilegar og í fyrri fréttatilkynningu. Þá hafði verið dvalið í 34 húsum undanfarna nótt. Í fréttatilkynningu 14. ágúst var enn á ný vísað í uppfært hættumatskorts Veðurstofunnar og var upplýsingagjöfin, leiðbeiningar og takmarkanir sambærilegar og áður. Þá hafði verið gisti í 24 húsum undanfarna nótt.

Haft var eftir lögreglustjóranum í fréttum 14. ágúst að hann mælti eindregið gegn því að fólk dveldi í Grindavík nú þegar búist væri við að gos hæfist á hverri stundu. Óásættanleg áhætta væri talin vera fyrir hendi í hluta bæjarins. Dvalið hefði verið í um 24 húsum þar á meðal í þeim hluta bæjarins þar sem óásættanlega áhætta var talin vera fyrir hendi.⁷³ 17. ágúst kom fram í fréttum að barnaverndaryfirvöld fylgdust með þeim fjölskyldum sem dveldu með börn í bænum.⁷⁴

Dómsmálaráðherra ákvað 16. ágúst að tillögu ríkislögreglustjóra að ráðast sem fyrst í frekari viðbætur við varnargarð L6 í Svartsengi og efnisflutning á lager í skarðinu við Selháls og veitti heimild til að byggja varnargarð L17.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 21. ágúst var enn á ný vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar þar sem hættumatið var óbreytt. Upplýsingagjöfin, leiðbeiningar og takmarkanir voru sambærilegar og áður. Þá hafði verið gist í 22 húsum undanfarna nótt.

Áköf skjálftahrina hófst kl. 20:49 hinn 22. ágúst og skömmu síðar varð eldgos. Þann dag var almannavarnastig fært upp í neyðarstig sem var í gildi í 1 dag en var þá fært niður í hættustig sem var í gildi í 14 daga. Grindavík og Bláa lónið voru rýmd. Um 1.300 manns voru í og við Bláa lónið samkvæmt fréttum.⁷⁵

Hraunflæði í átt að Grindavíkurvegi hafði að mestu stöðvast daginn eftir og ekkert benti til þess að virknin kæmi til með að færast suður í átt að Grindavík. Þá fór verulega að draga úr krafti gossins og hættumatskort var uppfært 24. ágúst þar sem hættan í Grindavík var metin töluverð.

Veðurstofan tók fram 26. ágúst að allar mælingar sýndu að þetta eldgos væri það stærsta á svæðinu frá því að jarðhræringar hófust haustið 2023.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans sama dag eða 26. ágúst kom fram að þetta gos væri það stærsta á Sundhnúkagígaröðinni til þessa. Tekið var fram að almannavarnastig hefði verið fært niður á hættustig og vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar. Eins kom fram að virk sprengja frá tímum heræfinga Bandaríkjahers á Reykjanesi hefði fundist nærri

⁷³ <https://www.visir.is/g/20242607860d/ottast-um-velferd-ibua-og-hofdar-til-skynsemi-theirra>.

⁷⁴ <https://www.visir.is/g/20242608926d/fylgjast-naid-med-barnafjolskyldum-i-grindavik>.

⁷⁵ <https://www.visir.is/g/20242611291d/um-1.300-manns-i-og-vid-blaa-lonid-thegar-gosid-hofst>.

gönguleið sunnan Reykjanesbrautar sem hefði verið sprengd. Fjallað var nánar um það svæði, sem var nýtt til æfinga Bandaríkjahersog hvað hefði fundist á því í gegnum tíðina, s.s. fallbyssukúlur, og vakin athygli á hættu á svæðinu fyrir þá sem færu um það. Þá var tekið fram að það væru tilmæli lögreglustjórans til ferðapjónustuaðila og þeirra sem veittu erlendum ferðamönnum upplýsingar að koma þessum staðreyndum á framfæri við ferðamenn. Ferðamenn skyldu halda sig við merktar gönguleiðir og slóða. Gosstöðvarnar væru ekki aðgengilegar fyrir ferðmenn við núverandi aðstæður. Þá gætti mengunar frá gosi og gróðureldum og loftgæði nær gosstöðvum væru slæm. Ferðamenn væru ekki allir skynsamir og skunduðu með börn sín inn á hættuleg svæði en það ættu þeir aldrei að gera. Skipulögð bílastæði væru ekki fyrir hendi eða útsýnisstaðir. Ökumenn ættu ekki að leggja bílum á og við Reykjanesbraut. Við ákveðnar aðstæður gæti komið til frekari takmarkana á umferð um Grindavíkurveg. Enn fremur kom fram að opið væri í Bláa lónið og Northern Light Inn. Að öðru leyti voru leiðbeiningar og takmarkanir sambærilegar og áður.

Hættumat Veðurstofunnar fyrir Grindavík var metið óbreytt 29. ágúst sem og 3. og 5. september. Þá hafði farið að draga úr krafti gossins. Vísbendingar voru þó um að landris væri að hefjast á ný í Svartsengi.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 4. september var vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar og að almannavarnastigið væri komið á hættustig. Athygli ferðamanna var vakin á viðvörunarskiltum við helstu útsýnisstaði og farið yfir hættur á ákveðnum svæðum í tengslum við sprengjur og fallbyssukúlur. Tilmæli voru gefin til ferðapjónustuaðila og þeirra sem veittu erlendum ferðamönnum upplýsingar að koma þessu á framfæri. Nauðsynlegt væri að vekja athygli á þessum staðreyndum nú þegar erlendir ferðamenn streymdu inn á Reykjanesið til berja gosið augum. Gosstöðvarnar væru ekki aðgengilegar ferðamönnum við núverandi aðstæður. Upplýsingagjöf, leiðbeiningar og takmarkanir voru að mestu sambærilegar og frá fyrri fréttatilkynningu en nú var hætt að undirstrika hættur vegna sprungna. Jafnframt kom fram að ferðamenn inni á hættusvæði væru þar á eigin ábyrgð og var haldið áfram að gera það í öðrum fréttatilkynningum í september.

Eldgosinu lauk 5. september en þá hafði það staðið yfir í 14 daga. Daginn eftir var almannavarnastig fært niður í óvissustig.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans sama dag var vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar. Upplýsingagjöf, leiðbeiningar og takmarkanir voru að öðru leyti sambærilegar og daginn áður.

Í tengslum við breytt almannavarnastig, þar sem það var fært niður á óvissustig, gaf lögreglustjórinn út fréttatilkynningu 7. september. Upplýsingagjöf, leiðbeiningar og takmarkanir voru að öðru leyti sambærilegar og áður.

Tveimur dögum síðar eða 9. september tók lögreglustjórinn fram í fréttatilkynningu að af gefnu tilefni væri ekki öruggt að hleypa fólki inn í íþróttahúsið Hópið miðað við ástand hússins þann dag. Það yrði ekki hægt nema húsið yrði metið öruggt af þar til bærum aðilum. Enn fremur tók lögreglustjórinn fram að jarðvísindamenn hafi ekki getað sagt fyrir um með nákvæmum hætti hvar upptök eldgosa yrðu. Veðurstofan hefði lýst því yfir að eldgos gæti hafist þá þegar og gæti það tímabil staðið yfir í margar vikur. Síðan sagði:

„Við þær aðstæður er vandséð að unnt sé tryggja öryggi fólks með fullnægjandi hætti. Lögreglustjóri hefur hingað til, með afgerandi hætti, varað við hættum á svæðinu. Það hefur hann gert reglulega í fréttatilkynningum og í viðtölum. Einstaklingar fara inn á svæðið á eigin ábyrgð.“

Jafnframt kom fram að unnið væri að því að gera Grindavíkurbæ öruggan fyrir gesti og gangandi. Vonast væri til að hægt yrði að opna helstu leiðir til og frá Grindavík við óbreytt ástand. Menn þyrftu þó að hafa í huga að loka gæti þurft sömu akstursleiðum við aðsteðjandi hættu án nokkurs fyrirvara. Aðstæður væru og yrðu áfram krefjandi í og við Grindavík fyrir viðbragðsaðila. Enn fremur var tekið fram að út frá Reykjanesbraut og Grindavíkurvegi væru engin skipulögð svæði til að taka á móti ferðamönnum til að njóta eldgosa frá útsýnisstað. Auk framangreinds var rakið að meðal verkefna framkvæmdanefndar vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ væri gerð áhættumats fyrir þéttbýli í Grindavíkurbæ í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Lögreglustjóri byndi vonir við að það liti dagsins ljós fljótlega.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 11. september var vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar frá deginum áður. Á ný var vakin athygli ferðarmanna á viðvörunarskiltum við helstu útsýnisstaði og hættum á þeim svæðum með sambærilegum hætti og áður.

Aftur var gefin út fréttatilkynning 18. september og vísað í nýtt hættumatskort Veðurstofunnar frá deginum áður. Upplýsingagjöf, leiðbeiningar og tilmæli voru með sambærilegum hætti og í fyrri tilkynningum. Hið sama átti við í fréttatilkynningu lögreglustjórans 20. september og 1. október sem og 4. október en þá var vísað í óbreytt hættumat Veðurstofunnar.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 17. október var enn á ný vísað í óbreytt hættumat Veðurstofunnar og upplýsingar um að líkur færu að aukast á kvikuinnskoti og mögulegu eldgosi. Þá var vitnað til ákvörðunar framkvæmdarnefndar vegna jarðhræringa í Grindavík um að opna bæinn mánudaginn 21. október kl. 06:00. Í því sambandi var tekið fram að við óvissustig virkjast ekki valdheimildir lögreglustjóra samkvæmt almannavörnum. Jafnframt var tekið fram að á grundvelli áhættumats yrði almennt umferð hleypt inn í Grindavík. Gert yrði ráð fyrir því að nefndin sendi frá sér fréttatilkynningu um framangreint og þær hættur sem bæri að varast innan sveitarfélagsins þegar nær drægi opnun. Enn fremur var tekið fram:

„Opin svæði í nágrenni bæjarins eru viðsjárverð og hafa ekki verið skoðuð sérstaklega. Lögreglustjóri mælir alls ekki með því að fólk gangi á fjallið Þorbjörn, Hagafell eða önnur nærliggjandi fjöll. Opnar sprungur liggja við Nesveg og á Hópsnesi. Ferðamenn eru á eigin ábyrgð í náttúru Íslands. Þá eru svæði norðan bæjarmarkanna varasöm. Íbúar, starfsmenn og aðrir sem dvelja inn á hættusvæði gera það á eigin ábyrgð. Hver og einn verður að bera ábyrgð á eigin athöfnum eða athafnaleysi. Lögreglustjóri tekur fram að Grindavík er ekki ákjósanlegur staður fyrir barnafólk eða börn að leik. Þar er ekkert skóla- og íþróttastarf.“

6.10 Áframhald atburðarásarinnar: gosin 20. nóvember 2024, 1. apríl og 16. júlí 2025

6.10.1 Eldgosið 20. nóvember 2024

Þrátt fyrir að umboð starfshópsins nái ekki til síðar til kominna atburða þá hefur atburðarásin haldið áfram og þykir rétt að stikla á stóru um hana. Aftur fór að kræla á landrasi og kvikusöfnun en Veðurstofan taldi óvissu vera um tímasetningar. Til að mynda tók Veðurstofan fram 19. nóvember að ólíklegt væri að gysi í nóvember en daginn eftir, þ.e. 20. nóvember, varð sjöunda gosið sem varði til 8. desember (þegar síðast sást virkni) eða í síðasta lagi 9. desember 2024. Viðvörðun barst úr borholukerfi HS Orku um hálf tíma áður

en gos varð. Eins og áður fór almannavarnastig á neyðarstig en farið var af því 22. nóvember.

Í fréttatilkynningu 21. nóvember áréttaði lögreglustjórinn ýmislegt frá fréttatilkynningunni 17. október. Í henni var fjallað um rýminguna á Grindavík 20. nóvember. Jafnframt kom fram að hraunið hefði náð að Njarðvíkuræðinni, heitavatnslögninni frá Svartsengi til Fitja í Reykjanesbæ. Lögnin lægi í jörðu og talið væri að hún væri vel varin. Þá kom lögreglustjórinn aftur á ákveðnum takmörkunum og setti fram leiðbeiningar í anda þess sem áður hafði verið gert. Sambærilegar takmarkanir og leiðbeiningar voru kynntar í fréttatilkynningu lögreglustjórans daginn eftir. 21. nóvember fór þjónustuhús á bifreiðastæði Bláa lónsins undir hraun og hraun huldi mestallt bílstæði Bláa lónsins.⁷⁶

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 25. nóvember kom m.a. fram að lögreglustjórinn hefði í samráði við framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavík ákveðið að auka aðgengi að Grindavík. Í annarri fréttatilkynningu sama dag voru takmarkanir og leiðbeiningar settar fram með svipuðum hætti og áður en fram kom að Grindavík væri opin fyrir almenna umferð. Sambærilegar upplýsingar komu fram í fréttatilkynningum 27. og 29. nóvember. Í fréttatilkynningu 4. desember var vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar, að opið væri fyrir umferð í Grindavík og stefnt væri að opnun Bláa lónsins og Northern Light Inn 6. desember 2024. Í fréttatilkynningu 10. desember var tilkynnt um lok gossins, að farið hefði verið niður á óvissustig 9. desember og hættumatskort Veðurstofunnar uppfært. Í fréttatilkynningu 20. desember var vísað í uppfært hættumatskort Veðurstofunnar og að Grindavík væri áfram opin. Í fréttatilkynningu 7. janúar 2025 virðist hafa verið létt meira á leiðbeiningum og takmörkunum og 15. janúar að nýjustu gögn Veðurstofunnar bentu til þess að líkurnar á eldgosi færu á ný að aukast. Þá var vísað í kvikusöfnun og nýjasta hættumatskort Veðurstofunnar í fréttatilkynningu 30. janúar sem og í annarri fréttatilkynningu þann dag í áhættumat framkvæmdarnefndar og ríkislögreglustjóra.

6.10.2 Eldgosið 1. apríl 2025

Almannavarnastig var hækkað í hættustig vegna aukinna líkna á nýju eldgosi á Sundhnúkagígaröðinni 30. janúar 2025. Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 31. janúar var farið yfir að almannavarnastig hefði hækkað á ný í hættustig og gefið hefði verið út nýtt hættumatskort Veðurstofunnar. Hið sama átti við í fréttatilkynningum 11. og 20. febrúar.

⁷⁶ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2024-11-21-ferdamenn-vid-hraunjadarinn-428281>.

Áhættumat framkvæmdanefndar í samvinnu við ríkislögreglustjóra var uppfært 22. febrúar. Veittar voru enn frekari upplýsingar um hættur í fréttatilkynningum 24. og 25. febrúar sem og 4., 11., 20. og 26. mars en áhættumat var uppfært 10. mars. Í þessum síðari fréttatilkynningum var vikið að áhættumati framkvæmdanefndar í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Lokaskýrsla vegna jarðkönnunar í Grindavík var kynnt 31. mars og 3. apríl.

Gos hófst 1. apríl 2025 og stóð yfir í um 6 klst. sem gerði það að stysta gosinu í goshrinunni. Farið var af hættustigi niður í óvissustig 8. apríl og nýtt áhættumat gefið út 9. apríl 2025.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 22. apríl 2025 var fjallað um breytt almannavarnastig og uppfært hættumatskort sem og áhættumat framkvæmdarnefndar í samvinnu við ríkislögreglustjóra.

6.10.3 Eldgosið 16. júlí 2025

Nýtt áhættumat var birt 2. júlí 2025 með vísan til nýs hættumats Veðurstofunnar 18. júní en þá var almannavarnastigið óvissustig. Há áhætta var metin fyrir ytri aðila og ferðamenn til að nóttu til þar sem þeir þekkja ekki aðstæður og til viðbragðs eins vel en aðrir hópar voru í miðlungs áhættu. Sama dag, þ.e. 2. júlí, birti lögreglustjórinn á Suðurnesjum fréttatilkynningu þar sem tekið var fram að landris og skjálftavirkni héldi áfram og mögulegur atburður væri að líkindum síðsumars eða um haustið.

Samkvæmt fréttatilkynningu almannavarnadeildar var farið upp á hættustig um tvö leytið að nóttu 16. júlí vegna þess að kvikuhlaup hefði hafist og áköf skjálftahrina væri á Sundhnúkagígaröðinni.

Kl. 03:54 að nóttu 16. júlí 2025 hófst eldgos og farið var upp á neyðarstig. Var þetta 9. gosið á Sundhnúkagígaröðinni frá því í desember 2023 og það 12. í heild að meðtöldum gosunum í eldstöðvarkerfi Fagradalsfjalls. Grindavík og Bláa lónið voru rýmd en þar voru um 300 manns. Gossprungan varð að lokum tæplega 2,5 km. Minni sprunga opnaðist síðan vestan við Fagradalsfjall. Innviðum var ekki ógnað af gossprungunum.

Aftur var farið niður á hættustig um átta að kveldi 16. júlí samkvæmt fréttatilkynningu almannavarnadeildar vegna þess að dregið hafði úr eldgosinu og mestu hætturnar voru metnar af gróðureldum og brennisteinsdíoxíðs í lofti. Varð gasmengunin mjög mikil í Njarðvík og teygði sig alla leið á Vestfirði.⁷⁰ Gosmóðan náði yfir höfuðborgarsvæðið og víða um land.⁷⁷ Veðurstofan uppfærði hættumatskort sitt þar sem hættan í Grindavík og við Svartsengi var metin nokkur. Gosmóðan varði áfram í rúma viku eftir gosið og sums staðar lengur.⁷⁸

Grindavík var aftur opnuð fyrir íbúa og starfsmenn fyrirtækja í bænum síðar um kvöldið 16. júlí en ferðamönnum og almenning var ekki heimilað að fara til Grindavíkur, sbr. fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 16. júlí 2025. Bláa lónið og Northern Light Inn voru opnuð. Var áréttað í fréttatilkynningunni að íbúar og starfsmenn dvelji inn á hættusvæði á eigin ábyrgð og hver og einn verði að bera ábyrgð á eigin athöfnum og athafnarleysi. Þá var í fréttatilkynningunni vísað til gagnlegra heimasíðna.

Þeirri ákvörðun lögreglustjórans að heimila ferðamönnum og almenningi ekki að vera í Grindavík var mótmælt við lokunarpósta 17. júlí 2025 af fólki sem taldi að ákvörðunin fæli í sér mismunun á milli Grindavíkur og Bláa lónsins sem hefði verið opnað ferðamönnum.⁷⁹ Byggði ákvörðunin á því að munur væri á áhættumati Grindavíkur og Bláa lónsins í drögum að áhættumati fyrir framkvæmdanefndina.⁸⁴ Grunnforsendumunur væri á jarðlögum og öðrum jarðfræðilegum aðstæðum í Grindavík og á svæði Bláa lónsins. Aftur bárust fréttir af mögulegum málarekstri en í þetta sinn voru það eigendur lítilla og meðalstórra fyrirtækja í Grindavík sem hugðust leita skaðabóta vegna lokunar Grindavíkur fyrir ferðamönnum og almenningi. Lögreglustjórinn hafði þó opnað Grindavík fyrir ferðamönnum og almenningi 17. júlí með vísan til uppfærðs áhættumats fyrir þennan hóp einstaklinga.⁸⁰

Eldgosinu lauk 5. ágúst 2025. Jarðskjálftahrinur héldu þó áfram.⁸¹

⁷⁷<https://www.visir.is/g/20252753152d/gosmodan-liggur-thett-yfir-hofud-borgar-svaedinu-og-vid-kvaemir-hvattir-til-ad-vara-sig>.

⁷⁸ <https://www.vedur.is/um-vi/frettir/kvikuhaup-er-hafid-a-sundhnuksgigarodinni>.

⁷⁹<https://www.ruv.is/frettir/innlent/2025-07-17-telja-mismunun-felast-i-akvordunum-logreglu-og-almannavarna-448921>.

⁸⁰ <https://www.visir.is/g/20252752806d/maelirinn-fullur-hja-rekstraradilum-i-grindavik-sem-aetla-i-hart>.

⁸¹ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2025-08-06-hatt-i-40-skjalftar-i-hrinunni-a-reykjaneshrygg-450260>

Eftir það kom lengsta goshléið í atburðarásinni og mesta kvikusöfnun varð frá upphafi eldgosanna á Sundahnúgagígároðunni.⁸² Þegar þetta er ritað hafði ekki gosið á ný.

Í lok sumars 2025 voru 870 manns með lögheimili í Grindavík, þar af um fjórðungur erlendir ríkisborgarar og 24 börn á skólaaldri, samkvæmt upplýsingum sem komu fram á fundi með framkvæmdanefndinni. Talið hefur verið að staðan í dag veki upp spurningar um hvort börn efnaminni foreldra séu í bænum nú sem og að viðkvæmir hópar sæki í ódýrara húsnæði.

6.11 Ýmsar aðgerðir ríkisstjórnarinnar

Þótt ýmsar aðgerðir ríkisstjórnarinnar til að taka á þeim fjölpætta vanda sem skapaðist vegna jarðhræringanna á Reykjanesskaga falla utan við umboð og afmörkun starfshópsins þykir rétt að geta þeirra helstu hér samhengisins vegna. Ekki er um tæmandi talningu að ræða.⁸³

- 800 börn á leik- og grunnskólaaldri og um 260 nemendur á framhaldsskólaaldri voru í Grindavíkurbæ þegar íbúum var gert að rýma hinn 10. nóvember 2023. Unnið var að því að leik- og grunnskólabörn kæmust í skóla sem fyrst. Meðal annars var komið á fót safnskólum í Reykjavík fyrir grindvísk börn. Í lok mars 2024 tók bæjarstjórn Grindavíkur þá ákvörðun að skólaganga barna yrði í hverfis-skólum næsta skólaárið en safnskólar voru ekki metnir álitlegur kostur til lengri tíma.
- Þegar Grindavík var rýmd bjuggu 18 einstaklingar á hjúkrunarheimilinu Víðihlíð í Grindavík. Þeir voru fyrst fluttir á Heilbrigðisstofnun Suðurnesja og svo ákveðin hjúkrunarheimili. Unnið var að því í framhaldinu að fjölga hjúkrunarrýmum.
- Samþykkt voru lög nr. 114/2023 um breytingu á lögum um almennar íbúðir og lögum um húsnæðismál til að veita ákveðnum leigufélögum stofnframlög til að kaupa íbúðir til að mæta húsnæðisvandanum.

⁸²<https://www.ruv.is/frettir/innlent/2026-03-16-mesta-kvika-fra-upphafi-eldgosanna-a-sundhnuksgigarodinni-469971>.

⁸³ Samantektin byggir að verulega leiti á áðurnefndri skýrslu forsætisráðherra.

- 27. nóvember 2023 voru samþykkt lög nr. 87/2023 um tímabundinn stuðning til greiðslu launa vegna náttúruhamfara í Grindavíkurbæ.
- 20. desember 2023 voru samþykkt lög nr. 94/2023 um sértækan húsnæðisstuðning sem hafði að geyma úrræði um tímabundinn húsnæðisstuðning.
- 23. febrúar 2024 voru samþykkt lög nr. 16/2024, sbr. einnig reglugerð nr. 311/2024, en Fasteignafélaginu Þórkötlum var komið á fót á grundvelli þeirra laga 27. febrúar s.á. Þórkötla hefur keypt stærstan hluta af íbúðum í Grindavík. Útlit er fyrir að kostnaður af kaupnum sé allt að 75 milljarðar kr.
- 23. febrúar 2024 voru samþykkt lög nr. 15/2024 um tímabundinn rekstrarstuðning vegna náttúruhamfara í Grindavíkurbæ. Einnig var gripið til þriggja tímabundinna úrræða vegna skattgreiðslna.
- Gert var samkomulag við m.a. viðskiptabankana um niðurfellingu vaxta og verðbóta af húsnæðislánum.
- Sérstakt þjónustuteymi var sett á laggirnar í júní 2024 á grundvelli laga nr. 40/2024 til að veita samþættan og markvissan sálfélagslegan stuðning við íbúa Grindavíkur.
- Lög nr. 74/2024 um Afurðasjóð Grindavíkurbæjar tóku í gildi í júlí 2024 en markmið þeirra var að treysta áframhaldandi atvinnustarfsemi í Grindavík.

Þá hafa aðgerðir ríkisstjórnarinnar vegna atburðarásarinnar haldið áfram eftir að því tímabili lauk sem starfshópurinn er með til skoðunar, þ.e. 7. nóvember 2024.

7. Heildstæð áhættustýring

7.1. Inngangur

Árangursrík áhættustýring er hornsteinninn viðnámsþróttar samfélaga. Byggja þarf upp áfallapol þeirra svæða sem eru útsett fyrir náttúruhamförum með heildstæðri áhættustýringu. Núgildandi lög um almannavarnir nr. 82/2008 leggja eftirlitsskyldu á herðar ríkislögreglustjóra með gerð hættumats í samráði við almannavarnanefndir. Jafnframt ber ríkislögreglustjóra að hafa eftirliti með gerð viðbragðsáætlana, sem og að kanna áfallapol í samvinnu við ráðuneyti, stofnanir og lögreglustjóra. Í athugasemd við 2. mgr. 7. gr. frumvarps til laga um almannavarnir kemur fram að í því sem í lögunum er kallað hættumat felist að skipulega sé gerð grein fyrir mati á aðstæðum, líkum á að hætta kunni að skapast vegna þeirra og hvaða afleiðingar það kunni að hafa. Þar er einnig tekið fram að hættumat sé grundvöllur viðbragðsáætlana.⁸⁴ Það sem í lögunum er kallað hættumat er því það sem í dag er almennt kallað áhættumat.

Íslensk hugtakanotkun varðandi áhættustýringu hefur verið í mikilli þróun frá því lögin um almannavarnir voru sett. Árin 2017-2018 var orðasafn almannavarna unnið af breiðum hópi sérfræðinga innan viðbragðskerfisins með hliðsjón af alþjóðlegum orðasöfnum.⁸⁵ Þar voru hugtök þýdd, skýrð og uppfærð miðað við þá þróun sem hafði átt sér stað í fræðum um áhættustýringu og almannavarnir. Þó að hugtakið áhættumat komi ekki fram í lögunum, er kveðið á um skyldu um gerð þess konar mats í því sem þar er kallað hættumat. Á yfirstandandi löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til nýrra almannavarnalaga og er þar stuðst við hugtakið áhættumat. Í stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum frá mars 2021, kafla 3.4 *Áhættugreining og könnun áfallapols*,⁸⁶ er tekið fram að mikilvægt sé að vinna eftir viðurkenndum aðferðum í áhættustýringu, þ. á m. gerð áhættumats. Viðurkenndar aðferðir áhættustýringar eða svokölluð heildstæð áhættustýring fer fram í hringrásarkerfi, þ.e. hvert stig hringrásarinnar leiðir til hins næsta, svo vinnunni fleytir sífellt fram en er aldrei lokið. Eftirfarandi eru lykilþættir heildstæðrar áhættustýringar.

⁸⁴ <https://www.almannavarnir.is/almannavarnir/hugtok/>

⁸⁵ <https://www.almannavarnir.is/almannavarnir/hugtok/>

⁸⁶ <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Stefna%20stj%C3%B3rnvalda%20%C3%AD%20almannavarna-%20og%20%C3%B6ryggism%C3%A1lum.pdf>

7.2 Lykilþættir heildstæðrar áhættustýringar

7.2.1 Hættumat og áhættugreining

Fyrsta skrefið í hringrásinni er að bera kennsl á og skilja þær hættur sem steðja að með gerð hættumats (e. *hazard assessment* eða *threat assessment*). Þegar hættumat hefur verið unnið er hver og ein hætta greind, þ.e. ráðist í gagnasöfnun, líkanagerð og sviðsmyndauppsetningu yfirvofandi hættu. Með öðrum orðum er unnin áhættugreining (e. *risk analysis*).

Veðurstofa Íslands hefur séð um gerð hættumata vegna jarðhræringanna á Reykjanesi og eru þau gögn forsenda frekari áhættugreiningar.

7.2.2 Áhættumat og áfallapol

Þegar hætta hefur verið greind er gert svokallað áhættumat. Þá eru lagt mat á *hversu líklegt er að hættan raungerist* og *hverjar afleiðingar hennar yrðu* út frá þeim greiningargögnum sem lögð eru til grundvallar. Áhættumat felur iðulega í sér eftirfarandi:

Áhætta = [Sviðsmynd, líkur, afleiðingar].

Áhættumat getur líka farið fram sem sérstakt mat á *áfallapoli*. Þegar áfallapol er metið er ekki horft á aðstæður út frá stökum ógnum heldur er litið til þess hvað geti talist ásættanlegur viðnámsþróttur kerfisins. Með því er núverandi geta kerfis til að takast á við tiltekið umfang röskunar metið og borið saman við það sem talið er vera lágmarks áfallapol. Sé núverandi geta kerfisins minni en það sem talist getur ásættanlegt er metið hvaða úrbætur þurfi að gera til að ná a.m.k. lágmarksgetu. Til stendur að ráðast í þessa vinnu en í stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum er tekið fram að tímabært sé að uppfæra áhættuskoðun almannavarna og vinna að samræmdu áhættumati bæði innan tiltekinna svæða og á landsvísu.

7.2.3 Viðbragðsáætlanir, fyrirbyggjandi og skaðaminnkandi aðgerðir

Þegar áhættumat liggur fyrir er það lagt til grundvallar við ákvarðanatöku. Í almannavarnaástandi þarf oft að taka ákvarðanir mjög hratt og þá er góð fyrirbyggjandi

greining og mat á aðstæðum mikilvægt haldreipi fyrir stjórnendur. Áður en neyðarástand brestur á þarf að nýta áhættumatið til að skoða hvaða fyrirbyggjandi og skaðaminnkandi aðgerðir sé hægt að fara í til að draga úr verstu afleiðingum yfirvofandi hættu. Styrking innviða, svo sem bygging varnargarða, er dæmi um slíkar aðgerðir. Félagslegar íhlutanir eins og aukið upplýsingaflæði eða þjónusta við tiltekna borgara eru einnig hluti af fyrirbyggjandi og skaðaminnkandi aðgerðum. Þær aðgerðir sem ekki er talið skynsamlegt að gera fyrirbyggjandi en nauðsynlegt er að fara í raungerist hætta skulu tilgreindar í viðbragðsáætlun. Viðbragðsáætlun er virkjuð þegar aðstæður eru með þeim hætti að hættuástand sé yfirvofandi eða nú þegar orðið.

7.2.4 Innleiðing

Vel útfærð áætlun er aðeins árangursrík ef hún er framkvæmd. Í innleiðingarfasa er fyrirbyggjandi og skaðaminnkandi aðgerðum forgangsraðað og þær inntar af hendi eftir því sem fjármagn og aðstæður leyfa. Innleiðing krefst samræmingar milli ólíkra stjórnvalda, samráðs við íbúa svæðisins og alla viðbragðsaðila. Henni fylgja ýmis konar framkvæmdir, þjálfun og æfingar, hvort sem er á hamfaratíma eða við dagsdaglegar aðstæður.

7.2.5 Eftirlit með hættum og endurmat áhættu

Áhætta þróast með tímanum sem og þær aðstæður, bæði náttúrulegar aðstæður og samfélagslegar, sem hafa áhrif á umfang hennar. Mikilvægt er að hafa rauneftirlit með hættum og endurmeta reglulega þá áhættu sem þær hafa í för með sér. Verði eftirlit með hættu til þess að upphaflegt hættumat breytist, þá þarf að fara í gegnum öll ofangreind stig áhættustýringar með það að leiðarljósi. Eftirlit með hættu getur m.a. falist í skjálftavirkniskynjurum, gervitunglamyndum, eftirlitsflugi, loftgæðamælingum og fleira. Einnig þarf að skoða hvort fyrirbyggjandi og skaðaminnkandi aðgerðir hafi skilað tilskyldum árangri, hvort breyta þurfi aðgerðum eða láta af þeim.

7.2.6 Endurskoðun eftir virkjun viðbragðs

Hafi hætta raungerst og neyðarástand skapast ber að endurskoða áhættustýringarferlið og nýta þann lærdóm í áframhaldandi hringrás. Styrkja þarf það verklag sem vel hefur reynst og gera úrbætur á þeim þáttum sem betur mátti fara. Af þessum sökum er mjög mikilvægt að haldnir séu rýnifundir þar sem viðbragðsaðilum og öðrum þátttakendum er

frjálst að segja frá sinni upplifun og reynslu. Niðurstöður endurskoðunar skal nýta inn í alla fasa áhættugreiningar. Gagnrýnið og skilvirkt endurskoðunarferli tryggir að heilstæð hringrás áhættustýringar sé árangursrík og í samræmi við umfang og aðstæður hverju sinni.

8. Hættumat, könnun á áfallapoli og viðbragðsáætlun

8.1 Hættumat samkvæmt 16. gr. almannavarnalaga

8.1.1 Skylda til gerð hættumats

Almannavarnanefnd og lögreglustjóra er skylt að gera *hættumat* í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Jafnframt er sveitarfélögum og lögreglustjórum skylt í samvinnu við ríkislögreglustjóra að kanna *áfallapol* í umdæmi sínu og gera *viðbragðsáætlanir* í samræmi við *hættumat* í umdæmi þeirra. Gerð er nánari grein fyrir *hættumati* í athugasemdum við 7. gr. almannavarnalaga en þar segir:

„Í hættumati felst að gerð er skipulega grein fyrir mati á aðstæðum, líkum á því að hætta kunni að skapast vegna þeirra og hvaða afleiðingar það kunni að hafa. Hættumat er grundvöllur viðbragðsáætlana sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða eignatjóni.“

Af almannavarnalögum verður ráðið að almannavarnanefnd, sveitarfélögum og lögreglustjórum beri í samvinnu við ríkislögreglustjóra að kanna áfallapol og gera hættumat í umdæmi sínu sem mynda síðan grundvöll fyrir viðbragðsáætlanir, þ.e. áætlanir um hvernig beri að bregðast við þeim hættum sem greindar eru í hættumatinu, sbr. einnig 1. gr. reglugerðar nr. 323/2010 um gerð viðbragðsáætlana. Í hættumati skuli gera:

- skipulega grein fyrir *aðstæðum*;
- *líkum* á því að *hætta* kunni skapast vegna aðstæðnanna; og
- *afleiðingum* sem það kunni að hafa.

Almannavarnasvið ríkislögreglustjóra vann leiðbeiningar fyrir greiningu á áhættu og áfallapoli í sveitarfélagi sem birt var í október 2021 sem og samsvarandi eyðublað. Þar kemur m.a. fram að þekking á áhættu og áfallapoli sé nauðsynleg til að draga úr líkum á að óæskileg atvik eigi sér stað og til að minnka afleiðingar þess, ef það verður. Auka þurfi vitund á áhættu og viðkvæmni.

Áður hefur verið vikið að því að hugtakanotkun almannavarnalaga og fræða um öryggis- og áhættustýringu fellur ekki alveg saman. Með hættumati í 16. gr. er átt við það sem í dag er kallað áhættumat í fræðunum. Hættumat Veðurstofunnar er þó hættumat í réttum skilningi þess orðs í fræðunum, þ.e. ekki í skilningi 16. gr. almannavarnalaga. Hafa verður það í huga.

Þá má geta þess að þegar rannsóknarnefnd almannavarna var til var henni m.a. ætlað að kynna sér hættumöt og rannsaka hvernig viðbragðsáætlanir og viðbrögð reyndust í framkvæmd, sbr. athugasemdir við IX. kafla almannavarnalaga.

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *skerpt verði á hugtakanotkun* til samræmis við fræðin um áhættustýringar og almannavarnir. *Æskilegt er að skýr skilgreining fylgi lykilhugtökum á borð við hættumat, áhættumat og mat á áfallapoli.* Í því sambandi mætti styðjast við hugtaka- eða orðasafn almannavarna.

8.1.2 Svar bæjarstjóra um gerð hættumats

Starfshópurinn óskaði eftir því 27. júní 2025 að bæjarstjórn Grindavíkur léti í té afrit af hættumati sem kynni að hafa verið unnið samkvæmt 10. og 16. gr. almannavarnalaga. Í svari bæjarstjóra 1. september s.á. var vísað til langtímahættumats Veðurstofu Íslands fyrir Reykjanesskaga vestan Kleifarvatns frá júní 2023. Tekið var fram að skýrslan væri greinargóð um helstu hættur sem stafað geta af eldgosavá á Reykjanesi og mögulegar mótvægisáðgerðir. Skýrslan hefði verið kynnt af sérfræðingum Veðurstofunnar á fundi almannavarnanefndar Grindavíkur sem haldinn hefði verið 23. ágúst 2023.

Í svarinu var jafnframt tekið fram að lögreglustjórinn á Suðurnesjum gæfi reglulega út fréttatilkynningar um almannavarnastig og fleira er varðar aðstæður í og við Grindavík. Með þessum fréttatilkynningum hafi fylgt hættumatskort Veðurstofunnar. Lengst af hafi þéttbýlið Grindavík og aðliggjandi svæði verið aðgreint í fimm flokka m.t.t. hættustigs, allt frá mikilli hættu til mjög mikillar hættu. Þess skal getið að heildarhættan á hættumatskortum Veðurstofunnar framan af fyrir þéttbýlið Grindavík var frá töluverðri hættu og upp úr. Jafnframt segir í svarinu að Veðurstofan hafi uppfært og gefið út hættumatskort oftar en 100 sinnum síðan 20. nóvember 2023. Frá og með 15. apríl 2025 hafi Veðurstofan byggt hættumatskort upp af þremur einingum, þ.e. viðvörunarstig eldstöðvarkerfis, kortlagningu á hættum og völdum athugunarsvæðum. Veðurstofan hafi tekið fram að hættumatskortin taki ekki tillit til þeirrar áhættu sem felist í því fara inn á

svæðin sem tilgreind séu en bendi á áhættumat framkvæmdanefndar vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ og tilmæli lögreglustjórans á Suðurnesjum.

Þá er tekið fram í svarinu að almannavarnanefnd Grindavíkur hafi ekki komið að gerð þessara hættumatskorta eða gefið út sérstakt hættumat enda hafi verið litið svo á að hættumatskort Veðurstofunnar fullnægi þörfum alls almannavarnakerfisins á Reykjanesi og þar með samfélagsins í Grindavík.

8.1.3 Ályktanir starfshóps um gerð hættumats

Samkvæmt 3. mgr. 10. gr. almannavarnalaga ber almannavarnanefnd og viðeigandi lögreglustjóra að vinna að gerð hættumats og framkvæma prófanir á viðbragðsáætlunum í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Af athugasemdum við ákvæðið verður ráðið að ekki sé nóg að gera hættumat heldur beri að endurskoða það. Af 1. mgr. 16. gr. leiðir síðan að sveitarfélög og lögreglustjóri í samvinnu við ríkislögreglustjóra skulu kanna áfallapol í umdæmi sínu og gera viðbragðsáætlun í samræmi við hættumat.

Ekki verður séð af svari bæjarstjóra að almannavarnanefnd Grindavíkur hafi unnið hættumat sem hafi síðan orðið grundvöllur að gerð viðbragðsáætlunarinnar. Sé það réttur skilningur kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *framvegis verði unnið hættumat í skilningi laga sem viðbragðsáætlun er síðan unnin í samræmi við*. Þá kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að ríkislögreglustjóri, í samræmi við eftirlits- og samvinnuhlutverk sitt, hugi að því að aðrar *almannavarnanefndir vinni hættumat í samræmi við lagaskyldur* þar um.

Starfshópurinn tekur þó fram að ekki verði séð að skortur á upphaflegu hættumati, reynist það vera rétt, hafi komið að sök. Í því sambandi hefur einnig þýðingu að áður hafði gosið í Fagradalsfjallskerfinu.

Af svari bæjarstjóra verður enn fremur ráðið að ekki hafi verið fram *endurskoðun hættumats* af hálfu almannavarnanefndar Grindavíkur. Aftur á móti hafi Veðurstofan unnið skýrslu um langtímahættumat fyrir svæðið frá júní 2023. Í því sambandi vekur starfshópurinn athygli á því að viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík er frá árinu 2021 og var uppfærð árið síðar eða einu til tveimur árum áður en langtímahættumat Veðurstofunnar var unnið. Það hættumat gat því ekki verið grundvöllur fyrir gerð

viðbragðsáætlunarinnar eins og lög gera ráð fyrir. Hið sama á við um hættumatskort Veðurstofunnar. Hættumöt Veðurstofunnar kunna þó að hafa dregið úr þörfinni á að almannavarnanefnd Grindavíkur endurskoðaði hættumat enda voru aðgerðir almennt byggðar á þeim. Þó minnir starfshópurinn á ólíka notkun hugtaka í almannavarnalögum og í fræðunum um annars vegar hættumöt og áhættumöt. Hættumat Veðurstofunnar er, sem fyrr greinir, ekki áhættumat í skilningi fræðanna og 16. gr. laganna.

Í ljósi framangreinds kemur starfshópurinn jafnframt þeirri **ábendingu** á framfæri að *almannavarnalög mættu taka af skarið með það hvort og þá að hvaða marki almannavarnanefndir megi styðjast við önnur hættumöt í stað þess hættumats sem lögin gera ráð fyrir að þær og viðeigandi lögreglustjóri vinni í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Í því sambandi minnir starfshópurinn á að Veðurstofan getur unnið hættumat samkvæmt beiðni stjórnvalda, sbr. 13. tölul. 3. gr. laga nr. 70/2008 um Veðurstofu Íslands. Þá minnir starfshópurinn á ólíka notkun hugtaka í almannavarnalögum og í fræðunum um annars vegar hættumöt og áhættumöt. Hættumat Veðurstofunnar er ekki áhættumat í skilningi fræðanna en lýsing á hættumati í lögskýringargögnum bendir til þess að það mat sé í anda áhættumats samkvæmt fræðunum.*

8.1.4 Svar lögreglustjórans um könnun á áfallapolí

Í 1. mgr. 16. gr. almannavarnalaga segir að sveitarfélög, stofnanir á þeirra vegum og viðeigandi lögreglustjóri skulu, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallapol í umdæmi sínu. Af þessu tilefni óskaði starfshópurinn eftir því í bréfi sínu til lögreglustjórans á Suðurnesjum 10. desember 2023 að fá upplýsingar um hvaða könnun hefði verið gerð á áfallapolí í umdæminu, sbr. 1. mgr. 16. gr. almannavarnalaga, og fá afrit af henni lægi hún fyrir.

Í svari lögreglustjórans 18. ágúst 2025 kemur fram að áfallapol í umdæmum hafi verið í höndum sveitarfélaganna á svæðinu og það hafi ekki verið kannað nægilega. Sveitarfélögin á Suðurnesjum hefðu ákveðið að fara sameiginlega í það verkefni að kanna áfallapol í umdæmum þeirra og stæði það verkefni enn yfir. Tvö sveitarfélaganna hefðu nú þegar hafið vinnuna og fundað um það nokkrum sinnum. Verkefnið þætti þó flókið og erfitt og skapalón almannavarnadeild hefði þótt gallað og ekki nægilega skýrt í framsetningu. Almannavarnafulltrúi hefði verið ráðinn til að aðstoða við vinnuna en vegna langvarandi neyðarástands hefði tími hans farið í að bregðast við í neyðaraðgerðum. Eins hefði ákveðin breyting átt sér stað innan almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra sem leiddi til þess að verkefnið hefði verið sett á ís en fyrir lægi að það færi fljótlega aftur af stað.

Af framangreindu verður ráðið að ákveðin vinna hafi farið fram í a.m.k. tveimur sveitarfélögum á Suðurnesjum en áfallapol hafi að mati lögreglustjórans ekki enn verið kannað nægilega. Þá liggi fyrir að vinna við þá könnun fari fljótlega aftur í gang.

Í því ljósi kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að sú vinna fari fram og að því marki sem skortir á að áfallapol hafi verið kannað í öðrum sveitarfélögum landsins að ríkislögreglustjóri beini því til þeirra að vinna slíkt áfallapol í samræmi við 1. mgr. 16. gr. almannavarnalaga.

8.2 Viðbragðsáætlun

8.2.1 Inntak viðbragðsáætlunar

Fyrir liggur viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík sem er undirrituð og gefin út 15. júní 2022 sem var uppfærsla á viðbragðsáætlun árið á undan.

Af samspili 15. og 16. gr. almannavarnalaga verður, eins og áður hefur komið fram, ráðið að viðbragðsáætlanir skulu m.a. fjalla um:

1. Skipulagningu aðgerða;
2. Viðbúnað viðbragðsaðila, m.a. liðsafla, þjálfun liðsafla og útbúnað og stjórnsýsluviðbúnað;
3. Samgöngur og fjarskipti;
4. Framkvæmd ráðstafana á hættustundu;
5. Samhæfing og stjórn aðgerða viðbragðsaðila og annarra aðila;
6. Áfallahjálp og aðstoð við þolendur;
7. Hagvarnir, birgðir og neyðarflutninga til og frá landi.

Fjallað er nánar um efni og gerð viðbragðsáætlana í reglugerð nr. 323/2010 um gerð viðbragðsáætlana. Í 3. gr. hennar er mælt fyrir um fleiri atriði sem þurfa að koma fram í viðbragðsáætlun en þau eru:

1. Inngangur þar sem m.a. er gerð grein fyrir viðeigandi lögum og þeim forsendum sem viðbragðsáætlun byggir á;

2. Skilgreiningar á hugtökum;
3. Upplýsingar um staðhætti;
4. Stigskipting viðbragðsáætlunar í óvissu-, hættu- og neyðarstig;
5. Hverjir teljist til viðbragðsaðila, hlutverk þeirra, viðbrögð og starfssvæði;
6. Hvernig staðið skuli að boðun viðbragðsaðila;
7. Hver taki ákvörðun um virkjun viðbragðsáætlunar;
8. Breytingasaga viðbragðsáætlunar.

Fyrir liggur, sem fyrr segir, viðbragðsáætlun Grindavíkur vegna eldgoss. Af hálfu lögreglustjórans á Suðurnesjum hefur þannig verið gerð aðgengileg Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík, drög 1.1, 1. júní 2022, sem felur samkvæmt breytingasögunni í sér minniháttar lagfæringar. Voru íbúar í Grindavík 3.585 í apríl 2022 samkvæmt henni.

Viðbragðsáætlunin hefst á inngangi þar sem vísað er til almannavarnalaga og 6. gr. lögreglulaga. Starfshópurinn **vekur athygli á því hvort ástæða sé til að vísa í inngangi til framangreindrar reglugerða, sbr. vísun 3. gr. reglugerðarinnar til viðeigandi laga.**

Í viðbragðsáætluninni er fjallað ítarlega um staðhætti, þ. á m. jarðsöguna, eins og gert er ráð fyrir í 3. gr. reglugerðarinnar. Þá er fjallað um þá þætti sem eru líklegastir til að verða fyrir áhrifum vegna eldgoss. Því næst er farið yfir skilgreiningar á hugtökum, hverjir geti virkjað áætlunina og boðun viðbragðsaðila eftir almannavarnastigi, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Þá er fjallað um stjórnkerfið, þ.e. aðgerða- og vettvangsstjórn og samhæfingarstöð, skipun og hlutverk hvernar einingar. Farið er yfir verkþáttastjóra. Eins er fjallað um samskipti við fjölmiðla. Fjallað er um starfssvæði, þ. á m. fjöldahjálparstöð, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Í 7. kafla viðbragðsáætlunar er að finna rýmingaráætlun og lokunarpósta og greiningu flóttaleiða. Í 8. kafla er síðan fjallað um verkefni einstakra viðbragðsaðila eftir ólíkum almannavarnastigum, þ. á m. verkefni Rauða krossins, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Í 9. kafla er fjallað um skipulag fjarskipta, sbr. almannavarnalög. Þar á eftir er fjallað um kort og að lokum breytingasögu viðbragðsáætlunar, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar.

Af framangreindu er **ljóst að viðbragsáætlunin er í samræmi við 3. gr. reglugerðar nr. 323/2010.** Þá verður ekki betur séð en að viðbragðsáætlunin sé einnig í samræmi við 15. og 16. gr. almannavarnalaga.

Nú eru að auki til Verklags, vinnureglur og gátlisti AST vegna rýmingar í Grindavík og Svartsengi og hliðstæðar reglur VST. Einnig er til verklag við gangsetningu viðvörunarflautu

í Grindavík. Þá er til ýmislegt annað verklag hjá aðgerða- og vettvangsstjórn. Enn fremur er til Fjarskiptaplan fyrir Grindavík. Starfshópurinn telur að það sé til marks um **vönduð vinnubrögð**.

Framangreint verklag var ekki til þegar rýmt var árið 2023.

8.2.2 Æfing viðbragðsáætlunar

Í 2. mgr. 17. gr. almannavarnalaga segir að þegar viðbragðsáætlun hefur verið staðfest og afhent ríkislögreglustjóra skuli hún æfð eftir því sem frekast er kostur. Af því tilefni beindi starfshópurinn fyrirspurn til lögreglustjórans á Suðurnesjum hvort fyrirbyggjandi viðbragðsáætlun hefði verið æfð.

Í svari lögreglustjórans kemur m.a. fram að viðbragðsáætlunin hafi ekki verið formlega æfð. Sveitarfélagið Grindavík hafi þó verið með innri æfingu við rýmingu á leikskólum vorið 2023 auk þess sem haldin hafi verið skrifborðsæfing þeirra aðila sem komu að rýmingu Grindavíkur á sínum tíma. Eins hafi viðbragðsáætlun um rýmingu hjúkunarheimilisins Víðihlíð verið æfð á svipuðum tíma. Þetta ætti þó eingöngu við um þá viðbragðsaðila sem væru staðsettir í Grindavík, þ.e. slökkviliðið og björgunarsveitina Þorbjörn. Eftir rýminguna 10. nóvember 2023 hafi mánaðarlega verið haldnar innri æfingar í tengslum við flautuprófanir í Grindavík eftir innra verklagi um rýmingar sem var sett á fyrir aðgerða- og vettvangsstjórn. Þær hafi gefist vel. Þá segir að viðbragðsáætlun vegna eldgosa í Grindavík sé í raun og veru áætlun sem taki á fyrstu viðbrögðum og daga eftir fyrsta viðbragð. Hún ætti í raun ekki við í dag en hún miðaði við 3000-4000 manna samfélag í fullum rekstri.

Af framangreindu verður ráðið að ákveðin æfing hafi farið fram á viðbragðsáætluninni sem og öðrum viðbrögðum. Í því ljósi, inntaki viðbragðsáætlana og framsetningar almannavarnalaga gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við *æfingu viðbragðsáætlunar út frá 2. mgr. 17. gr. almannavarnalaga*. Þá telur starfshópurinn að það sé til marks um **vönduð vinnubrögð** að *æfa reglulega flautuprófanir* eins og gert hefur verið eftir rýminguna 10. nóvember 2023. Jafnframt er það til marks um **vönduð vinnubrögð** að verklag um rýmingar hafi verið aðlagðar að breyttum aðstæðum. Verklagið varð þó ekki til fyrr en mitt árið 2024.

Starfshópurinn tekur fram að hann hefur ekki haft aðgang að öðrum ætlunum, s.s. aðgerðaáætlunum, sem kunna að hafa gegnt sambærilegu hlutverki og viðbragðsáætlun eða verið þeim til fyllingar á síðari stigum atburðarásarinnar og getur því ekki lagt mat á þær að öðru leyti en því sem segir almennt um framkvæmd rýminga í 12. kafla.

8.3 Rýming á heilu sveitarfélagi og langvarandi neyðarástand

Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík byggir fyrst og fremst á viðbrögðum við skammvinnri hættu en ekki *langvarandi hættustund* eða *síendurteknum atburði* eins og raunin hefur verið í Grindavík undanfarin ár. Hefur verið þörf á því að halda úti vettvangs- og aðgerðastjórn í langan tíma, þ.e. í meira en eitt ár, og eftir atvikum með sólarhringsvakt.

Vegna framangreinds kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að tilefni kunni að vera til að *skoða hvort aðlaga þurfi sambærilegar viðbragðsáætlanir að langvarandi hættustund eða endurteknum atburðum* eða hvort rétt sé að bregðast við með þeim hætti að grípa til annars skipulags þegar viðbragðsáætlun er úr sér gengin. Við þær aðstæður færi vel á því að almannavarnalög fjölluðu þá um annars konar áætlanir, s.s. aðgerðaáætlanir. Enn fremur kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að tekið verði til skoðunar hvort *endurskoða þurfi sambærilegar viðbragðsáætlanir reyni á rýmingu á heilu sveitarfélagi eða stærri hluta þess en fyrirliggjandi áætlun gerir ráð fyrir*.

Af þeim upplýsingum sem starfshópurinn hefur verður ráðið að *almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi fengið ýmis verkefni í fangið sem hafi ekki fallið undir starfssviði þess*, a.m.k. ekki kjarna þess. Sviðsábyrgð hafi í sumum tilvikum verið óskýr eða aðrir ábyrgir aðilar ekki verið í stakk búnir til að leysa sín verkefni. Hafi sum þessara verkefna lotið meir að uppbyggingu í Grindavík en almannavarnaviðbrögðum. Framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ hafi síðar tekið við a.m.k. hluta þessara verkefna. Í einhverjum tilvikum kann að vera að skilin á milli viðbragðs og uppbyggingar séu óljós. Með hliðsjón af því kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að metið verði hvort tilefni sé til að *endurskoða almannavarnalög eða viðbragðsáætlanir með tilliti til þeirra verkefna sem kunna að koma upp sem varða a.m.k. öðrum þræði uppbyggingu þegar um langvarandi ástand er að ræða, a.m.k. af þeirri stærðagráðu sem hér um ræðir. Einnig að sviðsábyrgð sé skýr og ráðuneyti, stofnanir og sveitarfélög séu meðvituð um sviðsábyrgð sína í almannavarnaástandi*. Sjá í þessu sambandi einnig 23. kafla.

8.4 Skóla-, húsnæðis-, félags- og heilbrigðismál - könnun áfallapóls

Markmið almannavarnalaga er að koma í veg fyrir og takmarka neyðarástand sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum. Í athugasemdum við 14. gr. laganna segir m.a. að viðbrögðum sé gjarnan skipt í þrjá meginþætti, þ.e. björgun mannlífa, neyðaraðstoð og uppbyggingu. Megináhersla hafi verið á björgun mannlífa en með almannavarnalögum sé frekari áhersla lögð á uppbyggingu og upplýsingagjöf og sé þjónustumiðstöðum ætlað að vera liður í því.

Af markmiði almannavarnalaga leiðir að áherslan í almannavarnaviðbrögðum hefur ekki verið á ýmis vandamál sem rísa vegna *neyðarástands sem er langvarandi* og/eða *ef rýma þarf heilt sveitarfélag* og vera með *aðgangstakmarkanir* að því um lengri hríð. Af því leiðir að ekki er tekið á því hvernig beri að leysa úr ýmsum vandamálum í tengslum við skóla-, húsnæðis-, félags- og heilbrigðismál. Til að mynda hvernig skuli haga skólagöngu barna, íþróttum og frístundum og leysa úr húsnæðisvanda þeirra sem hafa þurft að yfirgefa heimili sín um langa hríð. Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk var unnið ötullega að lausn þessara vandamála af hálfu Grindavíkurbæjar og ráðuneyta í samvinnu við önnur sveitarfélög. Íslenska viðbragðskerfið, undir stjórn almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, sýndi sérstakan lipurleika og lausnamiðaða nálgun þegar kom að því að leysa fjölmörg félagsleg verkefni sem risu í hamförunum. Verkefnin voru bæði stór og flókin og án fordæmis en hugvitsemi viðbragðsaðila við úrlausn þeirra er merki um *vönduð vinnubrögð*.

Í ljósi þess einstaka ástands sem myndaðist þegar Grindavík var rýmd til lengri tíma ákvað starfshópurinn að skrifa mennta- og barnamálaráðuneytinu, félags- og húsnæðisráðuneytinu, heilbrigðisráðuneytinu og innviðaráðuneytinu bréf 14. ágúst 2025. Því skal haldið til haga að ráðuneytin eru ekki viðbragðsaðilar og því beinist athugun starfshópsins ekki beint að þeim. Ríkislögreglustjóri hefur þó ákveðið hlutverk í tengslum við skyldur ráðuneytanna. Var tilgangur bréfanna að kanna hvort vinna hefði verið í gangi í ráðuneytunum, eða henni jafnvel lokið, sem leiddi til þess að tilefnislaust væri fyrir starfshópin að koma ábendingu á framfæri. Ekkert svar barst frá innviðaráðuneytinu. Svör bárust frá mennta- og barnamálaráðuneytinu og átti starfshópurinn fund með fulltrúum þess ráðuneytis í aðdraganda svarsins sem og heilbrigðisráðuneytinu. Félags- og húsnæðismálaráðuneytið kannaði undir lok febrúar 2026 hvort enn væri þörf á svörum en lokavinna við skýrsluna var þá í gangi.

Bréfin til ráðuneytanna voru sambærileg með því fráviki sem lýtur að þeim stjórnarmálefnum sem heyra undir þau. Til að mynda í bréfi starfshópsins til mennta- og barnamálaráðuneytisins var m.a. tekið fram að samkvæmt 1. mgr. 15. gr. laga nr. 82/2008 um almannavarnir skulu einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallapol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra, auk þess að skipuleggja fyrirhuguð viðbrögð og aðgerðir samkvæmt viðbragðsáætlun, m.a. um ákveðin atriði talin upp í málsgreininni. Af þessu tilefni óskaði starfshópurinn eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hefði unnið greiningu á áfallapoli og gert viðbragðsáætlun sem tengist atriðum sem varða jarðhræringar. Ef svo væri, þá væri óskað eftir afriti af því. Væri þá haft í huga hvort til hefði verið greining um áfallapol og viðbragðsáætlun til að bregðast við fjölpættum vandamálum sem gætu risið þegar um atburðarás af þessari stærðargráðu og gerð væri að ræða, þ.e. þegar rýma þyrfti heilan bæ, sem væri undir aðgangstakmörkunum í lengri tíma og í atburðarás sem varir í langan tíma með síendurteknum eldgosum. Hefði slík greining og viðbragðsáætlun ekki verið gerð fyrir eða á meðan skoðunartímabil starfshópsins varði væri þess óskað hvort ráðuneytið hafi ráðist í slíka vinnu síðar.

Í bréfi starfshópsins var tekið fram að til nánari skýringar hefði starfshópurinn í huga hvort unnar hefðu verið greiningar á áfallapoli og viðbragðsáætlun um hvernig ráðuneytið og undirstofnanir þess hygðust bregðast við, að því er varðar málefni sem heyra undir málefnasvið þess, þegar atburðarás hefst af þessari stærðargráðu og gerð og sveitarstjórn getur ekki eða á í erfiðleikum með að sinna tímabundið eða til lengri tíma lögbundnum skyldum og hlutverkum sínum, s.s. varðandi skólagöngu barna. Væri þá jafnframt haft í huga hvort ráðuneytið teldi þörf á lagabreytingum svo það geti, ef þess reynist þörf, brugðist við þegar slík atburðarás á sér stað svo unnt sé að grípa inn í hana og tryggja borgurunum þá þjónustu sem lög mæla fyrir um.

Í bréfi mennta- og barnamálaráðuneytisins 29. september 2025 kemur fram að með bréfi til ríkislögreglustjóra 20. janúar 2021 hafi mennta- og menningarmálaráðuneytið samþykkt sniðmát fyrir viðbragðsáætlun og viðbragðsleiðbeiningar fyrir innra skipulag og viðbrögð framhaldsskóla við vá. Sniðmátið ásamt leiðbeiningum hafi verið sent með tölvubréfi til allra framhaldsskóla 22. janúar 2021 og framhaldsskólar hvattir til að yfirfara sniðmát viðbragðsáætlunarinnar og aðlaga að sínum skóla. Að öðru leyti væri mennta- og barnamálaráðuneytinu ekki kunnugt um að unnin hefði verið greining á áfallapoli og viðbragðsáætlun þess hluta íslensks samfélags sem falli undir starfssvið ráðuneytisins, hvorki hjá ráðuneytinu eða einstökum stofnunum þess. Sama ætti við um málefni leik- og grunnskóla, þar sem lög mæla fyrir um yfirstjórn og eftirlit ráðherra með málaflokknum en ábyrgð og kostnaður hvílir á sveitarfélögum, sbr. 3. og 4. gr. laga nr. 90/2008 um leikskóla, 4. og 5. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla og barnavernd sem heyri undir

ráðuneytið, sbr. 5. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, en sveitarfélög bera ábyrgð á, sbr. 10. gr. laganna.

Að því er varðar þörfina á að gera lagabreytingar til að geta brugðist við kemur fram í bréfi ráðuneytisins að í ljósi stjórnskipulegrar stöðu sveitarfélaga og fyrirmæla 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar telji ráðuneytið að það gæti reynst erfitt að breyta lögum, t.d. um grunnskóla, með þeim hætti að ráðherra hefði almenna heimild til að bregðast við neyðarástandi, t.d. með því að taka yfir tímabundið stjórn og ábyrgð sveitarfélags í skólamálum. Í þessu sambandi benti ráðuneytið á að í 2. mgr. 131. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 væri mælt fyrir um heimild ráðuneytis sveitarstjórnarmála til að bregðast við neyðarástandi með því að fela sveitarstjórn og viðeigandi nefndum nágrannasveitarfélaga að fara með stjórn sveitarfélagsins. Þá gæti ráðuneyti sveitarstjórnarmála einnig skipað sveitarfélagi sérstaka framkvæmdastjórn kunnáttumanna um rekstur sveitarfélaga sem þá tæki að fullu við hlutverki hinnar óstarfhæfu sveitarstjórnar, nefnda hennar og starfsmanna eftir því sem þörf væri á. Með hliðsjón af framangreindu telji ráðuneytið að það gæti reynst árangursríkara og þá í samvinnu við ráðuneyti sveitarstjórnarmála að nýta þá heimild sem fyrir væri í sveitarstjórnarlögum, sbr. 131. gr. laganna, en eftir atvikum að mennta- og barnamálaráðuneytið bregðist við með setningu sérstaks bráðabirgðaákvæðis til að bregðast við neyðarástandi.

Starfshópurinn **fagnar því** að *ráðuneyti menntamála hafi dreift sniðmáti viðbragðsáætlunar til framhaldsskóla.*

Í bréfi heilbrigðisráðuneytisins 27. janúar 2026 er fjallað um og farið yfir þátttöku þess í margs konar verkefnum varðandi áhættugreiningar, áfallapol og viðbragðsáætlanir, innanlands sem utan. Þar er m.a. gerð grein fyrir erlendu samstarfi við Alþjóðaheilbrigðisstofnunina og árlegu sjálfsmati aðildarríkja. Enn fremur hafi heilbrigðisráðuneytið í samvinnu við ríkislögreglustjóra unnið árið 2023 víðtæka greiningu áhættu og mati á áfallapoli, s.s. vegna öskugoss og fleiri hætta sem og tekið þátt í áfallapolsmati og viðbragðsáætlunum í samstarfi við Atlantshafsbandalagið. Því næst er rakið að allar heilbrigðisstofnanir eiga að hafa eigin viðbragðsáætlun auk þess sem fleiri viðbragðsáætlanir á sviði heilbrigðismála hafa verið unnar. Gerð er grein fyrir sumum þeirra.

Að því er varðar jarðhræringarnar á Reykjanesskaga er m.a. tekið fram að ráðuneytið hafi fylgst vel með stöðu mála og setið ýmsa samráðsfundi. Gerðar hafi verið greiningar og viðbragðsáætlanir innan stofnana. Sérstök áhersla hafi verið lögð á að tryggja

grunnþjónustu og að mæta þörfum viðkvæmra hópa. Unnið hafi verið hratt og örugglega að því að finna viðeigandi úrræði fyrir íbúa á hjúkrunarheimilinu í Víðihlíð. Þá hafi verið skipaður samráðsvettvangur til að samhæfa viðbrögð við sálfélagslegum þörfum Grindvíkinga og hafi frá upphafi verið ljóst að huga þyrfti sérstaklega að þörfum viðkvæmra hópa. Af þessu sé ljóst að greiningar og viðbragðsáætlanir hafi verið unnar.

Starfshópurinn **fagnar því** að heilbrigðisráðuneytið og heilbrigðisstofnanir hafi unnið greiningar og viðbragðsáætlanir, eftir atvikum í samvinnu við ríkislögreglustjóra.

Í bréfi heilbrigðisráðuneytisins varðandi lagabreytingar er tekið fram að óvissa sé hvar ábyrgðin liggi í heilbrigðiskerfinu þegar kemur að atburðum sem falla utan við sóttvarnalög og væri æskilegt að setja einhvers konar löggjöf um heilbrigðisviðbúnað með samtengingu við almannavarnalög og stig almannavarna. Starfshópurinn telur **rétt** að koma þeirri ábendingu á framfæri.

Starfshópurinn kemur jafnframt þeirri **ábendingu** á framfæri að vel fari á því að *ráðuneytin, hver á sínu málefnasviði, hugi að verklagi og viðbragði vegna slíkra verkefna í framtíðinni og að viðbragðsáætlanir sveitarfélaga séu aðlagðar að því verklagi og viðbragði að því marki sem það hefur ekki nú þegar verið gert.* Þannig muni ráðuneyti sem fara með málefni m.a. skóla, heilbrigðis og félagsþjónustu greina hættur þegar rýma þarf heilt sveitarfélag til lengri tíma og skipuleggja aðkomu ríkisvaldsins að því að hvernig beri að leysa úr þeim margþættu og fjölbreyttu vandamálum varðandi skólagöngu, húsnæðis, heilbrigðis- og félagsmál sem rísa í kjölfarið og eru við venjulegar kringumstæður málefni sveitarstjórnar þess þéttbýlis. Í tilviki ráðuneyta kann að reyna á þörfina fyrir stuðning og samhæfingu. Starfshópurinn tekur **ekki afstöðu** til þess hvernig best er að haga þeim málum en tekur þó fram að ekki verði séð að 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstæði sveitarfélaga komi í veg fyrir að neyðarheimildir verði færðar í lög sé talin þörf á þeim.

Að því marki sem svo kunni að vera að ekki hafi verið *kannað áfallapol þess hluta íslensks samfélags* sem fellur undir tiltekin ráðuneyti eða þá að *skipulagt hafi verið viðbragð við hættum*, eins og 1. mgr. 15. gr. almannavarnalaga gerir ráð fyrir, bendir starfshópurinn á að slík verk skulu unnin í samvinnu við ríkislögreglustjóra sem fer einnig með ákveðin verkefni, sbr. 7. gr. laganna. Af þessu tilefni **minnir** starfshópurinn **á** framangreindar lagaskyldur að því marki sem þörf er á því.

8.5 Áhættumat og aðgerðaáætlun

Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík gerir ekki ráð fyrir því að gert sé áhættumat eða aðgerðaáætlun, til að mynda í tengslum við ákvarðanir og athafnir í neyðarástandi sem varir lengi. Þó að almennt sé fjallað um áhættumat í 10. kafla kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *kanna mætti hvort tilefni sé til að bæta slíku við viðbragðsáætlanir*, sérstaklega í tengslum við ákvarðanir ákveðins eðlis og í ástandi sem varir lengi. Þá má skoða *hvort mæla eigi fyrir um gerð aðgerðaáætlana vegna viðburða sem vara lengi*.

8.6 Almannaþarnanefnd Grindavíkur

Eins og áður hefur komið fram er hlutverk almannaþarnanefnda samkvæmt 10. gr. almannaþarnalaga að móta stefnu og skipuleggja starf sitt að almannaþörnum í héraði í samræmi við lögin, gera ásamt lögreglustjóra hættumat og viðbragðsáætlanir í samvinnu við ríkislögreglustjóra og endurskoða hættumat og framkvæma prófanir á viðbragðsáætlunum í samvinnu við ríkislögreglustjóra.

Í þessu sambandi er minnt á að almannaþarnanefnd hefur ekki formlegt hlutverk í t.d. rýmingum. Hennar hlutverk er fyrirbyggjandi.

Með bréfi 27. júní 2025 óskaði starfshópurinn m.a. eftir öllum fundargerðum almannaþarnanefndar á skoðunartímabilinu.

Í svari bæjarstjóra Grindavíkur 1. september 2025 kemur fram að á fjölskipuðum fundi almannaþarnanefndar Grindavíkur 30. október 2023 hafi m.a. verið farið yfir nýjust mælingar og upplýsingar frá Reykjanesskaga og mögulegar sviðsmyndir í því sambandi. Fundinn hefðu setið lögreglustjórinn á Suðurnesjum og aðilar frá almannaþarnadeild ríkislögreglustjóra. Um sama leyti hefðu einnig verið tíðir fjarfundir vegna jarðhræringa á Reykjanesi á vegum almannaþarnadeildar ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á Suðurnesjum. Fulltrúar almannaþarnanefndar Grindavíkur hafi haft beint aðkomu að fundunum og haldið framsögur um stöðuna eftir atvikum.

Í svarinu kemur síðan fram að eftir rýminguna 10. nóvember 2023 og búferlaflutninga nefndarmanna sem áttu sæti í almannavarnanefnd hefði reynst annmörkum háð að halda bókaða staðfundi nefndarinnar. Nefndarmenn hefðu þó átt í miklum og oft óformlegum samskiptum vegna stöðunnar og verkefna á Reykjanesi. Hver fyrir sig hefði tekið með beinum hætti þátt í störfum tengdum almannavörnum á grundvelli embættisskyldna.

Meðfylgjandi svarinu voru fjórar fundargerðir. Fyrsti fundurinn var 22. ágúst 2023 eða utan skoðunartímabils starfshópsins. Þar kynnti Veðurstofan langtímahættumat vegna eldgosa nálægt þéttbýli á Reykjanesi. Annar fundurinn var 30. október 2023 en þar var rætt um áskorun Landsbjargar til stjórnvalda að fara í sviðsmyndagreiningar og áætlanagerð vegna atburða undanfarinna ára og mögulegt stöðugildi starfsmanns hjá almannavarnadeild. Þriðji fundurinn var utan skoðunartímabilsins eða 11. mars 2025. Þar var farið yfir viðbragðsáætlanir og áhættumöt. Fjórði fundurinn var einnig utan skoðunartímabilsins eða 20. maí 2025. Þar var fjallað um m.a. viðbragðsáætlun og stöðu slökkviliðsins.

Af skiljanlegum ástæðum var, eins og fram kemur í svari bæjarstjóra, erfiðleikum háð að halda fundi almannavarnanefndar á staðnum eftir rýminguna 10. nóvember 2023. Starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um hvort teknar hafi verið einhverjar ákvarðanir eða ályktað á vettvangi almannavarnanefndar á skoðunartímabilinu þegar óformleg samskipti áttu sér stað. Starfshópurinn **tekur þó fram** að hafi það verið gert, en það liggur ekki fyrir að svo hafi verið, *er rétt að skrá það og varðveita* í skjalakerfi bæjarins.

Í samskiptum starfshópsins við ýmsa aðila voru *skiptar skoðanir á því hvort betur hefði farið á því að ein almannavarnanefnd væri á Reykjanesi í stað einnar í Reykjanesbæ og annarrar í Grindavíkurbæ*. Annars vegar var bent á að stærri almannavarnanefnd væri að líkindum öflugri og að sami lögreglustjórinn sæti þá í einni nefnd en ekki tveimur. Hins vegar var bent á að Grindavíkurbær hafi verið öflugt bæjarfélag, staðið fjárhagslega vel og ríkur andi hafi verið í bæjarfélaginu að sjá um verkefni sjálf. Starfshópurinn tekur **ekki afstöðu til þess** í ljósi þeirra ólíku raka sem voru færð fram.

8.7 Samantekt ábendinga

Samantekið eru ábendingar og athugasemdir starfshópsins eftirfarandi.

- 8.1. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *skerpt verði á hugtakanotkun* í almannavarnalögum til samræmis við fræðin um áhættustýringar og almannavarnir. *Æskilegt er að skýr skilgreining fylgi lykilhugtökum* á borð við hættumat, áhættumat og mat á áfallapoli. Í því sambandi mætti styðjast við hugtaka- eða orðasafn almannavarna.
- 8.2. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *framvegis verði hugað að því að unnið verði hættumat sem viðbragðsáætlun er síðan unnin í samræmi við*. Af svörum bæjarstjóra Grindavíkur verður ráðið að ekki hafi verið gert hættumat sem hafi myndað grundvöll fyrir gerð viðbragðsáætlunar vegna eldgoss í Grindavík eins og lög gera ráð fyrir. Þess í stað hafi verið stuðst við síðar til komin hættumöt Veðurstofunnar. Þá minnir starfshópurinn á ólíka notkun hugtaka í almannavarnalögum og í fræðunum um annars vegar hættumöt og áhættumöt. Hættumöt Veðurstofunnar eru ekki áhættumöt í skilningi fræðanna og hættumat í skilningi 16. gr. almannavarnalaga líkist áhættumati í skilningi fræðanna en ekki hættumati í skilningi fræðanna. Ekki verður þó séð að framangreint hafi komið að sök enda hafði gosið áður í Fagradalsfjallskerfinu og ýmis möt unnin á tímabilinu.
- 8.3. Þá kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að ríkislögreglustjóri, í samræmi við eftirlits- og samvinnuhlutverk sitt, hugi að því að aðrar *almannavarnanefndir vinni hættumat í samræmi við lagaskyldur* þar um.
- 8.4. Jafnframt kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að kanna megi hvort tilefni sé til að *lög taki af skarið um hvort og þá að hvaða marki almannavarnanefndir geta reitt sig á hættumat annarra í stað þess að gera sjálfar hættumat* eins og lög áskilja.
- 8.5. Í svari lögreglustjórans á Suðurnesjum kom fram að ákveðin vinna hefði farið fram í að kanna áfallapol í umdæminu en það hefði ekki verið kannað nægilega. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *vinna við gerð áfallapols í umdæminu fari fram og að því marki sem skortir á að áfallapol hafi verið kannað í öðrum sveitarfélögum landsins að ríkislögreglustjóri beini því til þeirra að vinna slíkt áfallapol í samræmi við 1. mgr. 16. gr. almannavarnalaga*.

8.6.Starfshópurinn **vekur athygli á** því hvort ástæða sé til að vísa í inngangi viðbragðsáætlunar til reglugerða, sbr. vísun 3. gr. reglugerðar nr. 323/2010 til viðeigandi laga.

8.7.Starfshópurinn **telur** að *viðbragðsáætlunin sé í samræmi við 3. gr. reglugerðar nr. 323/2010*. Þá verður ekki betur séð en að viðbragðsáætlunin sé einnig *í samræmi við 15. og 16. gr. almannavarnalaga*.

8.8.Í ljósi þess að ákveðin æfing fór fram á viðbragði, inntaki viðbragðsáætlana og framsetningar almannavarnalaga gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við *æfingu viðbragðsáætlunar út frá 2. mgr. 17. gr. almannavarnalaga*. Þá **telur** starfshópurinn að það sé til marks um *vönduð vinnubrögð að æfa reglulega flautuprófanir* eins og gert hefur verið eftir rýminguna 10. nóvember 2023. Jafnframt er það til marks um *vönduð vinnubrögð* að verklag um rýmingar hafi verið aðlagðar að breyttum aðstæðum.

8.9.Jafnframt **telur** starfshópurinn að það sé til marks um *vönduð vinnubrögð* að gerður hefur verið Verklags, vinnureglur og gátlisti AST vegna rýmingar í Grindavík og Svartsengi og hliðstæðar reglur VST. Einnig er til verklag við gangsetningu viðvörunarflautu í Grindavík. Þetta verklag var gert síðar. Þá er til ýmislegt annað verklag hjá aðgerða- og vettvangsstjórn. Enn fremur er til Fjarskiptaplan fyrir Grindavík.

8.10.Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að tilefni kunni að vera til að *endurskoða og aðlaga sambærilegar viðbragðsáætlanir í ljósi langvarandi hættustundar eða síendurtekinna atburða og rýmingar heils bæjarfélags*. Í því tilfelli kann að vera talið að ekki sé þörf á því heldur geti viðbragðsáætlun úrelst og viðbragðsaðilar reiði sig á annað skipulag. Það á þó ekki við um upphaflega rýmingu heils bæjarfélags þegar viðbragðsáætlun gerir ekki ráð fyrir því. Að því leyti sem stuðst er við aðrar áætlanir, s.s. aðgerðaáætlun, eða skipulag á síðari stigum færi vel á því að almannavarnalög fjalli nánar um það. Starfshópurinn tekur fram að hann hefur ekki haft aðgang að öðrum áætlunum eða skipulagi, s.s. aðgerðaáætlunum sem kunna að hafa verið gerðar síðar, og getur því ekki lagt mat á það að öðru leyti en því sem tekið er fram um framkvæmd rýminga í 12. kafla.

8.11.Í ljósi þess að almannavarnadeild ríkislögreglustjóra fékk í fangið verkefni sem féllu ekki undir starfssvið þess eða a.m.k. kjarna þess og þar sem skilin milli almannavarnaviðbragðs og uppbyggingar voru óljós kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að metið verið hvort tilefni sé til að *endurskoða almannavarnalög eða viðbragðsáætlanir með tilliti til þeirra verkefna sem kunna að koma upp sem varða a.m.k. öðrum þræði uppbyggingu þegar um langvarandi ástand er að ræða, a.m.k. af þeirri stærðagráðu sem hér um ræðir*. Sjá í þessu samhengi einnig 23. kafla.

8.12.Almannavarnalög taka almennt ekki á þeim vanda sem rís þegar rýma þarf heilt bæjarfélag til lengri tíma. Af því leiðir að ekki er tekið á því hvernig beri að leysa úr ýmsum vandamálum í tengslum við skóla-, húsnæðis-, félags- og heilbrigðismál. Til að mynda hvernig skuli haga skólagöngu barna, íþróttum og frístundum og leysa úr húsnæðisvanda þeirra sem hafa þurft að yfirgefa heimili sín um langa hríð. Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk var unnið ötullega að lausn þessara vandamála af hálfu Grindavíkurbæjar og ráðuneyta í samvinnu við önnur sveitarfélög og almannavarnadeild og er það í samræmi við *vönduð vinnubrögð*.

8.13.Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að vel fari á því að *ráðuneytin, hver á sínu málefnaviði, hugi að verklagi og viðbragði vegna slíkra vandamála í framtíðinni og viðbragðsáætlanir sveitarfélaga séu aðlagðar að því verklagi og viðbragði að því marki sem það hefur ekki nú þegar verið gert, en ákveðin vinna hefur þó átt sér stað í vissum tilfellum*, þótt athugun starfshópsins beinist ekki að þeim. Þannig muni ráðuneyti sem fara með málefni skóla, heilbrigðis og félagsþjónustu greina hættur þegar rýma þarf heilt sveitarfélag til lengri tíma og skipuleggja aðkomu ríkisvaldsins að því að hvernig beri að leysa úr þeim margþættu og fjölbreyttu vandamálum varðandi skólagöngu, húsnæðis-, heilbrigðis- og félagsmál sem rísa í kjölfarið og eru við venjulegar kringumstæður málefni sveitarstjórnar þess þéttbýlis að því marki sem það hefur ekki nú þegar verið gert en, sem fyrr greinir, hefur ákveðin vinna átt sér stað í sumum ráðuneytum.

8.14.Starfshópurinn **fagnar því** að *ráðuneyti menntamála hafi komið sniðmáti viðbragðsáætlunar á framhaldsskóla 2011*.

- 8.15. Starfshópurinn **fagnar því** að heilbrigðisráðuneytið og heilbrigðisstofnanir hafi unnið greiningar og viðbragðsáætlanir, eftir atvikum í samvinnu við ríkislögreglustjóra.
- 8.16. Í bréfi heilbrigðisráðuneytisins varðandi lagabreytingar er tekið fram að *óvissa sé um hvar ábyrgðin liggi í heilbrigðiskerfinu* þegar kemur að atburðum sem falla utan við sóttvarnalög og væri æskilegt að bregðast við með að setja einhvers konar *löggjöf um heilbrigðisviðbúnað* með samtengingu við almannavarnalög og stig almannavarna. Starfshópurinn telur **rétt** að koma þessari ábendingu á framfæri.
- 8.17. Að því marki sem *ráðuneyti kunna ekki að hafa hafa unnið áfallapol* þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfsvið þess, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, og *skipulagt viðbragða* við þeim hættum sem steðjar að **minnir** starfshópurinn **á lagaskyldu þess efnis í 1. mgr. 15. gr. almannavarnalaga** að því marki sem þörf er á því.
- 8.18. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að kanna mætti hvort tilefni sé til að *bæta við í viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík sem og aðrar sambærilegar viðbragðsáætlanir að gera skuli áhættumat og aðgerðaáætlanir* í tengslum við ákveðnar ákvarðanir og athafnir, sérstaklega þegar ástand varir lengi.
- 8.19. Starfshópurinn **bendir á** að hafi almannavarnanefnd tekið ákvarðanir eða ályktað með óformlegum samskiptum á skoðunartímabilinu, þ.e. fyrir utan fundinn 30. október 2023, en ekkert liggur fyrir um að svo hafi verið gert, er rétt að *skrá það og varðveita* í skjalakerfi bæjarins.
- 8.20. Starfshópurinn tekur **ekki afstöðu** til þess hvort betur fari á því að *hafa eina almannavarnanefnd á Reykjanesi* í stað tveggja sem einn og sami lögreglustjórinn situr í.

9. Hættumatskort Veðurstofu Íslands

9.1 Hlutverk Veðurstofu Íslands og álitaefni

Veðurstofa Íslands gefur almannavarnadeild ríkislögreglustjóra *viðvaranir* um yfirvofandi eldgos.

Einnig hefur stofnunin gefið út og reglulega uppfært svokölluð *hættumatskort* þar sem hættan er metin eftir svæðum, m.a. í Grindavík, Bláa lóninu og við orkuverið Svartsengi. Fyrsta hættumatskortið var gefið út 12. nóvember 2023 að beiðni almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra. Fyrst var það aðeins fyrir viðbragðsaðila en frá 17. nóvember s.á. var það birt á heimasíðu Veðurstofunnar.

Heildarhætta á svæði er á kvarða frá *lítil (græn)*, *nokkur (gul)*, *töluverð (appelsínugul)*, *mikil (rauð)* og *mjög mikil (fjólublá)*. Einstakir hættumatspættir eru jarðfall ofan í sprungur, jarðskjálftar, sprunguhreyfingar, gossprungur án fyrirvara, hraunflæði, gjóska og gasmengun. Þeir eru metnir á kvarða frá *lítil* hætta yfir í *töluverða*, *mikla* og *mjög mikla*. Á hættumatskortinu eru aðeins birtir þeir hættumatspættir þar sem metin er töluverð hætta eða meiri. Er líða fór á atburðarásina fór Veðurstofan að **feitletra** þá hættumatspætti sem metin var *mikil* eða *mjög mikil* hætta af. Heildarhættan er síðan niðurstaða útreiknings á hættumatsfylki þar sem hættumatspáttum hefur verið gefin stig; heildarhættan er heildarútkoman af stigagjöfinni. Ákveðið mörg stig þarf til að ná heildarhættunni töluverðri, mikilli og mjög mikilli. Mjög mikil hætta getur því verið af einstökum hættumatspáttum þótt heildarhættan á svæðinu sé t.d. aðeins töluverð vegna þess að áskildum stigafjölda hefur ekki verið náð.

Ásamt hættumatskortunum hefur Veðurstofan reglulega gefið upplýsingar um stöðu mála vegna jarðhræringanna á Reykjanesi.

Hættumatskortin, viðvaranirnar og upplýsingagiðf Veðurstofunnar hafa verið lykilupplýsingar fyrir ákvarðanatöku lögreglustjórans á Suðurnesjum um m.a. rýmingar og aðgangstakmarkanir sem og ríkislögreglustjóra um m.a. almannavarnastig og brottflutning. Af svörum lögreglustjórans á Suðurnesjum og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra verður ráðið að hættumatskortin, viðvaranirnar og upplýsingagiðf Veðurstofunnar séu megingögnin sem ákvarðanataka þessara yfirvalda hefur byggst á.

Óhætt er því að segja að Veðurstofan gegni grundvallarhlutverki við að vakta þá náttúruvá sem er til skoðunar hér og greina og gefa upplýsingar sem viðbragðsaðilar styðjast við í störfum sínum. Veðurstofan er þó ekki viðbragðsaðili í skilningi reglugerðar nr. 100/2009 eða Viðbragðsáætlunar vegna eldgoss í Grindavík en í því felst að athugun starfshópsins lýtur ekki með beinum hætti að Veðurstofunni. Engu að síður verður ekki hjá því komist að fjalla um hlutverk hennar í ljósi þess hversu þýðingarmikið það er fyrir viðbrögð yfirvalda vegna jarðhræringa á Reykjanesskaga. Í því ljósi hefur starfshópurinn ákveðið að skoða hvort hlutverk hennar sé skilgreint á fullnægjandi hátt í lögum, hvort hættumatskortin og hlutverk þeirra séu skilgreind með fullnægjandi hætti í lögum og hvort ávallt sé fullnægjandi að byggja aðeins á hættumatskorti og upplýsingagjöf Veðurstofunnar.

9.2 Lög um Veðurstofu Íslands

Lög nr. 70/2008 fjalla um Veðurstofu Íslands. Meðal verkefna stofnunarinnar er að annast vöktun vegna náttúruvá og gefa viðvaranir og spár um yfirvofandi hættu af völdum veðurs og veðurtengdra þátta, jarðskjálfta, eldgosa, hlaupa, vatnsflóða og ofanflóða, sbr. 1. tölul. 3. gr. laganna. Viðvaranir og spár Veðurstofunnar eru gerðar á grundvelli þess töluliðar. Enn fremur að annast mælingar á hvers kyns jarðhræringum, jarðspennu, kvikuhreyfingum og hægum jarðskorpuhreyfingum, auk þess að safna upplýsingum um eldgos og öskufall, sbr. 5. tölul. 3. gr. Auk þess að gera athuganir á mengun í lofti, úrkomu og vatni, sbr. 6. tölul. 3. gr. Aukinheldur að kortleggja jarðskjálftavirkni landsins og fylgjast með breytingum á jarðskjálftavirkni, sbr. 11. tölul. 3. gr. Þá ber stofnuninni að vinna hættumat vegna náttúruhamfara að beiðni almannavarnayfirvalda eða annarra stjórnvalda, sbr. 13. tölul. 3. gr. Hættumatskortin eru unnin á grundvelli þess töluliðar.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 70/2008 er sólarhringsvöktun varðandi náttúruvá.⁸⁷ Í athugasemdum við 3. gr. segir m.a.:

„Gert er ráð fyrir að stofnunin annist vöktun vegna náttúruvá og gefi út viðvaranir og spár um yfirvofandi hættu. Er gert ráð fyrir auknu vægi þessarar vöktunar. [...] Veðurstofa Íslands vaktar enn fremur hættu af völdum jarðskjálfta og eldgosa og

⁸⁷ 135. löggj.þ., þskj. 818 – 517. mál.

gefur út viðvaranir vegna þeirra þó að henni hafi ekki verið falið það hlutverk með beinum hætti í gildandi lögum.“⁸⁸

Í athugasemdunum er ekki skýrt nánar hvað sé átt við með „hættumati“ í 13. tölul. 3. gr. en gert er ráð fyrir að það sé að beiðni almannavarnayfirvalda eða annarra stjórnvalda.

Af lögum um Veðurstofu Íslands verður skýrlega ráðið að stofnunin hafi það hlutverk að vakta náttúrvár, þ. á m. vegna jarðhræringa s.s. eldgos og jarðskjálfta, og er stofnuninni ætlað að gefa út viðvaranir vegna þeirra.

9.3 Lög um veðurbjónustu

Lög um veðurbjónustu eru nr. 142/2004. Markmið laganna er að tryggja almenningi, atvinnulífi og stjórnvöldum nauðsynlegar upplýsingar um veður og veðurhorfur á Íslandi, sbr. 1. gr.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um veðurbjónustu er vísað til Genfaryfirlýsingar Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar 1999 þar sem m.a. er fjallað um hlutverk veðurstofa á 21. öldinni. Þar segir:

„Mikilvægasta hlutverk veðurstofa er talinn þáttur þeirra í öryggisþjónustu varðandi líf og eignir og sá þáttur sem þær eiga að draga úr áhrifum náttúruhamfara.“⁸⁹

Í 11. tölul. 3. gr. laganna er „öryggisþjónusta“ skilgreind sem vöktun og viðvaranir eða ráðgjöf um yfirvofandi hættu af völdum veðurs eða veðurtengdra þátta sem miðar að því að vernda líf og eignir. Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að aukin áhersla sé á öryggisþjónustu.⁹⁰

⁸⁸ 135. löggj.þ., þskj. 818 – 517. mál.

⁸⁹ 131. löggj.þ., þskj. 183 – 183. mál.

⁹⁰ 131. löggj.þ., þskj. 183 – 183. mál.

Samkvæmt 13. gr. setur ráðherra nánari fyrirmæli um veðurbjónustu og veðurtengda öryggisbjónustu. Í athugasemdum við 13. gr. kemur m.a. fram að í gildi sé reglugerð nr. 367/1996 um starfsemi Veðurstofu Íslands sem sé sett á grundvelli eldri laga. Í reglugerðinni sé fjallað um ýmis atriði sem frumvarpið gerir. Síðan segir: „Verði frumvarp þetta að lögum þykir rétt að þau ákvæði reglugerðarinnar verði endurskoðuð.“⁹¹

Reglugerð nr. 367/1996 er enn í gildi. Í 2. gr. hennar, sem ber heitið þjónusta og vöktun, kemur m.a. fram að Veðurstofan vakti hættu á snjóflóðum, aurskriðum, jarðskjálftum, eldgosum o.fl. og sendi út viðvaranir og upplýsingar til að draga úr hættu á mannatjóni og öðrum skaða. Samkvæmt 4. gr. gerir Veðurstofan hættumat á hverri þeirri náttúruvá sem henni er ætlað að vakta. Að öðru leyti er ekki fjallað nánar í reglugerðinni um *öryggisþjónustu* eða *hættumat* stofnunarinnar.

Kveðið er á um *viðvaranir* í 9. laga um veðurbjónustu en ákvæðið hljóðar svo:

„Veðurstofu Íslands er skylt að gefa út viðvaranir um yfirvofandi hættu af völdum veðurs og veðurtengdra þátta eftir því sem tilefni er til hverju sinni og í samræmi við alþjóðlegar viðmiðanir. Þess skal gætt að viðvaranir séu settar fram á skýran og ótvíræðan hátt. Veðurstofan skal koma viðvörunum sínum tafarlaust á framfæri, m.a. við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, fjölmiðla og aðra miðla sem hafa almenna útbreiðslu og ná til notenda innan lands, hafsvæða umhverfis landið og flugstjórnarsvæðis sem stofnunin vaktar samkvæmt alþjóðlegum samningum eða skuldbindingum Íslands á alþjóðavettvangi, sem og við staðbundna miðla, eftir því sem tilefni er til.“

Í athugasemdum við ákvæðið segir að rétt sé að Veðurstofan hafi það hlutverk að gefa út skýrar viðvaranir um yfirvofandi hættu vegna veðurs og veðurtengdra þátta eftir því sem tilefni er til. Þannig sé leitast við að tryggja öryggi fólks í híbýlum sínum sem og öryggi sjófarenda, vegfarenda og flugsamgangna. Jafnframt sé nauðsynlegt að koma viðvörunum tafarlaust á framfæri við fjölmiðla svo að þær geti komið að gagni. Ákvæðið komi þó ekki í veg fyrir að aðrir en Veðurstofan geti varað við ýmsum þáttum er snerta veður.⁹²

⁹¹ 131. löggj.þ., þskj. 183 – 183. mál.

⁹² 131. löggj.þ., þskj. 183 – 183. mál.

Af lögum um veðurbjónustu og reglugerð um starfsemi Veðurbjónustu Íslands er ljóst að Veðurstofan hefur það hlutverk að vakta náttúrvár, gefa viðvaranir m.a. til almannavarnadeildar Ríkislögreglustjóra og gera hættumat fyrir hverja náttúruvá sem stofnunin vaktar. Enn fremur hafi vilji löggjafans staðið til þess að leggja meiri áherslu á öryggisbjónustu stofnunarinnar en slík þjónusta sé til þess fallin að draga úr áhrifum náttúruhamfara, eins og segir í Genfaryfirlýsingunni. Engu að síður eru ákvæði um öryggisbjónustu og hættumat Veðurstofunnar fátækleg. Auk þess verður ekki skýrlega ráðið af lögunum hvort hættumatið sé svokallað grunnhættumat sem er ætlað að ná til langs tíma eða hættumat sem nær til tiltölulega skamms tíma eins og hættumatskort Veðurstofunnar í tilefni af jarðhræringunum á Reykjanesi.

9.4 Önnur hættumatskort Veðurstofunnar

Af framangreindu verður ráðið að hvorki í lögum né reglugerðum eru hættumatskort Veðurstofunnar vegna jarðhræringa nánar skilgreind sem og hvaða hlutverki þau eiga að gegna.

Til samanburðar er í reglugerð nr. 505/2002 um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða fjallað um hættumatsnefnd í 3.-4. gr. en Veðurstofan annast gerð hættumats að beiðni hættumatsnefndar, sbr. 6. gr. Fjallað er um gerð og framsetningu áhættumats í 8. gr., áhættumat í 10. gr., hvað telst ásættanleg áhætta í 11. gr., hættumatskort og flokkun hættusvæða í 12. gr. og greinargerð með hættumatskorti í 13. gr. Enn fremur er fjallað um endurskoðun hættumats í 15. gr.

Einnig til samanburðar er í reglugerð nr. 636/2009 um hættumat vegna snjóflóða um gerð og notkun hættumats fyrir skíðasvæði, sbr. 1. gr. hennar. Í 8. gr. er fjallað um áhættumat og í 9. gr. um hættumatskort og í 10. gr. um greinargerð með hættumatskorti.

Þótt ekki verði fullyrt að hættumatskort Veðurstofunnar vegna jarðhræringa séu sambærileg þeim hættumatskortum sem fjallað er um í reglugerðum nr. 505/2002 og nr. 636/2009 vekur það óneitanlega athygli að nánari grundvöllur er lagður að þeim hættumötum og hættumatskortum í lögum og reglum.

9.5 Nánar um hættumatskortin

Framsetning á hættumatskortum Veðurstofunnar vegna jarðhræringanna á Reykjanesskaga hefur verið í þróun í gegnum atburðarásina. Um mitt ár 2025 byggði hættumatskortið á þremur einingum. Í fyrsta lagi *viðvörðunarsstig eldkerfis* sem endurspeglar núverandi ástand eldkerfis en það getur verið:

0. (**grænt**) Engin aukin virkni – venjulega bakgrunnsvirkni
1. (**gult**) Aukin virkni
2. (**appelsínugult**) Töluvert aukin virkni
3. (**rautt**) Eldgos í gangi eða yfirvofandi

Í öðru lagi *kortlagðar hættur* en þær eru í sjö þáttum:

1. Jarðskjálftavirkni
2. Jarðfall ofan í sprungu
3. Sprunguhreyfingar
4. Gosopnun
5. Hraunflæði
6. Gjóskufall
7. Gasmengun

Á heimasíðu Veðurstofunnar er gerð nánari grein fyrir á hvaða gögnum og með hvaða athugunum ofangreindir hættuþættir eru metnir.

Heildarhættan er, sem fyrr greinir, samanlagður stigafjöldi þessara sjö hættuþætta og er metin frá **mjög lítil** - **lítil** - **nokkur** - **töluverð** - **mikil** og **mjög mikil**. Hættan af hættuþætti getur aukist, t.d. úr töluverðri í mikla, án þess að heildarhættan á svæði breytist leiði breytingin ekki til þess að stigafjöldinn nái heildarstigum næsta þröskuldar.

Í þriðja lagi eru *valin athugunarsvæði* en þá eru hættupættirnir skoðaðir fyrir tiltekið svæði og heildarhættan á því svæði reiknuð út. Hættupættir sem eru metnir *miklir* og *mjög miklir* eru **feitiletraði** en hættupættir sem eru metnir *töluverðir* eru nefndir. Hættupættir sem eru metnir í minni hættu en töluverðri eru ekki sérstaklega tilgreindir við svæði á kortinu.

Meðal þeirra breytingu sem áttu sér stað voru að feitiletra áhættupætti í mikilli eða mjög mikilli hættu og bæta við viðvörunarstigi eldstöðvarkerfis.

Veðurstofan hefur verið með aðferðafræðina við gerð hættumatskortanna í þróun. Jafnframt hefur stofnunin gert upplýsingar um gerð og þýðingu þeirra aðgengilegar almenningi á heimasíðu sinni. Eldri útgáfan af hættumatskortum vegna jarðhræringanna á Reykjanesskaga var tekin í notkun í nóvember 2023 og var uppfærð 108 sinnum þar til ný útgáfa tók við í apríl 2025. Nýju hættumatskortin ná til stærra svæðis en eldgosið 1. apríl 2025 undirstrikaði þörfina á því.

9.6. Hættumatskort er ekki áhættumat

Mikilvægt er að halda því til haga að *hættumatskort* Veðurstofunnar (og hættumöt stofnunarinnar) eru ekki svokölluð *áhættumöt*. Frá 8. desember 2023 hóf Veðurstofan að birta fyrirvara við hættumatskort að það endurspegli ekki áhættu við að fara inn á svæði. Eftir að framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ hóf að gefa út áhættumöt var bætt við fyrirvara um áhættumat þeirra frá og með 19. september 2024.

Í hættumötum Veðurstofunnar eru hættur greindar, þ.e. hvaða hættur eru fyrir hendi, sem og mat er lagt á hversu mikil hætta stafar af þeim. Ekki er lagt mat á líkur og afleiðingar af hættunum í tilteknum sviðsmyndum. Í hættumatskortunum felst því ekki *bein* afstaða til þess hve mikil hætta og hvers konar hætta sé *ásættanleg*, t.d. fyrir íbúa til að dvelja í Grindavík. Eðli máls samkvæmt leiðir þó af þeirri niðurstöðu að hætta sé t.d. mikil eða mjög mikil að almennt sé hún ekki ásettanleg nema annað komi til.

Enn fremur er ekki fjallað um svokallaðar *mótvægisaðgerðir* í hættumötum Veðurstofunnar, s.s. gasmæla á stöðum og rútur sem eru til taks til að ferja fólk af hættusvæði með skömmum fyrirvara. Einnig hvort og þá hvaða þjónusta er tiltæk, s.s. aðgengi að sjúkrabílum og slökkviliði. Af því leiðir að *hætta* á tveimur svæðum kann að vera sambærileg samkvæmt hættumatskortum Veðurstofunnar, s.s. töluverð á báðum

svæðum, en vegna þess að gripið hefur verið til mótvægisáðgerða á öðru svæðinu en ekki hinu telst *áhættan* á öðru svæðinu vera minni en á hinu.

Auk þess er alla jafna ekki að finna í hættumatskort Veðurstofunnar ákveðna *áhrifapætti*, s.s. veðurfar. Til að mynda getur verið erfitt að rýma vegna snjóþunga og slæms veðurs sem *eykur áhættuna* af því að vera inn á svæði. Einnig getur skipt máli hvort vegir séu aðgengilegir sem flóttaleiðir.

Aukinheldur byggir hættumatskort Veðurstofunnar aðeins á mælingum og greiningum stofnunarinnar á hættum en þær kann að þurfa að meta með öðrum hætti, t.d. á staðnum, og þær kunna að vera aðrar en þar kemur fram.

Þótt hættumatskort Veðurstofunnar og upplýsingagjöf hafi að geyma lykilupplýsingar fyrir ákvarðanatöku viðbragðsaðila leiðir af framangreindu að almennt er *ekki fullnægjandi* að byggja *einvörðungu* á þeim upplýsingum þegar hættan samkvæmt þeim er ekki þeim mun meiri og aðsteðjandi með þeim afleiðingum að bregðast verður við upplýsingunum þá þegar til að bjarga mannlífum og forða tjóni. Almennt þarf því að *framkvæma áhættumat* á grundvelli allra fyrirliggjandi upplýsinga sem byggir m.a. á afstöðu til *ásættanlegrar áhættu*. Áhættumatið verður þó almennt að vera *forsvaranlegt* miðað við hættumatskortið og upplýsingagjöf Veðurstofunnar.

Jafnframt þarf að kanna hvort tilefni sé til að *afla frekari upplýsinga* um hættur og aðstæður, s.s. ef leggja þarf mat á eitthvað sem Veðurstofan gerir ekki eða gera það með öðrum hætti en Veðurstofan gerir, svo unnt sé að taka upplýsta ákvörðun á grundvelli forsvaranlegs áhættumats. Leiðir það af rannsóknarskyldum almannavarnayfirvalda og vönduðum stjórnsýsluháttum og vinnubrögðum.

Af framangreindu verður því ráðið að almennt þurfa viðbragðsaðilar að byggja á *áhættumati* sem byggir með forsvaranlegum hætti á hættumatskorti og upplýsingagjöf Veðurstofunnar sem *og öðrum upplýsingum* sem eru fyrir hendi eða þörf er á að afla miðað við aðstæður.

9.7 Ábendingar o.fl.

Þrátt fyrir að hlutverk Veðurstofunnar í vakta og vara við náttúruvá sé mikilvægt er stofnunin ekki skilgreind sem viðbragðsaðili í 5. gr. reglugerðar nr. 100/2009 um skipulag og störf stjórnar samhfæingar- og stjórnstöðvar og viðbragðsaðila almannavarna. Jafnframt er hún ekki skilgreind sem viðbragðsaðili í Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík. Af því leiðir að verkefni stofnunarinnar í almannavörnum landsins falla að meginstefnu utan við rýni starfshópsins sem er, eins og fyrr er getið, bundin við viðbragðsaðila.

9.1.Í ljósi þeirrar grundvallarstarfsemi sem fer fram hjá Veðurstofunni fyrir almannavarnir landsins kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að metið verði hvort tilefni sé til að *bæta stofnuninni við sem viðbragðsaðila*. Þótt stofnunin gegni aðallega vöktunar- og viðvörðunarlutverki kann sú starfsemi að fléttast inn í viðbragðsaðgerðir og hún getur af sér lykilupplýsingar fyrir viðbragðsaðila, þ. á m. gasmælingar. Teljist stofnunin vera viðbragðsaðili kann að vera tilefni til að fjalla um hlutverk hennar og samskipti við aðra viðbragðsaðila m.a. í viðbragðsáætlunum.

9.2.Þó að gert sé ráð fyrir því að Veðurstofan vinni hættumat í lögum og reglum eru *hættumatskort* Veðurstofunnar vegna jarðhræringa og hlutverk þeirra *ekki skilgreint nánar í lögum eða reglum*. Færi *betur á því* í ljósi þess að um er að ræða megingagnið í ákvarðanatöku almannavarnayfirvalda í framkvæmd á skoðunartímabili starfshópsins, í það minnsta framan af. Til að mynda verður ekki ráðið af almannavarnalögum eða lögum um Veðurstofuna og veðurbjónustu að almannavarnayfirvöld þurfi yfir höfuð að byggja á slíku hættumati. Enn fremur kann að skapast sú hættu að almannavarnayfirvöld láti hjá líða að byggja ákvarðanir sínar á áhættumati sem byggir á forsvaranlegan hátt á slíku hættumati. Vegna þess kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að hugað verði að því hvort tilefni sé til að *fjalla nánar um hættumat/-skort Veðurstofunnar vegna jarðhræringa í lögum eða reglugerð*. Í því sambandi kann að þurfa að gera greinarmun á hættumati/hættumatskortum í vá og til langs tíma.

9.3.Það **vakti athygli** starfshópsins að *ekki er fjallað ítarlega um öryggisþjónustu Veðurstofunnar í reglugerð sem setja ber á grundvelli 13. gr. laga um veðurbjónustu*. Í ljósi þeirrar áherslu sem er lögð á öryggisþjónustu Veðurstofunnar og þýðingu hennar við að draga úr áhrifum náttúruhamfara kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri hvort tilefni sé til að *mæla nánar fyrir*

um hlutverk Veðurstofunnar varðandi öryggisþjónustu í lögum eða reglugerð. Í því sambandi minnir starfshópurinn á að í lögskýringargögnum var gengið út frá því að reglugerðin yrði endurskoðuð eftir setningu laganna en ekki verður séð að það hafi verið gert.

9.4. Að virtu því gífurlega mikilvæga hlutverki sem Veðurstofan hefur fyrir vöktun og viðvaranir með sólarhringsvakt telur starfshópurinn *mikilvægt* að henni sé búin *fullnægjandi aðstaða til að sinna hlutverki sínu bæði varðandi mannafla og fjármagn*. Í þessu sambandi minnir starfshópurinn á að með auknu aðgengi að gervitungli, *IceEye*, varð Veðurstofunni kleift að túlka gögn nánast í rauntíma. Einnig að mönnun Veðurstofunnar var aukin þegar leið á atburðarásina til að vakta svæðið með fullnægjandi hætti. Hafa verður í huga að mikilvægt er að Veðurstofan geti vaktað og varað við náttúruvá en til þess verður stofnunin að búa yfir nægum sérhæfðum mannafla og tækjakosti.

9.5. Þá geti skipt máli að tryggt sé fjármagn til þess að Veðurstofan geti brugðist við og gert hraunflæðihermanir í atburðum til að uppfylla lagaskyldur en svo virðist sem bæði Veðurstofan og ákveðin verkfræðistofa hafi gert hraunflæðilíkön sem byggja á ólíkum eðlisfræðilegum forsendum og hafa verið þróuð í ólíkum tilgangi.

9.6. Þótt athugun starfshópsins lúti ekki að Veðurstofunni, enda er hún ekki viðbragðsaðili, má engu að síður *hrósa* henni fyrir gæði greininga og snöggan viðbragðstíma stofnunarinnar við vöktun, gerð og uppfærslu hættumatanna. Ljóst er að ómetanleg þekking og reynsla er innan stofnunarinnar og að störf hennar skiptu sköpum í viðbrögðum við ástandinu á Reykjanesi.

9.7. Að síðustu er **að mati** starfshópsins *mikilvægt að viðbragsaðilar byggji á áhættumati í vá* þar sem tekin er afstaða til ásættanlegrar áhættu í tilteknum sviðsmyndum, þegar því verður við komið, en ekki aðeins hættumatskortum og upplýsingum Veðurstofunnar sem og afli sér frekari upplýsinga sem þörf er á að til að framkvæma áhættumatið. Fjallað verður ítarlega um áhættumöt og þetta í næsta kafla, þ.e. 10. kafla.

10. Áhættumöt

10.1 Óvíst er hvort starfshópurinn fékk afrit allra áhættumata

Eins og rakið er í síðasta kafla telur starfshópurinn að almennt beri að gera áhættumat í vá þegar færi gefst á og byggja ákvarðanir á því. Áhættumöt eru því afar þýðingarmikil gögn fyrir ákvarðanir viðbragðsaðila.

Framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ fer með gerð áhættumats fyrir þéttbýlið Grindavík í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Ákvarðanir embættis lögreglustjóra á Suðurnesjum um aðgangstakmarkanir samkvæmt 23. gr. almannavarnalaga taka nú mið af því áhættumati. Lög nr. 40/2024, sem komu framkvæmdanefndinni á fót og mæla fyrir um framangreinda skyldu, tóku gildi 1. júní 2024.

Af þeim gögnum og upplýsingum sem starfshópurinn hefur fengið sá almannavarnadeild ríkislögreglustjóra um gerð eða hlutaðist til um að gerð yrðu áhættumöt fyrir þann tíma. Í svari embættis lögreglustjóra á Suðurnesjum til starfshópsins 18. ágúst 2025 kemur t.d. fram að stuðst hafi verið við „áhættumat sem var fyrst gert snemma árs 2024“. Aðrar upplýsingar sem starfshópurinn hefur benda til þess að farið hafi verið að vinna áhættumöt snemma árs 2024, a.m.k. hafi áhættumat verið í þróun hjá almannavarnadeild ríkislögreglustjóra frá því í byrjun þess árs og ákveðinn verkfræðingur var ráðinn 19. janúar sem verkefnastjóri áhættumats almannavarna. Enn síðar var það verkefni fengið Öruggr verkfræðistofu með formlegum hætti, þ.e. 7. mars 2024, og hefur verkfræðistofan séð um reglulegt áhættumat síðan.

Af þessu tilefni freistaði starfshópurinn þess að fá afrit áhættumatanna frá almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, framkvæmdanefndinni og bæjarstjóra Grindavíkur en síðastnefndi aðilinn hafði þau ekki í fórum sínum. Starfshópurinn fékk afrit af áhættumati 21. september 2024 frá framkvæmdanefndinni en nefndin hafði vísað til þess í svari til starfshópsins. Í kjölfarið var ítrekuð ósk eftir afriti áhættumats 4. júlí 2024, sem framkvæmdanefndin vísaði jafnframt til í svörum sínum, og barst það 16. desember 2025. Á fundi með embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum 14. október 2025 var óskað eftir áhættumötunum. Vísaði lögreglustjórinn þá til Teams-svæðis aðgerða- og vettvangsstjórnar en þau virðast ekki vera þar. Afrit fimm áhættumata fengust svo frá almannavarnadeild ríkislögreglustjóra 19. nóvember 2025, þ.e.:

1. Áhættumat 24. júlí 2024
2. Áhættumat 30. júlí 2024
3. Áhættumat 28. ágúst 2024
4. Áhættumat 12. september 2024
5. Áhættumat 21. september 2024 (frá bæði ríkislögreglustjóra og framkvæmdanefndinni)

Auk þess fékk starfshópurinn, eins og áður kom fram, afrit áhættumats 4. júlí 2024 frá framkvæmdanefndinni.

Í ársbyrjun 2026 fékk starfshópurinn afrit af tölvubréfasamskiptum en af þeim verður ráðið að áhættumat hafi verið unnið eða uppfært m.a. 22. mars, 21. apríl, 10., 29. og 31. maí. Ekki fengust afrit áhættumanna en ákveðnar upplýsingar liggja þó fyrir um inntak þeirra í tölvubréfunum. Af tölvubréfunum verður einnig ráðið að unnið hafi verið að gerð öryggiskorts frá því í janúar 2024.

Þá hafði starfshópurinn fengið afrit þess áhættumats sem ríkislögreglustjóri vann áður en tekin var fyrsta ákvörðunin um brottflutning á grundvelli 24. gr. almannavarnalaga 13. janúar 2024. Ekki fengust hins vegar afrit af áhættumötunum sem voru unnin fyrir síðari ákvarðanirnar, þ.e. fyrst um að framlengja fyrirmæli um brottflutning 4. febrúar og svo um að falla frá þeim 18. febrúar.

Að frátöldum þessum sjö áhættumötum sem og upplýsingum um áhættumöt í mars til maí 2024 hefur starfshópurinn ekki fengið afrit af öðrum áhættumötum, þ.e. fyrsta árshelming 2024 utan þess sem var unnið vegna ákvörðunar um brottflutning 13. janúar og upplýsinga um áhættumötin í mars til maí. Starfshópurinn getur því t.d. ekki nema að ákveðnu leyti borið saman kerfisbundið ákvarðanir embættis lögreglustjórans um aðgangstakmarkanir á þessum tíma við áhættumötin fyrir 4. júlí 2024. Hið sama á við um aðrar ákvarðanir og athafnir viðbragðsaðila. Starfshópurinn **telur** það vera *óheppilegt* enda er um afar þýðingarmikil gögn að ræða.

Hafi önnur áhættumöt verið unnin en þau sem eru nefnd hér að framan sem liggja ekki fyrir með aðgengilegum í skjalakerfum hætti kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að áhættumöt séu vistuð í skjalakerfum embættanna með aðgengilegum hætti.

10.2 Almennt um áhættumat framkvæmdanefndar

Lög nr. 40/2024 um framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ tóku, sem fyrr greinir, gildi 1. júní s.á. Á grundvelli laganna var komið á fót framkvæmdanefnd sem var falið að fara með ákveðin málefni sem varða Grindavíkurbæ, sbr. 2. gr. þeirra. Meðal verkefna nefndarinnar er að gera áhættumat fyrir þéttbýlið í Grindavíkurbæ í samvinnu við ríkislögreglustjóra, sbr. c-lið 1. mgr. 3. gr. laganna. Er það í fyrsta sinn sem lagaskylda þess efnis kom í lög. Í athugasemdum við ákvæðið segir m.a.:

„Gert er ráð fyrir að áhættumatið verði unnið samkvæmt viðurkenndri aðferðafræði við áhættustýringu. Í verkefninu felst m.a. að framkvæmdanefndin eigi samstarf við atvinnurekendur varðandi öryggismál fyrirtækja, á grundvelli áhættumatsins, og komi því til leiðar að tekið verði tillit til áhættumatsins þegar kemur að starfsemi innan þéttbýlisins í Grindavíkurbæ.“⁹³

Á heimasíðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra er hlekkur á það áhættumat sem er í gildi sem og eldri áhættumöt en það elsta sem er tilgreint þar er frá 21. nóvember 2024 eða fyrir utan það tímabil sem starfshópurinn hefur til skoðunar. Af þessum sökum hefur starfshópurinn ekki tekið áhættumöt sem voru unnin eftir það tímamark til skoðunar en vikið verður að áhættumatinu 21. nóvember að því marki sem það tengist atriðum innan skoðunartímabils starfshópsins.

10.3 Tímasetning fyrsta áhættumats framkvæmdanefndar

Það vakti athygli starfshópsins að fyrsta áhættumatið á heimasíðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra var, sem fyrr greinir, frá 21. nóvember 2024 eða um fimm og hálfum mánuði eftir að framkvæmdanefndinni var komið á fót. Af þessu tilefni kom það til umræðu á fundi starfshópsins og framkvæmdanefndar.

Í framhaldi af fundinum og með hliðsjón af því sem þar kom fram skrifaði starfshópurinn bréf til framkvæmdanefndarinnar 22. ágúst 2025. Þar var rakið að í c-lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 40/2024 kæmi fram að nefndin hefði stjórn, skipulag og framkvæmd verkefna á hendi

⁹³ 154. löggj.þ., þskj. 1628 – 1095. mál.

varðandi gerð áhættumats fyrir þéttbýli í Grindavíkurbæ í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Af heimasíðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra yrði ráðið að fyrsta áhættumatið sem nefndin hefði staðið fyrir hefði verið áhættumat unnið af Öruggr verkfræðistofu 21. nóvember 2024 sem hefði verið afhent ríkislögreglustjóra daginn eftir. Starfshópurinn óskaði eftir upplýsingum um hvort það væri rétt og væri það rétt var óskað eftir upplýsingum um þann tíma sem hefði tekið að gera áhættumatið, þ.e. ástæðum sem bjuggu að baki því, en nefndin hefði tekið formlega til starfa 1. júní eða um fimm og hálfum mánuði fyrr.

Í svari framkvæmdanefndar segir aðeins:

„Áhættumöt voru gefin út 4. júlí 2024, 21. september s.á. og næst 21. nóvember s.á.“

Af svarinu verður ráðið að tvö áhættumöt hafi verið gerð fyrir 21. nóvember 2024 eftir að framkvæmdanefndin tók til starfa sem er ekki að finna á heimasíðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, þ.e. 4. júlí og 21. september s.á.

Í ljósi þess að áhættumöt voru gerð í júlí og síðan reglulega síðar gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við *þann tíma sem tók að gera fyrsta áhættumatið* eftir að framkvæmdanefndin tók til starfa.

10.4 Er framkvæmdanefndinni kunnugt um öll áhættumötin?

Eins og áður segir benti framkvæmdanefndin á í svari til starfshópsins að áhættumöt hefðu verið unnin 4. júlí, 21. september og 21. nóvember 2024. Með svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 19. nóvember 2025 fylgdu önnur áhættumöt, þ.e. frá 24. júlí, 30. júlí, 28. ágúst og 12. september. Af því verður dregin sú ályktun að annaðhvort var svar framkvæmdanefndar til starfshópsins ófullkomið eða að framkvæmdanefndinni var ekki kunnugt um fjögur áhættumöt sem voru unnin á tímabilinu.

Hafi framkvæmdanefndinni *ekki verið kunnugt um áhættumötin 24. júlí, 30. júlí, 28. ágúst og 12. september 2024*, en um það verður ekki fullyrt hér, kemur starfshópurinn þeirri

ábendingu á framfæri að betur verði hugað að þessu atriði í framtíðarstörfum almannavarnadeildar og framkvæmdanefndar.

10.5 Fyrstu áhættumötin voru ekki aðgengileg opinberlega

Eins og áður kom fram eru áhættumötin frá 4., 24. og 30. júlí, 28. ágúst, 12. og 21. september 2024 ekki aðgengileg á heimasíðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra en elsta áhættumatið þar er frá 21. nóvember s.á. Hið sama á við um áhættumöt sem hafa verið unnin í mars til maí 2024.

Ekki verður séð að almannavarnadeild hafi gefið út fréttatilkynningar í júlí, ágúst og september 2024 þar sem áhættumötin voru kynnt ólíkt þeirri fréttatilkynningu sem var gefin út 22. nóvember 2024. Hið sama á við mánuðina á undan. Þá hefur starfshópurinn ekki orðið var við tilkynningar um áhættumötin á samfélagsmiðlum eða annars staðar. Af framangreindu verður því dregin sú ályktun að *áhættumötin 4., 24. og 30. júlí, 28. ágúst, 12. og 21. september 2024 hafi ekki verið gerð aðgengileg opinberlega sem og þau sem voru unnin í mars til maí 2024.* Hafi enn eldri áhættumöt verið unnin af hálfu almannavarnadeildar voru þau heldur ekki gerð aðgengileg opinberlega. *Fyrsta áhættumatið sem var aðgengilegt opinberlega var áhættumatið 21. nóvember 2024.*

Svar framkvæmdanefndar til starfshópsins styður framangreint en þar segir m.a.:

„Í upphafi voru áhættumötin ekki kynnt sérstaklega en eftir ábendingar sem nefndinni bárust þess efnis að mikilvægt væri að helstu hagaðilar hefðu aðgang að gildandi áhættumati á hverjum tíma var tekin ákvörðun í október 2024 um að birta áhættumat á heimasíðu almannavarna jafnóðum og þau voru gefin út.“

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur, sem fyrr er rakið í 4. kafla, lagt áherslu á fullnægjandi upplýsingagjöf svo einstaklingar geti sjálfir metið þá hættu eða áhættu sem þeir kunna að vera í eða verða fyrir. Við vissar aðstæður kann það að vera brot á 2. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um réttinn til lífs og 8. gr. sáttmálans sem og 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, varðandi heilsu manna, þegar mikilvægar upplýsingar liggja ekki fyrir með aðgengilegum hætti, a.m.k. varðandi þá einstaklinga sem kunna að vera í eða vera útsettir fyrir hættu. Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til þess hvort svo hátti til hér. Engu að síður horfir starfshópurinn til þeirra

sjónarmiða um fullnægjandi upplýsingagjöf sem hafa komið fram á vettvangi Mannréttindadómstólsins.

Um var og er að ræða mikilvægar upplýsingar sem ákvarðanir um aðgangstakmarkanir o.fl. kunna að byggjast á. Í fréttatilkynningu almannavarnadeildar sjálfrar 22. nóvember 2024 er m.a. vísað til þess að höfð sé hliðsjón af áhættumati við ákvarðanatöku lögreglustjórans. Hið sama kemur fram í svari lögreglustjórans til starfshópsins 18. ágúst 2025.

Í ljósi þess að áhættumöt eru að mati starfshópsins afar mikilvæg gögn sem varpa ljósi þá áhættu sem er fyrir hendi hverju sinni gerir starfshópurinn **athugasemd** við að *áhættumöt hafi ekki verið birt fyrir en 22. nóvember 2024.*

Þá verður ekki litið fram hjá því að lögreglustjórinn hafði tekið ákvarðanir um aðgangstakmarkanir sem byggðu á því að fólk færi inn í Grindavík *á eigin ábyrgð*. Það er algjör grundvallarforsenda þess að einstaklingar geti sjálfir metið þá áhættu sem þeir kunna að vera setja sjálfa sig í og tekið upplýsta ákvörðun að fyrir liggi opinberlega þýðingarmikil gögn á borð við áhættumat, sbr. það sem áður sagði um þá áherslu sem Mannréttindadómstóll Evrópu hefur lagt á upplýsingagjöf í tengslum við réttinn til lífs og heilsu samkvæmt 2. og 8. gr. sáttmálans, sbr. einnig 71. gr. stjórnarskrárinnar. Fjallað verður nánar um þetta í 14. og 16. kafla.

Auk framangreinds minnir starfshópurinn á að í athugasemdum við c-lið 1. mgr. 3. gr. segir:

„Í verkefninu felst m.a. að framkvæmdanefndin eigi samstarf við atvinnurekendur varðandi öryggismál fyrirtækja, á grundvelli áhættumatsins, og komi því til leiðar að tekið verði tillit til áhættumatsins þegar kemur að starfsemi innan þéttbýlis í Grindavíkurbæ.“

Starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um hvort fyrirtæki í Grindavík hafi fengið upplýsingar um áhættumötin 4., 24. og 30. júlí, 28. ágúst og 12. og 21. september 2024. Starfshópurinn telur þó að fyrirhuguð notkun áhættumanna samkvæmt lögskýringargögnum yti enn frekar undir að æskilegt væri að þau hefðu verið aðgengileg opinberlega.

Síðari áhættumöt hafa verið gerð aðgengileg á heimasíðu almannavarnadeildar. Hefur því verið bætt úr þessu atriði. Starfshópurinn telur þó rétt að koma þeirri **ábendingu** á framfæri að *stjórnvöld geri almennt aðgengilegar upplýsingar sem eru mikilvægar fyrir einstaklinga til að meta þá hættu eða áhættu sem þeir kunna að vera í eða verða fyrir.*

10.6 Fréttatilkynningin 22. nóvember 2024 í ljósi eldri áhættumata

Þá vakti það athygli starfshópsins að fréttatilkynning almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. nóvember 2024 vísar ekki til eldri áhættumata. Af framsetningu fréttatilkynningarinnar verður helst ráðið að þar sé um fyrsta áhættumatið að ræða en, eins og áður kom fram, var hér aðeins um fyrsta áhættumatið að ræða sem var gert aðgengilegt opinberlega. Eldri áhættumöt voru til.

Starfshópurinn gerir **athugasemd** við framsetningu fréttatilkynningarinnar enda kann hún að virka villandi á almenning, þ.e. ekki verður ráðið af henni að fyrri áhættumöt hafi verið unnin a.m.k. frá því í mars 2024 en líklega verið í vinnslu hjá almannavarnadeild frá því í ársbyrjun. Lesandi fréttatilkynningarinnar gæti því dregið þá ályktun, í ljósi þess að fyrri áhættumöt voru ekki aðgengileg, að um væri að ræða gerð fyrsta áhættumatsins. Þótt fréttatilkynningin sé utan skoðunartímabils starfshópsins tengist hún upplýsingum sem eru innan þess.

10.7 Hver sá í reynd um að fyrstu áhættumötin væru gerð?

Í ljósi þeirra upplýsinga sem starfshópurinn hefur undir höndum og þess sem fram kom á fundi með framkvæmdanefndinni en var ekki vikið að í svarinu vaknar sú spurning hver hafi í reynd séð um að fyrstu áhættumötin hafi verið gerð af hálfu verkfræðistofunnar, þ.e. framkvæmanefndin eða almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Þess skal getið að tekið var fram í fréttatilkynningunni 22. nóvember 2024 að framkvæmdanefndin hefði látið vinna það áhættumat. Athugun starfshópsins beinist aðallega að áhættumötunum á undan því.

Í c-lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 40/2024 kemur fram að framkvæmdanefndin sjái um „stjórn, skipulag og framkvæmd“ áhættumata „í samvinnu við ríkislögreglustjóra“. Í almennum

athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum segir svo um ábyrgð á verkefnum sem nefndinni er falið:

„Gert er ráð fyrir að framkvæmdanefnd beri ábyrgð á verkefnum sem henni verður falið að sinna verði frumvarpið óbreytt að lögum, en í því felst m.a. að nefndin fari með stjórn, skipulagningu og framkvæmd slíkra verkefna. Um er að ræða verkefni sem tengjast afleiðingum jarðhræringa og eldsumbrota í sveitarfélaginu, sem rétt þykir að færa á eina hendi [...]“⁹⁴

Af lagaákvæðinu og athugasemdunum verður þannig ráðið að nefndin eigi að fara með „stjórn, skipulagningu og framkvæmd slíkra verkefna“. Þótt verkefni sé unnið í samvinnu við ríkislögreglustjóra verður nefndin eftir sem áður að fara með stjórn, skipulagningu og framkvæmd verkefnis.

Ekki er tekið fram í svari framkvæmdanefndar hvort hún eða almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi farið með ákvörðunarvaldið í tengslum við gerð fyrstu áhættumatanna en slíkt hefði verið eðlilegt í ljósi þess sem fram kom á fundinum með starfshópnum. Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn hefur fengið virðist almannavarnadeild í reynd hafa séð um að fyrstu áhættumötin yrðu unnin og stjórn á því verkefni hafi ekki færst yfir í reynd til framkvæmdanefndarinnar, a.m.k. fyrr en síðar. Þá verður ráðið af fundum stýrihópsins að almannavarnadeild hafi ætlað fyrst um sinn eftir að framkvæmdanefndinni var komið á fót að sinna ákveðnum verkum svo þau gengju vel fyrir sig. Önnur atriði styðja við framangreindar upplýsingar.

Í fyrsta lagi verður ekki séð að fjallað hafi verið um fyrstu áhættumötin í fyrstu fundargerðum framkvæmdanefndar, dags. 1. júní, 16. júlí, 10., 14. og 23. október og 12. desember 2024. Þá er heldur ekki minnst á áhættumat t.d. í fundargerð 9. janúar, 11. febrúar eða 4. mars 2025. Þannig virðist ekki hafa verið fjallað um áhættumöt á fundum nefndarinnar allavega fyrstu níu mánuðina. Í svari framkvæmdanefndarinnar er tekið fram að tekin hafi verið sú ákvörðun í október 2024 að birta áhættumötin. Ekki verður séð í fundargerðum á heimasíðu nefndarinnar í október það ár að slík ákvörðun hafi verið tekin af hálfu framkvæmdanefndar og þar með færð til bókar í fundargerð.

⁹⁴ 154. löggj.þ., þskj. 1628 – 1095. mál.

Í öðru lagi vísar framkvæmdanefndin ekki til allra áhættumata í svari til starfshópsins, þ.e. upp á vantar áhættumötin 24. og 30. júlí, 28. ágúst og 12. september 2024. Ekki liggur fyrir, eins og áður kom fram, hvort svarið hafi verið ófullkomið eða framkvæmdanefnd ekki kunnugt um þessi áhættumöt.

Í þriðja lagi kemur fram í svari framkvæmdanefndarinnar að skort hafi á að ljóst væri að áhættumötin hafi stafað frá nefndinni í upphafi. Þannig hefðu fyrstu þrjú áhættumötin, sem hefðu verið gefin út eftir að nefndin tók til starfa, verið stíluð á almannavarnir. Með áhættumati 15. janúar 2025 hefði nafni framkvæmdanefndarinnar verið bætt á matið og seinna einnig skjaldarmerki og haus á áhættumatið sem gæfi skýrar til kynna að matið stafaði frá nefndinni. Þess skal getið að minnisblað verkfræðistofunnar 21. nóvember 2024 er stílað á nefndina. Aftur á móti verður ekki séð að áhættumötin 4., 24. og 30. júlí, 28. ágúst og 12. september séu stíluð á framkvæmdanefndina. Þau eru öll stíluð á almannavarnadeild ríkislögreglustjóra.

Í fjórða lagi kemur fram í svari nefndarinnar að verkfræðistofan hafi unnið áhættumötin áður fyrir ríkislögreglustjóra en ekki kemur fram hvenær stjórn á því verkefni hafi í reynd færst yfir til framkvæmdanefndarinnar. Sömuleiðis er aðeins vísað til almannavarna í frétt á heimasíðu verkfræðistofunnar 21. júní 2024 en þá var að vísu stutt síðan framkvæmdanefnd hafði tekið yfir verkefnið lögum samkvæmt.

Í fimmta lagi eru áhættumötin birt á heimasíðu almannavarnadeildar en ekki framkvæmdanefndarinnar. Vefsíða nefndarinnar vísar áfram á almannavarnadeild.

Í sjötta lagi fékk starfshópurinn þær upplýsingar að almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi greitt áfram fyrir gerð áhættumatsins og styðja tölvubréfasamskipti sem starfshópurinn fékk það, sbr. tölvubréf 20. mars 2025 þar sem almannavarnadeild kannar hvort nefndin geti tekið yfir greiðslu á gerð áhættumats. Því skal haldið til haga að starfshópurinn hefur ekki afrit af þeim samningi sem var gerður við Öruggr verkfræðistofu um framkvæmd verkefnisins á þessum tíma og hvort sá samningur hafi verið á milli almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og verkfræðistofunnar eða framkvæmdanefndarinnar og verkfræðistofunnar. Í því sambandi minnir starfshópurinn á að samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 40/2024 er framkvæmdanefndinni heimilt að gera samning við m.a. einkaaðila um framkvæmd verkefna sem falla undir verksvið nefndarinnar. Í því felst þó að feli nefndin einkaaðila tiltekið verkefni verði að gera samning milli nefndarinnar og einkaaðilans.

Í sjöunda lagi verður, sem fyrr segir, ráðið af fundum stýrihópsins að almannavarnadeild hafi verið með verkefnið á sinni hendi í reynd fyrst um sinn og starfshópurinn hefur ekki fengið nein gögn sem sýna fram á að framkvæmdanefndin hafi í reynd farið með stjórn, skipulagningu og framkvæmd verkefnisins fyrstu mánuðina eftir að henni var komið á fót.

Að þessu virtu benda fyrirbyggjandi gögn og upplýsingar fremur til þess að *almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi í reynd farið með stjórn þess verkefnis að áhættumat hafi verið unnið af hálfu verkfræðistofunnar fyrstu mánuðina eftir að framkvæmdanefndinni var komið á fót.* Í þessu sambandi er ekki nægjanlegt að það sé tekið fram, eins og í fréttatilkynningu 22. nóvember 2024, að framkvæmdanefndin hafi fengið Öruggu verkfræðistofu til að vinna áhættumat hafi það í reynd verið ákvörðun almannavarnadeildar. Ekki er tekin afstaða til þeirra ástæðna sem kunna að hafa búið að baki því að stjórn á verkefninu hafi ekki færst yfir strax, s.s. fjárhagsástæðna.

Eins og áður kom fram leiðir af c-lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 40/2024 að það var verkefni framkvæmdanefndar að áhættumat fyrir þéttbýlið í Grindavík yrði unnið. *Hafi almannavarnadeild ríkislögreglustjóra í reynd séð um stjórn, skipulagningu og framkvæmd þess verkefnis að verkfræðistofan vann fyrstu áhættumötin eftir að framkvæmdanefndinni var komið á fót verður ekki séð að það hafi verið í góðu samræmi við c-lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 40/2024.* Þótt staflíðurinn geri ráð fyrir að áhættumat sé unnið í „samvinnu við ríkislögreglustjóra“ verður ekki annað ráðið af lagaákvæðinu og athugasemdum við frumvarpið en að framkvæmdanefndin hafi átt að hafa stjórn, skipulagningu og framkvæmd verkefnisins á hendi. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að betur verði gætt að því í framtíðinni að *það stjórnvald sem lögum samkvæmt skal fara með stjórn, skipulagningu og framkvæmd verkefnis geri það í reynd.*

10.8 Kynning fyrstu áhættumatanna fyrir embætti lögreglustjóra

Bent var á í fréttatilkynningu embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum 9. september 2024 að hann bindi vonir við að áhættumat það sem framkvæmdanefnd væri falið að gera liti bráðum dagsins ljós. Starfshópurinn staðnæmdist við fréttatilkynningunni í ljósi þess að í svari framkvæmdanefndar kemur fram að fyrsta áhættumatið hafi verið gert 4. júlí 2024 eða rúmum tveimur mánuðum fyrr. Þá liggur fyrir að gerð voru áhættumöt 24. og 30. júlí og 28. ágúst s.á. og almannavarnadeild hafði unnið að gerð áhættumats frá því í byrjun árs og verkfræðistofan frá því a.m.k. 22. mars það ár.

Af þeim viðbótargögnum sem starfshópurinn fékk í ársbyrjun 2026 verður ráðið að ýmist sviðsstjóri almannavarnarsviðs eða verkfræðingurinn sem vann áhættumötin hafi sent þau til lögreglustjórans á Suðurnesjum. Verður því ekki önnur ályktun dregin en að lögreglustjórinn hafi fengið umrædd áhættumöt með tölvubréfum. Þau voru þó ekki aðgengileg á því Teams-svæði aðgerða- og vettvangsstjórnar sem starfshópurinn hafði aðgang að og ekki liggur fyrir hvort þau hafi verið vistuð í skjalakerfi embættis lögreglustjóra með öðrum hætti.

Starfshópurinn kemur þeirri **áþendingu** á framfæri að *áhættumöt sem berast séu vistuð og varðveitt í skjalakerfum embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum.*

Af þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk verður helst ráðið að lögreglustjóri hafi talið að áhættumötin hafi ekki stafað frá lögbærum aðila, a.m.k. framkvæmdanefndinni eftir að henni var komið á fót, sbr. vísun hans til áhættumats nefndarinnar í fréttatilkynningunni 9. september 2024. Þá hafi hann viljað fá meiri upplýsingar um forsendur sem áhættumötin byggðu á.

Starfshópurinn er **ekki í stöðu** til að *taka afstöðu til þess á grundvelli fyrirliggjandi gagna og upplýsinga* hvort og þá hvernig embætti ríkislögreglustjóra og síðar framkvæmdanefndin hafi gengið úr skugga um gagnvart embætti lögreglustjórans að ekki færi á milli mála að áhættumöt verkfræðistofunnar stöfuðu frá þessum aðilum á þessu tímabili eða hvaða upplýsingar embætti lögreglustjórans fékk um þær forsendur sem áhættumötin hefðu byggst á.

Þá **telur** starfshópurinn *óheppilegt* að sú staða hafi verið uppi að lögreglustjóri hafi kallað eftir áhættumati framkvæmdanefndar opinberlega þegar áhættumöt lágu fyrir samkvæmt svari framkvæmdanefndar og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra til starfshópsins en, sem fyrr segir, voru áhættumötin ekki aðgengileg almenningi á þessum tíma.

10.9 Byggði lögreglustjórinn á áhættumötum framan af árið 2024?

Enn fremur er það erfiðleikum háð fyrir starfshópin að taka afstöðu til þess hvort fyrstu áhættumötin, þ.e. fram til 21. nóvember 2024, hafi í reynd verið tekið með í reikninginn við ákvarðanatöku lögreglustjórans framan af árið 2024. Í svari embættisins til

starfshópsins 18. ágúst 2025 er tekið fram að stuðst hafi verið við áhættumat „sem var fyrst gert snemma árs 2024“. Setningin er óræð um hvenær þau hafi fyrst verið lögð til grundvallar ákvarðanatöku þótt farið hafi verið að gera þau snemma árs 2024.

Að því marki sem skilja ber tilvitnaða setningu á þann hátt að áhættumat hafi verið lagt til grundvallar snemma árs 2024 þá samræmist sá skilningur ekki vel fréttatilkynningu lögreglustjórans 9. september 2024 þar sem bundnar eru vonir við að fyrsta áhættumat framkvæmdanefndar líti bráðum dagsins ljós. Þá samræmist hún ekki vel þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk á fyrri fundi með embætti lögreglustjóra 7. janúar 2025, sem þáverandi lögreglustjóri sat, en af honum varð helst ráðið að lögreglustjórinn hefði ekki byggt á fyrstu áhættumötunum af tveimur ástæðum. Hið sama á við fund með þáverandi lögreglustjóra í febrúar 2026. Annars vegar taldi hann ekki ljóst að þau stöfuðu frá réttum aðila, þ.e. almannavarnadeild og síðar framkvæmdanefndinni en ekki verkfræðistofunni. Hins vegar taldi hann sig ekki hafa fengið fullnægjandi upplýsingar um forsendur áhættumatanna. Þá hefur komið fram að lögreglustjórinn byggði á eigin áhættumati þó að það hafi ekki verið skriflegt.

Af þessu tilefni óskaði starfshópurinn eftir nánari skýringum á því á fundi með settum lögreglustjóra og fulltrúum embættisins 14. október 2025 hvort stuðst hefði verið við fyrstu áhættumötin, þ.e. áður en þau voru birt opinberlega 21. nóvember 2024 og framkvæmdanefndinni bar að hlutast til um gerð þeirra. Ekki komu fram afdráttarlaus svör um það.

Auk framangreinds liggur fyrir að aldrei er vísað til áhættumatanna í fréttatilkynningum um aðgangstakmarkanir framan af árið 2024. Er það fyrst í fréttatilkynningu almannavarnadeildar 22. nóvember 2024 þar sem tekið er afdráttarlaust fram að höfð sé hliðsjón af þeim af hálfu lögreglustjórans.

Að þessu virtu **telur** starfshópurinn að *ekki hafi fengist staðfest með gögnum að embætti lögreglustjóra hafi í reynd byggt ákvarðanir sínar um aðgangstakmarkanir á fyrstu áhættumötunum, þ.e. áður en framkvæmdanefndin fékk það hlutverk með lögum nr. 40/2024 að vinna þau, og jafnvel fram undir haustið 2024.*

Áhættumöt eru mikilvæg gögn fyrir ákvarðanir um aðgangstakmarkanir og þau hafa haft þýðingu fyrir síðari ákvarðanir, en t.d. var vísað til þeirra í svari lögreglustjórans 18. ágúst og tekið fram á fundinum 14. nóvember 2025 að áhættumöt væru mikilvæg fyrir

lögreglustjóran. Í því ljósi verður ekki hjá því komist að gera **athugasemd** við að ekki hafi verið byggt á fyrstu áhættumötunum reynist það rétt. Aftur á móti verður að halda því til haga að lögreglustjórinn byggði á eigin mati þó að það hafi ekki verið skriflegt og gerði athugasemdir við hin áhættumötin.

10.10 Vinnsla áhættumata

Í athugasemdum við c-lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 40/2024 kemur fram að áhættumöt skulu unnin samkvæmt viðurkenndri aðferðafræði. Þegar stjórnvald felur einkaaðila að vinna verkefni sem því er falið að gera lögum samkvæmt fylgja því ákveðnar skyldur sem og takmarkanir samkvæmt reglum stjórnsýsluréttar um framsal valds og verkefna. Þá er sérstaklega gert ráð fyrir því í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 40/2024 að framkvæmdanefnd geti falið einkaaðila framkvæmd verkefna sem falla undir verksvið nefndarinnar en af því leiðir þó, sem fyrr segir, að nefndinni ber að gera samning um það við viðkomandi einkaaðila.

Í bréfi starfshópsins til framkvæmdanefndar var óskað eftir upplýsingum um hvernig staðið hefði verið að vinnslu áhættumata eða ferli þeirra en fyrir lægi að þau hefðu verið framkvæmd af tiltekinni verkfræðistofu, sbr. til hliðsjónar 5. gr. laga nr. 40/2024 sem fjallar um framkvæmd verkefna. Starfshópurinn óskaði eftir upplýsingum um hvort og þá hvernig nefndin tæki afstöðu til þess sem fram kæmi við vinnslu áhættumata verkfræðistofunnar og þá hvort nefndin hefði upplýsingar um þær forsendur sem matið byggðist á. Væri þá haft í huga það hlutverk sem áhættumötin eiga að gegna. Enn fremur var óskað eftir upplýsingum um hvernig samvinnu við ríkislögreglustjóra væri háttað við gerð áhættumatanna, eins og c-liður 1. mgr. 3. gr. áskilur. Þá var óskað eftir upplýsingum um á hverja áhættumötin væru send og þá hvort þau væru kynnt með þeim hætti að nefndin tæki undir þau.

Í svari framkvæmdanefndar kom fram að í athugasemdum við c-lið 1. mgr. 3. gr. segði að áhættumat væri unnið samkvæmt viðurkenndri aðferðafræði við áhættustýringu. Öruggr verkfræðistofa ehf. hefði unnið áhættumöt fyrir nefndina, sbr. 5. gr. laga nr. 40/2024, og áður fyrir almannavarnadeild ríkislögreglustjóra.

Síðan sagði í svarinu að við vinnuna hefði verið notast við staðalinn ISO 31000:2018 sem fjallar um áhættustjórnun og hefði nefndin og almannavarnadeild fengið ítarlega kynningu á þeim forsendum sem matið byggði á og haldið fundi með helstu

samstarfsaðilum til að auka skilning á þeim þáttum sem að baki samantekt áhættumatsins lægju.

Þá sagði að þegar aðstæður breytast sem gætu haft áhrif á gildandi áhættumat færi sá hluti vinnunnar sem sneri að faglegu áhættumati fram hjá verkfræðistofunni. Afrakstur þeirrar vinnu væri nokkuð ítarlegt og tyrfið í lestri fyrir almenning. Því hefði nefndin, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, gefið út samantekt áhættumats sem í mætti finna helstu þætti þess. Verkfræðistofan hefði alla jafna útbúið fyrstu drög að slíkri samantekt en til að leggja áherslu á þau atriði sem nefndin og almannavarnadeild telja mikilvægt að komið væri á framfæri hverju sinni gerði nefndin og almannavarnadeild breytingar á þeim drögum. Ekki hefði verið átt við faglega vinnu verkfræðistofunnar enda áskilið að matið væri unnið eftir viðurkenndri aðferðafræði.

Enn fremur kom fram að rétt væri að taka fram að verklag við gerð áhættumats væri í stöðugri þróun, t.a.m. í kjölfar rýnifunda og hefði m.a. verið skerpt á að fram kæmi í framsetningu matsins að það stafi frá framkvæmdanefndinni og almannavarnadeild.

Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við að framkvæmdanefndin og eftir atvikum almannavarnadeild *hafi tekið afstöðu til áhættumatanna* sem og þegar líða fór á starfstíma framkvæmdanefndarinnar hafi verið gengið úr skugga um að *ljóst væri að áhættumötin stöfuðu frá nefndinni*.

10.11 Áhættumatið 21. nóvember 2024

Eins og áður kom fram er fyrsta áhættumatið sem er aðgengilegt á heimasíðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra frá 21. nóvember 2024 utan skoðunartímabils starfshópsins. Þar sem það er fyrsta áhættumatið sem er aðgengilegt opinberlega og fyrsta fréttatilkynningin sem starfshópurinn hefur fundið um áhættumat þykir engu að síður rétt að gera grein fyrir því.

Í fyrrnefndri fréttatilkynningu almannavarnadeildar 22. nóvember 2024 er áhættumatinu lýst á svofarandi hátt og vikið að ólíkum áhrifaþáttum:

„Áhættumat er heildarferli sem felur í sér að greina og lýsa áhættu. Í því felst að ákvarða umfang og eðli áhættu og/eða áhættupátta og samanburður á niðurstöðum við áhættuviðmið til að ákvarða hvort áhættan sé ásættanleg. Framkvæmdanefnd um málefni Grindavíkur hefur fengið Öruggr verkfræðistofu til að gera áhættumatið sem var afhent Framkvæmdanefndinni og Ríkislögreglustjóra í dag, 22. nóvember 2024.

Í áhættumatinu segir að samspil hættupátta, fólksfjölda, viðbragða, forvarna og innviða hafi áhrif á loka áhættustigið. Fólksfjöldi í Grindavík og ágengi ferðamanna inn á hættuleg svæði kunni að hafa áhrif á áhættuna, bæði vegna beinna áhrifa á viðkomandi fólk, en einnig vegna áhættu tengdri björgun og áhrifa á önnur störf sem t.d. ekki væri hægt að sinna með sama hætti samhliða björgunarstarfi. Viðbragðsaðilar verði að geta sinnt atvikum í samræmi við skyldur.

Aukinn fólksfjöldi auki líkur á atburðum, gerir björgunarstarf mögulega flóknara, eykur rýmingartíma, eykur afleiðingar vegna annarrar hættu o.s.frv. Þannig gæti t.d. mikil gasmengun haft auknar afleiðingar í för með sér vegna umferðarslyss eða eldsvoða í Grindavík.“

Í áhættumati verkfræðistofunnar, sem vísað er til í fréttatilkynningunni, er áhættustigi skipt í *óásættanlegt* (ekki nægar varnir til að tryggja öryggi fólks), *mjög hátt* (varnir til staðar en mikil hættu á alvarlegum atburðum), *hátt* (varnir til staðar en talsverð óvissa), *miðlungs* (góðar varnir gegn hættum en nokkur óvissa) og *lágt* (mjög góðar varnir gegn hættum og lítil óvissa). Síðan er áhættustig metið fyrir m.a. Svartsengi og Grindavík og skýringar veittar.

Í ljósi þess að það fellur utan skoðunartímabíls starfshópsins tekur hann ekki afstöðu til þýðingar þess fyrir ákvarðanatöku lögreglustjórans. Starfshópurinn **vekur þó athygli á** að áhættustigið fyrir Grindavík var metið „mjög hátt“ samkvæmt áhættumati verkfræðistofunnar 21. nóvember 2024. Af fréttatilkynningu lögreglustjórans 22. nóvember 2024 verður ráðið að lögreglustjórinn hafi kosið að *byggja ekki á áhættumatinu og er raunar ekki vísað til þess meðal gagna sem tekið hafi verið tillit til* og það þrátt fyrir að lögreglustjóri hafði í fréttatilkynningu 9. september vakið athygli á því að áhættumatið lægi ekki fyrir og bundið vonir við að það kæmi. Þannig verður ekki ráðið af þeirri fréttatilkynningu að lögreglustjórinn hafi haft hliðsjón af áhættumatinu, eins og tekið er fram í ofantilvitnaðri fréttatilkynningu almannavarnadeildar sama dag, sbr. þó tvíræðni orðalagsins „hliðsjón af“. Þótt vel megi vera að lögreglustjóri hafi haft góða ástæðu fyrir því að leggja það ekki til grundvallar hefði verið betra að gerð hefði verið grein fyrir henni t.d. í fréttatilkynningunni 22. nóvember.

10.12 Áhættumat almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra

Af þeim upplýsingum sem starfshópurinn hefur undir höndum verður helst ráðið að almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi unnið að þróun áhættumats í byrjun janúar 2024. Þá var byggt á áhættumötum þegar teknar voru ákvarðanir um brottflutning 13. janúar, 4. og 18. febrúar 2024. Einnig var verkfræðistofa fengin til að gera reglugleg áhættumöt í mars 2024 og virðist fyrsta áhættumatið á þeim grundvelli vera 22. mars s.á. Sem fyrr er fyrsta áhættumatið sem starfshópurinn fékk afhent frá framkvæmdanefndinni 4. júlí s.á. en ákveðnar upplýsingar fengust um áhættumöt í mars til maí 2024.

Auk þess verður ráðið af þeim upplýsingum sem starfshópurinn hefur að *almannavarnadeild sjálf hafi verið að þróa og prufukeyra áhættumat, jafnvel þótt það hafi verið ófullkomið, frá því snemma í janúar 2024 og verkefnastjóri áhættumats almannavarna hafi verið ráðinn í janúar það ár. Fyrir utan svar lögreglustjórans 18. ágúst 2025 kemur fram á stöðufundi aðgerða- og vettvangsstjórnar fyrri hluta janúar að almannavarnadeild sé með í undirbúningi áhættumats. Þá var það rætt á fundi stýrihóps. Áhættumötin eða frumgerðir þeirra liggja þó ekki fyrir starfshópnum. Þrátt fyrir að þau kunni að hafa verið ófullkomin kunna þau að hafa að geyma mikilvægar upplýsingar.*

Sé framangreint rétt **telur** starfshópurinn *óheppilegt að fyrstu áhættumöt verkfræðistofunnar svo og frumgerðir áhættumata almannavarnadeildar liggi ekki fyrir starfshópnum. Þau kunna að hafa að geyma mikilvægar upplýsingar til að upplýsa um staðreyndir máls og leggja mat á ákvarðanir og athafnir.*

10.13 Jákvætt að áhættumöt voru unnin o.fl.

Af framanröktu verður ráðið að almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi látið gera reglulegt áhættumat frá vorinu 2024 og jafnvel þróað og prufukeyrt frumgerðir áhættumats frá því í janúar þess árs. Fyrir hefur komið fram að starfshópurinn **telur** því *jákvætt að almannavarnadeild hafi látið vinna áhættumötin sem og hafi gert þau sjálf, a.m.k. fyrir ákvörðunina um brottflutning 13. janúar 2024. Er það til marks um vönduð og fagleg vinnubrögð.*

Eins **telur** starfshópurinn *jákvætt* að í stöðumati 11. nóvember 2023 er að finna lýsingu á *áhættuþáttum og hugleiðingar um mótvægisáðgerðir og aðrar áðgerðir*. Er það jafnframt til marks um *vönduð og fagleg vinnubrögð*.

Jafnframt **telur** starfshópurinn það til marks um *vönduð og fagleg vinnubrögð* að í minnisblaði ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans til dómsmálaráðuneytisins 7. mars 2024 er *leitast við að undirbyggja hvað teljist vera ásættanleg áhætta* og tengja það við við kvikusöfnun sem og aðgangstakmarkanir fyrir íbúa og fyrirtæki.

10.14 Nánar um vinnu áhættumata

Á fundi starfshópsins og lögreglustjórans 14. október 2025 kom fram að embætti lögreglustjórans hafi aðkomu að gerð áhættumata með því að koma á framfæri spurningum. Mikilvægt væri að matið væri hlutlaust og helst framkvæmt af ytri aðila, þó með aðkomu embættisins, s.s. virkri upplýsingagjöf frá vettvangi. Í því sambandi var nefnt að gasmælar Veðurstofunnar eru á mismunandi stöðum. Þannig væri ekki nóg að skoða gasmæla heldur þyrfti einnig sjónskoðun á vettvangi. Áhættan ykist ef sjónskoðun væri ekki tekin með í reikninginn. Einnig var tekið fram að ýmsar breytur ættu við s.s. mönnum og hvort sólarhringsvöktun væri fyrir hendi. Mat á áhættu réðist af mönnum.

Í svari Veðurstofunnar kemur fram að *áhættumat í náttúrváatburðum þurfi alltaf að vinna í samráði við Veðurstofuna, Vegagerð og aðra sem bera sviðsábyrgð í hverju tilfalli*. Fleiri ábendingar bárust um mikilvægi þess að fleiri kæmu að gerð áhættumats og mikilvægi þess að áhættumat tæki mið af þekkingu á staðnum. Gerð áhættumats hefði þó þróast og að nú væru Teams-fundir með hagaðilum.

Eins fékk starfshópurinn ábendingu um að þörf væri á að uppfæra áhættumatið oftar eða hraðar.

Því skal haldið til haga að starfshópurinn átti ekki í samskiptum við verkfræðistofuna eða þann aðila sem vann áhættumötin og kann framangreint því ekki að endurspegla viðhorf hennar eða hans. Ábyrgðin á gerð áhættumatsins hvílir enda á herðum framkvæmdanefndarinnar eftir að hún tók til starfa og áður embætti ríkislögreglustjóra. Starfshópurinn gerir þó fyrirvara við það sem er vel gerlegt hér að neðan.

Starfshópurinn tekur undir að eðlilegt sé að samráð sé haft við helstu aðila sem hafa mikilvægar upplýsingar fyrir gerð áhættumats þegar færi gefst á og kemur þeirri **ábendingu** á framfæri. Sömuleiðis að *áhættumat taki mið af ástandi á staðnum* verði því við komið. Enn fremur **minnir** starfshópurinn á mikilvægi þess að *áhættumat sé uppfært eins oft og þörf er á*. Starfshópurinn fær **ekki annað séð** en að *áhættumatið byggji á viðurkenndri aðferðafræði* en **telur ekki tilefni til að fjalla nánar um framsetningu fyrstu áhættumatanna** m.a. í ljósi þess að þau og gerð þeirra hafa þróast í gegnum tíðina og ekki hefur fengist staðfest með gögnum að ákvarðanir um aðgangstakmarkanir hafi í reynd byggst á þeim.

10.15 Lá fyrir viðmið um ásættanlega áhættu af hálfu lögreglustjórans á Suðurnesjum?

Á fundi starfshópsins og lögreglustjórans 14. október 2025 spurði starfshópurinn hvort fyrir lægi einhvers staðar mat eða viðmið lögreglustjórans um hvað teldist vera ásættanleg áhætta að öðru leyti en ráðið yrði af fréttatilkynningum. Af fundinum varð ekki annað ráðið en að ekki væri kunnugt um það, a.m.k. ekki skriflega. Þá liggur ekki fyrir að minnisblaðið 7. mars 2024, þar sem vangaveltum um möguleg viðmið voru sett fram, feli í sér skrifleg viðmið lögreglustjórans sem hann hafi stuðst við.

Starfshópurinn gerir **athugasemd** við framangreint og kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *í framtíðinni verði lagt mat á hvað teljist vera ásættanleg áhætta* en mat á fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum, þ. á m. áhættumati og hættumatskorti, tekur mið af því. Þótt slíkt mat sé ekki endilega skriflegt framan af verður að hafa í huga að í þessu tilviki var um að ræða endurtekna atburði sem vörðu til langs tíma. Smám saman safnaðist reynsla í sarpinn og skrifleg áhættumöt voru unnin. Var því *fullt tilefni* að mati starfshópsins að ákveðið væri hvað væri ásættanleg áhætta en það er grunvallarforsenda fyrir ýmsum ákvörðunum um aðgangstakmarkanir

10.16 Áhættumöt þurfa að vera skiljanleg og á fleiri tungumálum - viðkvæmir hópar

Eins og fram kemur í svari Veðurstofunnar til starfshópsins verða áhættumat að vera „aðgengilegt, skiljanlegt og fleiri tungumálum en íslensku“. Það á a.m.k. við um meginupplýsingarnar. Starfshópurinn tekur undir með Veðurstofunni og kemur þeirri

ábendingu á framfæri. Þá þarf jafnframt að huga að því hvernig unnt sé að koma meginupplýsingunum til skila fyrir suma viðkvæma hópa.

10.17 Samantekt ábendinga o.fl.

Samantekið eru helstu ábendingar og niðurstöður starfshópsins í þessum kafla eftirfarandi.

10.1. Starfshópurinn hefur ekki fengið afrit allra þeirra áhættumata sem kunna að hafa verið unnin fyrri árshelming 2024. Starfshópurinn hefur aðeins fengið afrit sjö áhættumata. Fyrir utan áhættumatið sem var unnið fyrir ákvörðunina um brottflutning 13. janúar 2024 er fyrsta áhættumatið 4. júlí 2024. Aftur á móti fékk starfshópurinn upplýsingar um áhættumöt sem hefðu verið unnin í mars til maí 2024 en ekki áhættumötin sjálf. Starfshópurinn getur því ekki borið ákvarðanir og athafnir saman við þetta afar þýðingarmikla gagn, þ. á m. borið ákvarðanir embættis lögreglustjóra um aðgangstakmarkanir kerfisbundið saman við áhættumöt nema að ákveðnu leyti. Starfshópurinn telur þetta vera *óheppilegt*.

10.2. Hafi önnur áhættumöt verið unnin en þau liggja ekki fyrir með aðgengilegum hætti í skjalakerfum kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *áhættumöt séu vistuð í skjalakerfum viðeigandi stofnana með aðgengilegum hætti*.

10.3. Í ljósi þess að áhættumöt voru gerð í júlí 2024 gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við *þann tíma sem tók að gera fyrsta áhættumatið* eftir að framkvæmdanefndin tók til starfa.

10.4. Í svari framkvæmdanefndar var vísað til áhættumata 4. júlí, 21. september og 21. nóvember 2024 en í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra til fleiri áhættumata. Af því leiðir að ekki er ljóst hvort svar nefndarinnar til starfshópsins hafi verið ófullkomið eða henni ekki kunnugt um hin áhættumötin. Hafi framkvæmdanefndinni *ekki verið kunnugt um áhættumötin 24. júlí, 30. júlí, 28. ágúst og 12. september 2024*, en um það verður ekki fullyrt hér, kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að betur verði huga að þessu atriði í framtíðarstörfum almannavarnadeildar og framkvæmdanefndar.

10.5. Starfshópurinn gerir **athugasemd** við að *áhættumöt hafi ekki verið birt fyrir 21. nóvember 2024* í ljósi þeirra sjónarmiða um mikilvægi upplýsingagjafar sem hafa verið lögð til grundvallar í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu í tengslum við vernd lífs og heilsu enda er um afar mikilvæg gögn að ræða fyrir þá einstaklinga sem eru í eða eru útsettir fyrir hættu. Þá verður ekki litið fram hjá því að embætti lögreglustjóra byggði sumar ákvarðanir um aðgangstakmarkanir á þeirri forsendu að fólk færi inn á hættusvæði á *eigin ábyrgð*. Það er algjör grundvallarforsenda þess að unnt sé að byggja á eigin ábyrgð einstaklinga að fyrir liggi opinberlega allar þýðingarmiklar upplýsingar. Áhættumat verður að telja meðal slíkra lykilgagna. Fjallað er nánar um þetta í 14. og 16. kafla. Síðari áhættumöt hafa verið gerð aðgengileg á heimasíðu almannavarnadeildar. Hefur því verið bætt úr þessu atriði. Starfshópurinn telur þó rétt að koma þeirri **ábendingu** á framfæri að *stjórnvöld geri almennt aðgengilegar upplýsingar sem eru mikilvægar fyrir einstaklinga til að meta þá hættu eða áhættu sem þeir kunna að vera í eða verða fyrir*.

10.6. Starfshópurinn gerir **athugasemd** við *framsetningu fréttatilkynningar almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. nóvember 2024* enda kann hún að virka villandi á almenning, þ.e. ekki verður ráðið af henni að fyrri áhættumöt hafi verið unnin a.m.k. frá því í júlí 2024 en líklega þó nokkuð fyrr. Lesandi fréttatilkynningarinnar gæti því dregið þá ályktun, í ljósi þess að fyrri áhættumöt voru ekki aðgengileg, að um væri að ræða gerð fyrsta áhættumatsins. Þótt fréttatilkynningin sé utan skoðunartíma starfshópsins tengist hún atriðum sem eru innan þess.

10.7. Miðað við þau gögn og upplýsingar sem starfshópurinn hefur fengið verður helst dregin sú ályktun að *almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi í reynd farið með stjórn þess verkefnis að áhættumat var unnið af hálfu verkfræðistofunnar fyrstu mánuðina eftir að framkvæmdanefndinni var komið á fót þrátt fyrir að stjórn, skipulag og framkvæmd verkefnisins skyldi vera hjá framkvæmdanefndinni samkvæmt c-lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 40/2024*. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri, hafi svo verið, að betur verði gætt að því í framtíðinni að *það stjórnvald sem lögum samkvæmt skal fara með stjórn, skipulagningu og framkvæmd verkefnis geri það í reynd*. Ekki fær breytt því þótt lagaákvæðið geri ráð fyrir að áhættumat sé unnið í samvinnu við ríkislögreglustjóra hafi síðarnefnda embættið í reynd farið með stjórn þess.

10.8.Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 9. september 2024 er bundið vonir við að áhættumat framkvæmdanefndir líti bráðum dagsins ljós en samkvæmt svörum framkvæmdanefndar og almannavarnadeildar lágu þau fyrir a.m.k. í júlí það ár og tölvubréf send á lögreglustjóra þess efnis. Lögreglustjóri kunni þó að hafa dregið í efa að þau stöfuðu frá lögbærum aðila og hafi fengið fullnægjandi upplýsingar um á hvaða forsendum þau hafi byggst. Starfshópurinn **telur óheppilegt** að sú staða hafi verið uppi að *lögreglustjóri hafi kallað eftir áhættumati framkvæmdanefndar opinberlega þegar áhættumöt lágu fyrir* samkvæmt svari framkvæmdanefndar og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra til starfshópsins. Starfshópurinn er **ekki í stöðu** til að meta hvort og þá hvernig áhættumötin voru kynnt lögreglustjóra svo gengið væri úr skugga um að þau stöfuðu frá lögbærum aðilum og hann hafi haft fullnægjandi upplýsingar um á hvaða forsendum þau hafi byggst.

10.9.Ekki hefur fengist staðfest með gögnum að lögreglustjórinn hafi í reynd byggt ákvarðanir sínar um aðgangstakmarkanir á fyrstu áhættumötunum, þ.e. áður en framkvæmdanefndin fékk það hlutverk með lögum nr. 40/2024 að vinna þau og jafnvel fram undir haustið 2024. Áhættumöt eru mikilvæg gögn fyrir ákvarðanir af þessu tagi og síðari ákvarðanir byggja á þeim. Í því ljósi verður ekki hjá því komist að gera **athugasemd** við framangreint reynist það vera rétt. Þó verður að hafa í huga að lögreglustjórinn byggði á eigin mati þó að það hafi ekki verið skriflegt. Nú er byggt á áhættumötum við ákvarðanatöku lögreglustjórans og hefur því verið bætt úr þessu atriði.

10.10.Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að embætti lögreglustjóri visti og varðveiti þau áhættumöt sem því berast í skjalakerfi embættisins.

10.11.Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við að framkvæmdanefndin og eftir atvikum almannavarnadeild hafi tekið *afstöðu til áhættumatanna* sem og þegar líða fór á starfstíma framkvæmdanefndarinnar hafi verið gengið úr skugga um að *ljóst væri að áhættumötin stöfuðu frá nefndinni*.

10.12.Áhættumatið 21. nóvember 2024 er það fyrsta sem var aðgengilegt opinberlega og fréttatilkynning var birt vegna. Það fellur þó utan við skoðunartímabil starfshópsins en það tengist þó atburðum og atriðum sem falla innan þess. Starfshópurinn **vekur athygli** á að áhættustigið fyrir Grindavík var metið „mjög hátt“ samkvæmt áhættumati verkfræðistofunnar 21. nóvember 2024. Af fréttatilkynningu lögreglustjórans 22. nóvember 2024 verður ráðið að lögreglustjórinn hafi kosið að *leggja áhættumatið*

ekki til grundvallar og er raunar ekki vísað til þess meðal gagna sem tekið hafi verið tillit til og það þrátt fyrir að lögreglustjóri hafði í fréttatilkynningu 9. september vakið athygli á því að áhættumatið lægi ekki fyrir og bundið vonir við að það kæmi bráðum. Þannig verður ekki ráðið af þeirri fréttatilkynningu að lögreglustjórinn hafi haft hliðsjón af áhættumatinu, eins og tekið er fram í fréttatilkynningu almannavarnadeildar sama dag, sbr. þó tvíræðni orðalagsins „hliðsjón af“. Þótt vel megi vera að lögreglustjóri hafi haft góða ástæðu fyrir því hefði verið betra að gerð hefði verið grein fyrir henni t.d. í fréttatilkynningunni 22. nóvember.

10.13.Fyrir liggur að verkfræðistofan hafi unnið fyrstu áhættumötin í mars 2024 og almannavarnadeild hafi verið að próa og prufukeyra áhættumat fyrir það, jafnvel svo snemma sem í byrjun janúar, þótt ófullkomið hafi verið. Starfshópurinn **telur óheppilegt að fyrstu áhættumöt verkfræðistofunnar svo og frumgerðir áhættumata almannavarnadeildar liggi ekki fyrir starfshópnum**. Þó hefur starfshópurinn fengið ákveðnar upplýsingar um áhættumötin í mars til maí 2024 en ekki áhættumötin sjálf. Áhættumöt kunna að hafa að geyma mikilvægar upplýsingar til að upplýsa um staðreyndir máls og leggja mat á ákvarðanir og athafnir.

10.14.Starfshópurinn **telur jákvætt að almannavarnadeild hafi látið vinna áhættumötin sem og hafi gert þau sjálf**, a.m.k. fyrir ákvörðunina um brottflutning 13. janúar 2024. Er það til marks um vönduð og fagleg vinnubrögð.

10.15.Eins **telur** starfshópurinn **jákvætt að í stöðumati 11. nóvember 2023 er að finna lýsingu á áhættuþáttum og hugleiðingar um mótvægisáðgerðir og aðrar áðgerðir**. Er það jafnframt til marks um vönduð og fagleg vinnubrögð.

10.16.Jafnframt **telur** starfshópurinn það til marks um vönduð og fagleg vinnubrögð að í minnisblaði ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans til dómsmálaráðuneytisins 7. mars 2024 er *leitast við að undirbyggja hvað teljist vera ásættanleg áhætta í framtíðinni* og tengja það við við kvikusöfnun sem og aðgangstakmarkanir fyrir íbúa og fyrirtæki.

10.17.Starfshópurinn tekur undir með lögreglustjóranum á Suðurnesjum og Veðurstofu Íslands að *eðlilegt sé að samráð sé haft við helstu aðila* sem hafa mikilvægar upplýsingar við vinnu áhættumats þegar færi gefst á og kemur þeirri **ábendingu** á framfæri. Sömuleiðis að *áhættumat taki mið af ástandi á staðnum*

verði því komið við. Enn fremur **minnir** starfshópurinn á mikilvægi þess að *áhættumat sé uppfært eins oft og þörf er á*. Starfshópurinn fær **ekki annað séð** en að *áhættumatið byggji á viðurkenndri aðferðafræði* en **telur ekki tilefni til að fjalla nánar um framsetningu fyrstu áhættumatanna** í ljósi þess að þau og gerð þeirra hafa tekið þróun og ekki hefur fengist staðfest með gögnum að embætti lögreglustjóra hafi í reynd byggt á fyrstu áhættumötunum við ákvarðanir um aðgangstakmarkanir.

10.18. Starfshópurinn gerir **athugasemd** við að ekki virðist hafa legið fyrir af hálfu embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum, a.m.k. ekki skriflega, viðmið um hvað teljist vera ásættanleg áhætta fyrir öryggi íbúa í Grindavík en minnisblaðið 7. mars 2024 hefur að geyma bollaleggingar um möguleg viðmið í framtíðinni. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *í framtíðinni verði lagt mat á hvað teljist vera ásættanleg áhætta í formi viðmiða* en mat á fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum, þ. á m. áhættumati og hættumatskorti, tekur mið af því hvað teljist ásættanleg áhætta. Þótt slíkt mat sé ekki endilega skriflegt framan af verður að hafa í huga að í þessu tilviki var um að ræða endurtekna atburði sem vörðu til langs tíma. Smám saman safnaðist reynsla í sarpinn og skrifleg áhættumöt voru unnin. Var því *fullt tilefni* að mati starfshópsins að ákveðið væri hvað væri ásættanleg áhætta í formi skriflegra viðmiða en það er grunvallarforsenda fyrir ýmsum ákvörðunum um aðgangstakmarkanir.

10.19. Starfshópurinn tekur undir með Veðurstofunni að áhættumat þurfi að vera *aðgengilegt, skiljanlegt og á fleiri tungumálum en íslensku*, a.m.k. meginupplýsingarnar, og kemur þeirri **ábendingu** á framfæri. Þá þarf jafnframt að huga að því hvernig unnt sé að *koma meginupplýsingunum til skila til sumra viðkvæmra hópa*.

11. Ákvarðanir ríkislögreglustjóra um almannavarnastig

11.1 Tímalengd ákvarðana um almannavarnastig

Í bréfi starfshópsins 28. nóvember 2024 var óskað eftir afriti af öllum ákvörðunum sem teknar hefðu verið um almannavarnastig á tímabilinu 25. október 2023 til 7. nóvember 2024, þ. á m. hversu lengi þær vörðu. Með svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. maí 2025 fylgdi tímalína yfir ákvarðanirnar, fréttatilkynningar á heimasíðu almannavarnadeildar og tölvupóstsamskipti vegna þeirra. Af framangreindum gögnum er ljóst að ákvörðunum er ekki fyrir fram markaður gildistími heldur sæta þær endurskoðun þegar tilefni er til. Er það skiljanlegt enda getur verið erfitt að spá fyrir um hve lengi ástand varir.

Þegar svo háttar til verður stjórnvald að *gæta þess að ákvörðun vari ekki lengur en efni standa til og endurskoða reglulega* hvort tilefni sé til að breyta henni svo tryggt sé að hún samræmist lögum og reglum sem og meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. **Ekki verður betur séð** en að ríkislögreglustjóri hafi *gætt að þessum atriðum* við ákvarðanatöku sína á því tímabili sem er til skoðunar.

11.2 Ferill, forsendur og grundvöllur ákvarðana

11.2.1 Fyrirspurnin og svarið

Í bréfi starfshópsins 28. nóvember 2024 var jafnframt óskað eftir afriti þeirra gagna sem hefðu legið til grundvallar ákvörðunum um almannavarnastig, þ.e. um forsendur eða rökstuðning ákvarðananna. Einnig var óskað eftir verklagsreglum eða viðmiðum sem útfæra nánar ólík almannavarnastig eða mæla nánar fyrir um verlag við ákvarðanatöku en gert væri í almannavarnalögum og reglugerð nr. 650/2009 um flokkun almannavarnastiga lægju þær fyrir. Enn fremur var óskað eftir afriti af gögnum um samskipti við Veðurstofuna og/eða önnur stjórnvöld sem slíkar ákvarðanir kynnu að verða byggðar á.

Í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. maí 2025 kom m.a. fram að Veðurstofan vakti náttúruvávar og gefi út viðvaranir og spár um yfirvofandi hættu af völdum veðurs og veðurtengdra þátta, t.d. jarðskjálfta, eldgosa, hlaupa, vatnsflóða og ofanflóða. Þá haldi Veðurstofan reglulega fundi með hópi vísindamanna vegna jarðhræringanna á

Reykjanesskaga og eigi almannavarnadeild fulltrúa á þeim fundi sem sé jarðvísindamaður. Sá starfsmaður almannavarnadeildar sé lykilráðgjafi stjórnenda ríkislögreglustjóra þegar teknar eru ákvarðanir um almannavarnastig vegna náttúruvár. Tíðni fundanna fari eftir hve hröð atburðarásin er. Þegar rólegt sé geti fundir verið á tveggja vikna fresti en ef atburðarásin hraði sér eða markverðar breytingar séu í gangi geti verið kallað til tíðari funda, jafnvel nokkrum sinnum á dag. Veðurstofan geri fundargerðir vegna fundanna. Ákvarðanir um almannavarnastig vegna náttúruvár séu því byggðar á gögnum sem metin séu og túlkuð af vísindamönnum og stjórnendum almannavarnadeildar og ríkislögreglustjóri meti út frá því hvort skilyrði laga um almannavarnir og reglugerðar um almannavarnastig séu uppfyllt.

Jafnframt kom fram í svarinu að þegar nokkuð hefði verið liðið á atburðarásina, þ.e. við upphaf árs 2024, hefði Veðurstofan sett fram mælikerfi og viðmið um hvenær líkur væru á að kvikuhlaup gæti verið að hefjast eða væri hafið vegna kvikusöfnunar í Svartsengi. Þessi viðmið byggji á skjálftavirkni og breytingum sem kunna að verða á völdum mælitækjum og samspili þeirra á milli. Í þessum tilvikum yrði annað hvort gul viðvörðun (ekki staðfest kvikuhlaup) eða rauð viðvörðun (staðfest kvikuhlaup). Haft væri strax samband við starfsmann á bakvakt almannavarnadeildar í báðum tilvikum. Almannavarnadeild væri með sérstaka aðgerðaáætlun um hvernig brugðist skuli við vegna eldsumbrota á Reykjanesskaganum.

Þá sagði í svarinu að komist Veðurstofan að þeirri niðurstöðu að náttúruvá sé yfirvofandi eða líkleg miðlar hún þeim upplýsingum til almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra samkvæmt verkferlum Veðurstofunnar. Símtöl náttúruvársérfræðings á Veðurstofunni við starfsmann á bakvakt almannavarnasviðs séu tekin upp af Veðurstofunni. Framangreint sé í samræmi við almenn meginfyrirmæli í bakvaktarhandbók almannavarnadeildar er varðar almannavarnastig.

Í svarinu var síðan fjallað um hvaða gögn hafi legið til grundvallar ákvörðunum um almannavarnastig. Í því sambandi var tekið fram að frá upphafi jarðhræringa hefði Veðurstofan upplýst almenning um stöðu og þróun þeirra á ytri vef Veðurstofunnar. Í þeirri upplýsingamiðlun kjarnist þær upplýsingar sem Veðurstofan hafi byggt á, og með þeim fyrirvörum sem rétt þyki hverju sinni, og miðlað hafi til almannavarnadeildar. Fylgdi samantekt þeirra upplýsinga á vef Veðurstofunnar með svarinu utan síðustu mánaðanna sem falla undir umboð starfshópsins en þeir væru jafnframt aðgengilegir á vef stofnunarinnar.

Varðandi ferilinn hjá almannavarnadeild kom fram í svarinu að deildin væri með bakvakt allan sólarhringinn og í kjölfar aðvörunar frá Veðurstofunni upplýsi bakvakt stjórnendur almannavarnadeildar um stöðu mála, m.a. í þeim tilgangi að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að lýsa yfir almannavarnastigi hafi það ekki áður verið ákveðið í viðbragsáætlun.

Í svarinu var á ný vísað í aðgerðaáætlunina um innra skipulag deildarinnar og framkvæmd því tengt sem var útbúin vegna langvarandi og endurtekinna jarðhræringa á Reykjanesskaganum. Í henni væru að finna vinnuleiðbeiningar sem snúa að aðgerðum í og við Grindavík er jarðhræringar eiga sér stað. Við gerð aðgerðaáætlunarinnar hefði verið höfð hliðsjón af viðbragsáætlun Veðurstofunnar vegna jarðhræringa á Reykjanesskaganum.

11.2.2 Ferli og verkferlar

Í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra er, sem fyrr er getið, tekið fram að Veðurstofan hafi viðbragðsáætlun vegna jarðhræringanna á Reykjanesskaga og verkferla um miðlun upplýsinga um náttúruvár til almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra. Þá liggi fyrir bakvaktarhandbók almannavarnadeildar og sérstök aðgerðaáætlun um hvernig beri að bregðast við eldsumbrotum á Reykjanesskaga en þar er einnig að finna aðrar vinnuleiðbeiningar.

Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við ferli málsins, eins og honum er lýst í svarinu, og telur að ferillinn og þeir verkferlar og þau viðmið sem hafa verið útbúin og að framan er getið séu til marks um *vönduð vinnubrögð*.

11.2.3 Ákvörðun almannavarnastigs í viðbragðsáætlun

Í svarinu kemur fram að bakvakt láti stjórnendur almannavarnadeildar vita af viðvörun Veðurstofunnar í þeim tilgangi að taka afstöðu til þess hvort tilefni sé til að lýsa yfir almannavarnastigi hafi það „ekki áður verið ákveðið í viðbragðsáætlun“.

Af samhenginu verður ráðið að átt sé við Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík. Í henni eru almannavarnastig skilgreind í samræmi við reglugerð nr. 650/2009 um flokkun almannavarnastiga, sem er eðlilegt í ljósi þess að viðbragðsáætlunin var gefin út í upphafi

árs 2021 og uppfærð árið eftir. Þess skal þó haldið til haga að almannavarnastig og hættustund voru skilgreind í lögum með breytingalögum nr. 39/2022 og tóku gildi um mitt ár 2022.

Starfshópurinn **vekur athygli á** að framangreindu með það fyrir sjónum að sveitarstjórnir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra taki afstöðu til þess *hvort rétt sé að uppfæra skilgreiningar á almannavarnastigum í ljósi lagabreytinganna í þeim viðbragðsáætlun* sem eru sambærilegar að þessu leyti og viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík. Aðeins er vakin athygli á framangreindu þar sem ekki er víst að lagabreytingarnar kalli á breytingar á viðbragsáætlunum. Til að mynda hefur reglugerð nr. 650/2009 ekki verið breytt eftir lagabreytinguna.

Í Viðbragsáætlun vegna eldgoss í Grindavík eru almannavarnastigin síðan tengd við eftirfarandi atburði í tengslum við eldgos:

- **óvissustig:** líkur á eldgosi í eða við Grindavík;
- **hættustig:** eldgos er að hefjast í eða við Grindavík;
- **neyðarstig:** eldgos er hafið í eða við Grindavík.

Málefnalegt og eðlilegt kann að vera að byggja ákvörðun um almannavarnastig á þeim viðbúnaði og forgangshraða sem aðsteðjandi neyðarástand kallar á, sbr. til hliðsjónar 4. og 5. gr. reglugerðar nr. 650/2009, og þá með það í huga hvers konar viðbrögðum er gert ráð fyrir í viðbragðsáætlun miðað við ólík almannavarnastig. Með því er virkjað það viðbragð sem þörf er á miðað við aðstæður. Starfshópurinn **áréttar** að ríkislögreglustjóri verður eftir sem áður að taka *sjálfstæða ákvörðun* miðað við fyrirliggjandi gögn og upplýsingar í ljósi þess hvernig almannavarnastig eru skilgreind í 2. gr. a almannavarnalaga og 3. gr. reglugerðar nr. 650/2009, enda eru þau lagagrundvöllur ákvarðananna, þótt taka megi mið af viðmiðum í viðbragsáætlun. Í því sambandi er minnt á þann orðalagsmun sem er á laga- og reglugerðarákvæðinu.

Starfshópurinn tekur fram að **ekki verði annað séð** en að ríkislögreglustjóri *meti sjálfstætt hvort lagaskilyrði séu uppfyllt*. Þó liggja ekki fyrir gögn um það mat utan þeirra sem áður hafa verið tilgreind. Eins gerir starfshópurinn **ekki athugasemd við þau viðmið sem eru lögð til grundvallar í viðbragðsáætluninni** enda verður að ganga út frá því að þau séu túlkuð til samræmis við 2. gr. a almannavarnalaga.

11.2.4 Forsendur og grundvöllur ákvarðana ríkislögreglustjóra

Af svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. maí 2025 verður ráðið að almannavarnadeild leggi til við ríkislögreglustjóra hvort og þá hvaða almannavarnastigi sé rétt að lýsa yfir. Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd við það verklag** enda berast nauðsynlegar upplýsingar til almannavarnadeildar, þ.e. einkum frá Veðurstofunni í tilviki náttúruvár miðað við svarið, og er þar að finna sérfræðinga og sérhæft starfsfólk með þjálfun, menntun og reynslu til að meta upplýsingarnar og gera tillögur. Hefur ríkislögreglustjóri bent á að ákvarðanir um almannavarnastig vegna náttúruvár séu byggðar á gögnum sem metin eru og túlkuð af vísindamönnum og stjórnendum almannavarnadeildar og ríkislögreglustjóri meti út frá því hvort skilyrði laga um almannavarnir og reglugerðir um almannavarnastig séu uppfyllt.

Starfshópurinn **tekur undir mikilvægi þess** að ákvarðanir um almannavarnastig vegna náttúruvár byggist á vísindalegum gögnum og þörfinni á vísindamönnum til að túlka og meta þau gögn.

Með svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra fylgdu ekki skriflegar tillögur almannavarnadeildar til ríkislögreglustjóra að öðru leyti en gerð er grein fyrir í tölvubréfasamskiptum sem rakin eru í næsta undirkafla. Af þessu verður ráðið að ekki liggi fyrir, a.m.k. ekki í öllum tilfellum, skriflegar tillögur almannavarnadeildar til ríkislögreglustjóra. Í sumum tilfellum er það eðlilegt enda getur verið þörf á að bregðast hratt við. Í öðrum tilvikum er þó meira svigrúm til festa á blað tillögu almannavarnadeildar og forsendur. Í öllu falli ætti að vera unnt að skrá tillögu almannavarnadeildar og forsendur hennar eftir á, þótt það sé gert með stuttum hætti í samræmi við þann viðbragðshraða sem aðstæður kalla á og þann tíma sem gefst til þess eftir á. Starfshópnum er kunnugt um að þessi samskipti eiga sér oft stað með munnlegum hætti, t.d. á fundum og í gegnum síma. Þá fékk starfshópurinn þær upplýsingar að deildin sendi ríkislögreglustjóra tölvubréf með tillögu þegar tími gæfist til.

Starfshópurinn **gerir athugasemd við** að *ekki liggi fyrir skriflega upplýsingar um tillögur almannavarnadeildar og forsendur þeirra* í því ljósi að verklagið er að deildin gerir tillögu til ríkislögreglustjóra. Starfshópurinn **áréttar** að skráning tillögu þarf í sjálfu sér ekki að vera viðamikil, sér í lagi ef tillagan er vistuð í skjalakerfi embættisins ásamt þeim gögnum og upplýsingum sem hún byggist á. Hið sama á við um tölvubréf með tillögum sem kunna að hafa verið send.

Af svari ríkislögreglustjóra og meðfylgjandi gögnum verður einnig dregin sú ályktun að *ekki liggja fyrir skriflegar ákvarðanir ríkislögreglustjóra um almannavarnastig eða forsendur þeirra* að öðru leyti en rakið er í fréttatilkynningum og neðangreindum tölvubréfasamskiptum. Starfshópurinn **gerir athugasemd við** það. Sé farin sú leið að skrá upplýsingar um tillögur og forsendur almannavarnadeildar getur skráning upplýsinga um ákvörðun ríkislögreglustjóra, sem byggist á að staðfesta tillöguna með vísan til forsendna hennar, verið með einföldu sniði. Eins getur skráningin farið fram eftir á af hálfu ríkislögreglustjóra. Starfshópurinn **áréttar** á ný að skráning þarf ekki að vera viðamikil, sérstaklega þegar eðli aðstæðanna krefst snöggra viðbragða, en ekki verður séð að það eigi við um allar ákvarðanir, s.s. ákvarðanir um að lækka almannavarnastig við sumar aðstæður. Þá liggur í augum uppi að forgangsraða þarf að bjarga lífi og heilsu manna. Það breytir ekki því að unnt er að skrá niður megin atriðin *eftir á* þegar aðstæður eru ekki jafn aðkallandi eða fela ákveðnum starfsmanni það hlutverk að skrá ákvarðanirnar.

Þar sem ríkislögreglustjóri tekur umræddar ákvarðanir skiptir máli að þær upplýsingar og forsendur sem ákvörðun um almannavarnastig byggist á, þ. á m. mat vísindamanna, liggja fyrir hjá ríkislögreglustjóra sjálfum þegar ákvörðun er tekin svo hann geti kynnt sér og metið þær upplýsingar og forsendur og tekið afstöðu til þess eftir atvikum hvort þörf sé á að afla frekari upplýsinga í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar. Vegna þess að hvorki liggja fyrir nein gögn hjá starfshópnum um tillögur almannavarnadeildar til ríkislögreglustjóra og forsendur þeirra, utan tölvupóstanna að neðan, né gögn um ákvarðanatöku ríkislögreglustjóra sjálfs og þau gögn og þær upplýsingar sem slíkar ákvarðanir byggðust á í reynd er starfshópnum *óhægt um vik um að taka afstöðu til þess hvort fullnægjandi upplýsingar og gögn hafi legið fyrir ríkislögreglustjóra sjálfum þegar hann ákvað almannavarnastig* og, eftir atvikum, hvort tilefni hafi verið til að afla frekari upplýsinga í einhverjum tilvikum, sbr. rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar. Starfshópurinn **gerir athugasemd við** framangreint en sú athugasemd leiðir af eða tengist fyrri tveimur athugasemdunum. Áréttar ber að sú athugasemd beinist aðeins að skráning upplýsinga og varðveislu gagna. Ekki er dregið í efa að fullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir. Aðeins er tekið fram að skortur á skriflegum gögnum gerir starfshópnum ókleift að leggja mat á það.

11.2.5 Viðvaranir og upplýsingagjöf Veðurstofunnar

Af svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra verður helst ráðið að ekki liggja fyrir skrifleg gögn hjá embættinu um þær *viðvaranir* sem Veðurstofan kemur á framfæri við embættið og eru oft grundvöllur ákvarðana um breytt almannavarnastig og/eða rýmingu.

Hið sama eigi við um aðra upplýsingagjöf Veðurstofunnar, hvort sem er á fundi vísindamanna sem fulltrúi almannavarnadeildar sækir eða með öðrum hætti. Upplýsingarnar liggi þó fyrir hjá Veðurstofunni sem hljóðriti símtöl með viðvörunum og skrái fundargerðir vegna funda með vísindamönnum.

Af skoðun starfshópsins á færslum í aðgerðagrunni sést þó að í einhverjum tilvikum er skráð að Veðurstofan hafi hringt í bakvakt almannavarnadeildar og sent tölvubréf með upplýsingum, sbr. t.d. færslur 28. og 31. október, og 3., 5. og 15. nóvember sem og 18. desember 2023 auk 8. febrúar og 3. mars 2024. Þá er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum frá fundi Veðurstofunnar 6. nóvember 2023. Þrátt fyrir það er ekki auðséð af færslunum að þessum upplýsingum sé kerfisbundið haldið til haga með færslu í aðgerðagrunni. Starfshópurinn fékk þó þær upplýsingar að allir stöðufundir SST séu færðir í aðgerðagrunn. Einnig sé skráð bakvaktaraðgerð í aðgerðagrunni.

Ákvarðanir ríkislögreglustjóra um breytingu á almannavarnastigi í tengslum við náttúruvár byggjast fyrst og fremst á upplýsingum frá Veðurstofunni. Í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar og skráðar og óskráðar skráningar- og varðveisluskyldur sem og vandaða stjórnsýsluhætti *ber embætti ríkislögreglustjóra að tryggja að þau gögn og þær upplýsingar sem ákvarðanir um almannavarnastig byggjast á liggi fyrir hjá embættinu á aðgengilegan og skipulagðan hátt*. Þá verða þessar upplýsingar að berast til ríkislögreglustjóra þegar hann tekur ákvörðun um að breyta almannavarnastigi, sem fyrr greinir, enda byggist ákvörðun hans á þeim upplýsingum.

Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga mikilvægi þess að fullnægjandi gögn og upplýsingar liggi fyrir hjá stjórnvaldi en eru ekki bundnar við *munlega geymd og minni* einstakra starfsmanna sem geta forfallast, verið utan sambands eða horfið af braut eins og hefur gerst í þessu tilfelli. Þá er ekki nægjanlegt í öllum tilfellum að geta óskað eftir upplýsingum frá öðru stjórnvaldi síðar. Tryggja verður *stofnanaminni*. Hefur það þýðingu fyrir réttaröryggi. Reynt getur á ákvarðanirnar síðar, s.s. fyrir dómstólum eða þegar ráðist er í ytri rýni, eins og áréttað verður á ný hér á eftir. Að tryggja að fullnægjandi upplýsingar liggi fyrir getur jafnframt skipt máli fyrir öryggi í almannavarnaviðbrögðum.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk frá Veðurstofunni var byrjað að senda niðurstöður vísindafunda til almannavarnadeildar 22. nóvember 2023 en ekki liggur fyrir hvort haldið hafi verið skipulega utan um þá tölvupósta í skjalakerfi embættisins.

Af þessum sökum kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að embætti ríkislögreglustjóri tryggi að *viðvaranir og önnur upplýsingagjöf Veðurstofunnar sem ákvarðanir um almannavarnastig byggist á liggi fyrir hjá embættinu á skipulegan og aðgengilegan hátt*. Til að mynda er unnt að biðja Veðurstofuna um að senda embættinu afrit af hljóðupptökum og fundargerðum sem og skrá upplýsingarnar frá stofnuninni.

Í svarbréfi almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 19. nóvember 2025 kemur fram að hlutverk fulltrúa almannavarnadeildar á fundum Veðurstofunnar hafi verið skilgreint betur til að tryggja rekjanleika ákvarðana. Styrkt verði skráning og skjalastjórnun vegna funda og upplýsinga frá Veðurstofunni. Þá er gerð grein fyrir sniðmáti minnisblaðs sem skal rita sem og farið verði fram á að fá afrit fundargerða Veðurstofunnar. Almennt þurfi í neyðarástandi að forgangsraða því að verja líf og heilsu fólks en skráning sé mikilvæg.

Starfshópurinn **telur** að þessi viðbrögð almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra séu *til fyrirmyndar*.

11.3 Samráð við lögreglustjóra og ákvarðanataka ríkislögreglustjóra

11.3.1 Svar ríkislögreglustjóra

Því næst var í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. maí 2025 fjallað um málsmeðferðina við að ákveða almannavarnastig eftir að viðvörðun liggur fyrir af hálfu Veðurstofunnar. Þar sagði að komist almannavarnadeild að þeirri niðurstöðu að leggja þurfi til við ríkislögreglustjóra að rétt sé að lýsa yfir eða breyta almannavarnastigi sé haft samráð við hlutaðeigandi lögreglustjóra. Mismunandi sé og fari eftir stöðu og þróun mála hvernig það samráð fari fram. Einnig sé mismunandi hvort og hvaða upplýsinga sé aflað og/eða hvaða samráð sé haft við aðra, t.a.m. sérfræðinga og stjórnendur mikilvæga innviða. Komist ríkislögreglustjóri og lögreglustjóri að þeirri niðurstöðu að setja eigi á eða breyta almannavarnastigi sé sú ákvörðun staðfest formlega með þeim hætti að send er formleg tillaga þess efnis í tölvupósti sem þeir staðfesta.

11.3.2 Tölvubréf um ákvarðanir um almannavarnastig

Eins og fram kemur í svarinu að ofan er ákvörðun um að breyta almannavarnastigi staðfest formlega með þeim hætti að *send er formleg tillaga þess efnis í tölvupósti sem ríkislögreglustjóri og lögreglustjórinn á Suðurnesjum staðfesta*. Meðfylgjandi svarinu voru afrit tölvupóstsamskipta vegna ákvarðana um almannavarnastig í 20 skjölum. Tilhögun tölvubréfanna er með mismunandi móti. Vegna þýðingar þeirra fyrir *formlega staðfestingu* ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á ákvörðunum þykir rétt að fara yfir efni og tilhögun þeirra.

1. Í tölvubréfi 25. október 2023 kemur tillaga frá fagstjóra almannavarnadeildar um að lýsa yfir óvissustigi og svar lögreglustjórans á Suðurnesjum um að hann geri ekki athugasemd. Afstaða ríkislögreglustjóri fylgir ekki með.
2. Í tölvubréfi 10. nóvember 2023 eru drög að fréttatilkynningu frá samskiptastjóra almannavarnadeildar sem lögreglustjórinn á Suðurnesjum svarar með orðinu: „Takk“. Ekki kemur fram afstaða ríkislögreglustjóri.
3. Í tölvubréfi undir miðnætti 10. nóvember 2023 er að finna önnur drög að fréttatilkynningu almannavarnadeildar ásamt upplýsingagjöf fyrr um kvöldið. Ekki kemur fram á hvern tölvupóstarnir hafi verið sendir. Þá kemur ekki fram afstaða lögreglustjórans á Suðurnesjum. Enn fremur kemur ekki fram ákvörðun ríkislögreglustjóra.
4. Í tölvubréfi 22. nóvember 2023 er að finna drög að fréttatilkynningu frá samskiptastjóra almannavarnadeildar. Í fréttatilkynningunni er vísað til rýmri aðgangs íbúa til að huga eigum sínum en ekki kemur fram hver hafi tekið þá ákvörðun, þ.e. ríkislögreglustjóri eða lögreglustjórinn á Suðurnesjum. Ekki er að finna afstöðu lögreglustjórans eða ríkislögreglustjóra.
5. Í tölvubréfi 18. desember 2023 er að finna drög að fréttatilkynningu samskiptastjóra almannavarnadeildar í tengslum við upphaf eldgoss. Sem fyrr kemur ekki fram á hvern hún hafi verið send. Ekki er að finna afstöðu lögreglustjórans eða ákvarðanatöku ríkislögreglustjóra í tölvubréfasamskiptunum.
6. Í tölvubréfi 22. desember 2023 er á ný að finna drög að fréttatilkynningu samskiptastjóra almannavarnadeildar. Sem fyrr kemur ekki fram á hvern hún var send, þar er ekki að finna afstöðu lögreglustjórans eða ákvörðun ríkislögreglustjóra.
7. Í tölvubréfi 14. janúar 2024 er að finna upplýsingagjöf frá samskiptastjóra almannavarnadeildar í tengslum við upphaf eldgoss annars vegar og rýmingu Grindavíkurbæjar í kjölfar mikillar jarðskjálftahrinu hins vegar. Ekki kemur fram afstaða lögreglustjórans eða ákvörðun ríkislögreglustjóra eða á hvern tölvupóstarnir hafa verið sendir.

8. Í tölvubréf 8. febrúar 2024 er að finna drög að fréttatilkynningu frá samskiptastjóra almannavarnadeildar í tengslum við hraunflæði í átt að stofnlögn. Eins og áður kemur ekki fram afstaða lögreglustjórans eða ákvörðun ríkislögreglustjóra.
9. Í tölvubréfi 8. febrúar 2024 er að finna drög að fréttatilkynningu frá samskiptastjóra almannavarnadeildar í tengslum við hraunflæði yfir stofnlögn. Sem fyrr kemur ekki fram afstaða lögreglustjórans eða ákvörðun ríkislögreglustjóra.
10. Í tölvubréfi 13. febrúar 2024 frá samskiptastjóra almannavarnadeildar er að finna drög að fréttatilkynningu, um að fara af neyðarstigi niður á hættustig, og svar lögreglustjórans á Suðurnesjum: „Engar athugasemdir.“ Ekki er að finna upplýsingar um ákvörðun ríkislögreglustjóra.
11. Í tölvubréfi 15. febrúar 2024 frá samskiptastjóra almannavarnadeildar er að finna drög að fréttatilkynningu, um að fara af óvissustigi vegna rofs á afhendingu á heitu vatni, en ekki er að finna afstöðu lögreglustjórans með tölvubréfi eða ákvörðun ríkislögreglustjóra.
12. Í tölvubréfi 16. mars 2024 frá samskiptastjóra almannavarnadeildar er að finna drög að fréttatilkynningu í tengslum við upphaf eldgoss. Ekki verður séð af því á hvern tölvubréfið hafi verið sent, hver afstaða lögreglustjórans hafi verið eða ákvörðun ríkislögreglustjóra.
13. Í tölvubréfi 3. apríl 2024 frá samskiptastjóra almannavarnadeildar kemur fram að almannavarnadeild vilji fara af neyðarstigi niður á hættustig og óskað er eftir samþykki lögreglustjórans og ríkislögreglustjóra. Jafnframt er að finna drög að fréttatilkynningu þess efnis. Lögreglustjórinn svarar: „Geri ekki athugasemdir við það.“
14. Í tölvubréfi 29. maí 2024 frá samskiptastjóra almannavarnadeildar er finna fréttatilkynningu vegna upphaf eldgoss. Ekki verður séð á hvern það hafi verið sent, hver afstaða lögreglustjórans hafi verið eða ákvarðanatataka ríkislögreglustjóra.
15. Í tölvubréfi 31. maí 2024 frá deildarstjóra almannavarnadeildar er óskað eftir samþykki lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra fyrir að fara af neyðarstigi niður á hættustig. Lögreglustjórinn svarar: „Já samþykkur því“. Ekki er að finna ákvörðun ríkislögreglustjóra.
16. Í tölvubréfasamskipum 22. til 23. júní 2024 leggur samskiptastjóri almannavarnadeildar til að farið verði af hættustigi niður á óvissustig í ljósi þess að eldgosinu sé lokið. Í þetta skipti er að finna svar frá ríkislögreglustjóra þar sem spurt er nánar út í stöðuna varðandi hraunrennsli og kælingu og svar samskiptastjórans um að engin hætta sé fyrir hendi og hraunið renni hægt. Í framhaldinu svarar ríkislögreglustjóri: „Ok. Flott. Samþykki að fara á óvissustig.“ Daginn eftir svarar yfirlögregluþjónn við embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum: „Samþykki liggur fyrir.“
17. Í tölvubréfi 23. júlí 2024 frá deildarstjóra almannavarnadeildar er vísað til þess að Veðurstofan telji að kvikuþrýstingur sé orðinn nægur til að koma af stað nýju kvikuhlaupi en telji líklegast að það gerist á næstu tveimur til þremur vikum. Í því

ljósi var óskað eftir samþykki fyrir því að hækka almannavarnastig úr óvissustigi upp í hættustig frá og með deginum eftir. Í svari lögreglustjórans segir: „Geri ekki athugasemdir við tillögu um breytingu á almannavarnastigi.“ Ekki er að finna afstöðu ríkislögreglustjóra.

18. Ekki fundust tölvubréfasamskipti vegnar ákvörðunar 23. ágúst 2024, um að fara af neyðarstigi á hættustig, en send var þess í stað fréttatilkynningin. Þó eru til færslur um breytingu á almannavarnastigi í aðgerðagrunni.
19. Í tölvubréfi 23. ágúst 2024 frá samskiptastjóra almannavarnadeildar er að finna drög að fréttatilkynningu en ekki verður séð á hvern hún hafi verið send. Þá er ekki að finna þar afstöðu lögreglustjórans eða ákvörðun ríkislögreglustjóra.
20. Í tölvubréfi 6. september 2024 frá samskiptastjóra almannavarnadeildar á m.a. lögreglustjóran og ríkislögreglustjóra er að finna tilkynningu sem átti að senda von bráðar á fjölmiðla um ákvörðun að fara af hættustigi niður á óvissustig. Ekki er að finna afstöðu lögreglustjórans eða ákvörðun ríkislögreglustjóra.

Flest tölvubréfanna að ofan eru frá samskiptastjórum almannavarnadeildar og hafa að geyma drög að fréttatilkynningum. Ekki verður séð af sumum þeirra á hvern þau voru send. Þá hafa flest þeirra *ekki að geyma afstöðu lögreglustjórans á Suðurnesjum* til ákvörðunar um breytt almannavarnastig eða *afstöðu eða ákvörðun ríkislögreglustjóra* um að breyta almannavarnastigi. Þannig verður ekki ráðið af þeim að ákvörðun um almannavarnastig hafi *stafað frá réttum aðila, þ.e. ríkislögreglustjóra*, eða *hvert hafi verið samráð við lögreglustjóran, sbr. 2. gr. a almannavarnalaga*. Tölvubréfasamskipti undir liðum 3-9, 11-12, 14 og 19-20 eða í 12 af 20 liðum eru þessu marki brennd.

Í öðrum tölvubréfasamskiptum er að *finna afstöðu lögreglustjórans á Suðurnesjum* um að hann geri ekki athugasemdir eða svari: „Takk“, þ.e. tölvubréfasamskipti undir liðum 1-2, 10, 13, 15-17 eða í 7 af 20 liðum.

Í einum tölvubréfasamskiptum af liðunum 20 er að finna *afstöðu ríkislögreglustjóra*, þ.e. liður 16. Samskipti undir lið 18 fundust ekki en veitt var afrit af fréttatilkynningu.

11.3.4 Formleg ákvörðunartaka

Starfshópurinn dregur ekki í efa að ríkislögreglustjóri eða staðgengill hans hafi tekið ákvarðanir um almannavarnastig eða að lögbundið samráð hafi verið haft við lögreglustjóran á Suðurnesjum. Er starfshópurinn meðvitaður um að oft hafi verið rætt í

síma eða með öðrum munnlegum hætti enda þörf á snörum handtökum. Þá kunna að vera til aðrir tölvupóstar og önnur gögn um þessi samskipti en embætti ríkislögreglustjóri hefur látið starfshópnum í té. Til að mynda er í færslum í aðgerðagrunni 10. nóvember 2023 tekið fram að ríkislögreglustjóri, lögreglustjórinn á Suðurnesjum og dómsmálaráðherra hafi verið upplýst um stöðu mála. Þá kemur jafnframt fram í færslum 15. nóvember og 18. desember 2023 að bakvakt almannavarnadeildar hafi upplýst lögreglustjórann um símtal Veðurstofunnar. Enn fremur segir í færslu 14. janúar 2024 að almannavarnadeild hafi átt samtál við lögreglustjórann um hvort það ætti að rýma og hann verið því samþykkur. Auk þess kemur fram í færslu 25. október 2023 að lögreglustjórinn sé samþykkur því að lýsa yfir óvissustigi. Ekki er þó auðséð af færslunum að þeim upplýsingum sé kerfisbundið haldið til haga í aðgerðagrunni. Þar sem tölvubréfin í liðunum 20 eru einu gögnin sem starfshópurinn hefur fengið afhent um ákvarðanir um almannavarnastig á því tímabili sem starfshópurinn hefur til skoðunar utan aðgangsins að aðgerðagrunni, sem er svo umfangsmikill að erfitt er að ná utan um þýðingarmiklar upplýsingar, hefur hann ekki önnur gögn til að draga ályktanir af og verður því að leggja þau til grundvallar með þeim *fyrirvara* að önnur gögn kunna að vera til en þau sem starfshópurinn hefur fengið.

Eins og fram kom að ofan var í flestum tölvubréfasamskiptunum ekki að finna afstöðu lögreglustjórans eða ríkislögreglustjóra og af sumum þeirra verður ekki ráðið á hvern tölvubréfin, með drögum að fréttatilkynningu, hafi verið send. Á það við í 12 liðum af 20. Í sumum tölvubréfasamskiptum er þó að finna afstöðu lögreglustjórans og í einu tilviki viðbrögð hans með því að segja: „Takk“, þ.e. í 7 af 20 liðum. Aðeins í einum tölvubréfasamskiptum af liðunum 20 er að finna afstöðu ríkislögreglustjóra. Þó verður, sem fyrr greinir, ráðið af færslum í aðgerðagrunni að ríkislögreglustjóri og lögreglustjóri hafi verið upplýstir um stöðu mála 10. nóvember 2023, lögreglustjóri hafi verið upplýstur um símtöl Veðurstofunnar 15. nóvember og 18. desember s.á. sem og rætt hafi verið við hann um rýmingu 14. janúar 2024. Þá styður færsla í aðgerðagrunni 25. október 2023 við tölvubréfasamskiptin.

Af þeim tölvubréfasamskiptum sem starfshópurinn hefur fengið í hendur og skorti á öðrum skriflegum gögnum en færslum í aðgerðagrunni verður vart önnur **ályktun** dregin en að *gæta hefði mátt meiri formfestu varðandi ákvarðanir um almannavarnastig á tímabilinu*. Af þessum sökum kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur verði hugað að formi og skjölun ákvarðana um almannavarnastig með skipulegum og aðgengilegum hætti*, sbr. nánar þau atriði sem rakin eru að neðan.

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að ákvarðanir um almannavarnastig hafa ekki aðeins áhrif á viðbúnað og viðbragð samkvæmt m.a. viðbragðsáætlun heldur eru einnig lögbundin forsenda þess að skyldur og valdheimildir samkvæmt VII. kafla (borgaralegar skyldur á hættustundu) og VIII. kafla (valdheimildir á hættustundu) virkjast. Ákvörðun um hættu- og neyðarstig virkjar t.d. heimildir lögreglustjórans á Suðurnesjum til að mæla fyrir um rýmingu og aðgangstakmarkanir á grundvelli 23. gr. og ákvarðanir ríkislögreglustjóra að mæla fyrir um brottflutning samkvæmt 24. gr. Af þessum ástæðum er veigamikilið að fyrir liggi í gögnum stjórnvalda:

- *hvenær* ákvörðun um almannavarnastig var tekin;
- *hvers efnis* ákvörðunin er;
- *frá hvaða tíma* hún á að gilda;
- að hún *stafi frá réttum aðila*, þ.e. ríkislögreglustjóra hafi tekið ákvörðunina;
- að *lögbundins samráðs* við lögreglustjóra hafi verið gætt;
- og ráðherra hafi verið *tilkynnt* um hana, sbr. nánar hér á eftir.

Þá verður einnig að gæta þess að lögbundin skilyrði eru í 2. gr. a almannavarnalaga og reglugerð nr. 650/2009 fyrir ákvörðunum um að lýsa yfir eða breyta almannavarnastigi. Af lögmætis- og lagaáskilnaðarreglum leiðir að skilyrðin verða að vera uppfyllt. Þá verða slíkar ákvarðanir að byggjast á fullnægjandi upplýsingum, sbr. rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar. Vegna þess verður almennt að liggja fyrir fullnægjandi gögn og upplýsingar í samræmi við rannsóknar- og lögmætisreglu stjórnsýsluréttar um að þessi skilyrði séu uppfyllt. M.ö.o. verður að liggja fyrir:

- *þau gögn og þær upplýsingar* sem ákvörðun byggist á og sýna eiga fram á að skilyrði fyrir ákvörðuninni séu uppfyllt.

Séu ákvarðanir um almannavarnastig teknar *munlega*, hvort sem er símleiðis, í gegnum fjarfundabúnað eða á netfundi, ber að *skrá upplýsingarnar* í samræmi við skráðar og óskráðar skráningarskyldur og vandaða stjórnsýsluhætti. Séu slíkar ákvarðanir teknar með *tölvubréfum* verður að gæta þess að halda utan um þau og færa skipulega í skjalakerfi stofnunarinnar svo að þau liggi fyrir og séu aðgengileg síðar ef á þarf að halda. Þá ber að *varðveita slík gögn* í samræmi við varðveisluskyldur og vandaða stjórnsýsluhætti.

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að reynt getur á ákvarðanir um almannavarnastig, t.d. fyrir dómstólum í tengslum við einstakar ákvarðanir sem eru teknar á þeirri forsendu að hættu- eða neyðarstigi hafi verið lýst yfir, s.s. um aðgangstakmarkanir og brottflutning, sem og þegar ráðist er í ytri rýni á almannavarnaviðbragði. Er það raunar *forsenda þess að ytri rýni skili tilætluðum árangri að fullnægjandi gögn og upplýsingar liggi fyrir til að rýna.*

11.4 Viðmið í framkvæmd um almannavarnastig

11.4.1 Svar almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra

Í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. maí 2025 var fjallað um viðmið sem stuðst var við í framkvæmd í tengslum við ákvarðanir um almannavarnastig. Kom fram að sú meginregla hefði verið viðhöfð í gegnum jarðhræringarnar á Reykjanesskaga að á meðan Veðurstofan meti það út frá sínum gögnum að landris sé í gangi lýsi ríkislögreglustjóri, í samráði við lögreglustjóran á Suðurnesjum, yfir óvissustigi. Vel sé fylgst með framvindu mála, m.a. til að meta hvort ástæða sé til þess að breyta almannavarnastigi, t.d. yfir á hættustig vegna aukinnar hættu eða áhættu. Þegar eldgos hefst sé tafarlaust lýst yfir neyðarstigi. Þegar yfirsýn hafi náðst yfir atburðinn, áhætta hafi verið metin og bráðahætta minnkað hafi almannavarnastig jafnan verið fært niður á hættustig á meðan eldgos er enn í gangi. Eftir að eldgosi sé formlega lokið hafi almannavarnastigið jafnan verið fært niður á óvissustig, byggt á því að skýr merki séu um tilfærslu kviku með tilheyrandi landrisi.

Af gögnum málsins verður séð að framangreindum viðmiðum hafi almennt verið fylgt við ákvarðanir um almannavarnastig á því tímabili sem starfshópurinn er með til skoðunar. Í fréttatilkynningu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 31. maí 2024 er vísað til verklags ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á Suðurnesjum en af samhenginu má gera ráð fyrir að átt sér við framangreind viðmið. Þar segir:

„Neyðarstig er sett á þegar kvikuhlaup hefst og farið er í rýmingar. Þegar ástand verður stöðugra er almannavarnastig fært niður á hættustig. Þetta dregur engu að síður úr viðbúnaði almannavarna í tengslum við aðgerðirnar eða breytir gildandi ákvörðunum lögreglustjórans á Suðurnesjum um aðgengismál inn í Grindavík.“

Almennt er þó ekki vísað í verklagið eða viðmiðið í fréttatilkynningum á því tímabili sem starfshópurinn er með til skoðunar.

11.4.2 Eru viðmiðin í samræmi við lög og reglur?

Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við *framangreind viðmið eða verklag* þar sem þau eru samræmi við 2. gr. a almannavarnalaga og 3. gr. reglugerðar nr. 650/2009 um flokkun almannavarnastiga. Af lagaákvæðinu leiðir m.a. að almannavarnastig tekur mið af *alvarleika* neyðarástands sem er uppi, *umfangi viðbúnaðar* og þörf á *forgangshraða* viðbragsaðila. *Hættustund* er fyrir hendi þegar lýst er yfir almannavarnastigunum hættustigi eða neyðarstigi, sbr. 2. gr. b almannavarnalaga.

Þess skal getið að starfshópurinn *leggur ekki mat á hvort hver og ein ákvörðun um almannavarnastig sé í samræmi við lög* enda hefur hann ekki nægar forsendur til þess. Í því sambandi er m.a. horft til þeirrar stöðu sem starfshópurinn er í, sem að framan hefur verið rakið um fyrirliggjandi gögn og það svigrúm sem yrði hvort eð er að játa ríkislögreglustjóra við að taka slíkar ákvarðanir sem byggjast einkum á vísindalegum gögnum og túlkun vísindamanna og annarra á þeim. Mat starfshópsins er því almenns eðlis.

Samkvæmt 2. gr. a laganna er *óvissustig* þegar neyðarástand er *líklegt* eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 650/2009 er óvissustigi lýst yfir þegar grunur vaknar um að eitthvað sé að fara að gerast af náttúru- og mannavöldum sem á síðari stigum gæti leitt til þess að heilsu og öryggi fólks, umhverfis eða byggðar sé ógnað. Af samspili 2. gr. a laganna og 3. gr. reglugerðarinnar verður grunsemdir að benda til þess að atburður sé „líklegur“. Samkvæmt viðmiðunum eða verklaginu er óvissustigi lýst yfir þegar *landris* mælist en litið er á það sem vísbendingu um að kvikuhlaup og jafnvel eldgos geti átt sér staði í framtíðinni. Í Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík er kveðið á um að *líkur* séu á eldgosi í eða við Grindavík. Enn fremur er farið aftur niður á óvissustig samkvæmt viðmiðunum eftir að eldgosi lýkur en skýr merki eru um tilfærslu kviku og landris, þ.e. að næsti atburður sé líklegur. Þessi viðmið eru í samræmi við laga- og reglugerðarákvæði.

Samkvæmt 2. gr. a laganna er *hættustig* þegar neyðarástand er *yfirvofandi* eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi. Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar er hættustigi lýst yfir ef heilsu og öryggi manna, umhverfis eða byggðar er ógnað af náttúru- og mannavöldum þó ekki svo alvarlegar að um neyðarástand sé að ræða. Af ákvæðunum verður atburður því að vera yfirvofandi á þann hátt að ógna ákveðnum hagsmunum. Af viðmiðunum og verklaginu verður ráðið að hættustigi sé lýst yfir þegar aukin hætta er talin

vera fyrir hendi. Í Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík segir að eldgos sé „að hefjast“. Viðmiðin eru í samræmi við laga- og reglugerðarákvæði.

Samkvæmt 2. gr. a laganna er *neyðarstig* þegar neyðarástand *ríkir eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi*. Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar er neyðarstigi lýst yfir þegar slys eða hamfarir hafa orðið. Samkvæmt viðmiðunum eða verklaginu er neyðarstigi lýst yfir þegar gos hefst og það sama á við í tilviki viðbragðsáætlunarinnar. Viðmiðin eru í samræmi við laga- og reglugerðarákvæði.

Í þessu sambandi **veltir starfshópurinn fyrir sér** fyrir sér hvort *verklag þurfi að taka mið af öðrum viðburðum s.s. jarðskjálftum og myndun kvikuganga*. Með öðrum orðum hvort huga verði meira að þeim hættum sem eru samfara miklum jarðskjálftum. Samkvæmt skilningi starfshópsins hefur til að mynda ekki tíðkast að rýma vegna mikilla jarðskjálfta en *fullt tilefni* er til að *taka mið af hættum tengdum miklum jarðskjálftum* að mati starfshópsins. Starfshópurinn fékk þær upplýsingar að í reynd hafi breyting á almannavarnastigi tekið mið af jarðskjálftunum og því hafi verið tekið mið af því. Sjá nánar í 12. kafla í tengslum við rýminguna 10. nóvember 2023.

Af ákvörðunum ríkislögreglustjóra verður ráðið að tekið hafi verið mið af framangreindu og lagt *atviksbundið mat* á atburði sem er í samræmi við meginreglu stjórnsýsluréttar um skyldubundið mat en hún leiðir af jákvæðu hlið efnispáttar formreglu lögmætisreglunnar. Til marks um það var lýst yfir neyðarstigi undir miðnætti 10. nóvember 2023 þegar kvikugangur náði undir Grindavík. Neyðarstigið varði til 22. nóvember s.á.

Enn fremur voru teknar ákvarðanir um almannavarnastig í tengslum við hættu vegna heitavatnsskorts, sbr. t.d. 8. febrúar 2024. Var hættustigi lýst yfir þegar hraunflæði stefndi að stofnlögn sem flytur heitt vatn frá Svartsengi til Fitja í Reykjanesbæ. Tveimur tímum síðar var neyðarstigi lýst yfir vegna rofs á afhendingu á heitu vatni á Suðurnesjum. 13. febrúar var farið yfir á óvissustig vegna rofs á afhendingu á heitu vatni. Sama dag var farið yfir á hættustig vegna landriss við Svartsengi.

Af fréttatilkynningunum og fyrirliggjandi gögnum verður ekki séð að framsetning ákvarðana um almannavarnastig taki mið af litum almannavarnaviðbragðs eða forgangshraða, sbr. 4. og 5. gr. reglugerðarinnar. Starfshópurinn fékk þá ábendingu að viðvarandi eða langvarandi ástand hættustigs gæti myndað doða hjá íbúum Grindavíkur og öðrum og þar með dregið úr mati þeirra á alvarleika máls. Virðast þær ábendingar eiga

einkum við um langavarandi hættustig utan skoðunartímabils starfshópsins. Ekki liggur í augum upp hvernig sé best að bregðast við slíku ástandi sé neyðarástand yfirvofandi til lengri tíma. Starfshópurinn **vekur athygli á því og bendir jafnframt á** að í upplýsingagjöf Veðurstofunnar er jafnan spáð í spilin varðandi tímasetningu næsta kvikuhlaups og eldgoss en slíkt getur jafnframt komið til móts við áðurnefnd sjónarmið.

11.4.4 Skrásetning og birting viðmiðanna

Í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra kemur, sem fyrr segir, fram að ákveðin viðmið hafi mótast í framkvæmd í tengslum við jarðhræringar á Reykjanesskaga. Þegar svo ber undir er það í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sem mótast af kröfum réttarríkisins, að *skrásetja viðmiðin og, eftir atvikum, gera aðgengileg með opinberum hætti*, s.s. á heimasíðu almannavarnadeildar, í þágu fyrirsjáanleika og gegnsæis. Starfshópurinn kemur **ábendingu** á framfæri um það.

11.4.5 Rökstuðningur fréttatilkynninga

Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hefur, sem fyrr greinir, fyrst og fremst vísað til fréttatilkynninga og draga að fréttatilkynningum í tölvubréfum í tengslum við *formlega ákvarðanatöku* um almannavarnastig og *forsendur* þeirra. Í því ljósi er ástæða til að skoða rökstuðning fréttatilkynninganna.

Almennt er rökstuðningur vegna ákvarðana um almannavarnastig í fréttatilkynningum *fábrotinn* en þó misítarlegur eftir fréttatilkynningum. Oftast er vísað til *ástæðu* þess að almannavarnastig breytist þótt það sé ekki gert í öllum tilvikum, s.s. þegar farið var niður á óvissustig í tengslum við rof á afhendingu heits vatns 13. febrúar 2024. Í þeirri fréttatilkynningu var ekki vísað til *neinnar ástæðu* fyrir breytingu á almannavarnastigi. Í sumum tilfellum er *fjallað nánar um aðstæður* og þá með vísan til upplýsinga frá Veðurstofunni, sbr. t.d. fréttatilkynningu 22. nóvember 2023 þegar neyðarstigi var aflýst og farið niður á hættustig og fréttatilkynningu 24. júlí 2024 þegar farið var af óvissustigi upp á hættustig vegna kvikusöfnunar undir Svartsengi. Í enn öðrum fréttatilkynningum er *eðli hættunnar útskýrt nánar*, sbr. t.d. í fréttatilkynningum vegna yfirvofandi heitavatnsskorts 8. febrúar 2024. Í tölvubréfum og tilkynningum almannavarnadeildar til dómsmálaráðuneytisins er ástæða þess að almannavarnastigi hafi verið breytt jafnan útskýrð og skarast sú umfjöllun við fréttatilkynningarnar.

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *nefna ástæðu þess að almannavarnastigi sé breytt í fréttatilkynningu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra*, sér í lagi í ljósi þess að fréttatilkynningar og einkum drög að þeim í tölvubréfum eru einu eða a.m.k. helstu skriflegu gögnin sem liggja fyrir um ákvarðanatökuna.

Í fréttatilkynningum er *almennt ekki fjallað um lagaskilyrði eða þau viðmið* sem er stuðst við ákvarðanir um almannavarnastig. Væri gerð grein fyrir þeim í fréttatilkynningu og þau sett í samhengi við þær ástæður eða upplýsingar sem þar er að finna fengist heildstæðari mynd af ákvörðunum. Til að mynda þegar neyðarstigi er lýst yfir vegna þess að eldgos er hafið, eins og tekið er fram í fréttatilkynningum, sbr. t.d. 18. desember 2023 og 14. janúar 2024, verður skýrt af hverju komist er að þeirri niðurstöðu þegar þær upplýsingar eru bornar saman við framangreind viðmið um að lýsa yfir neyðarstigi vegna slíks atburðar. Sjá einnig sem dæmi í þessu samhengi fréttatilkynningu 22. desember s.á. þar sem farið var niður á hættustig þar sem engin sjáanlega virkni væri lengur í eldgosinu en landris væri hafið og væri hraðar en fyrir síðasta eldgos. Slíkar upplýsingar væri hægt að setja í samhengi við fyrrnefnd viðmið.

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *gera almennt grein fyrir lagaskilyrðum eða viðmiðum sem stuðst er við*, a.m.k. þegar þau hafa mótast í framkvæmd, og þau sett í samhengi við aðstæður svo betur sé unnt að átta sig á því hvernig ákvörðun er í samræmi við lög. Á það sérstaklega við þegar rökstuðningur fréttatilkynninga er sá eini sem liggur fyrir í skriflegum gögnum um forsendur ákvarðananna eða eftir atvikum til viðbótar við tölvubréf og tilkynningar almannavarnadeildar til dómsmálaráðuneytisins. Þar að auki gerir það almenningi betur kleift að átta sig á forsendum ákvarðananna.

11.4.6 Framsetning fréttatilkynninga

Fréttatilkynningar vegna breytinga á almannavarnastigi eru mismunandi varðandi *framsetningu og efnistöð*. Í sumum er gerð grein fyrir þýðingu þess að viðkomandi almannavarnastigi er lýst yfir og jafnvel vísað á vefsíður almannavarna um viðbúnað og varnir vegna jarðskjálfta, sbr. fréttatilkynningu 25. október 2023 vegna jarðskjálftahrinunnar sem hófst þá og að hluta fréttatilkynningar síðdegis 10. nóvember s.á. þegar hættustigi var lýst yfir. Í engu er vikið að þessum atriðum í öðrum fréttatilkynningum.

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að unnt væri að hafa *staðlaða texta fyrir fréttatilkynningar um almannavarnastig og tengla á gagnlegar upplýsingar* og þá eftir atvikum vegna tiltekinnar náttúruvár, sérstaklega þegar um endurtekinn atburð er að ræða, svo auðveldara sé fyrir almenning að átta sig á þýðingu þeirra og fá gagnlegar upplýsingar án þess að leita á milli fréttatilkynninga eða bera saman við önnur gögn.

Þær *leiðbeiningar sem fylgdu* t.d. með ákvörðun um rýmingu 10. nóvember 2023 um rýmingaráætlun Grindavíkurbæjar og fleira voru *með ágætum*, sbr. einnig 12. kafla. Hið sama á við t.d. um *leiðbeiningar sem fylgdu* með fréttatilkynningu 23. nóvember s.á. um hvað myndi gerast kæmi til rýmingar þegar íbúar væru að vitja eigna sinna, sbr. einnig 15. kafla.

11.4.7 Gildistími ákvarðana

Almennt er þess ekki getið í fréttatilkynningum almannavarnadeildar eða drögum að þeim í áðurnefndum tölvubréfasamskiptum *hvenær breyting á almannavarnastigi tekur gildi* þótt frávík séu frá því, sbr. upplýsingar í tölvubréfi frá deildarstjóra undir lið 17 að ofan og t.d. tölvubréfi almannavarnadeildar til m.a. dómsmálaráðuneytisins 22. nóvember 2023. Eins og áður hefur komið fram eru mikilvæg réttaráhrif bundin við ákvarðanir um almannavarnastig, einkum hættu- og neyðarstig. Vegna þess er þýðingarmikið að fyrir liggi hvenær þau taki gildi.

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *fréttatilkynningar eða skrifleg gögn um ákvörðun um almannavarnastig beri það með sér hvenær þau taki gildi*.

11.5. Er þörf á að lögfesta formaskilyrði?

Komið hefur fram að ákvarðanir ríkislögreglustjóra um almannavarnastig hafa ekki verið teknar með formbundnum hætti á skoðunartíma starfshópsins, a.m.k. liggja ekki fyrir gögn með skipulögðum og aðgengilegum hætti sem renna stoðum undir það og sem starfshópurinn hefur fengið afhent, þótt tekið sé fram í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. maí 2025 að slíkar ákvarðanir séu staðfestar af ríkislögreglustjóra formlega með tölvubréfi. Gerð er grein fyrir slíkum ákvörðunum á heimasíðu almannavarnadeildar og með tilkynningum innan stjórnkerfisins og til hagaðila.

Ákvarðanir um almannavarnastig eru *almenn stjórnsvaldsfyrirmæli* og eru mikilvæg réttaráhrif bundin við þær. Eins og nú hefur verið rakið virðist þó skorta á formfestu við ákvarðanatökuna, a.m.k. í þeim gögnum sem starfshópurinn hefur fengið afhent. Í almannavarnalögum er ekki fjallað nánar um málsmeðferðina eða ákvarðanatökuna. Eins er ekki gerð krafa um *birtingu* slíkra ákvarðana.

Að þessu virtu kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að tekin verði afstaða til þess hvort tilefni sé til að mæla fyrir um *málsmeðferð og ákvarðanatöku ríkislögreglustjóra í lögum* sem og hvort ástæða sé til að mæla fyrir um *birtingu ákvarðananna*. Þótt eðli neyðarástands krefjist þessi að ekki sé unnt að bíða eftir að slík ákvörðun sé birt í t.d. Stjórnartíðindum eða Lögbirtingarblaði mætti ímynda sér að slíkar ákvarðanir séu birtar þar eftir á og innan t.d. viku frá ákvarðanatöku. Væri þá hægt að taka afstöðu til þess hvað þyrfti að koma fram í lögbundinni birtingu. Væri aðeins gerð krafa um birtingu t.d. á heimasíðu almannavarnadeildar færi vel á því að tilgreina hvað ætti að koma fram í slíkri tilkynningu sem og hvort réttaráhrif séu bundin við hana.

11.6 Kynning ákvarðana um almannavarnastig fyrir almenningi

Í bréfi starfshópsins til almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 28. nóvember 2024 var óskað eftir upplýsingum um hvernig ákvarðanir um almannavarnastig hefðu verið kynntar almenningi.

Í svari ríkislögreglustjóra 22. maí 2025 kemur fram að í kjölfar ákvörðunar um almannavarnastig væri hún kynnt innan stjórnkerfisins, á meðal samstarfs- og hagaðila og almennings í gegnum fjölmiðla. Mismunandi sé hvaða háttur væri þar hafður á, oftast væri sendur tölvupóstur, fréttatilkynning og/eða haldinn fundur. Um leið og ákvörðun um almannavarnastig lægi fyrir væru upplýsingar um það birtar á ytri vef almannavarnadeildar. Þar væri upplýst um hvaða almannavarnastigi væri lýst yfir eða breytt ásamt tilefni þess og sérstakur og áberandi „borði“ birtur á vefsíðunni um gildandi almannavarnastig. Að undangengnu heildarmati á aðstæðum hverju sinni væri metið hvort tilkynning væri sett á Facebook-síðu almannavarnadeildar eða upplýsingunum miðlað með öðrum og sértækari hætti.

Enn fremur segir í svarinu að ákveðið hafi verið á því tímabili sem starfshópurinn hefði til skoðunar, í því skyni að auka enn frekar upplýsingaflæði til íbúa Grindavíkurbæjar, að starfsmaður almannavarnadeildar fengi aðgang að vef Grindavíkurbæjar og

samfélagsmiðlum sveitarfélagsins til þess að miðla upplýsingum þar. Með þeim hætti hafi betur verið tryggt að sömu tilkynningar og upplýsingar væru birtar, samtímis og með samræmdum hætti á miðlum almannavarnadeildar og Grindavíkurbæjar í nokkurn tíma. Megintilgangurinn hafi verið að tryggja að almenningur fengi réttar og viðeigandi upplýsingar tímanlega.

Á tímabilinu hafi upplýsingagjöf til almennings einnig farið mikið fram í fjölmiðlum sem hafi fjallað með ítarlegum hætti um stöðuna á Reykjanesskaganum. Deildarstjóri og samskiptastjóri almannavarnadeildar hafi verið ítrekað í viðtölum hjá fjölmiðlum til þess að auka frekar á upplýsingaflæði til íbúa og annarra hagaðila um stöðu og þróun mála hverju sinni.

Þá hafi almannavarnadeild haldið upplýsingafundi um stöðu mála eftir því sem rétt hafi þótt hverju sinni, eftir atvikum í samvinnu við samstarfs- og hagaðila. Gætt hafi verið þess að í fyrirsvari á þeim fundum hafi verið sérfræðingar í þeim málefnum sem hæst bar á hverju sinni. Sömuleiðis hafi bæði almannavarnadeild og Grindavíkurbær staðið fyrir íbúafundum til að upplýsa íbúa um stöðu mála. Þar hafi fundargestum gefist tækifæri til að spyrja spurninga um ýmis málefni sem á þeim hafi brunnið. Öllu jafna hafi þessum fundum verið streymt á fréttamiðlum sem og á Facebook-síðu almannavarnadeildar.

Enn fremur hafi íbúum verið svarað beint í athugasemdakerfi Facebook, bæði á síðu almannavarnadeildar og Grindavíkurbæjar. Þar hafi einnig verið rýnt hvað helst hafi verið að spyrja um og í kjölfarið sett upp sérstök „Spurt og svarað“ vefsíða. Ýmist upplýsingafulltrúi Grindavíkurbæjar eða samskiptastjóri almannavarnadeildar hafi svarað en svör þeirra hafi byggst á fyrirliggjandi stöðu og þróun atburða ásamt þeirri þekkingu og reynslu sem viðbragsaðilar og sveitarfélagið, bjuggu að á hverjum tíma. Á vefsvæðinu island.is hafi einnig verið sett upp sérstök upplýsingasíða fyrir íbúa Grindavíkur þar sem starfsfólk almannavarnadeildar og Grindavíkurbæjar hafi sett fram upplýsingar og umsóknareyðublöð. Jafnframt hafi almannavarnadeild sérstaklega ráðið starfsfólk sem aðstoðaði Grindavíkurbæ við upplýsingagjöf til íbúa Grindavíkur. Þeir starfsmenn hafi verið staðsettir í þjónustumiðstöð ríkislögreglustjóra í Tollhúsinu.

Starfshópurinn **telur** að *upplýsingagjöf hafi verið í samræmi við vönduð vinnubrögð.*

11.7 Tilkynning til ráðherra

Samkvæmt 2. gr. a almannavarnalaga *ber ríkislögreglustjóra að tilkynna ráðherra*, þ.e. dómsmálaráðherra, ákvarðanir um almannavarnastig. Byggist tilkynningarskyldan á þeim rökum, eins og segir í lögskýringargögnum, að mikilvægt sé að sá sem beri hina pólitísku ábyrgð sé upplýstur um ástandið. Í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. maí 2025 kemur fram að ákvarðanir um almannavarnastig séu *kynntar innan stjórnkerfisins*. Ekki er vikið berum orðum að því að þær séu tilkynntar ráðherra. Ekki fylgdu heldur með gögn um slíkar tilkynningar.

Starfshópurinn óskaði eftir afriti tilkynninga um almannavarnastig frá dómsmálaráðuneytinu og bárust þær með tölvubréfi 28. ágúst 2025 í sautján skjölum almennt í formi tölvubréfa frá samskiptastjóra almannavarnadeildar. Efni og tilhögun þeirra er þessi:

1. Tölvubréf 25. október 2023 fjallar um ákvörðunina að fara á óvissustig vegna jarðskjálftahrinunnar.
2. Tölvubréf 10. nóvember 2023 fjallar um ákvörðunina að fara á hættustig vegna jarðskjálftanna.
3. Tölvubréf 10. nóvember 2023 fjallar um ákvörðun um að rýma Grindavík vegna þess að ekki væri útilokað að kvikugangur hefði náð undir bæinn. Í tengslum við það var farið á neyðarstig.
4. Tölvubréf 10. nóvember 2023 um að rýmingin sé búin og almannavarnadeild hafi óskað eftir því við Landhelgisgæslu Íslands að senda varðskipið Þór til Grindavíkurhafnar.
5. Tölvubréf 14. nóvember 2023 fjallar um rýmingu af öryggisástæðum. Með fylgdu tölvubréfasamskipti vegna lokunar á Suðurstrandarvegi, upplýsingar um almenna verðmætabjörgun 12. nóvember 2023 og ekki væri hægt að bjarga búfenaði og húsdýrum á hættusvæði vegna þess að það væri lokað fyrir mannaferðir 11. nóvember.
6. Tölvubréf 22. nóvember 2023 fjallar um ákvörðun um að fara af neyðarstigi á hættustig frá og með kl. 11 morguninn eftir og m.a. útskýring gefin á því.
7. Tölvubréf 23. nóvember 2023 fjallar um ákvörðun um að fara niður á hættustig og útskýring gefin á þeirri ákvörðun.
8. Tölvubréf 23. nóvember 2023 um tilhögun við að íbúar sæki verðmæti og breytingar taki gildi daginn eftir sem og leiðbeiningar veittar um hvað gerist komi til rýmingar.
9. Tölvubréf 18. desember 2023 um að farið hefði verið á neyðarstig vegna eldgossins.

10. Tölvubréf 22. desember 2023 fjallar um ákvörðun um að fara af neyðarstigi á hættustigi. Bæði fylgir útskýring á ákvörðuninni sem og fyrri ákvörðun 18. desember um að fara á neyðarstig.
11. Tölvubréf 23. ágúst 2024 fjallar um ákvörðunina að fara af neyðarstigi á hættustig og útskýring gefin á því.
12. Tölvubréf 6. september 2024 fjallar um ákvörðunina að fara af hættustigi á óvissustig og útskýring gefin á því.

Jafnframt fylgdu þrenn samskipti vegna atburða utan skoðunartímabils starfshópsins að því er varðar atburði sem áttu sér stað fyrir 25. október 2023:

13. Tölvubréf 5. júlí 2023 um ákvörðun að fara á óvissustig vegna jarðskjálfta.
14. Tölvubréf 10. júlí 2023 um ákvörðun að fara á hættustig vegna goss sem væri hafið við Litla-Hrút.
15. Tölvubréf 11. ágúst 2023 sem fjallar um ákvörðun að fara á óvissustig.

Enn fremur voru tvenn samskipti vegna atburða utan skoðunartímabils starfshópsins að því er varðar atburði sem áttu sér stað eftir 7. nóvember 2024:

16. Tölvubréf 20. nóvember 2024 fjallar um ákvörðunina að fara á neyðarstig vegna eldgoss.
17. Tölvubréf 22. nóvember 2024 um ákvörðun að fara af neyðarstigi á hættustig og útskýring gefin á því.

Tölvubréfasamskiptin utan skoðunartímabilsins benda þó til þess að gætt hafi verið að lagaskyldu 2. gr. a almannavarnalaga bæði fyrir og eftir skoðunartímabilið í þeim tilvikum.

Af samskiptunum í hinum tólf liðunum verður ráðið að fyrir liggi hjá ráðuneytinu með skráðum hætti tilkynningar ríkislögreglustjóra til dómsmálaráðuneytisins á tímabilinu 25. október 2023 til janúar 2024 í samræmi við 2. gr. a almannavarnalaga.

Aftur á móti virðist vera eyða í gögnunum, sem fengust frá ráðuneytinu, á tímabilinu sem markast af tölvubréfinu 22. desember 2023 (10. liður) til tölvubréfsins 23. ágúst 2024 (11. liður) eða í um átta mánuði af skoðunartímabili starfshópsins.

Á þessu tímabili voru teknar eftirfarandi ákvarðanir um almannavarnastig miðað við tímalínu ríkislögreglustjóra:

- 14. janúar 2024 var almannavarnastig hækkað úr hættustigi í neyðarstig vegna eldgoss.
- 8. febrúar 2024 var hættustigi lýst yfir vegna heitavatnsskorts á Reykjanesi og síðar um daginn neyðarstigi.
- 13. febrúar 2024 var farið af neyðarstigi vegna gosloka niður á hættustig. Sama dag var farið af neyðarstigi vegna rofs á afhendingu á heitu vatni niður á óvissustig.
- 15. febrúar 2024 var farið af óvissustigi vegna rofs á afhendingu á heitu vatni.
- 16. mars 2024 var neyðarstigi lýst yfir vegna eldgoss.
- 3. apríl 2024 var farið af neyðarstigi niður á hættustig.
- 29. maí 2024 var farið á neyðarstig vegna eldgoss.
- 31. maí 2024 var farið niður á hættustig vegna gossins.
- 22. júní 2024 var farið af hættustigi niður á óvissustig.
- 24. júlí 2024 var farið af óvissustigi í 29 daga.
- 22. ágúst 2024 var farið á neyðarstig vegna eldgoss og varði það í einn dag.

Starfshópurinn óskaði eftir gögnunum frá ráðuneytinu en ekki sérstaklega frá embætti ríkislögreglustjóra en ráðuneytið var viðtakandi tilkynninganna. Starfshópurinn hefur upplýsingar um að önnur samskipti hafi átt sér stað á tímabilinu, s.s. í gegnum Signal-forritið, en þeir spjallþræðir eiga það til að eyðast. Þá hafi ýmis önnur samskipti átt sér stað, s.s. á fundum og í síma.

Starfshópurinn dregur ekki í efa að embætti ríkislögreglustjóra hafi tilkynnt dómsmálaráðuneytinu um ofangreindar ákvarðanir um breytingu á almannavarnastigi. Eins og vikið verður að í næsta undirkafla liggur jafnframt fyrir að almannavarnadeild var í nánnum samskiptum við ráðuneytið og aðra aðila sem komu að atburðarásinni, þ. á m. á fundum. Þá kunna að vera til önnur gögn um tilkynningarnar en starfshópurinn hefur fengið afhent, s.s. spjallþræðir í Signal-forritinu. Þá liggur ekki fyrir á hvern tölvubréf samskiptastjóra almannavarnadeildar með drögum að fréttatilkynningum voru send.

Miðað við þau gögn sem starfshópurinn hefur fengið afhent og framangreinda fyrirvara þeim tengdum telur starfshópurinn rétt að koma þeirri **ábendingu á framfæri** að gæta að því tilkynningar embættis ríkislögreglustjóra til ráðherra um almannavarnastig í samræmi

við lagaskyldu þess efnis í 2. gr. a almannavarnalaga liggi fyrir með skriflegum og aðgengilegum hætti að því marki sem það kann að eiga við. Fari slík samskipti fram í gegnum forrit sem eyðir samskiptum ber að tryggja að megin upplýsingar séu skráðar og varðveittar með öðrum hætti.

11.8 Stýrihópur dómsmálaráðuneytisins

Eins og vikið var að hér að framan voru nánin samskipti milli almannavarnadeildar og dómsmálaráðuneytisins. Í þessu samhengi skal þess getið að frá því að eldsumbrotin hófust í Svartsengi og við Grindavík hefur stýrihópur farið reglulega yfir stöðuna. Hópurinn er skipaður fulltrúum dómsmálaráðuneytisins, almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, bæjarstjóra Grindavíkur, Veðurstofunni, Náttúruhamfaratryggingar Íslands, framkvæmdanefnd um málefni Grindavíkur, innviðaráðuneytis, umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytis og forsætisráðuneytis. Meginhlutverk hópsins er að stýra upplýsingagjöf og samhæfa verkefni tengd Grindavík og tryggja að þeir aðilar sem að honum koma geti skipst á sjónarmiðum og upplýsingum og tryggja að allar ákvarðanir séu teknar með hliðsjón af öllum upplýsingum sem fyrir liggja. Hópurinn tekur hins vegar engar ákvarðanir heldur fer hver aðili með sitt hlutverk samkvæmt lögum. Er hópnun fyrst og fremst ætlað að vera samráðsvettvangur til að tryggja samhæfingu verkefna og upplýsingagjöf. Hópurinn hittist eftir þörfum, þegar atburður stendur yfir er fundað daglega og á milli atburða einu sinni í viku eða sjaldnar. Fyrsti fundurinn var haldinn 19. desember 2023.

Starfshópurinn **telur** að upplýsingamiðlun og samhæfing fjölda stjórnvalda sem koma að máli með þessum hætti sé til *fyrirmyndar og í góðu samræmi við yfirstjórnarhlutverk dómsmálaráðuneytisins á málefnasviðinu*. Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk virkaði stýrihópurinn vel og var til þess fallinn að styttu boðleiðir. Þó að ráðuneytið heyri utan við skoðun starfshópsins, enda ekki viðbragsaðili, verður ekki litið fram hjá því hér að fundurnir voru liður í að samhæfa störf viðbragsaðila sem heyra undir umboð starfshópsins.

11.9 Samantekt ábendinga o.fl.

Að framan hefur verið tekin afstaða til ákvarðana um almannavarnastig og ábendingum komið á framfæri. Verða þær teknar saman hér.

- 11.1. **Ekki verður betur séð** en að ríkislögreglustjóri hafi gætt að því að *ákvarðanir um almannavarnastig vari ekki lengur en efni standa til og endurskoði þær reglulega* eftir því sem tilefni gefst til.
- 11.2. Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við *ferli málsins*, eins og því er lýst í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, og telur að ferlið og þeir *verkferlar og viðmið* sem hafa verið útbúin séu til marks um *vönduð vinnubrögð*.
- 11.3. Starfshópurinn **vekur athygli á** að því að almannavarnastig eru nú nánar skilgreind í almannavarnalögum eftir breytingu á þeim árið 2022 en skilgreining á almannavarnastigum í Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík frá 2021, sem var uppfærð 2022, er í samræmi við reglugerð nr. 650/2009 um flokkun almannavarnastiga. Athygli er vakin á framangreindu með það fyrir sjónum að ríkislögreglustjóri og sveitarstjórnir taki afstöðu til þess *hvort rétt sé að uppfæra skilgreiningar á almannavarnastigum í ljósi lagabreytinganna í þeim viðbragðsáætlun* sem eru sambærilegar að þessu leyti og viðbragðsáætlunin vegna eldgoss í Grindavík. Ekki er þó víst að lagabreytingin kalli á breytingar.
- 11.4. Starfshópurinn **áréttar** að ríkislögreglustjóra ber að taka *sjálfstæða ákvörðun* miðað við fyrirbyggjandi gögn og upplýsingar í ljósi þess hvernig almannavarnastig eru skilgreind í 2. gr. a almannavarnalaga og 3. gr. reglugerðar nr. 650/2009. Ekki er heimilt að byggja fortakslaust á skilgreiningum þeirra í viðbragðsáætlunum þótt taka megji mið af þeim. **Ekki verður þó annað séð** en að *sjálfstæð ákvörðun hafi verið tekin*.
- 11.5. Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við það *verklag að almannavarnadeild geri tillögu til ríkislögreglustjóra* um hvort og þá hvaða breytingar skulu gera á almannavarnastigi að fenginni viðvörun Veðurstofunnar.
- 11.6. Starfshópurinn **tekur undir mikilvægi þess** að ákvarðanir um almannavarnastig vegna náttúruvár *byggist á vísindalegum gögnum* og þörfinni á *vísindamönnum til að túlka og meta þau gögn*.
- 11.7. Starfshópurinn **gerir athugasemd við** að ekki liggi fyrir skriflega upplýsingar um tillögur almannavarnadeildar til ríkislögreglustjóra um breytingu á

almanavarnastigi og forsendur þess, að öðru leyti en rakið er í tölvubréfum, einkum drögum að fréttatilkynningum og færslum í aðgerðagrunni, í því ljósi að deildin gerir slíka tillögu samkvæmt verklagi. Starfshópurinn **áréttar** að slík *skráning getur í sjálfu sér verið einföld, sér í lagi sé hún vistuð með þeim gögnum og upplýsingum sem tillagan byggir á.* Hið sama á við um tölvubréf sem kunna að hafa verið send utan draganna að fréttatilkynningum.

11.8. Starfshópurinn **gerir athugasemd við** að *ekki liggi fyrir skriflegar ákvarðanir ríkislögreglustjóra um almanavarnastig eða forsendur þeirra að öðru leyti en rakið er í fréttatilkynningum og ákveðnum tölvubréfasamskiptum* en starfshópurinn hefur aðeins fengið afhent ein tölvupóstasamskipti þar sem ríkislögreglustjóri lýsir afstöðu sinni til ákvörðunar og færslum í aðgerðagrunni þar sem fram kemur að ríkislögreglustjóri hafi verið upplýstur um stöðu máls. Á ný áréttar starfshópurinn að skráning þarf ekki að vera viðamikil og getur tekið mið af eðli aðstæðna. Sú ákvörðun að fara upp á neyðarstig er meira aðkallandi en ákvörðun um að fara af hættustigi á óvissustig eftir að nokkur tími hefur liðið. Þá er unnt að skrá *eftir á.* Að sjálfsgöðu ber að forgangsraða björgun lífa og hagsmuna en það breytir ekki því að unnt er að skrá eftir á eða fela starfsmanni það hlutverk að annast skráningu.

11.9. Af síðustu tveimur ábendingum leiðir að starfshópnum er *óhægt um vik um að taka afstöðu til þess hvort fullnægjandi upplýsingar og gögn hafi legið fyrir ríkislögreglustjóra þegar hann ákvað almanavarnastig*, sbr. rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, og gerir **athugasemd við** það. Starfshópurinn dregur ekki í efa að fullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir. Aðeins er tekið fram að skortur á skriflegum gögnum gerir starfshópnum ókleift að meta það.

11.10. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að ríkislögreglustjóri *tryggi að viðvaranir og önnur upplýsingagjöf Veðurstofunnar sem ákvarðanir um almanavarnastig byggist á liggi fyrir hjá embættinu á skipulegan og aðgengilegan hátt.* Í bréfi ríkislögreglustjóra 19. nóvember 2025 er gerð grein fyrir úrbótum sem embættið hefur unnið að við skráningu upplýsinga að þessu leyti. Starfshópurinn **telur** að þessi viðbrögð almanavarnadeildar ríkislögreglustjóra séu *til fyrirmyndar.*

11.11. Miðað við fyrirbyggjandi gögn getur starfshópurinn vart dregið aðra **ályktun** en að *gæta hefði mátt meiri formfestu varðandi ákvarðanir um almanavarnastig á tímabilinu.* Af þessum sökum kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri

að betur verði hugað að *formi, skrásetningu og varðveislu* ákvarðana um almannavarnastig á skipulegan og aðgengilegan hátt. Verður almennt að liggja fyrir í gögnum embættis ríkislögreglustjóra hvenær ákvörðun um almannavarnastig var tekin, hvers efnis hún var, frá hvaða tíma hún á að gilda, að hún stafi frá réttum aðila, þ.e. ríkislögreglustjóra, að lögbundins samráðs hafi verið gætt, þ.e. við lögreglustjóra, og ráðherra hafi verið tilkynnt um hana sem og á hvaða gögnum og forsendum hún byggir. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að reynt getur á ákvarðanir um almannavarnastig beint eða óbeint fyrir dómstólum. Þá er það forsenda þess að *ytri rýni skili tilætluðum árangri að fullnægjandi gögn og upplýsingar liggi fyrir til að rýna.*

11.12.Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við þau viðmið eða það verklag sem mótaðist og var fylgt í framkvæmd um hvenær lýst er yfir óvissu-, hættu- eða neyðarstigi vegna jarðhræringanna á Reykjanesskaga enda verður ekki betur séð en að þau séu í samræmi við 2. gr. a almannavarnalaga og 3. gr. reglugerðar nr. 650/2009 um flokkun almannavarnastiga.

11.13.Starfshópurinn **veltir fyrir sér** hvort viðmið eða verklag þurfi að taka meira mið af jarðskjálftum og myndun kvikuganga þótt ráðið verði af ákvörðunum að tekið hafi verið tillit til þess í framkvæmd. Samkvæmt upplýsingum sem starfshópurinn fékk er tekið tillit til þess. Ekki hefur þó tíðkast að taka aðeins mið af þeim hættum sem eru samfara miklum jarðskjálftum og þá þannig að þær hafi leitt til rýmingar en fullt tilefni er til að huga nánar að þeim hættum að mati starfshópsins. Sjá í þessu sambandi einnig 12. kafla.

11.14.Starfshópurinn *leggur* **ekki mat á** hvort hver og ein ákvörðun um almannavarnastig sé í samræmi við lög enda hefur hann ekki nægar forsendur til þess, m.a. í ljósi þeirrar stöðu sem hann er, þess sem að framan hefur verið rakið um fyrirliggjandi gögn og það svigrúm sem yrði hvort eð er að játa embætti ríkislögreglustjóra til að taka slíkar ákvarðanir sem byggjast einkum á vísindalegum gögnum og túlkun vísindamanna og annarra á þeim.

11.15.Starfshópurinn **vekur athygli á** þeirri ábendingu sem hann fékk um að langvarandi hættustig gæti leitt til doða fyrir hættunni og **bendir jafnframt á** í því samhengi að í upplýsingagjöf Veðurstofunnar er jafnan spáð í spilin varðandi tímasetningu næsta kvikuhlaups og eldgoss en slíkt getur mögulega komið til móts við áðurnefnd sjónarmið.

- 11.16. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að það er í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sem mótast af kröfum réttarríkisins, að *skrasetja viðmiðin eða verklagið um ákvarðanir um almannavarnastig í tengslum við eldsumbrot og eftir atvikum gera aðgengileg með opinberum hætti, s.s. á heimasíðu almannavarnadeildar, í þágu fyrirsjáanleika og gegnsæis.*
- 11.17. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *nefna ástæðu þess að almannavarnastigi sé breytt í fréttatilkynningu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, sér í lagi í ljósi þess að fréttatilkynningar og einkum drög að þeim í tölvubréfum eru einu eða helstu skriflegu gögnin sem liggja fyrir um ákvarðanatökuna. Þess er alla jafna gætt en þess þekkjast dæmi þar sem það hefur farist fyrir.*
- 11.18. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *gera almennt grein fyrir lagaskilyrðum eða viðmiðum sem stuðst er við, a.m.k. þegar þau hafa mótast í framkvæmd, og þau sett í samhengi við ástæður svo betur sé unnt að átta sig á því hvernig ákvörðun er í samræmi við lög. Á það sérstaklega við þegar rökstuðningur fréttatilkynninga er sá eini sem liggur fyrir í skriflegum gögnum um forsendur ákvarðananna eða eftir atvikum til viðbótar við tilkynningar til ráðuneytisins. Þar að auki gerir það almenningi betur kleift að átta sig á forsendum þeirra.*
- 11.19. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að unnt væri að hafa *staðlaða texta fyrir fréttatilkynningar um almannavarnastig og tengla á gagnlegar upplýsingar* og þá eftir atvikum vegna tiltekinnar náttúruvár, sérstaklega þegar um endurtekinn atburð er að ræða, svo auðveldara sé fyrir almenning að átta sig á þýðingu þeirra án þess að leita á milli fréttatilkynninga eða bera saman við önnur gögn.
- 11.20. Þær *leiðbeiningar* sem fylgdu t.d. með ákvörðun um rýmingu 10. nóvember 2023 um rýmingaráætlun Grindavíkurbæjar og fleira voru með ágætum, sbr. einnig 12. kafla. Hið sama á við t.d. um *leiðbeiningar* sem fylgdu með fréttatilkynningu 23. nóvember s.á. um hvað myndi gerast kæmi til rýmingar þegar íbúar væru að vitja eigna sinna, sbr. einnig 15. kafla. Þótt hér séu aðeins tekin tvö dæmi hafa *góðar leiðbeiningar verið veittar í fréttatilkynningum* í önnur skipti. Sjá nánar m.a. í 12. og 15. kafla.

- 11.21. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *fréttatilkynningar almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra séu skýrar um hver hafi tekið ákvörðun um hvað*. Sjá í þessu sambandi einnig 15. kafla.
- 11.22. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að fréttatilkynningar eða skrifleg gögn um ákvörðun um almannavarnastigs beri það með sér *hvenær þær taki gildi* enda eru réttaráhrif bundin við slíkar ákvarðanir og engum öðrum skriflegum gögnum er til að dreifa um framangreint.
- 11.23. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að tekin verði afstaða til þess hvort tilefni sé til að mæla fyrir um *málsmeðferð og ákvarðanatöku ríkislögreglustjóra í lögum* sem og hvort ástæða sé til að mæla fyrir um *birtingu* þeirra.
- 11.24. Starfshópurinn **telur** að *upplýsingagjöf almannavarnadeildar um almannavarnastig o.fl. hafi verið í samræmi við vönduð vinnubrögð*.
- 11.25. Miðað við þau gögn sem starfshópurinn hefur fengið afhent með *fyrirvörum* um að önnur gögn kunni að liggja fyrir en starfshópurinn hefur fengið afhent og starfshópnum er kunnugt um að nánin samskipti voru á milli almannavarnadeildar og dómsmálaráðuneytisins, telur starfshópurinn rétt að koma þeirri **ábendingu á framfæri** að *gæta að því tilkynningar embættis ríkislögreglustjóra til ráðherra um almannavarnastig í samræmi við lagaskyldu þess efnis í 2. gr. a almannavarnalaga liggi fyrir með skriflegum og aðgengilegum hætti að því marki sem það á við*. Eigi samskipti sér stað með forriti sem eyðir þeim ber að skrá megin upplýsingarnar með öðrum hætti og varðveita þær.
- 11.26. Starfshópurinn **telur** að sú upplýsingamiðlun og samhæfing sem á sér stað á vettvangi *stýrihóps dómsmálaráðuneytisins*, þar sem fulltrúar ýmissa stjórnvalda eiga fundi, sé *til fyrirmyndar og í góðu samræmi við yfirstjórnunarhlutverk dómsmálaráðuneytisins á málefnasviðinu*.

12. Rýmingin 10. nóvember 2023 og síðari rýmingar

12.1 Inngangur

Lögreglustjóri viðkomandi umdæmis ákveður rýmingu, sbr. 1. mgr. 11. gr. og 23. gr. almannavarnalaga. Samkvæmt fyrrnefnda ákvæðinu fer lögreglustjórinn með stjórn aðgerða í héraði en í því felst m.a. skipulag björgunar- og hjálparstarfs vegna hættu eða tjóns sem getur eða hefur skapast og að stýra neyðaraðgerðum í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð. Samkvæmt 1. mgr. síðarnefnda ákvæðisins getur lögreglustjóri á hættustundu m.a. tekið í sínar hendur umferðarstjórn, bannað dvöl eða umferð á ákveðnum svæðum, svo sem með því að girða af eða hindra umferð um þau, þ.m.t. fasteignir, og fjarlægja fólk. Í almannavarnalögum er ekki kveðið á um hugtakið *rýmingu* sem slíka en það felst í framangreindum valdheimildum lögreglustjóra.

Í þessum kafla verður fjallað um ákvarðanir lögreglustjórans á Suðurnesjum um rýmingar. Skoðun starfshópsins takmarkast m.a. af því að lítið af gögnum liggja fyrir um ákvarðanirnar og framkvæmdina heildstætt. Aftur á móti liggja fyrir fjölmargar færslur í aðgerðagrunni sem ógerningur er að greina á fullnægjandi hátt til að draga fram heildarmyndina innan skynsamlegra tímamarka fyrir vinnu starfshópsins.

Þá hefur starfshópurinn ekki endurskoðað tilefni einstakra ákvarðana í ljósi þeirrar stöðu sem hann er í og að óhjákvæmilega verður að jata lögreglustjóra svigrúm til mats enda byggjast slíkar ákvarðanir við þessar aðstæður á mati á vísindalegum gögnum, viðvörðunum frá Veðurstofunni, samtali við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra sem og mati lögreglustjóra á aðstæðum. Eru ákvarðanirnar oft teknar með skömmum fyrirvara enda neyðarástand yfirvofandi eða brostið á og óvissuþættirnir margir.

Í ljósi framangreinds hefur starfshópurinn afmarkað athugun sína við einstök álitaefni, verklag og valdheimildir lögreglustjóra til að rýma sem og að fjalla með nokkuð almennum hætti um rýmingarnar. Áherslan verður á rýmingar þéttbýlisins Grindavíkur og sérstaklega á rýminguna 10. nóvember 2023 enda var þar í fyrsta sinn heilt bæjarfélag var rýmt síðan í Vestmannaeyjagösinu.

12.2 Verklag viðvarana

Veðurstofan varar almannavarnadeild ríkislögreglustjóra við yfirvofandi hættum vegna veðurs og veðurtengdra þátta, sbr. 9. gr. laga nr. 142/2004 um veðurbjónustu og um jarðskjálfta og eldgos, sbr. 1. tölul. 3. gr. laga nr. 70/2008 um Veðurbjónustu Íslands. Samkvæmt Veðurstofunni hafa viðvaranirnar verið með vísan til síðarnefnda lagaákvæðisins. Í framkvæmd hringir Veðurstofan á bakvakt almannavarnadeildar sem kemur upplýsingum áfram, m.a. til lögreglustjórans á Suðurnesjum sem tekur ákvörðun um rýmingu. Eins og fram kemur í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. maí 2025 mótaði Veðurstofan nánara verklag er líða fór á atburðarásina, þ.e. í upphafi árs 2024, sem byggir á skjálftavirkni og breytingum sem kunna að verða á völdum mælitækjum og samspili þar á milli. Er þá annað hvort **gul** viðvörðun (ekki staðfest kvikuhlaup) eða **rauð** viðvörðun (staðfest kvikuhlaup). Í báðum tilvikum er strax haft samband við bakvakt almannavarnadeildar í samræmi við sérstaka aðgerðaáætlun um hvernig brugðist skuli við vegna eldsumbrota á Reykjanesskaga. Almennt lýsir ríkislögreglustjóri yfir neyðarstigi þegar atburður hefur náð því stigi að þörf er á að rýma. Af gögnum málsins verður ráðið að litið sé til kvikuhlaups og upphaf eldgoss við ákvarðanir um rýmingu.

Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við framangreint verklag. Þá **minnir** starfshópurinn á að stundum gerast hlutirnir svo hratt að mögulega þarf að huga að því *hvort unnt sé að koma boðum fyrir eða án milliliða til viðkomandi lögreglustjóra* svo hann geti tekið ákvörðun um rýmingu.

12.3 Skráning og varðveisla gagna

Starfshópurinn hefur ekki fengið í hendur gögn frá embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum um ákvarðanir um rýmingu og forsendur þeirra sem og þau gögn og upplýsingar sem þær byggjast á. Af fyrirliggjandi gögnum og svörum embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum 18. ágúst 2025 sem og fundi 14. október s.á. verður helst ráðið að slíkar ákvarðanir hafi *ekki verið skráðar eða varðveittar* með skipulögðum og aðgengilegum hætti í skjalakerfi embættisins fyrir utan fréttatilkynningar sem voru settar á heimsíðu og samfélagsmiðla embættisins. Þótt starfshópurinn telji eðlilegt að slíkar ákvarðanir séu *ekki skráðar fyrir fram* í mörgum tilfellum, enda getur tíminn oft verið skammur til að bregðast við, er ekkert því til fyrirstöðu að skrá þær og forsendur þeirra sem og halda utan um helstu gögn og upplýsingar sem þær byggjast á *eftir á* þegar andrými skapast.

Starfshópurinn **gerir athugasemd** við að *ákvarðanir um rýmingu sem og forsendur þeirra og helstu gögn og upplýsingar sem þær byggjast á hafi ekki verið skráðar og varðveittar á skipulegan og aðgengilegan hátt í skjalakerfi embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum eftir á. Hið sama á við um viðvaranir Veðurstofunnar til bakvaktar almannavarnadeildar sem framsendar eru til lögreglustjórans þegar lögreglustjórinn tekur *ekki ákvörðun um að rýma*, sbr. nánar hér á eftir. Mikilvægt er að það liggi fyrir með skipulegum hætti í skjalakerfi embættisins bæði þegar lögreglustjórinn ákveður að rýma sem og þegar hann ákveður að gera það ekki þrátt fyrir viðvaranir Veðurstofunnar. Í því sambandi má vekja athygli á því að samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum barst lögreglustjóranum viðvörun 21. maí 2024 sem hann ákvað að fara ekki lengra með. Starfshópurinn áréttar að í þessu felast ekki athugasemdir við efnislega ákvörðun lögreglustjórans í því tilfalli.*

Starfshópurinn **bendir á** að *reynt getur á ákvörðun um rýmingu fyrir t.d. dómstólum*. Þá er það *forsenda þess að ytri rýni á borð við þá sem hér hefur verið ráðist í skili tilætluðum árangri að fyrir liggi fullnægjandi gögn og upplýsingar til að rýna*.

Af svari lögreglustjórans 18. ágúst 2025 og fundi 14. október s.á. verður ráðið að embætti lögreglustjórans hafi *ráðist í úrbætur á þessu*. Starfshópurinn telur það vera *til fyrirmyndar*.

12.4 Rýmingaráætlun

Rýmingaráætlun fyrir Grindavík var birt á heimasíðu Grindavíkur ekki síðar en 5. nóvember 2023. Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk frá íbúum bæjarins var rýmingaráætlunin jafnframt kynnt vel. Starfshópurinn telur að þessi vinnubrögð séu til eftirbreytni.

Rýmingaráætlunin hefur að geyma kort þar sem m.a. er að finna flóttaleiðir frá bænum og innan bæjar. Í rýmingaráætluninni er enn fremur að finna upplýsingar um hvað bæjarbúar þurfi að gera varðandi undirbúning, boðun, frágang húsa, það þegar heimili er yfirgefið, þegar hugað er að nágrönnum, akstur með fyllstu gát, þegar tekið er upp gangandi fólk ef rými er í bílum, upplýsingagjöf í útvarpi og öðrum fjölmiðlum, söfnunarmiðstöð, tilkynningar til 112 ef þörf er á hjálp og skráningu í fjöldahjálparstöð Grindavíkur. Starfshópurinn **telur** að slík *upplýsingagjöf sé til eftirbreytni*.

Enn fremur **telur** starfshópurinn það *til eftirbreytni að rýmingaráætlanir* hafi verið unnar og gerðar aðgengilegar á heimasíðu Grindavíkur *fyrir stofnanir* þar í bæ.

12.5. Rýmingin 10. nóvember 2023

12.5.1 Aðdragandinn

Rýming Grindavíkur 10. nóvember 2023 var sú stærsta sem hafði átt sér stað hér á landi síðan Vestmannaeyjagosið varð 1973. Íbúafjöldi í Grindavík var þá um 3.800 manns og búið var á um 1.200 heimilum. Verður nú gerð nánari grein fyrir aðdragandanum að rýmingunni en einnig er vikið að honum í 6. kafla.

Jarðskjálftahrina hófst 25. október. Tveimur dögum síðar sáust skýr merki um landris á Svartsengissvæðinu. Frá 25. október til 10. nóvember mældust um 1.000 jarðskjálftar á hverjum degi og allir á nokkru dýpi. Í svari Veðurstofunnar til starfshópsins kemur m.a. fram:

„Strax var ljóst að um var að ræða atburðarás og hagsmuni af því tagi að umfangið á úrvinnslu gagna til að spá fyrir um framvindu virkninnar væri [án] fordæma ef horft er til jarðvárvöktunar á Veðurstofu Íslands í seinni tíð.“

Í svarinu kemur einnig fram að farið hafi verið í að þetta mælanet til að bæta vöktun og flýta fyrir öflun gervihnattagagna og auka tíðni þeirra. Umfangsmikil úrvinnsla gagna og viðvarandi vöktunarálag á náttúruvá hafði skapað strax í upphafi mikið álag á fámennan hóp sérfræðinga Veðurstofunnar. Á hverjum sólarhring hafi verið tveir til fjórir fundir um stöðuna með vísindafólki og fulltrúum almannavarnadeildar. Mikið álag hafi verið vegna miðlunar og ýmiss konar upplýsingafunda og samskipti við fjölmiðla.

Kvikuinnskot varð 1. nóvember á 4 km dýpri norðvestan við Þorbjörn. Landris hélt áfram og 8. nóvember voru jarðskjálftarnir 1.200 talsins. Jarðskjálftavirknin jókst síðan upp úr miðnætti 9. nóvember og ákvað lögreglustjórinn að loka Norðurljósavegi og Bláa lónið ákvað sjálft að loka í viku.

Hinn 10. nóvember var síðan örlagaríkur dagur. Í svari Veðurstofunnar segir um þetta:

„Atburðirnir 10. nóvember voru fordæmalausir í eðli sínu. Það var í fyrsta skipti sem kvikugangur myndaðist undir þéttbýli á Íslandi. Veðurstofan og Almannavarnir fylgdust mjög grannt með þróun skjálftavirkni og aflögunar og var verið að skoða allar sviðsmyndir, þar á meðal eldgos í Grindavík.“

Um kl. 7 að morgni 10. nóvember hófst þétt jarðskjálftahrina. Um kl. 12:44 mældist skjálfti að stærð M4,1 en um þetta leyti höfðu mælst um 800 skjálftar, þar af níu af stærð M3 eða stærri. Veðurstofan tók fram að ekki væri hægt að útiloka að skjálftavirknin væri vegna kviku á talsverðu dýpi og kvikusöfnun héldi áfram við Þorbjörn á sama dýpi og hraða og áður. Um kl. 13:00 taldi Veðurstofan þó að engar vísbendingar væru um að kvikan væri að brjóta sér leið til yfirborðs.

Áköf skjálftahrina varð frá kl. 15:00 við Sundhnúkagíga. Ríkislögreglustjóri ákvað í samráði við lögreglustjóran á Suðurnesjum að lýsa yfir hættustigi almannavarna. Í færslu þáverandi sviðsstjóra almannavarnadeildar í aðgerðagrunni er rakið að Veðurstofan hafi haft samband við bakvakt og tekið fram að viðburður sé kominn á hættustig. Ríkislögreglustjóri, dómsmálaráðuneytið og lögreglustjórinn á Suðurnesjum hafi verið upplýstir um ástandið.

Stöðugur straumur fólks var úr Grindavík eftir að skjálftarnir byrjuðu að ríða yfir síðdegis 10. nóvember. Fjölmargin höfðu því kosið að yfirgefa bæinn.

Um jarðskjálftahrinuna segir í svari Veðurstofunnar til starfshópsins:

„Hversu kröftug og áköf jarðskjálftavirknin var og er einnig án fordæma. Veðurstofan hefur aldrei mælt jafn ákafa og öfluga skjálftahrinu. Það tók því tíma að túlka jarðskjálftagögnin og bera þau saman við önnur gögn til að fá staðfestingu á því hvað var að eiga sér stað. Þegar kemur að vöktun eldgosavár þá viljum við að öllu jöfnu [...] sjá merki frá fleiri en einnig tegund mælinga til að við túlkun gögnin rétt. Í þessu tilfelli gaf jarðskjálftavirknin ákveðnar vísbendingar sem nauðsynlegt var að staðfesta með öðrum mælingum, t.d. GPS mælingum í rauntíma. Þessu til viðbótar höfðum við keypt aðgang að öðrum gögnum t.d. gögn frá gervihnöttum, sem ekki er hægt að fá í rauntíma (þ.e.a.s. mínútu fyrir mínútu).

Þegar gögn eru rýnd og túlkuð að loknum atburði er auðveldara að túlka og skilja atburðinn 10. nóvember, en í rauntíma var þetta verulega flókið ástand

Endanleg ákvörðun um að rýma Grindavík byggði á 4 klst. GPS gögnum.“

Veðurstofan hélt fund með almannavarnadeild ríkislögreglustjóra kl. 18:30.

Veðurstofan benti á kl. 19:00 að merki sæjust þá við Sundhnúkagíga sem væru sambærileg þeim sem hefðu sést í aðdraganda fyrsta gossins í Fagradalsfjalli árið 2021. Líklegasta sviðsmyndin væri sú að nokkrir dagar myndu líða fremur en klukkustundir áður en kvika næði til yfirborðs.

Í færslu þáverandi sviðsstjóra almannavarnasviðs í aðgerðagrunni var vísað til fundargerðar Veðurstofunnar kl. 19:00 þar sem m.a. kom fram að líklega myndi hraun ekki renna til Grindavíkur. Gerðar yrðu líklegar sviðsmyndir kl. 19:30. Lögreglustjórinn tók fram í færslu í aðgerðagrunni kl. 21:55 að hraun myndi líklega ekki renna til Grindavíkur.

Samkvæmt svari Veðurstofunnar til starfshópsins hafði stofnunin rétt fyrir kl. 20:00 öll GPS-gögn sem þurfti til að byggja nýtt líkan af kvikuinnflæði í kvikuganginn. Líkanið sýndi þá miklu meira innflæði en fyrr um kvöldið. Að auki staðfestu gervihnattagögn að mikill kvikugangur hefði verið að myndast og næði undir bæinn. Sú mynd barst um kl. 22 leytið af gervitungli sem fór yfir landið um kl. 19 leytið. Veðurstofan hefði hraðað túlkun á gögnunum eins og best var á kosið.

Jafnframt kemur fram í svari Veðurstofunnar að almannavarnadeild hefði snemma hafið undirbúning rýmingar að kvöldi föstudagsins 10. nóvember. Veðurstofan hefði mælt með tafarlausri rýmingu Grindavíkur á fjarfundi kl. 22:10.

Í færslu í aðgerðagrunni kl. 22:30 kom fram að stjórnendur almannavarnadeildar og samhæfingar- og stjórnstöðvar hefðu upplýst áhöfn samhæfingar- og stjórnstöðvar um hugsanlega rýmingu fyrir Grindavík vegna nýrra gagna. Í kjölfarið hefði lögreglustjórinn á Suðurnesjum, ríkislögreglustjóri og dómsmálaráðuneytið verið upplýstir.

Í færsla í aðgerðagrunni að kvöldi 10. nóvember frá starfsmanni ríkislögreglustjóra var tekið fram:

„Almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra boðar til rýmingar. Ekki er hægt að útiloka að kvikugangur sé ekki undir Grindavík.“

Í færslu í aðgerðagrunni kl. 22:45 var vísað til stöðufundar samhæfingar- og stjórnstöðvar og aðgerðastjórnar og að fulltrúi almannavarnadeildar hefði farið yfir ný gögn. Kvikugangur væri í átt að og undir Grindavík. Svo sagði:

„[Deildarstjóri almannavarnadeildar] sagði að farið yrði í að rýma Grindavík og búið væri að upplýsa aðgerðastjórn á Suðurnesjum um það.“

Jafnframt var tekið fram að þetta væri ekki neyðarrýming.

Í svari Veðurstofunnar kemur fram að tilkynning um tafarlausa rýmingu hefði verið send almannavarnadeild skriflega kl. 22:50 (en fjarfundur hefði verið um fjörutíu mínútum áður). Að mati Veðurstofunnar hefði engin töf orðið á ákvörðunartöku eða skilningi á atburðunum þrátt fyrir erfiðar aðstæður. Flestir íbúar hefðu þegar verið farnir frá Grindavík vegna öflugra jarðskjálfta dagana á undan.

Klukkan 23:00 tók Veðurstofan fram á heimasíðu sinni að miklar breytingar hefðu orðið á skjálftavirkni við Sundhnúkagíga þennan daginn. Skjálftavirknin hefði færst suður í átt að Grindavíkurbæ og miðað við hvernig hún hefði þróast síðan kl. 18 teldi Veðurstofan vera líkur á því að kvikugangur hefði teygst sig undir Grindavíkurbæ.

Ríkislögreglustjóri í samráði við lögreglustjórann á Suðurnesjum lýsti yfir neyðarstigi almannavarna og ákveðið var að rýma Grindavíkurbæ samkvæmt fréttatilkynningu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra.

Á tólfta tímanum var útsending rofin á RÚV og upplýsingum komið á framfæri um rýminguna og hvernig íbúar ættu að bera sig að. Á upplýsingafundi almannavarnadeildar þá um kvöldið sagði þáverandi sviðsstjóri almannavarnasviðs:

„Það er ljóst að við erum að fást við atburði sem við Íslendingar höfum ekki upplifað áður, allavega ekki síðan gaus í Vestmanneyjum.“

Starfshópurinn **telur** að vöktun og undirbúningur að mögulegri ákvörðun um rýmingu eftir því sem upplýsingar bárust hafi verið í samræmi við vönduð vinnubrögð.

12.5.2 Hefði átt að rýma fyrr?

Starfshópurinn **tekur undir með** almannavarnayfirvöldum að *fullt tilefni* var til að lýsa yfir neyðarstigi og rýma þegar fyrir lá að kvikugangur gæti náð undir Grindavíkurbæ. Sú spurning vaknar hvort það hefði átt að rýma fyrr. Hefur það verið orðað svo að Grindavík hafi logað undir jörðinni á Grindvíkingum þegar rýming átti sér loks stað. Höfðu margir Grindvíkingar nú þegar kosið að yfirgefa bæinn þegar hann var loks rýmdur; þeir rýmdu að eigin frumkvæði. Í Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík er það skilgreint sem *flótti*, þ.e. sjálfssprottin rýming þar sem fólk ákveður að eigin frumkvæði, án skipulags, að flýja heimili eða svæði.

Af fyrirliggjandi gögnum verður helst ráðið að framan af hafi fyrst og fremst verið horft í hvenær væri líklegt að næsta eldgos myndi eiga sér stað og hvort hraunrennsli yrði í átt að Grindavík. Af fyrirliggjandi gögnum verður einnig dregin sú ályktun að í tengslum við aðra atburði hafi verið horft í sambærileg viðmið sem og hvort gossprunga eða gosopnun gæti orðið innan þéttbýlisins Grindavíkur. Ekki hafi verið horft í jafn ríku mæli til hinnar áköfu jarðskjálftahrinu sem þó olli umtalsverðum skemmdum í bænum. Fyrst þegar vísbendingar voru um að kvikugangur gæti náð undir Grindavík var ákveðið að lýsa yfir neyðarstigi og rýma bæinn.

Á fundi starfshópsins með íbúum Grindavíkur var upplifun þeirra af jarðskjálftunum 10. nóvember 2023 lýst. Þau voru skýr með að jarðskjálftarnir hefðu verið öðruvísi en aðrir jarðskjálftar sem þau höfðu upplifað. Jarðskjálftarnir „bara stoppuðu ekki“. Venjulegir jarðskjálftar væru eins og það væri „ýtt á húsið“ en þessir voru eins og þeir væru „undir húsinu að hrista það“. Þeir hefðu verið linnulausir frá því um fjögur leytið. Íbúar hefðu að þeirra mati þó ekki fengið nægar upplýsingar um hvað væri að gerast.

Því skal haldið til haga að samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk frá starfsmanni stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar fengu almannavarnadeild og bakvakt ekki tilkynningar um ástandið á svæðinu sem gáfu tilefni til að rýma fyrr og erfitt sé að meta upplifun íbúa af þeim. Upplýsingar hafi fengist frá Veðurstofunni og því hafi ekki verið talin ástæða til að rýma fyrr en rýmt var.

Ákvörðun um að rýma heilt bæjarfélag er risavaxin og hefur margvíslegar afleiðingar og röskun í för með sér fyrir stöðu og hagi þess fólks sem býr þar sem og þau fyrirtæki sem reka þar starfsemi. Þá getur rýmingin sjálf haft ákveðnar hættur í för með sér, sér í lagi í rökkri eða myrkri og við vetraraðstæður. Skiljanlega er slík ákvörðun ekki tekin af léttúð.

Hér á landi virðist ekki hafa tíðkast að rýma vegna jarðskjálfta, jafnvel þótt öflugir séu. Eins og rakið er í yfirlit um atburðarásina hafa Náttúruhamfaratrygging Íslands áætlað tjón upp á sextánda milljarð króna hafi orðið vegna jarðskjálftanna sem urðu tilefni þess að bærinn var rýmdur 10. nóvember 2023. Í upplýsingum sem starfshópurinn fékk frá stofnuninni voru enn óleyst mál en kostnaðurinn var metinn um 9,8 milljarða kr. með virðisaukaskatti. Starfshópurinn er ekki í stöðu til að endurskoða ákvarðanir almannavarnayfirvalda um almannavarnastig og rýmingar enda byggjast slíkar ákvarðanir á mati á vísindalegum gögnum og aðstæðum og takmörkuð gögn og upplýsingar liggja fyrir starfshópnum til að rýna.

Starfshópurinn **telur** aftur á móti að *hafa verði í huga að ríkt tilefni geti verið til að lýsa yfir neyðarstigi og rýma þegar jarðskjálftar hafa orðið svo ákafir að þeir ógna lífi eða heilsu manna*, sbr. 1. gr. almannavarnalaga. Hvort því stigi hafi verið náð síðdegis eða snemma kvölds 10. nóvember 2023 er starfshópurinn ekki í stöðu til að meta en starfshópurinn **veltir því upp** hvort svo hafi verið hefðu almannavarnayfirvöld horft meira í hættunum sem stafa af jarðskjálftunum sem slíkum fyrir líf og heilsu manna. Starfshópurinn tekur þó fram að engar upplýsingar um það liggja fyrir í gögnum málsins og virðast ekki hafa borist tilkynningar um tjón eða ástandið sem var þess eðlis að það kallaði á viðbrögð. Þó liggur fyrir að samkvæmt fréttum var stöðugur flótti fólks úr bænum. Þá fékk starfshópurinn þær upplýsingar að ákvarðanir um almannavarnastig hafi tekið mið af jarðskjálftunum. Vegna þess er aðeins **vakin athygli á** því að *líta einnig til þeirra hætta sem stafa af miklum jarðskjálftum í framtíðinni fyrir mat á þörf á rýmingu*.

Þá **vekur** starfshópurinn **athygli á því** að í skilgreiningu á flóttu í Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík segir í beinu framhaldi af því sem rakið er hér að ofan að slíkur flótti:

„Kallar á viðbrögð yfirvalda til að ná tökum og koma skipulagi á ástandið.“

Ástæða þess að starfshópurinn vekur athygli á framangreindu er sú að líta varð til hinnar áköfu jarðskjálftahrinu *samhliða* því að margir hefðu kosið að yfirgefa bæinn síðdegis 10. nóvember 2023. Að minnsta kosti gat það kallað á rannsókn og viðbrögð yfirvalda

samkvæmt viðbragðsáætluninni. Starfshópurinn tekur þó fram að ekkert í fyrirbyggjandi gögnum bendir til þess að „skipulagslaus“ flótti fólksins hafi skapað veruleg vandamál.

Í öllu falli kemur starfshópurinn þeirri **áþendingu** á framfæri að meta *hvort tilefni sé til að horfa meira í þær ógnir sem stafa af áköfum og miklum jarðskjálftahrinum* í þessu sambandi og eftir atvikum *móta viðmið* í því sambandi.

12.6 Rýmingin 14. janúar 2024

Eins og fjallað er um í næsta kafla um fyrirmæli um brottflutning (13. kafla) sköpuðust álitmál um hvort ríkislögreglustjóri eða lögreglustjórinn á Suðurnesjum hefðu ákvörðunarvaldið um rýmingu vegna eldgossins 14. janúar 2024. Ástæða þess var sú að daginn áður hafði ríkislögreglustjóri gefið fyrirmæli um brottflutning en þau áttu ekki að taka gildi fyrr en daginn eftir, þ.e. 15. janúar. Eins og farið er nánar yfir í þeim kafla gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við að *lögreglustjórinn hafi ákveðið að rýma* enda höfðu fyrirmæli ríkislögreglustjóra ekki tekið gildi þá og ekki var fjallað um aðstæðurnar fram að þeim tíma í fyrirmælunum.

12.7 Aðrar rýmingar

12.7.1 Almennt um aðrar rýmingar

Grindavík, orkuverið Svartsengi, Bláa lónið og Northern Light Inn voru rýmd í mörgum öðum tilfellum, yfirleitt vegna kvikuinnskots eða samhliða upphafi eldgoss. Sem fyrr liggja takmörkuð gögn fyrir um rýmingarnar utan færslna í aðgerðagrunni og hefur athugun starfshópsins tekið mið af því.

Starfshópurinn vekur athygli á tvennu í tengslum við aðrar rýmingar en 10. nóvember 2023 og 14. janúar 2024 en að því verður nú vikið.

12.7.2 Óhlýðnast fyrir mælum um rýmingu

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans kom fram að rýmingin 29. maí 2024 hefði gengið vel en *þrír hefðu þó dvalið áfram í bænum og væri það ekki til eftirbreytni*. Af fréttatilkynningunni verður ráðið að lögreglustjóri hafi ekki gripið til sérstakra aðgerða, s.s. að fjarlægja fólk, eins og hann hefur heimild til samkvæmt 1. mgr. 23. gr. almannavarnalaga, en þar kom fram að ekki hefði komið til þess að valdi hefði verið beitt.

Í þessu sambandi minnir starfshópurinn á að samkvæmt 2. mgr. 23. gr. almannavarnalaga er öllum skylt að hlíta fyrir mælum lögreglustjóra sem gefin eru á grundvelli 1. mgr. sama lagaákvæðis. *Almannavarnalög hafa þó ekki að geyma refsíákvæði varðandi brot á þessari skyldu eða sérstök úrræði til að bregðast við því*. **Vekur** starfshópurinn **athygli á því** með það fyrir augum að metið verði *hvort tilefni sé til að kveða með skýrum hætti á um heimildir lögreglu til að bregðast við*, verði það á annað borð ekki talið leiða af öðrum lögum, og viðurlögum, þyki tilefni til þess að mæla fyrir um þau.

Hér má geta þess að samkvæmt 19. gr. lögreglulaga kemur fram að almenningi sé skylt að hlýða fyrir mælum sem lögreglan gefur, s.s. vegna umferðarstjórnar eða til þess að halda uppi lögum og reglu á almannafæri. Varðar brot á 19. gr. fésektum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum, sbr. 44. gr. lögreglulaga. Þá eru sérstakar handtökuheimildir í 16. gr. sömu laga, þ. á m. í þeim tilgangi að halda uppi lögum og reglu, s.s. ef maður ærist á almannafæri eða veldur þar hneyksli eða hættu á óspektum, sbr. 1. tölul. 1. mgr. Eins og áður hefur verið nefnt er síðan kveðið á um valdheimildir lögreglunnar í þágu almannafriðar, allsherjarreglu o.fl. í 15. gr. lögreglulaga en þar kemur fram í 4. mgr. að óhlýðnist maður fyrir mælum lögreglu samkvæmt 2. og 3. mgr., en 2. mgr. hefur að geyma að hluta til sambærilegar valdheimildir og 1. mgr. 23. gr. almannavarnalaga, geti lögreglan gripið til nauðsynlegra ráðstafana á hans kostnað til að koma í veg fyrir að óhlýðni hans valdi tjóni eða stofni almenningi í hættu.

Af svari lögreglustjórans á fundi 14. október 2025 verður ráðið að embættið telji sig hafa heimildir til að handtaka einstaklinga sem óhlýðnast fyrir mælum lögreglu við þessar aðstæður en ekki hafi verið talið ástæða til að beita þeim. Í því ljósi sem og stöðu starfshópsins til að skoða og taka afstöðu til einstakra tilvika af þessu tagi gerir hann **ekki athugasemd** við það.

12.7.3 Ákvörðun um að rýma ekki

Auk ákvarðana lögreglustjóra um að rýma verður ráðið af fyrirbyggjandi gögnum, eins og vikið var að hér að ofan, að lögreglustjóri hafi ákveðið að *rýma ekki* þegar Veðurstofan kom á framfæri við almannavarnadeild *viðvörðun 21. maí 2024* sem síðan hringdi í lögreglustjórann á Suðurnesjum. Hann hafi þó ákveðið að fara ekki lengra með þær upplýsingar en það væri hans að taka ákvörðun um rýmingu.

Eins og að ofan er rakið hefur almannavarnadeild stuðst við það viðmið að rýma þegar kvikuhlaup sé hafið en ákveðinnar óvissu getur gætt um það og taka viðvaranir Veðurstofunnar nú mið af því, þ.e. hvort um staðfest eða óstaðfest kvikuhlaup sé að ræða. Starfshópurinn hefur ekki nánari upplýsingar um viðvörðunina og þær forsendur sem lögreglustjórinn byggði á. Starfshópurinn **bendir** þó á að *eðlilegt sé að skrá og varðveita ákvarðanir um að rýma ekki, sem og þau gögn, upplýsingar og forsendur sem þau byggjast á, með líku móti og ákvarðanir um að rýma. Þá kann að vera tilefni til þess að gera grein fyrir þeim opinberlega svo þeir sem ákvarðanirnar varða séu upplýstir um þær.*

Starfshópurinn **tekur** þó **fram** að með þessu hefur hann *ekki tekið efnislega afstöðu til ákvörðunarinnar* sem kann að hafa byggst á meðalhófssjónarmiðum.

12.8 Framkvæmd rýminganna

12.8.1 Afstaða starfshópsins

Eins og áður hefur verið nefnt liggja fyrir takmörkuð gögn og upplýsingar um framkvæmd rýminganna heildstætt en ógrynni færslna er til í aðgerðagrunni um einstök atriði. Af þeim gögnum og upplýsingum sem starfshópurinn hefur og er fært að greina innan skynsamlegra tímamarka verður þó ekki annað séð en að *rýmingarnar hafi heilt á litið gengið mjög vel*. Fyrir liggur *rýmingaráætlun* aðgerða- og vettvangsstjórnar, sem er til marks um *vönduð vinnubrögð* og rýmingar virðast hafa gengið *hratt og örugglega* fyrir sig. Viðbragðsaðilar hafi farið um bæinn og gengið úr skugga um að allir væru farnir.

Þá þykir rétt að benda á að það sem fram kom í svari Veðurstofunnar að heilt yfir yrði að segja að öll þau sem komið hefðu að verkefninu 10. nóvember 2023 hefðu unnið kraftaverk og þó ýmsir hnökrar hefðu eðlilega komið upp í löngu ferli hefði *verkefnið gengið vel* en það ætti sér enga hliðstæðu. Starfshópurinn **tekur undir** það.

Í svari Veðurstofunnar kemur fram að fyrir stofnun eins og Veðurstofuna skipti e.t.v. höfuðmáli að þurfa ekki að miðla upplýsingum til margra ólíkra aðila innan stjórnkerfisins. Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi verið og sé mjög mikilvægur samstarfsaðili og milliliður í viðbragði og samhæfingu. Það flæki málin að stundum sé óvissa um hvaða ábyrgð liggi hjá lögreglustjóra og hvaða hjá almannavarnadeild. Stundum hafi Veðurstofan verið óviss um hvort upplýsingar væru að berast til allra sem þyrftu og hvort sami skilningur væri lagður í þær alls staðar. Starfshópurinn er **ekki í stöðu** til að *taka afstöðu* til framangreinds en **minnir á** mikilvægi þess að *réttar upplýsingar og skilningur á þeim berist til allra viðeigandi aðila* og fundnar verði leiðir til að tryggja það.

Starfshópurinn fékk þær upplýsingar að *einhverjir íbúar væru tregir til að yfirgefa heimili sín* og hefðu jafnvel nefnt eða gefið í skyn að þeir myndu ekki rýma. Í einhverjum tilvikum hafi þeir þó farið þegar síðustu viðbragsaðilar voru að yfirgefa bæinn og ljóst væri að enginn yrði eftir myndi reyna á björgun. Þessi afstaða hafi leitt til þess að ekki hafi verið hægt að grípa til einfaldra og skilvirkra ráðstafana til að merkja hús sem væru auð og telur starfshópurinn að það sé miður. Af þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk verður **ekki önnur ályktun dregin** en að *viðbragsaðilum hafi farist vel úr hendi að takast á við erfitt verkefni og þeir hafi aðlagð sig að aðstæðum*.

Starfshópurinn fékk jafnframt upplýsingar um að ekki væru allir á einu máli um *hvaða flóttaleið* væri best að fara í ákveðnu tilfelli. Starfshópurinn eru þó **ekki í stöðu til þess að meta það** enda reynir þar á aðstæður sem voru fyrir hendi á þeim tíma.

Starfshópurinn fékk enn fremur þær upplýsingar að lögreglan á Suðurnesjum hefði *reglulega farið í bæinn*. Þá sést af gögnum málsins að *á tímabili hafi verið talið hversu margir hefðu gisti í bænum*. Að **mati** starfshópsins er það í samræmi við *vönduð vinnubrögð*. Haldgóð þekking á aðstæðum nýtist bæði við rýmingu sem og aðrar ákvarðanir sem lögreglustjórinn þurfti að taka.

12.8.2 Rýnivinna Rauða krossins og ábendingar þeirra

Til upplýsingar bendir starfshópurinn á samantekt vegna rýnifundar Rauða krossins 25. október til 23. nóvember 2023. Starfshópurinn telur rétt að gera grein fyrir henni og þeim ábendingum sem þar koma fram þótt starfshópurinn sé ekki í stöðu til að leggja mat á þær sjálfur.

Í samantektinni kemur m.a. fram undirbúningur hafi hafist 25. október með því að yfirfara skráningarkerfi, undirbúa 1717 með því að setja upp símsvara og auðvelða að skala upp símsvörun. Einnig hafi verið haldin æfing með starfsfólki í skráningu og fólk sett í verkefni þannig að þegar að því kæmi færi fólk á sína staði. Þrjár fjöldahjálparstöðvar hefðu verið opnaðar á Selfossi, í Reykjanesbæ og í Kórnum í Kópavogi.

Meðal niðurstaðna rýnifundarins um það sem hefði verið vel gert er að vel hefði gengið að manna vaktir þá daga sem var opið í fjöldahjálparstöðvum og mikill velvilji hefði verið hjá öllum sem komu að aðstoða. Góð mæting hefði verið hjá sjálfbóðaliðum og mikla hjálp að fá frá björgunarsveit til að koma upp búnaði í fjöldahjálparstöðvum. Fljótt hefði náðst að skala upp 1717 í símsvörun fyrir skráningar og upplýsingar fyrir íbúa Grindavíkur og velvilji hefði verið meðal almennra borgara að lána húsnæði til Grindvíkinga og samstarf við félagsráðgjafa höfuðborgarsvæðisins hefði verið ómetanlegt. Þjónustumiðstöð hefði verið opnuð innan viku.

Meðal niðurstaðna rýnifundar um það sem hefði mátt betur fara var að heppilegra hefði verið að notast við sjálfskráningu bæði við komuna í Kórinn og fyrir þá sem voru með húsnæði og þurfti ekki að koma í fjöldahjálparstöðvar. Strax hefði verið mikill þrýstingur frá umsjónaraðilum Kórsins að finna Grindvíkingum annan samanstað vegna fyrirhugaðra ípróttæfinga og -móta, sem hefði sett Rauða krossinn í vanda þar sem ekkert húsnæði hefði verið í boði fyrir þá sem höfðu í engin hús að venda. Þá hefði verið nánast ógjörningur að fylgjast með hvert fólk hefði farið þar sem enginn hefði yfirlit yfir það húsnæði sem fólk dvaldi í. Mikil áskorun hefði verið að finna skammtímahúsnæði fyrir íbúa Grindavíkur en ágætlega hefði gengið að koma fólki fyrir og var það fyrir tilstilli almennings. Ákveðin óreiða hefði verið fyrstu dagana. Þá hefði fólk ekki skráð sig þegar rýming hófst vegna þess að margir höfðu þá þegar rýmt.

Þá kemur fram í samantektinni að eitt sem hefði ekki gengið nægilega vel hefði verið samstarf lögreglustjórans á Suðurnesjum og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra. Með betri samskiptum hefði verið hægt að vera meira samstíga og fyrir vikið hefði upplýsingagjöf getað verið betri. Lögreglustjórinn hefði tekið ákvarðanir sem hann hefði tilkynnt öllum hlutaðeigandi í tölvupósti, þ. á m. almannavarnadeild, og þannig hefði skapast ástand þar sem almannavarnadeild og Rauði krossinn hefðu verið að lesa um ákvarðanir hans á sama tíma og fólk las um þær í fjölmiðlum. Fyrir vikið hefði ekki verið hægt að búa til vandaða upplýsingagjöf og hugsa hlutina til enda áður en almenningur hefði farið að leita eftir svörum varðandi ýmis álitamál sem þá hafði ekki verið búið að taka

ákvarðanir um. Hafa þyrfti í huga að skala þarf upp símsvörun í 1717 þegar búist er við auknum símtölum vegna ákveðinna mála.

Að því er varðar ábendingar eða tillögur um úrbætur er því velt upp hvort fólk ætti að fá t.d. lykil sem þyrfti að skila til að unnt væri að hafa betri yfirsýn yfir hvert fólk færi en einhverjir hefðu ekki skráð sig úr fjöldahjálparstöð. Þá mætti skoða hvort heppilegra væri að senda út skráningartengil með smáskilaboðum um rýmingu svo fólk sem kæmi ekki í fjöldahjálparstöð gæti skráð sig sjálf en álagið á 1717 hefði verið mikið í upphafi. Jafnframt er tekið fram að hefðu ákvarðanir verið teknar í samráði við almannavarnadeild og aðra viðbragðsaðila hefði verið hægt að huga að fleiri lausnum fyrir fram og hefði verið hægt að tilkynna ákvarðanir með betri og nákvæmari upplýsingum. Þá hefði verið unnt að búa til upplýsingapakka áður en ákvarðanir hefðu verið tilkynntar og fólk ekki verið jafn ráðvillt og óánægt með ónákvæma og misvísandi upplýsingagjöf.

Auk þess kemur fram að endurskoða mætti húsnæði fyrir fjöldahjálparstöð þar sem almennt skóla- og íþróttastarf getur ekki átt sér stað samhliða skjóli fyrir fólk í rýmingu. Sú vinna sé hafin á höfuðborgarsvæðinu.

Enn fremur kemur fram að skráningarkerfi Rauða krossins geri ekki ráð fyrir rýmingu til lengri tíma og því hefði verið erfitt að reyna að halda upplýsingum um staðsetningu íbúa því fólk færi mikið á milli svæða fyrstu dagana og vikunnar. Því hefði verið gott að það væri til eitthvað kerfi þar sem hægt væri að halda utan um þolendur í rýmingu og geta sent upplýsingar til þeirra. Kerfið þyrfti að vera þannig uppsett að það væri hægt að vinna í því óháð stofnun og félagasamtökum. Að lokum þyrfti að skýra betur hver væri ábyrgðaraðili á að útvega húsnæði í langtímarýmingu en það væri ekki enn ljóst í dag hver sá ábyrgðaraðili sé.

12.8.3 Röskun boðleiða

Í svari Slysavarnarfélagsins Landsbjargar 30. ágúst 2025 kemur m.a. fram að oft hafi verið farið framhjá hefðbundnu skipulagi SÁBF. Samkvæmt því skipulagi stjórnar lögreglustjóri aðgerðum, sbr. 11. gr. almannavarnalaga. Í SÁBF-kerfinu starfi aðgerðastjórn í hverju lögregluumdæmi. Aðgerðastjórn geti annað hvort stýrt aðgerðum beint eða virkjað eina eða fleiri vettvangsstjórnir eftir þörfum. Samhæfingarstöð sé síðan virkjuð til að samhæfa aðgerðir sérstaklega þegar aðgerðir varða eða kalla á bjargir frá fleiri lögregluumdæmum. Þá segir í svarinu að brögð hafi verið að því á tímabili að farið væri framhjá þessari

skilgreindu valdabraut. Fyrir þátttakendur í aðgerðum hafi getað verið erfitt að glöggva sig á því í hvaða umboði væri verið að óska eftir upplýsingum eða björgum. Síðan segir:

„Nefna má til dæmis í svokölluðu „lyklaverkefni“ og „pípulagningarverkefni“ kom það lykilaðilum í Grindavík t.d. VST [vettvangsstjórn] á óvart að unnið hefði verið að þeim verkefnum í SST [samhæfingar- og stjórnstöð] án samráðs við þá aðila sem áttu að taka við verkefninu.

Stofnsettur var sérstakur „innviðahópur“ sem í voru félagar í björgunarsveitinni Þorbirni. Sá hópur sinnti ýmsum verkefnum í Grindavík m.a. eftirliti með skemmdum á vegum og aðstoðaði íbúa og fyrirtæki við ýmis úrlausnarefni. Sá hópur starfaði um margt utan hefðbundins stjórnkerfis og takmörkuð yfirsýn yfir þau verkefni sem hópurinn var að sinna. Að hluta til voru verkefni skráð í aðgerðagrunni en verkefni fóru oft ekki rétta leið í gegnum stjórnkerfið.

Einnig voru brögð að því að farið væri framhjá AST [aðgerðastjórn] t.d. við virkjun hraunkælingar hjá SST [samhæfingar- og stjórnstöð] án aðkomu lögreglustjóra.“

Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk frá stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar séu margar færslur í aðgerðagrunni sem sýna fram á náð samstarf SST og AST um þetta.

Starfshópurinn er **ekki í stöðu** til að meta hvernig aðgerðir voru framkvæmdar á vettvangi. Starfshópurinn telur þó rétt að **minna á mikilvægi þess að fylgt sé réttum boðleiðum og allar starfseiningar starfi í samræmi við lögbundin hlutverk sín** sem eru að hluta til afmörkuð í almannavarnalögum og viðbragðsáætlun.

12.9 Upplýsingagjöf

Lögreglustjórinn vék að því í ákveðnum fréttatilkynningum hvaða merki eða skilaboð yrðu gefin kæmi til rýmingar og er það *til eftirbreytni*. Þá birti *almannavarnadeild rýmingaráætlun* fyrir Grindavík ef það kæmi til eldgoss fyrir rýminguna 10. nóvember 2023 sem er einnig *til eftirbreytni*, sbr. einnig 11. kafla.

Í þessu sambandi er bent á að á fundi starfshópsins með íbúum Grindavíkur 24. september 2025 kom m.a. fram að íbúar hefðu verið vel upplýstir fyrir rýminguna 10. nóvember 2023. Kunnugt hefði verið um rýmingaráætlun og hefðu þeir fengið upplýsingar um hvað þau ættu að taka með. Jafnframt kom fram að undirbúningur hefði verið góður, opnaðar hefðu verið fjöldahjálpastöðvar og þá um helgina hefðu allir verið tilbúnir að hjálpa.

Starfshópnum er einnig kunnugt um að settar hafi verið upp *viðvörunarflautur* sem eru ræstar þegar kemur til rýmingar og til er *verklag* um hvernig beri að ræsa þær. Starfshópurinn fékk ábendingar um að það heyrist ekki vel í þeim í miklum vindi eða inn á sumum vinnustöðum en að fyrirtæki eigi að hafa eigin viðbragðsáætlanir og geta brugðist við. Einnig liggur fyrir að *smáskilaboð* hafi einnig verið send. Starfshópurinn **telur** að það að *koma upp viðvörunarkerfum* á borð við þau sem hér hafa verið nefnd og verklagi í tengslum við þau hafi verið í samræmi við *vönduð vinnubrögð* þótt *finna þurfi mögulega lausn* á þeim *vanda að ekki heyrist vel í þeim t.d. inn á sumum vinnustöðum eða í miklum vindi*.

Miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við *tilhögun upplýsingagjafar um rýmingar*.

Starfshópurinn telur þó ástæðu til að **minna** almennt séð *á stöðu viðkvæmra hópa*. Þannig þarf almennt að tryggja að rýmingaráætlun, þjálfun viðbragðsaðila og öll upplýsingagjöf taki mið af stöðu *barna, eldri borgara, fatlaðs fólks, útlendinga sem tala ekki íslensku og sjúklinga*. Þá getur þurft að vera vakandi fyrir þeirri stöðu sem sumt *efnaminna fólk* er í til að koma sér hratt úr bænum, s.s. vegna þess að hafa ekki aðgang að farartæki. **Eðlilegt er** að *rýmingaráætlun, verklag, þjálfun viðbragðsaðila og upplýsingagjöf taki mið af stöðu viðkvæmra hópa*, sbr. einnig 4. kafla.

12.10 Samantekt niðurstaðna og ábendingar

Að framan hefur verið komist að niðurstöðum og ábendingum komið á framfæri sem verða dregnar saman hér.

12.1. Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við *verklag við að koma viðvörunum á framfæri við almannavarnayfirvöld*. Þá **minnir** starfshópurinn **á** að stundum gerast

hlutirnir svo hratt að mögulega þarf að huga að því hvort *unnt sé að koma boðum fyrir eða án milliliða til viðkomandi lögreglustjóra* svo hann geti tekið ákvörðun um rýmingu.

12.2.Starfshópurinn **gerir athugasemd** við að *ákvarðanir um rýmingu sem og forsendur þeirra og helstu gögn og upplýsingar sem þær byggjast á hafi ekki verið skráðar og varðveittar á skipulegan og aðgengilegan hátt í skjalakerfi embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum eftir á. Eðlilega eru slíkar ákvarðanir almennt eða oft ekki skriflegar fyrir fram. Til að mynda væri unnt að skrifa og varðveita minnisblað um ákvarðanirnar og framkvæmd þeirra eftir á. Starfshópurinn **bendir á að reynt getur á ákvörðun um rýmingu fyrir t.d. dómstólum.** Þá er það *forsenda þess að ytri rýni á borð við þá sem hér hefur verið ráðist í skili tilætluðum árangri að fyrir liggi fullnægjandi gögn og upplýsingar til að rýna.* Af svari embættis lögreglustjóra 18. ágúst 2025 og fundi 14. október s.á. verður ráðið að embætti lögreglustjórans hafi *ráðist í úrbætur á þessu, þ. á m. í formi ritunar minnisblaðs.* Starfshópurinn **telur** viðbrögð lögreglustjórans vera *til fyrirmyndar.**

12.3.Starfshópurinn **telur** að það sé *til eftirbreytni að rýmingaráætlun hafi verið birt eigi síðar en 5. nóvember 2023 á heimasíðu Grindavíkur og var að sögn þeirra bæjarbúa sem starfshópurinn ræddi við kynnt vel.* Auk þess telur starfshópurinn að *upplýsingagjöf í rýmingaráætlun sé til eftirbreytni en þar er að finna upplýsingar um hvað íbúar þurfi að gera. Enn fremur telur starfshópurinn til eftirbreytni að rýmingaráætlanir hafi verið unnar fyrir stofnanir í Grindavík.*

12.4.Starfshópurinn **telur** að *vöktun og undirbúningur að mögulegri ákvörðun um rýmingu 10. nóvember 2023 eftir því sem upplýsingar bárust hafi verið í samræmi við vönduð vinnubrögð.*

12.5.Starfshópurinn **tekur undir með** almannavarnayfirvöldum að *fullt tilefni* var til að lýsa yfir *neyðarstigi og rýma* þegar fyrir lá að kvikugangur gæti náð undir Grindavíkurbæ.

12.6.Starfshópurinn **telur** að *hafa verði í huga að ríkt tilefni* geti verið til að lýsa yfir *neyðarstigi og rýma þegar jarðskjálftar hafa orðið svo ákafir að þeir ógna lífi eða heilsu manna, sbr. 1. gr. almannavarnalaga.* Hvort því stigi hafi verið náð síðdegis eða snemma kvölds 10. nóvember 2023 er starfshópurinn ekki í stöðu til að meta

en starfshópurinn **veltir því upp** hvort svo hafi verið hefðu almannavarnayfirvöld horft meira í hættunna sem stafa af jarðskjálftunum sem slíkum fyrir líf og heilsu manna. Starfshópurinn tekur þó fram að engar upplýsingar um það liggja fyrir í gögnum málsins. Þá skiptir máli að auðvelt er að vera vitur eftir á og, eins og Veðurstofan bendir á, að úrlausnarefnið var flókið í rauntíma. Vegna þess er aðeins vakin athygli á því að líta einnig til þeirra hættu sem stafa af miklum jarðskjálftum í tengslum við rýmingu. Í öllu falli kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að meta *hvort tilefni sé til að horfa meira í þær ógnir sem stafa af áköfum og kröftugum jarðskjálftahrinum* í þessu sambandi í framtíðinni og eftir atvikum móta viðmið um það.

12.7. Starfshópurinn **vekur athygli á** að samkvæmt viðbragðsáætlun getur svokallaður *flótti kallað á viðbrögð yfirvalda* en ekki liggja fyrir upplýsingar um að þörf hafi verið á því í þessu tilviki.

12.8. Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við að lögreglustjórinn hafi ákveðið að rýma 14. janúar 2024 enda höfðu fyrirmæli ríkislögreglustjóra um brottflutning ekki tekið gildi þá og ekki var fjallað um aðstæðurnar fram að þeim tíma í fyrirmælunum, sbr. einnig næsta kafla, þ.e. 15. kafla.

12.9. Starfshópurinn **vekur athygli á** því að *almannavarnalög hafa ekki að geyma refsíákvæði óhlýðnist einhver fyrirmælum lögreglu, m.a. um rýmingu*, með það fyrir augum að metið verði *hvort tilefni sé til að kveða með skýrum hætti á heimildir lögreglu til að bregðast við*, verði það á annað borð ekki talið leiða af öðrum lögum, sem og *viðurlög*, þyki tilefni til þess. Af svari lögreglustjórans á fundi 14. október 2025 verður ráðið að embættið telji sig hafa heimildir til að handtaka einstaklinga sem óhlýðnast fyrirmælum lögreglu við þessar aðstæður en ekki hafi verið talið ástæða til að beita þeim. Í því ljósi sem og stöðu starfshópsins til að skoða og taka afstöðu til einstakra tilvika af þessu tagi gerir hann **ekki athugasemd** við það.

12.10. Starfshópurinn **bendir á** að *eðlilegt sé að skrá og varðveita ákvarðanir um að rýma ekki, sem og þau gögn, upplýsingar og forsendur sem þau byggjast á*, með líku móti og ákvarðanir um að rýma. Þá kann að vera tilefni til þess að gera *grein fyrir þeim opinberlega* svo þeir sem ákvarðanirnar varða séu upplýstir um þær. Í þessu sambandi varð starfshópurinn var við að lögreglustjóri hefði ákveðið að rýma ekki 21. maí 2024 eftir að viðvörðun barst frá Veðurstofunni. Starfshópurinn hefur þó ekki tekið neina efnislega afstöðu til þeirrar ákvörðunar.

12.11. Af þeim gögnum og upplýsingum sem starfshópurinn hefur verður **ekki annað séð** en að *rýmingarnar hafi heilt á litið gengið mjög vel*. Fyrir liggur rýmingaráætlun aðgerða- og vettvangsstjórnar, sem er í samræmi við *vönduð vinnubrögð* og rýmingar virðast hafa gengið *hratt og örugglega* fyrir sig. Viðbragðsaðilar hafi farið um bæinn og gengið úr skugga um að allir væru farnir. Af þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk verður ekki önnur ályktun dregin en að *viðbragðsaðilum hafi farist vel úr hendi að takast á við erfitt verkefni* og þeir hafi *aðlagð sig að aðstæðum*.

12.12. Starfshópurinn er **ekki í stöðu** til þess að taka afstöðu til þess sem fram kemur í svari Veðurstofunnar um óvissu um hvort upplýsingar hafi borist til allra sem þurftu og hvort sami skilningur væri lagður í þær en af samhenginu verður ráðið að þar sé átt við embætti lögreglustjórnar á Suðurnesjum. Starfshópurinn **minnir** þó á mikilvægi þess að *réttar upplýsingar berist til allra viðeigandi aðila og réttur skilningur á þeim og fundnar verði leiðir til að tryggja það*.

12.13. Starfshópurinn er **ekki í stöðu** til að meta *hvaða flóttaleiðir eru bestar í rýmingu* og tekur því enga afstöðu til þess en upplýsingar bárust um ólíkar skoðanir í þeim efnum í tilteknu tilviki.

12.14. Starfshópurinn fékk þær upplýsingar að lögreglan á Suðurnesjum hefði *reglulega farið í bæinn*. Af gögnum málsins verður jafnframt ráðið að á tímabili hefði verið *talið hversu margir hefðu gist í bænum*. Að **mati** starfshópsins er það í samræmi við *vönduð vinnubrögð*.

12.15. Starfshópurinn **telur** að það sé *til eftirbreytni að birt var rýmingaráætlun* áður en kom til rýmingar 10. nóvember 2023, sbr. einnig 11. kafla, og í ákveðnum fréttatilkynningum var farið yfir *hvaða merki yrðu gefin kæmi til rýmingar* þegar fólk færi í bæinn.

12.16. Starfshópurinn **telur** að það sé í samræmi við *vönduð vinnubrögð að komið var upp viðvörunarkerfum*, s.s. viðvörunarflautum og sendingu smáskilaboða sem og til sé *verklag* um ræingu viðvörunarflautna Þó kann að vera tilefni til að *finna lausn á mögulegum vanda sem felst í því að ekki heyrir vel í viðvörunarkerfinu t.d. inni á*

sumum vinnustöðum og í miklum vindi en fyrir liggur þó að vinnustöðum er ætlað að vera með eigin viðbragðsáætlanir.

12.17. Miðað við fyrirbyggjandi gögn gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við *tilhögun upplýsingagjafar um rýmingu.*

12.18. Starfshópurinn telur þó ástæðu til að **minna** almennt séð **á stöðu viðkvæmra hópa**. Þannig þarf almennt að tryggja að rýmingaráætlun, verklag, þjálfun viðbragðsaðila og öll upplýsingagjöf taki mið af stöðu *barna, eldri borgara, fatlaðs fólks, útlendinga sem tala ekki íslensku og sjúklinga*. Þá getur þurft að vera vakandi fyrir þeirri stöðu sem sumt *efnaminna fólk* er í til að koma sér hratt úr bænum, s.s. vegna þess að þau hafa ekki aðgang að farartæki. **Eðlilegt er að rýmingaráætlun, þjálfun viðbragðsaðila og upplýsingagjöf taki mið af stöðu viðkvæmra hópa**, sbr. einnig 4. kafla.

13. Fyrirmæli um brottflutning

13.1 Inngangur

Ákvarðanir um rýmingu og aðgangstakmarkanir eru teknar af *lögreglustjóranum á Suðurnesjum* samkvæmt 23. gr. almannavarnalaga. Jafnframt fer lögreglustjórinn með stjórn aðgerða í héraði þegar almannavarnaástand ríkir og stýrir m.a. neyðaraðgerðum, sbr. 1. mgr. 11. gr. laganna. Flestar ákvarðanir í atburðarásinni í tengslum við almannavarnaviðbragð, utan ákvarðana ríkislögreglustjóra um almannavarnastig, hafa því verið teknar af lögreglustjóranum á Suðurnesjum. Frávik er þó að finna þegar *ríkislögreglustjóri* ákvað 13. janúar 2024 að mæla fyrir um brottflutning úr Grindavík frá og með 15. janúar. Voru fyrirmælin framlengd 4. febrúar en féllu að lokum niður að kvöldi 18. febrúar þegar ríkislögreglustjóri ákvað að framlengja þau ekki. Hefur 24. gr. almannavarnalaga ekki verið beitt síðar í tengslum við jarðhræringarnar á Reykjanesskaga.

Í 24. gr. almannavarnalaga kemur fram að ríkislögreglustjóri gefi fyrirmæli um brottflutning fólks af hættusvæði og þegar slík fyrirmæli séu gefin sé öllum skylt að halda brott á þeirri stundu, á þann hátt og til þess móttökustaðar sem ákveðinn sé. Engum sé heimilt án sérstaks leyfis að fara af móttökustað.

Verður aðdragandi, undirbúningur og framkvæmd fyrirmælanna sem og ákvarðanatökan tekin til skoðunar í þessum kafla.

13.2 Fyrri fyrirspurn starfshópsins og svar almannavarnadeildar

Í bréfi starfshópsins til almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 28. nóvember 2024 var óskað afriti af öllum ákvörðunum um brottflutning, sbr. 24. gr. almannavarnalaga, á tímabilinu 25. október 2023 til 7. nóvember 2024, þ. á m. hversu lengi þær vörðu og hvenær þær voru nákvæmlega teknar yrði það ekki ráðið af þeim. Jafnframt óskaði starfshópurinn eftir afriti af þeim forsendum eða rökstuðningi sem lægi fyrir og lá til grundvallar slíkum ákvörðunum. Enn fremur óskaði starfshópurinn eftir afriti af þeim gögnum og upplýsingum sem ákvarðanirnar hefðu byggst á. Þá var óskað eftir upplýsingum um hvernig slíkar ákvarðanir hefðu verið undirbúnar áður en þær voru teknar

og framkvæmdar. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um hvernig slíkar ákvarðanir hefðu verið kynntar þeim sem þær beinast að.

Í svari almannavarnadeildar 30. maí 2025 var atburðarásinni að því er varðar jarðhræringar á Reykjanesskaga fyrst lýst. Bent var á að samkvæmt 1. mgr. 11. gr. almannavarnalaga hvíli ábyrgð á stjórn aðgerða í héraði á lögreglustjóra viðkomandi umdæmis. Allar ákvarðanir um rýmingu, lokanir og takmarkanir á aðgengi að Grindavíkurbæ hefðu verið teknar af embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum. Eftir að Veðurstofan uppfærði hættumatskort sitt 29. desember 2023 hefði lögreglustjórinn á Suðurnesjum heimilað íbúum að dvelja heima hjá sér með fréttatilkynningu 30. desember þótt hann ráðlegði íbúum frá því að dvelja í bænum við páverandi aðstæður.

Í svarinu kom fram að Veðurstofan hefði uppfært hættumatskort sitt aftur 5. janúar og hefði Grindavík áfram verið metin í töluverðri hættu með m.a. hættuþættina sprungur og sprunguhreyfingar. Í þetta sinn hefði þó eldgosavá verið bætt við. Samdægurs hefði lögreglustjórinn heimilað íbúum Grindavíkur að dvelja í bænum áfram þótt hann teldi varhugavert að dvelja í Grindavík við þessar aðstæður og áréttaði að þeir sem færu inn á merkt hættusvæði gerðu það á eigin ábyrgð. Á þessum tíma hefðu margvíslegar framkvæmdir og viðgerðir verið í gangi í Grindavík á forræði og framkvæmd mismunandi starfseininga.

Þá var rakið í svarinu að í frétt Veðurstofunnar 9. janúar 2024 hefði m.a. komið fram að aukin hætta væri á kvikuhlaupi næstu daga.

Eftir það sagði í svarinu að almannavarnadeild hefði fundað um stöðu mála og farið yfir áhættumat og aðgerðir í Grindavík og Svartsengi að kvöldi 10. janúar en þann dag hafði banaslysið orðið. Niðurstaða fundarins hefði verið að ekki væri talin ástæða til að breyta áhættumatinu að svo stöddu en það yrði endurskoðað í kjölfar stöðufundar daginn eftir með sérfræðingum um jarðvegsástandið í Grindavík kl. 08:00 þann 11. janúar sem lögreglustjórinn á Suðurnesjum hefði boðað. Tilgangur fundarins hefði verið að fara yfir verklag og öryggismál. Í tengslum við björgunarstarf við Vesturhóp 29 hefði orðið ljóst hversu mikil óvissa væri um ástand jarðvegs innan þéttbýlis Grindavíkur. Talið hefði verið að ástandið kynni að vera með þeim hætti að mun meiri og ógreinilegri áhætta væri til staðar og á mun fleiri stöðum en áður hefði verið talið. Í fundargerð lögreglustjórans frá stöðufundi aðgerða- og vettvangsstjórnar 11. janúar kæmi m.a. fram að öll sprunguvinna hafi verið sett á bið og lögreglan myndi fylgja því eftir.

Því næst var í svarinu gerð grein fyrir því að almannavarnadeild hefði fundað um stöðu mála að kvöldi 11. janúar og hefði tilefnið m.a. verið gerð og niðurstöður fyrrgreinds áhættumats vegna skyndilegrar opunar á sprungum í Grindavík, sem hefði byggst á viðurkenndri aðferðafræði (ROS-líkanið). Veðurstofan hefði verið fengin til að leggja eigið mat á áhættustig tengt skyndilegum sprunguopnunum í Grindavík auk þess sem almannavarnadeild hefði lagt sjálfstætt mat á á áhættuna. Niðurstaðan hefði verið sú að áhættan við dvöl fólks í Grindavík væri óásættanleg. Ákveðið hefði verið að mæla fyrir um brottflutning, sbr. 24. gr. almannavarnalaga, og banna alla dvöl og starfsemi í Grindavík næstu þrjár vikur. Eingöngu yrði heimilt að vera í Grindavík til að sinna tilgreindum störfum með leyfi lögreglustjórans.

Tekið var fram í svarinu að höfð hefði verið hliðsjón af hversu mikil áhrif ákvörðunin myndi hafa og hefði verið ákveðið að kynna hana 13. janúar en að hún myndi taka gildi mánudaginn 15. janúar kl. 19:00 og vara til kl. 16:00 mánudaginn 5. febrúar. Grundvöllur þeirrar ákvörðunar hefði verið að gefa íbúum og fyrirtækjum meiri tíma til undirbúnings og/eða verðmætabjörgunar, innan gildandi fyrirmæla lögreglustjóra og án þess að gjaldfella almenn og sértæk viðmið og aðgerðir gegn áhættu og öryggismálum.

Eftir það kom fram í svarinu að við undirbúning fyrirmælanna hefði verið haft samráð við embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum og dómsmálaráðuneytið og hefðu þau verið kynnt sérstaklega fyrir ríkisstjórn 13. janúar.

Þá sagði í svarinu að 14. janúar hefði hafist eldgos og Grindavík verið rýmd af lögreglustjóranum á Suðurnesjum en ákvörðun um brottflutning íbúa hefði tekið gildi í beinu framhaldi, þ.e. 15. janúar. Eldgosinu hefði lokið 19. janúar en hraunrennsli því tengt hefði valdið miklum skemmdum á innviðum og húsum í Grindavík. Jarðhræringarnar hefðu aukið enn á landbrotið og sprungumyndun sem hefði m.a. leitt af sér umfangsmikinn sigdal innan þéttbýlisins Grindavíkur, nú í austurhluta bæjarins.

Síðan kom fram í svarinu að í hættumatskorti Veðurstofunnar 1. febrúar hefði hættan fyrir Grindavík verið metin töluverð, m.a. með hættum á jarðfalli ofan í sprungu og líkurnar á kvikuhlaupi og eldgosi hefðu aukist.

Tekið var fram að stöðugt hefði verið búið að vinna í jarðkönnun en eingöngu hefði verið búið að rannsaka 56% af götum og túlka 9% þeirra gagna sem leiddi af sér að óvissan og áhættan um ástand jarðvegs í Grindavík hafði lítið breyst. Fyrri ákvörðun um brottflutning

hefði verið framlengd 4. febrúar til 19. febrúar. Hefði sú ákvörðun verð byggð á áhættumati ríkislögreglustjóra 2. febrúar vegna skyndilegrar opnunar á sprungum í Grindavík, bæði þeirra sem var vitað um og þeirra sem kynnu að vera á huldu og á mati Veðurstofunnar á þeim þáttum sem sneru að þeirra sérfræðipækkingu.

Þar næst var fjallað um að annað eldgos hefði hafist 8. febrúar en því lokið daginn eftir. Hraunrennsli tengt gosinu hefði ollið miklum skemmdum á innviðum í Svartsengi, m.a. með umfangsmiklum afleiðingum fyrir íbúabyggð á Suðurnesjum. Hinn 15. febrúar hefði hættan enn verið metin töluverð vegna hættu á jarðfalli ofan í sprungur og sprunguhreyfingar samkvæmt hættumatskortri Veðurstofunnar og líkur á kvikuhlaupi og eldgosi ykjast við lok febrúar eða byrjun mars.

Þá sagði að ríkislögreglustjóri hefði ákveðið 18. febrúar að framlengja ekki fyrirmæli um brottflutning að höfðu samráði við lögreglustjórann á Suðurnesjum og hefðu þau falli niður kl. 19:00 sama dag. Ákvæði 24. gr. almannavarnalaga um brottflutning hefði ekki verið beitt eftir það.

Um ástæður þess að framlengja ekki fyrirmæli um brottflutning sagði í svarinu að meðal forsendna hefði verið niðurstaða áhættumats almannavarnadeildar vegna sprunguhættu, dags. 18. febrúar, sem hefði verið sú að áhættan fyrir dvöl og starfsemi í Grindavík væri ásættanleg, sérstaklega með hliðsjón af þeim mótvægisáðgerðum sem gripið hefði verið til. Í ákvörðuninni kæmi fram að búið væri að jarðskoða hluta jarðvegs með jarðsjám og greina hluta þeirra gagna. Á grundvelli þeirra lægju fyrir upplýsingar um þá vegi, götur og svæði sem væru talin tæk fyrir umferð fólks og bifreiða. Jafnframt hefðu hættuleg svæði verið girt af en enn hefði ríkt óvissa um stöðu þeirra svæða og jarðvegs sem hefðu ekki verið metin að fullu. Yrði aðgengi um svæðið ákveðnum skilyrðum háð með vísan til framangreinds. Í kjölfarið hefði lögreglustjórinn heimilað Grindvíkingum og þeim sem starfa í bænum að dvelja þar allan sólarhringinn.

Að lokum var í svarinu vísað í bréf dómsmálaráðuneytisins til ríkislögreglustjóra 29. desember 2023 þar sem athygli hefði verið vakin á því hlutverki ríkislögreglustjóra að leggja á hverjum tíma mat á hvort þær aðstæður skapist til lengri eða skemmri tíma sem kalli á að gefa fyrirmæli um brottflutning.

13.3 Undirbúningur ákvarðananna

Af svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 30. maí 2025 og fyrirbyggjandi gögnum er ljóst að embættið fundaði 10. og 11. janúar 2024 um stöðuna og áhættumat, beið eftir upplýsingum frá stöðufundi með sérfræðingum um jarðsvæðið 11. janúar, gerði nýtt áhættumat, leit til endurmats Veðurstofunnar á hættum vegna jarðfalls ofan í sprungur og sprunguhreyfinga og lagði mat á hvað þyrfti að gera til að draga úr óvissupáttum, þ.e. jarðkanna bæinn, áður en ákvörðun um brottflutning var tekin 13. janúar. Haft var samráð við lögreglustjórann á Suðurnesjum, dómsmálaráðuneytið og ákvörðunin kynnt á ríkisstjórnarfundum 13. janúar. Þá var litið til stöðu jarðkönnunar, nýs áhættumats og uppfærðs hættumats Veðurstofunnar fyrir ákvörðunina 4. febrúar. Enn fremur var litið til stöðu jarðkönnunar, nýs áhættumats, uppfærðs hættumats, mótvægisáðgerða og haft samráð við lögreglustjórann á Suðurnesjum fyrir ákvörðunina 18. febrúar. Þótt starfshópurinn hafi ekki fengið afrit síðari áhættumatanna er engu að síður gerð nægilega grein fyrir forsendum ákvarðananna í þeim sjálfum til að starfshópurinn geti metið þær.

Í ljósi framangreinds fær starfshópurinn **ekki annað séð** en að *ákvarðanir ríkislögreglustjóra um brottflutning hafi verið vel undirbúnar*. Þá gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við að *stuðst hafi verið við ROS-líkanið við gerð áhættumatanna*.

Enn fremur kom fram í svari almannavarnadeildar að ákveðið var að ákvörðunin tæki gildi 15. janúar kl. 19:00, þ.e. tveimur dögum síðar, að hafði hliðsjón af því hversu mikil áhrif ákvörðunin myndi hafa og með því hefði íbúum og fyrirtækjum verið gefinn meiri tími til undirbúnings og/eða verðmætabjörgunar, innan gildandi fyrirmæla lögreglustjóra og án þess að gjaldfella almenn eða sértæk viðmið og áðgerðir gegn áhættu og öryggismálum. Með vísan til framangreindra sjónarmiða, þeirrar stöðu sem starfshópurinn er í og að slík ákvörðun byggist öðrum þræði á mati á aðstæðum gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við að *ákvörðunin hafi ekki tekið gildi tafarlaust*.

13.4 Aðdragandinn og tilefni ákvarðananna

Af svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 30. maí 2025 verður ráðið að björgunaraðgerðir í tengslum við banaslysið 10. janúar 2024 hafi leitt í ljós að hættan væri mun meiri og ógreinilegri en áður hefði verið talið. Eins og fram kemur í næsta kafla, þ.e. 14. kafla, var mikið holrými undir sprungunni sem opnaðist skyndilega og maðurinn féll ofan í. Talið var að sprungan hefði verið um 15 metra djúp niður að vatni sem talið var vera um 20 metra djúpt. Í þessu sambandi verður jafnframt að hafa í huga þann gífurlega fjölda

jarðskjálfta sem hafði verið á svæðinu undanfarna mánuði, að 15 km kvikugangur hafði myndast 10. nóvember 2023 sem hefði náð undir Grindavík og í eldgosinu 18. desember hafði áætluð lengd gossprungunnar frá Grindavík verið um 5 km og kvikugangur náði út í sjó; Grindavík hafði því staðið á gosbrún, eins og það var orðað. Enn fremur hafði myndast sigdalur í Grindavík sem og margvíslegar sprungur og annað landbrot.

Að hafðri hliðsjón af áhrifum jarðhræringanna á jarðveginn í Grindavík og þess sem kom í ljós í tengslum við banaslysið varðandi holrými undir jörðu á þeim stað og þá þeirrar óvissu sem var uppi um aðstæður varðandi jarðsvæðið annars staðar var að **mati starfshópsins full ástæða til að gæta yftrustu varfærni**. Áhættumat almannavarnadeildar vegna skyndilegrar sprunguopnunar og uppfært hættumatskort Veðurstofunnar, þar sem hættan í tengslum við sprungur var metin meiri, styðja þá niðurstöðu.

Enn fremur var eðlilegt að ríkislögreglustjóri liti til þeirra ákvarðana um aðgangstakmarkanir sem lögreglustjórinn hefði tekið og mögulega hygðist taka lægju þær á annað borð fyrir. Íbúum var heimiluð dvöl í Grindavík 5. janúar þótt lögreglustjórinn teldi það varhugavert og hefði tekið fram að þeir sem dveldu í bænum gerðu það á eigin ábyrgð. Ekkert bendir til þess í fyrirbyggjandi gögnum að lögreglustjórinn hafi ætlað að breyta þeirri ákvörðun eða rýma Grindavík í kjölfar slyssins. Þó voru sprunguframkvæmdir settar á bið. Við þær aðstæður gat ríkislögreglustjóri, innan valdheimilda 24. gr. almannavarnalaga, stigið inn og mælt fyrir um brottflutning væri mat hans á aðstæðum annað en lögreglustjórans. Í þessu sambandi er vakin athygli á því sem segir í ákvörðuninni 13. janúar, sem á sér hljómgrunn í fundargerð vegna fundar um áhættumat 11. janúar:

„Undanfarið hefur þeim tilmælum verið beint til íbúa að dvelja ekki í Grindavík og þeir sem þangað fari séu á eigin ábyrgð. Slíkt hefur verið talið í samræmi við sjónarmið um meðalhóf. Út frá áhættumati dags. 12. janúar sl. og uppfærðum upplýsingum frá Veðurstofu Íslands er það ekki lengur talið forsvaranlegt.“

Eins og rakið er í svari almannavarnadeildar 30. maí 2025 olli hraunrennsli tengt eldgosinu 14. janúar skemmdum á innviðum og húsum í Grindavík og jarðhræringarnar juku enn landbrot og sprungumyndum sem hefði m.a. leitt af sér umfangsmikinn sigdal í Grindavík en nú í austurhluta bæjarins. Samkvæmt hættumatskorti Veðurstofunnar 1. febrúar var hættan enn sambærileg og áður og höfðu líkurnar á öðru kvikuhlaupi og eldgosi aukist. Á þeim tíma hefði verið búið að rannsaka 56% af götum og túlka 9% þeirra gagna sem leiddi af sér að óvissan og áhættan um ástand jarðvegs í Grindavík hefði lítið breyst. Áfram var

dvöl metin óásættanleg samkvæmt uppfærðu áhættumatskorti almannavarnadeildar vegna sprungna.

Í ákvörðuninni frá 4. febrúar er jafnframt gerð grein fyrir því að alvarlegar brotalamir væru í innviðum í Grindavík varðandi vegi (aðkomu- og flóttaleiðir), vatn (m.a. til slökkvistarfa), rafmagn (m.a. til lýsingar) og öryggi fjarskipta (getu til að greina og boða hættu og til samskipta við hættuástand). Einnig hefði veður mikil áhrif á mat á hættuástandi og viðbragðstíma. Fjöldi af sprungum lægi um vegi og götur sem stækkuðu áhrifasvæðið þar sem aka þyrfti um þau svæði til að komast í bæjarhluta þar sem minna væri af þekktum sprungum.

Starfshópurinn bendir einnig á í þessu samhengi að gossprungur höfðu myndast rétt utan bæjarmarka Grindavíkur og beggja megin við varnargarðana í eldgosinu sem hófst 14. janúar 2024. Þá hafði hraunrennsli náð til og skemmt þrjú hús í Efrahópi. Einnig urðu skemmdir á öðrum húsum vegna jarðskjálfta. Enn fremur benti Veðurstofan á að sprungur innan bæjarmarkanna hefðu gliðnað og reikna mætti með að fleiri sprungur hefðu gliðnað og ef til vill nýjar myndast. Veðurstofan tók fram að nýjar sprungur gætu myndast næstu daga og hættan við sprungur og að jarðvegur hryndi ofan í þær í austurhluta bæjarins hefði aukist. Þann 15. janúar átti sér stað atvik þar sem jörðin gaf sig undan fótum björgunarsveitarmanns. Á þessum tíma hafði jafnframt heita vatnið farið af og píparasveit verið fengin í viðgerðir. Þá fór rafmagnið af bænum 19. janúar og kom aftur á 21. janúar. Á upplýsingafundi almannavarnadeildar 28. janúar kom fram að ekkert kalt vatn væri á bænum og hitaveita væri verulega löskuð. Á ný var farið yfir verulega laskaða innviði í fréttatilkynningu almannavarnadeildar 2. febrúar.

Í ákvörðun ríkislögreglustjóra 4. febrúar var þó heimild til að sækja um undanþágu frá banni við dvöl og starfsemi í Grindavík til lögreglustjórans á Suðurnesjum rýmkuð. Áttu allir sem bjuggu, störfuðu eða rækju starfsemi í bænum tækifæri á að sækja um hana. Byggði það á niðurstöðu sérstaks áhættumats sem gert hafði verið fyrir tímabundna dvöl og starfsemi á dagtíma þar sem áhættan var metin ásættanleg að uppfylltum ákveðnum mótvægisáðgerðum, skilyrðum og viðbúnaði sem lyti m.a. af fólksfjölda, afmörkuðum svæðum, reglubundnum skoðunum á staðnum og aukinni viðbragðsgetu. Ein af grunnforsendum væri að jarðkönnun væri lokið á því svæði sem aðgengi væri veitt að en það tæki einnig til nauðsynlegra aðkomuleiða viðbragsaðila og flóttaleiða frá svæðinu. Ekki yrði heimilt að fara um og dvelja á öðrum svæðum. Nú þegar væru afgirt svæði í Grindavík sem ekki væri heimilt að fara um. Markmið sérstaks áhættumats væri að auka möguleika á dvöl og starfsemi í Grindavík en forsenda væri að áhættumatið sýndi fram á

ásættanlega áhættu að teknu tilliti til stöðu innviða og öruggrar rýmingar m.t.t. óvissu í uppgötvun, boðun og viðbragða vegna hættu.

Í ákvörðunum 13. janúar og 4. febrúar var vísað til markmiðs almannavarnalaga að takmarka eftir því sem unnt er að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni, sbr. 1. gr. þeirra laga. Þá var tekið fram að litið hefði verið til meðalhófs m.a. með því að kanna hvort unnt væri að veita aðgengi að takmörkuðum svæðum og mæla ekki fyrir um að fólk kæmi saman á móttökustað.

Samkvæmt svari almannavarnadeildar 30. maí 2025 olli hraunrennsli tengt gosinu 8. febrúar 2024 miklum skemmdum á innviðum, m.a. með umfangsmiklum afleiðingu fyrir íbúabyggð á Suðurnesjum. Hættan var metin með sambærilegum hætti í uppfærðu hættumatskorti Veðurstofunnar 15. febrúar. Þegar ríkislögreglustjóri ákvað að framlengja ekki fyrirmæli um brottflutning hafði þá sú breyting átt sér stað að búið var að jarðskoða hluta jarðvegs og greina hluta þeirra gagna. Á grundvelli þeirrar skoðunar og greiningar lágu fyrir upplýsingar um þá vegi, götur og svæði sem talin hefðu verið tæk fyrir umferð fólks og bifreiða. Jafnframt hefðu hættuleg svæði verið girt af en enn ríkti óvissa um stöðu þeirra svæða og jarðvegs sem hefðu ekki verið metin að fullu. Var byggt á því í ákvörðuninni að aðgengi um svæðið yrði ákveðnum skilyrðum háð með vísan til framangreinds. Þá var niðurstaða uppfærðs áhættumats almannavarnadeildar 18. febrúar sú að áhættan af dvöl í Grindavík væri nú ásættanleg. Munurinn á hættumati Veðurstofunnar og áhættumati almannavarnadeildar skýrist helst af þeim mótvægisáðgerðum sem hafði verið gripið til í ljósi þeirra upplýsinga sem lögju fyrir úr jarðkönnun og fyrirhugað væri að ráðast í, eins og rakið er í ákvörðuninni 18. febrúar.

Starfshópurinn fékk ekki, sem fyrr hefur komið fram, afrit áhættumata sem lágu til grundvallar ákvörðunum 4. og 18. febrúar 2024. Af ákvörðunum ríkislögreglustjóra verður þó, sem fyrr segir, nægjanlega ráðið hvers konar mat fór fram á aðstæðum að starfshópurinn telur sig hafa nægar forsendur til að taka neðangreinda afstöðu.

Að virtu framangreindu gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við að tilefni hafi verið til að mæla fyrir um brottflutning 13. janúar 2024 og framlengja þá ákvörðun 4. febrúar s.á. Enn fremur gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við þá ákvörðun 18. febrúar s.á. að framlengja ekki fyrirmælin. Starfshópurinn fær því ekki annað séð en á að ákvarðanir ríkislögreglustjóra hafi verið í samræmi við 24. gr. almannavarnalaga og reglur stjórnsýsluréttar um málefnaleg sjónarmið, jafnræði og meðalhóf. Í því sambandi er m.a. höfð hliðsjón af þeirri stöðu sem starfshópurinn er í sem og að óhjákvæmilega verður að

játa ríkislögreglustjóra svigrúm til mats í ljósi þess að fyrirmæli um brottflutning við þessar aðstæður og áhættumöt byggjast á mati á vísindalegum gögnum og aðstæðum sem starfshópurinn er ekki í stöðu til að endurskoða nema að takmörkuðu leyti.

13.5 Kynning

Eins og fram kemur í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 30. maí 2025 var haft samráð við lögreglustjórann á Suðurnesjum og dómsmálaráðuneytið við undirbúning fyrirmælanna og ákvörðunin kynnt í ríkisstjórn 13. janúar 2024. Þá hélt almannavarnadeild upplýsingafund laugardaginn 13. janúar þar sem ákvörðunin var kynnt. Utan þess sem fram kemur í svarinu voru meðfylgjandi ítarlegar fréttatilkynningar af heimasíðu almannavarnadeildar. Þar er farið yfir forsendur ákvörðunarinnar og áhættumat sem og nýtt hættumatskort Veðurstofunnar, efni ákvörðunarinnar og þá jarðkönnun sem átti að ráðast í meðan fyrirmæli um brottflutning vörðu. Enn fremur er útskýrt hver væri munurinn á hættumati og áhættumati.

Í svari almannavarnadeildar kemur einnig fram að ákvörðun um að framlengja ekki fyrirmæli um brottflutning 18. febrúar var jafnframt kynnt með fréttatilkynningu. Sú fréttatilkynning er einnig ítarleg. Farið er yfir hættumatskort Veðurstofunnar 13. janúar og borið saman við hættumatið 15. febrúar sem og breytta niðurstöðu í áhættumati almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra varðandi skyndilega sprunguopnun. Jafnframt er farið yfir stöðuna á jarðkönnun og mótvægisáðgerðir.

Starfshópurinn **telur** að kynning almannavarnadeildar á ákvörðunum 13. janúar og 18. febrúar 2024 hafi verið vönduð og til eftirbreytni.

Í svari almannavarnadeildar er ekki vikið að kynningu ákvörðunar 4. febrúar um að framlengja fyrirmæli um brottflutning. Ekki verður heldur séð að fréttatilkynning um ákvörðunina sé að finna á heimasíðu almannavarnadeildar. Starfshópurinn telur þó að engum hafi getað dulist að ákvörðunin hafi verið framlengd. Til að mynda verður ráðið af fréttatilkynningu um þetta leyti að fjallað hafi verið um ákvörðunina á þeim vettvangi og afrit ákvörðunarinnar gert almenning aðgengilegt þar.⁹⁵ Bendir það til þess að ríkislögreglustjóri hafi verið í samskiptum við fjölmiðla. Engu að síður kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur hefði farið á því að birta*

⁹⁵ https://www.mbl.is/frettir/burdargrein/2024/02/06/framlengir_lokun_grindavikur/.

fréttatilkynningu um ákvörðunina 4. febrúar 2024 með líkum hætti og gert var í tilviki hinna tveggja ákvarðananna.

Þá **vekur** starfshópurinn **athygli á** möguleikanum á því að *birta ákvarðanir sem viðhengi við fréttatilkynningar* í þágu gegnsæis og í ljósi þeirra umfangsmiklu áhrifa sem þær hafa á stöðu og líf fjölda fólks og fyrirtækja sem og þeirra undanþága sem mælt er fyrir um í þeim.

13.6 Ábendingar og leiðbeiningar í ákvörðuninni 18. febrúar 2024

Í ákvörðuninni 18. febrúar 2024 sagði að alvarlegar brotalamir væru enn til staðar í Grindavík varðandi vegi, götur og opin svæði, heitt vatn, neysluvatn, rafmagn, fráveitu og fjarskipti. Þá gæti veður haft áhrif á vöktunargetu vegna hættuáttburða og það leitt til lengri viðbragðs- og rýmingartíma í hættuástandi. Síðan sagði:

„Í ljósi aðstæðna og hættu á svæðinu, sem íbúum er kunnugt um, liggur fyrir að aðgengi um svæðið mun vera ákveðnum skilyrðum háð eðli málsins samkvæmt. Lögreglustjórinn á Suðurnesjum metur hættuna samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum hverju sinni og gefur út ábendingar eða tekur ákvörðun um rýmingar á ákveðnum svæðum sé þess þörf.“

Þá kom fram að mikilvægt væri á grundvelli sviðsábyrgðar að vinna að markvissu og reglubundnu mati á stöðu jarðvegs og stöðu annarra mála og á grundvelli þess yrðu teknar ákvarðanir um frekari mótvægisáðgerðir gegn þeirri hættu sem er til staðar, jafnvel þær sem kynnu að fela í sér takmarkanir eða skilyrði um för eða viðbúnað. Þá væri mikilvægt að íbúar og fyrirtæki sem hefðu starfsemi í bænum stæðu að traustu skipulagi öryggismála og viðbragðs. Jafnframt skyldi uppfylla lögbundnar skyldur hvað varðar vinnuöryggi, brunavarnir o.fl.

Af framangreindum verður helst ráðið að ríkislögreglustjóri hafi, sem hluta af ákvörðun sinni 18. febrúar, ákveðið að koma ákveðnum *ábendingum og leiðbeiningum á framfæri við íbúa sem hygðust dvelja í Grindavík og fyrirtæki sem hygðust hefja starfsemi þar á ný sem og til annarra stjórnvalda* um mikilvægi þess að grípa til mótvægisáðgerða á grundvelli upplýsinga úr áframhaldandi jarðkönnun. Í því sambandi var m.a. tekið fram að aðgengi um svæðið yrði ákveðnum skilyrðum háð. Gera verður ráð fyrir því að sú afstaða

hafi annaðhvort falið í sér ábendingu til eða byggst á samráði við lögreglustjórann á Suðurnesjum og bæjarstjórn Grindavíkur.

Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við að ríkislögreglustjóri hafi komið ábendingum og leiðbeiningum á framfæri við íbúa, atvinnurekendur og annarra stjórnvalda sem hluta af ákvörðun sinni að framlengja ekki fyrirmæli um brottflutning enda er honum heimilt að líta til stöðu mála varðandi viðbúnað, öryggi og mótvægisáðgerðir við brottflutningsákvarðanir.

13.7 Aðgengi fjölmiðla

Eins og nánar er fjallað um í 17. kafla var orðalag ákvörðunar 13. janúar 2024 ekki eins skýrt og æskilegt hefði verið um hvort valdframsal til lögreglustjórans varðandi aðgengi fjölmiðla hefði átt sér stað og ekki var vikið að því í ákvörðuninni 4. febrúar s.á. Vegna þess kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *orðalag ákvörðunarinnar 13. janúar hefði mátt vera skýrara að þessu leyti og heppilegra hefði verið að fjalla um þetta atriði í ákvörðuninni 4. febrúar* svo ekki léki vafi á grundvelli slíkra ákvarðana og eftir atvikum möguleikanum á að óska eftir aðgengi að svæðinu. Af fréttatilkynningum lögreglustjóra verður ekki séð að gert hafi verið ráð fyrir því að fjölmiðlar gætu sótt um aðgengi að Grindavík á öðrum degi og með öðru skipulagi en mælt var fyrir um í fréttatilkynningum 4. og 5. febrúar 2024. Þó skal vakin athygli á því að í síðara svari ríkislögreglustjóra til starfshópsins er tekið fyrir að um valdframsal hafi verið að ræða og er fjallað nánar um það í 13.10 hér á eftir sem og 17. kafla.

13.8 Réttaráhrif brottflutningsákvörðunar sem hefur ekki tekið gildi

Eins og áður hefur komið fram mælti ríkislögreglustjóri fyrir um brottflutning 13. janúar 2024 en hann átti ekki að taka gildi fyrr en tveimur dögum síðar, þ.e. 15. janúar. Hinn 14. janúar varð hins vegar eldgos sem leiddi til þess að lögreglustjórinn á Suðurnesjum rýmdi Grindavík. Tóku fyrirmælin um brottflutning við í beinu framhaldi af rýmingunni daginn eftir.

Í minnisblaði embættis ríkislögreglustjóra 15. janúar 2024 um réttaráhrif brottflutnings og valdmörk sagði:

„Skapast hafa álitamál um hverjar valdheimildir stjórnvalda eru og hvernig þær skiptast þegar [ríkislögreglustjóri] hefur mælt fyrir um brottflutning.“

Jafnframt sagði:

„Í aðdraganda að gildistöku fyrirmælanna hefur skapast óvissa um hvernig skuli fara með valdheimildir hlutaðeigandi aðila, þ.e. [ríkislögreglustjóra] og [lögreglustjórans á Suðurnesjum], þegar brottflutningur hefur verið skipaður.“

Í framhaldinu var afstöðu embættis ríkislögreglustjóra lýst:

„Embætti ríkislögreglustjóra álitur að með útgáfu fyrirmæla um brottflutning er forræði aðgerða komið til almannavarnadeildar [ríkislögreglustjóra] sem leiðir ákvarðanatöku en lögreglustjórinn á Suðurnesjum sér um að framkvæma ákvarðanir. Framangreint er stutt bréfi dómsmálaráðuneytisins dags. 29. desember 2023 þar sem vísað er til þess að ákvörðunarvaldið sé embættis ríkislögreglustjóra en það sé eftir sem áður hlutverk viðkomandi lögreglustjóra að sjá um framkvæmd ákvörðunar og þau verkefni sem af henni leiða.“

Eins og fram kemur að ofan sköpuðust *álitaefni um hvort ríkislögreglustjóri hefði ákvörðunarvaldið til að rýma 14. janúar 2024, þegar eldgos átti sér stað, eða lögreglustjórinn á Suðurnesjum*. Afstaða samkvæmt minnisblaðinu virðist hafa verið sú sú að ákvörðunarvaldið væri hjá embætti ríkislögreglustjóra. Ekki verður þó annað ráðið af fyrirbyggjandi gögnum en að lögreglustjórinn hafi tekið þá ákvörðun.

Vegna vísunar í minnisblaðinu til bréfs dómsmálaráðuneytisins, sem nánar er fjallað um í næsta undirkafla, tekur starfshópurinn fram að ekki verður skýrlega ráðið af því bréfi að ákvörðunarvaldið sé hjá ríkislögreglustjóra *þegar fyrirmæli um brottflutning hafa ekki enn tekið gildi*. Þá er ekki tekin afstaða til álitaefnisins berum orðum í 23. og 24. gr. almannavarnalaga eða í lögskýringargögnum að baki fyrirrennara síðarnefnda ákvæðisins.

Í þessu sambandi má einnig geta þess að í áðurnefndu bréfi dómsmálaráðuneytisins sagði undir lok þess:

„Rétt er þó að árétta að framangreint takmarkar þó í engu lögbundið hlutverk lögreglustjóra og hans skyldur og heimildir til að grípa til tafarlausra aðgerða, þar með talinna rýminga sbr. 1. gr. og 11. gr. laga um almannavarnir ef brýna nauðsyn ber til.“

Virðist ráðuneytið þannig hafa byggt á því að lögreglustjórinn hefði eftir sem áður heimild til að grípa til neyðaraðgerða þegar þörf væri á að grípa til tafarlausra aðgerða.

Starfshópurinn óskaði eftir nánari skýringum 27. júní 2025. Nánar tiltekið var óskað eftir afstöðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra til þess hvort það væri afstaða embættisins að lögreglustjóri fari með stjórn aðgerða í héraði þar til fyrirmæli um brottflutning taki gildi.

Í svari almannavarnadeildar 19. nóvember 2025 kemur m.a. fram að ákvörðun um brottflutning samkvæmt 24. gr. almannavarnalaga sé yfirgripsmikil stefnumarkandi ákvörðun um að rýma svæðið en sjálf framkvæmdin, þ.m.t. dagleg stjórn á aðgangi að svæðinu falli undir aðgerðastjórn lögreglustjóra í héraði. Í því sambandi var vísað til 1. mgr. 11. gr. almannavarnalaga, 4. gr. reglugerðar nr. 1051/2006 og reglugerðar 352/2021. Lögstandi því ekki til þess að almannavarnadeild taki yfir fyrrnefnda aðgerðastjórn í héraði.

Að þessu öllu virtu **bendir** starfshópurinn á að embætti ríkislögreglustjóra var fært að *breyta fyrri ákvörðun og mæla fyrir um tafarlausan brottflutning 14. janúar* sem og að setja *skilyrði í ákvörðunina 13. janúar sem rúmuðust innan valdheimilda hans* um stöðuna fram að því að bann við dvöl og starfsemi í Grindavík tæki gildi. Þar sem það var ekki gert verða **ekki gerðar athugasemdir** við að *lögreglustjórinn hafi ákveðið að rýma 14. janúar 2024*. Hefði það sérstaklega komið til álita hefði mat ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á þörfinni á rýmingu verið ólíkt. Í færslu í aðgerðagrunni 14. janúar kemur fram að almannavarnadeild hafi átt samtal við lögreglustjóran um hvort ætti að rýma og hann verið samþykkur. Vegna þess reyndi ekki á það.

13.9 Mörk 23. og 24. gr. almannavarnalaga

Í áðurnefndu bréfi dómsmálaráðuneytisins til ríkislögreglustjóra 29. desember 2023 kom m.a. fram að lögreglustjórinn á Suðurnesjum hefði ákveðið að rýma 10. nóvember og 18. desember s.á. Öllum kvöðum um dvöl í Grindavík hefði verið aflétt 22. desember og engar rýmingar væru í gildi. Þó væru takmarkanir á starfsemi við Svartsengi. Þrátt fyrir að eldgosinu 18. desember hefði lokið væri landris og kvikusöfnun enn í gangi og því sæi ekki fyrir endann á þeirri óvissu sem jarðhræringarnar hefðu skapað. Síðan var í bréfinu vakin athygli á heimild ríkislögreglustjóra til að gefa út fyrirmæli um brottflutning en þar sagði:

„Að mati dómsmálaráðuneytisins leikur enginn vafi á sviðsábyrgð og heimildum lögreglustjóra viðkomandi umdæmis til að bregðast hratt við þegar svo kann að vera að líf og heilsa almennings, umhverfi og/eða eignum er ógnað. Með vísan til þess langvarandi ástands sem nú ríkir telur ráðuneytið hins vegar rétt að vekja athygli á að skapist þær aðstæður að íbúar geti ekki búið í Grindavík um lengri eða skemmri tíma, þá sé það hlutverk ríkislögreglustjóra að leggja á hverjum tíma mat á hvort þær aðstæður kalli á að gefin séu út fyrirmæli um brottflutning í skilningi 24. gr. laganna.“

Í beinu framhaldi voru ákveðin sjónarmið rakin um beitingu heimildarinnar:

„Í þessu sambandi er þá meðal annars horft til þeirra miklu samfélagslegu áhrifa sem slíkur brottflutningur hefur og víðtækar aðgerðir sem þeim fylgja sem ná til landsins alls en ekki eingöngu til umdæmis lögreglustjórans á Suðurnesjum. Fram til ársins 2008 var það hlutverk ríkistjórnar að taka slíkar ákvarðanir en með gildistöku núverandi laga nr. 82/2008 var sú ákvörðun flutt frá ríkisstjórn til ríkislögreglustjóra. Í slíkum tilvikum er það eftir sem áður hlutverk [...] lögreglustjórans að sjá um framkvæmd ákvörðunarinnar og þau verkefni sem af henni leiða, líkt og gæslu á yfirgefnum eignum. Rétt er þó að árétta að framangreint takmarkar þó í engu lögbundið hlutverk lögreglustjóra og hans skyldur og heimildir til að grípa til tafarlausra aðgerða, þar með talinna rýminga sbr. 1. og 11. gr. laga um almannavarnir ef brýna nauðsyn ber til.“

Í ljósi álitaefna um mörk 23. og 24. gr. almannavarnalaga óskaði starfshópurinn eftir nánari afstöðu almannavarnadeildar með bréfi 27. júní 2025. Óskað var eftir því að ríkislögreglustjóri lýsti afstöðu sinni til samspils 23. og 24. gr. Væri þá sérstaklega haft í huga hvort svokallaðar ákvarðanir um rýmingu á heilum bæ, sem hefðu verið teknar af

lögreglustjóra í héraði á grundvelli 23. gr., hefði í einhverjum tilvikum verið þess eðlis að rétt hefði verið í staðinn að mæla fyrir um brottflutning á grundvelli 24. gr. enda hefði verið um hópflutninga milli héraðs að ræða en ekki tilfærslu á fólki innan héraðs vegna hættu á takmörkuðu svæði eða þá hvort mæla ætti fyrir um brottflutning í beinu framhaldi af ákvörðun lögreglustjórans um rýmingu.

Jafnframt var óskað eftir afstöðu ríkislögreglustjóra til þess hvort leggja bæri þann skilning í ákvæðið að lengd þess tíma sem fólki er gert að halda sig af svæði hafi áhrif á hvort byggja beri á 23. eða 24. gr. laganna eins og ráðuneytið virðist leggja til grundvallar í fyrrnefndu bréfi og þá á hvaða forsendum það viðhorf væri reist. Væri þá haft í huga að ekki yrði séð að það væri meðal þeirra atriða sem bæri að horfa til samkvæmt lögskýringargögnum en þar væri þó vísað til röskunar á stöðu og högum fjölda manna. Einnig skyldi þess getið að þegar ákvörðun um að gera fólki að yfirgefa Grindavík er tekin liggur ekki alltaf fyrir til hversu langs tíma hún muni vara. Þá skyldi tekið fram að hér eru ekki hafðar í huga neyðarráðstafanir sem byggja á 11. gr. almannavarnalaga.

Í svari almannavarnadeildar 19. nóvember 2025 er m.a. tekið fram að 23. og 24. gr. almannavarnalaga séu ólíkar að eðli, umfangi og m.t.t. þess stjórnvalds sem er bært að taka ákvörðunina. Mörkin séu ekki alltaf skýrt og krefjist mats á eðli og umfangi þeirrar hættu sem við er að etja hverju sinni. Orðalag 23. gr. bendi til þess að þær ákvarðanir eigi fyrst og fremst við um staðbundnar og afmarkaðar aðgerðir, þ.e. sem í daglegu tali eru kallaðar rýmingar, þar sem markmiðið sé að bregðast skjótt við bráðri og yfirvofandi hættu á tilteknum stað. Valdheimildir ríkislögreglustjóra lúti að yfirstjórn og samhfæingu á landsvísu. Orðalag 24. gr. gefi til kynna umfangsmeiri, skipulagðari og varanlegri aðgerð en samkvæmt 23. gr. Valdheimildir ríkislögreglustjóra endurspegli þörfina á landssamhfæingu þegar aðgerðir séu svo víðtækar að þær krefjist samhfæingar yfir umdæmamörk lögreglustjóra, t.d. þegar flytja þarf stóra hópa fólks milli landshluta og skipuleggja fyrir hluta þeirra dvalarstaði.

Jafnframt segir að þegar komi að rýmingu heils bæjarfélags verði að meta aðgerðina með hliðsjón af eðli hennar og umfangi. Ákvörðun lögreglustjóra á grundvelli 23. gr. geti verið fullnægjandi ef um sé að ræða tafarlausa viðbrögð við aðsteðjandi hættu sem sé staðbundin við umdæmið. Feli rýming í sér hópflutninga milli héraða og feli í sér skipulagðan flutning íbúa til annarra umdæma þar sem gert sé ráð fyrir sérstakri móttöku og þjónustu sé um að ræða brottflutning samkvæmt 24. gr. Í slíkum tilvikum krefjist framkvæmdin samhfæingar á landsvísu sem falli utan við verksvið lögreglustjórans.

Enn fremur segir að úrræðin geti verið stigskipt. Fyrst grípi lögreglustjóri til tafarlausrar rýmingar á grundvelli 23. gr. til að bregðast við bráðri hættu. Komi í ljós að ástandið sé viðvarandi og krefjist umfangsmeiri og samhæfðari aðgerða, s.s. langtímadvalar íbúa í öðrum sveitarfélögum sé eðlilegt og rétt að ríkislögreglustjóri gefi í kjölfarið út formleg fyrirmæli um brottflutning.

Þá segir að þótt lögreglustjóri hafi vald til að rýma heilt bæjarfélag þá velti það á eðli og umfangi aðgerðarinnar hvort sú heimild nægi ein og sér. Feli aðgerðin í sér skipulagða flutninga fólks yfir umdæmamörk og þörf sé á landssamhæfingu varðandi móttöku og þjónustu þá sé um brottflutning að ræða. Líta þurfi til raunverulegs inntaks aðgerða en ekki aðeins hugtaka.

Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við þau sjónarmið sem rakin eru hér að framan um mörk 23. og 24. gr. almannavarnalaga. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu á framfæri** tekið verði til skoðunar hvort tilefni sé til að skerpa á valdmörkum lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra í 23. og 24. gr. almannavarnalaga og eftir atvikum við 11. gr. laganna í almannavarnalögum. Þannig mætti t.d. færa í lög sum þeirra sjónarmiða eða viðmiða sem getið er í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra. Sjá einnig 16. kafla.

13.10 Hvaða reglur gilda um undanþágur frá fyrirmælunum?

Bæði í ákvörðun ríkislögreglustjóra 13. janúar og 4. febrúar 2024 var mælt fyrir um ákveðnar undantekningar frá brottflutningi. Í síðari ákvörðuninni kom fram:

„Eingöngu verður heimilt, með sérstöku leyfi lögreglustjórans á Suðurnesjum, í samráði við Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, að dvelja eða starfa í Grindavík.“

Vakti framangreint upp spurningar um hvort ákvörðun um að veita undanþágu frá fyrirmælum, þ.e. að fá sérstakt leyfi, væri svokölluð *stjórnvaldsákvörðun*, þ.e. ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Teljist ákvörðun verða stjórnvaldsákvörðun *gilda stjórnarsýslulög um undirbúning og meðferð máls*, þ. á m. rannsóknar- og andmælaregla 10. og 13. gr., aðgangur að gögnum máls, sbr. 15.-19. gr., og réttur til rökstuðnings 21.-22. gr. sem og kæruheimild 26. gr. Með öðrum orðum ber að fylgja ákveðnum málsmeðferðarreglum þegar tekin er stjórnvaldsákvörðun

og aðili máls nýtur ákveðinna réttinda, s.s. þegar honum er synjað um undanþágu, þ.e. sérstakt leyfi.

Af ofantilvitnuðum fyrirmælum virtist einnig mega ráða að ríkislögreglustjóri hefði *framselt vald til lögreglustjórans að taka ákvarðanir um sérstök leyfi*. Þegar stjórnvald framselur vald til annars stjórnvalds, í þessu tilviki hliðsetts stjórnvalds, gilda ákveðnar reglur.

Af þessu tilefni óskaði starfshópurinn eftir því, í bréfi sínu 27. júní 2025, að fá upplýsingar um hvort embætti ríkislögreglustjóra hefði haft eftirlit með málsmeðferð og ákvarðanatöku lögreglustjórans, þ. á m. hvort leiðbeint hafi verið um að unnt væri að leita eftir endurskoðun ríkislögreglustjóra á synjunum hefði fyrrnefnt samráð ekki falið í sér afstöðu embættisins til einstakra mála nú þegar og hvort þessar ákvarðanir hefðu verið kærانlegar til ráðuneytisins og þá að leiðbeint hefði verið um það. Væri þá m.a. haft í huga að þegar verkefni er framselt til annars stjórnvalds ber framsalshafinn eftir sem áður ábyrgð á því að meðferð mála sé lögum samkvæm og réttarstaða borgaranna má ekki vera lakari vegna þess eins að öðru stjórnvaldi hefur verið falin framkvæmd verkefnis. Í þessu sambandi væri enn fremur óskað eftir því hvort einstaklingsbundnar ákvarðanir um undanþágu frá banni við dvöl hefðu verið svokallaðar stjórnvaldsákvarðanir sem stjórnsýslulög gilda um.

Í svari almannavarnadeildar 19. nóvember 2025 kemur m.a. fram að embættið líti svo á að lögreglustjóri fari með stjórn aðgerða í héraði samkvæmt 1. mgr. 11. gr. almannavarnalaga og því sé ekki um framsal valds að ræða. Almannavarnadeild styðji við lögregluembættin en taki ekki yfir stjórn aðgerða lögreglustjóra í héraði. Líta beri til eðlis valdheimilda lögreglustjóra sem hann beitir á hættustundu. Þeim sé ætlað að bregðast fúmlaust við hættuástandi og vera tímabundnar. Ákvarðanir um aðgangsstýringu séu teknar við sífbreytilegar aðstæður þar sem skjótra viðbragða sé þörf til að verja líf og heilsu manna. Slíkum neyðarúrræðum er eðli sínu samkvæmt illa fengið að sæta formlegu og tímafreku kærufarli. Þá er vísað til þess að samkvæmt almannavarnalögum verði ákvörðun samhæfingar- og stjórnstöðvar ekki skotið til ráðherra. Sú meginregla um nauðsyn hraðvirkni og endanleika í ákvarðanatöku á hættustundu styðji við þá túlkun að ekki sé gert ráð fyrir formlegum kæruleiðum á milli stjórnþrepa í miðjum aðgerðum.

Starfshópurinn tekur fram að umrædd fyrirmæli voru *hluti af fyrirmælum ríkislögreglustjóra um brottflutning* samkvæmt 24. gr. almannavarnalaga. Með fyrirmælunum var lögreglustjóra falið að taka ákvörðun um *sérstakt leyfi* til að fá

undanpágu fyrir fyrirmælunum og dvelja og starfa í Grindavík. Því var ekki um það að ræða að lögreglustjóra hafi einfaldlega verið að framkvæma fyrirmæli ríkislögreglustjóra. Þvert á móti var honum falið vald til að *víkja frá fyrirmælum ríkislögreglustjóra*, vald sem er aðeins í höndum ríkislögreglustjóra samkvæmt 24. gr. almannavarnalaga hafi það ekki verið framselt til annars aðila.

Þá verður ekki séð að umrædd fyrirmæli hafi falið í sér stjórn aðgerða í hérað í skilningi 1. mgr. 11. gr. almannavarnalaga en stjórn aðgerða er skilgreind sem m.a. skipulag björgunar- og hjálparstarfa vegna hættu eða tjóns sem getur eða hefur skapast og að stýra neyðaraðgerðum í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð. Umrædd fyrirmæli fólu í sér að taka ákvörðun um að víkja frá banni við dvöl og starfsemi í Grindavík í formi sérstaks leyfis, þ.e. ákvörðun sem hefði ella verið í höndum ríkislögreglustjóra miðað við fyrirmælin um brottflutning.

Enn fremur verður ekki séð að 2. mgr. 12. gr. almannavarnalaga eigi við enda kemur þar fram að ágreiningi um að hlíta fyrirmælum þess sem samhæfir aðgerðir verði ekki skotið til ráðherra. Það á ekki við í þessu tilviki. Þá er ekki unnt að byggja á því að einhvers konar óskráð meginregla búi að baki almannavarnalögum í ljósi reglna stjórnsýsluréttar.

Auk þess verður ekki fallist á að almannavarnalög víki til hliðar stjórnsýslulögum eða reglum stjórnsýsluréttar almennt séð einfaldlega með vísan til eðlis aðgerðanna og þarfar á hröðum viðbrögðum. Slík sjónarmið geta haft áhrif á mat hvort á einstakar ákvarðanir séu stjórnvaldsákvarðanir. Eftir sem áður verður að meta einstakar ákvarðanir. Þær eru ólíkar innbyrðis og teknar við mismunandi aðstæður.

Í þessu tilfelli reynir einkum á mörkin á milli annars vegar framkvæmdar almennra fyrirmæla og einstaklingsbundinna fyrirmæla um að halda uppi röð og reglu eða fyrirmæli gefin á staðnum til að verja ákveðna hagsmuni og hins vegar einstaklingsbundinna ákvarðana sem ákvarða réttindi og skyldur manna og binda efnislega enda á mál. Fyrirmæli til manns sem er á lokuðu svæði um að yfirgefa það fela í sér framkvæmd almennra fyrirmæla, sé slíkum almennum fyrirmælum til að dreifa, eða fyrirmæli gefin á staðnum samkvæmt almennum valdheimildum til að halda uppi lögum og reglu og verja ákveðna hagsmuni. Slík fyrirmæli eru alla jafna gefin á staðnum og falla illa að hefðbundnum einkennum stjórnvaldsákvarðana. Ýmis fyrirmæli, sem eru gefin við stjórn neyðaraðgerða, t.d. í rýmingu, eru þessi marki brennd.

Hér er um að ræða aðra stöðu. Ríkislögreglustjóri hafði sett almenn fyrirmæli sem bönnuðu dvöl og starfsemi í Grindavík. Ekki var einfaldlega verið að framfylgja þeim. Þvert á móti virðist hafa verið gert ráð fyrir því að hægt væri að óska eftir því við eða sækja um hjá lögreglustjóranum að hann gæfi sérstakt leyfi til að víkja frá þessum almennum fyrirmæli. Sá sem hlyti slíkt leyfi þurfti því ekki að hlíta almennum fyrirmælunum að því leyti. Ákvörðun lögreglustjórans fól í sér endanlega ákvörðun um hvort t.d. einstaklingur gæti dvalið í Grindavík þrátt fyrir fyrirmæli ríkislögreglustjóra og batt enda á mál sem hófst með umsókn eða beiðni aðila. Ákvörðunin hafði bindandi réttaráhrif og gat varðað stjórnarskrárvarin mannréttindi, m.a. friðhelgi heimilis, atvinnufrelsi og jafnvel friðhelgi eignaréttar og ferðafrelsi. Sá einstaklingur sem fékk synjun gat haft ríka hagsmuni af því að fá að vita á hverju ákvörðunin væri byggð og þar með að óska eftir rökstuðningi og láta reyna á lögmæti hennar. Slík ákvörðun þurfti ekki endilega að vera tekin á staðnum, með miklum hraða eða til að bregðast við aðsteðjandi hættu á staðnum. Það eitt að slíkar ákvarðanir kunni allajafna að hafa verið teknar hratt breytir ekki framangreindu.

Af svörum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á Suðurnesjum verður helst dregin sú ályktun að almennt hafi verið litið svo á að ákvarðanir sem væru teknar sem hluti af almannavarnaviðbragði væru ekki stjórnvaldsákvarðanir og stjórnsýslulög gildi ekki um þær. Með skírskotun til þess sem hefur verið rakið hér að framan lætur starfshópurinn við það sitja að taka fram að ákvarðanir um sérstakt leyfi virðast hafa öll einkenni stjórnvaldsákvarðana. Starfshópurinn hefur aftur á móti ekki fengið nein gögn um slíkar ákvarðanir, t.d. dæmi um slíka ákvörðun og þá þar sem aðila var synjað um undanþágu. Starfshópurinn getur því ekki lagt mat á nánari aðstæður og inntak ákvörðunar. Í því ljósi lætur starfshópurinn við það sitja að koma þeirri **ábendingu** á framfæri að *almannavarnadeild ríkislögreglustjóra greini það fyrir fram hvort slíkar undanþágur frá fyrirmælum um brottflutning kunni að vera stjórnvaldsákvarðanir sem stjórnsýslulög gildi um og, í þeim tilfellum þar sem slíkt reynist vera, hlutist til um að málsmeðferð verði hagað í samræmi við það.*

Sé það afstaða löggjafans að ákveðnar ákvarðanir skuli ekki fara eftir reglum stjórnsýslulaga *getur löggjafinn vikið frá stjórnsýslulögum með skýrum og afdráttarlausum hætti í almannavarnalögum.* Starfshópurinn **minnir** þó á að ákveðnar kröfur til málsmeðferðar leiða beint af sumum mannréttindareglum og verður stjórnarskrárvörðum mannréttindum ekki vikið til hliðar með almennum lögum.

13.11 Samantekt niðurstaðna og ábendinga

Að framan hefur verið tekin afstaða til ákvarðana ríkislögreglustjóra um brottflutning og ábendingum komið á framfæri. Verða þær teknar saman hér.

13.1.Starfshópurinn fær **ekki annað séð** en að *ákvarðanir ríkislögreglustjóra um brottflutning hafi verið vel undirbúnar*. Þá gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við að *stuðst hafi verið við ROS-líkanið við gerð áhættumatanna*.

13.2.Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við að *ákvörðunin 13. janúar 2024 hafi ekki tekið gildi tafarlaust* með vísan til þeirra sjónarmiða sem eru rakin í bréfi almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 30. maí 2025, þeirrar stöðu sem starfshópurinn er í og að slík ákvörðun byggist öðrum þræði á mati á aðstæðum.

13.3.Að hafðri hliðsjón af áhrifum jarðhræringanna á jarðveginn í Grindavík og þess sem kom í ljós í tengslum við banaslysið 10. janúar 2024 varðandi holrými undir jörðu á þeim stað og þá þeirrar óvissu sem var uppi um aðstæður varðandi jarðsvæðið annars staðar var að mati starfshópsins *full ástæða til að gæta yftrustu varfærni*. Starfshópurinn gerir **ekki athugasemdir** við að *tilefni hafi verið til að mæla fyrir um brottflutning 13. janúar 2024 og framlengja þá ákvörðun 4. febrúar s.á.* Enn fremur gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við þá *ákvörðun 18. febrúar s.á. að framlengja ekki fyrirmælin*. Starfshópurinn fær því **ekki annað séð** en að *ákvarðanir ríkislögreglustjóra hafi verið í samræmi við 24. gr. almannavarnalaga og reglur stjórnsýsluréttar um málefnaleg sjónarmið, jafnræði og meðalhóf*. Í því sambandi er m.a. höfð hliðsjón af þeirri stöðu sem starfshópurinn er í sem og að óhjákvæmilega verður að játa ríkislögreglustjóra svigrúm til mats í ljósi þess að fyrirmæli um brottflutning við þessar aðstæður og áhættumöt byggjast á mati á vísindalegum gögnum og aðstæðum sem starfshópurinn er ekki í stöðu til að endurskoða nema að takmörkuðu leyti.

13.4.Starfshópurinn **telur** að kynning almannavarnadeildar á ákvörðunum 13. janúar og 18. febrúar 2024 hafi verið *vönduð og til eftirbreytni*.

13.5.Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að betur hefði farið á því að *birta fréttatilkynningu um ákvörðunina 4. febrúar 2024 með líkum hætti og gert var*

í tilviki hinna tveggja ákvarðananna þótt engum hafi getað dulist að ákvörðunin hefði verið framlengd og fjallað hefði verið um hana á vettvangi fjölmiðla.

13.6.Þá **vekur** starfshópurinn **athygli** á möguleikanum á því að *birta brottflutningsákvarðanir sem viðhengi við fréttatilkynningar* í þágu gegnsæis og í ljósi þeirra umfangsmiklu áhrifa sem þær hafa á stöðu og líf fjölda manna og fyrirtækja sem og þeirra undanþága sem mælt er fyrir um í þeim.

13.7.Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við að ríkislögreglustjóri hafi komið *ábendingum og leiðbeiningum á framfæri við íbúa, atvinnurekendur og annarra stjórnvalda sem hluta af ákvörðun sinni að framlengja ekki fyrirmæli um brottflutning* enda er honum heimilt að líta til stöðu mála varðandi viðbúnað, öryggi og mótvægisáðgerðir við brottflutningsákvarðanir.

13.8.Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við að lögreglustjóri hafi ákveðið *rýma Grindavík 14. janúar 2024* þótt tekin hefði verið ákvörðun deginum áður af hálfu ríkislögreglustjóra um brottflutning daginn eftir. Að þessu sögðu **bendir** starfshópurinn **á** að ríkislögreglustjóra var fært að breyta fyrri ákvörðun og mæla fyrir um tafarlausan brottflutning 14. janúar sem og að setja skilyrði í ákvörðunina 13. janúar sem rúmuðust innan valdheimilda hans um stöðuna fram að því að bann við dvöl og starfsemi í Grindavík tæki gildi. Hefði það sérstaklega komið til álita hefði mat ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á þörfinni á rýmingu verið með ólíku móti. Þar sem svo var ekki reyndi ekki á það.

13.9.Þá kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *orðalag ákvörðunarinnar 13. janúar hefði mátt vera skýrara um hvort vald hefði verið framselt til lögreglustjóra að ákveða aðgengi fjölmiðla að Grindavík og heppilegra hefði verið að fjalla um þetta atriði í ákvörðuninni 4. febrúar* svo ekki léki vafi á grundvelli slíkra ákvarðana og eftir atvikum möguleikanum á að óska eftir aðgengi að svæðinu. Þótt almannavarnadeild bendi á að ekkert vald hafi verið framselt þar sem lögreglustjórinn fari með stjórn aðgerða í héraði fellst starfshópurinn ekki á þær skýringar. Sjá einnig 17. kafla.

13.10.Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu á framfæri** að tekið verði til skoðunar hvort tilefni sé til að *skerpa á valdmörkum lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra í 23.*

og 24. gr. almannavarnalaga og eftir atvikum einnig við 11. gr. laganna. Sjá einnig 16. kafla.

13.11. Af svörum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og lögreglustjórans á Suðurnesjum verður helst dregin sú ályktun að almennt hafi ekki verið litið á ákvarðanir, sem væru teknar sem hluti af almannavarnaviðbragði, sem stjórnvaldsákvarðanir og stjórnsýslulög gildi ekki um þær. Starfshópurinn lætur við það sitja að taka fram að ákvarðanir um sérstakt leyfi samkvæmt ákvörðun um brottflutning 4. febrúar 2024 virðast hafa öll einkenni stjórnvaldsákvarðana. Starfshópurinn hefur aftur á móti ekki fengið nein gögn um slíkar ákvarðanir, t.d. dæmi um slíka ákvörðun og þá þar sem aðila var synjað um undanþágu. Í því ljósi kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *almannavarnadeild ríkislögreglustjóra greini það fyrir fram hvort slíkar undanþágur frá fyrirmælum um brottflutning kunni að vera stjórnvaldsákvarðanir sem stjórnsýslulög gildi um og, í þeim tilfellum þar sem slíkt reynist vera, hlutist til að málsmeðferð verði hagað í samræmi við það.*

13.12. Sé það afstaða löggjafans að ákveðnar ákvarðanir skuli ekki fara eftir reglum stjórnsýslulaga *getur löggjafinn vikið frá stjórnsýslulögum* með skýrum og afdráttarlausum hætti í almannavarnalögum. Starfshópurinn **minni** þó **á** að ákveðnar kröfur til málsmeðferðar leiða beint af sumum mannréttindareglum og verður stjórnarskrárvörðum mannréttindum ekki vikið til hliðar með almennum lögum.

14. Banaslysið 10. janúar 2024

14.1 Staða starfshópsins og afmörkun á skoðun hans

14.1.1 Umboð starfshópsins

Hinn 10. janúar 2024 varð voveiflegt slys þegar Lúðvík Pétursson féll í sprungu við Vesturhóp 29 í Grindavík þar sem hann hafði unnið við sprungufyllingu. Verkið var unnið að beiðni Náttúruhamfaratryggingar Íslands sem hafði falið ákveðinni verkfræðistofu framkvæmd þess. Verkfræðistofan hafði síðan hlutast til um að ráða það verktakafyrirtæki sem Lúðvík vann fyrir. Við vinnu starfshópsins reyndi á hvort og þá að hvaða marki honum væri fært að skoða og fjalla um atburðinn í því augnamiði að draga lærdóm af honum til framtíðar litið.

Eins og rakið er í 1. kafla var starfshópnum falið að vinna skýrslu um aðgerðir og/eða aðgerðaleyfi viðbragðsaðila vegna jarðhræringanna á Reykjanesskaga á tímabilinu 25. október 2023 til 7. nóvember 2024. Skyldi starfshópurinn skila skýrslu með niðurstöðum til ráðherra þar sem bæði kæmi fram það sem vel væri gert og ábendingar um það sem betur hefði mátt fara á þessu tímabili sem spannar meira en eitt ár.

Starfshópurinn óskaði eftir upplýsingum frá dómsmálaráðuneytinu við skipun hans hvort hann væri stofnaður til að rannsaka banaslysið sérstaklega eða væri sérstaklega falið að gera það. Samkvæmt þeim svörum sem starfshópurinn fékk var að svo væri ekki en tekið var fram að það væri undir starfshópnum komið hvað væri skoðað og hvernig enda væri starfshópurinn óháður í sínum störfum. Með tölvubréfi 9. janúar 2025 framsendi ráðuneytið erindi, dags. 3. nóvember 2024, sem undirritað var af Elíasi Péturssyni, bróður Lúðvíks, f.h. nánustu aðstandanda hans en þar var óskað eftir rannsókn óháðra sérfræðinga. Í tölvubréfinu kom fram að það framsendist starfshópnum „til þóknanlegrar meðferðar“. Þess skal getið að ráðuneytið hafði upplýst Elías um stofnun starfshópsins með bréfi, dags. 26. nóvember 2024, en í því bréfi var ekki tekið fram að starfshópnum væri falið að rannsaka banaslysið. Þar var þó tekið fram að óskaði Elías eftir því væri ráðuneytið reiðubúið að koma erindinu til ráðherra á framfæri við starfshópinn og var fyrirnefnt tölvubréf þess liður í því. Í framhaldi af tölvubréfinu óskaði starfshópurinn eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort honum væri falið að rannsaka banaslysið og fékk sambærileg svör og áður. Í síðari samskiptum við ráðuneytið hefur starfshópurinn ekki orðið var við annað en að ávallt hafi verið áréttað hið sama og kom fram í upphafi.

Í því sambandi hefur öllum verið kunnugt um þá snúnu stöðu sem er uppi þegar sakamál er enn til meðferðar þótt markmið sakamálarannsóknar sé að sjálfsögðu annað en markmið ytri rýni á aðgerðum viðbragðsaðila. Með fyrirnefndri rannsókn er almennt leitast við að upplýsa um hvort refsiverð háttsemi hafi verið framin og afla sönnunargagna en með ytri rýni er lagt mat á atburði með það fyrir augum að draga lærdóm af þeim til framtíðar lítið.

Starfshópurinn átti fund með Elíasi 19. febrúar 2025 auk þess sem fleiri samskipti hafa átt sér stað, sbr. nánar í 2. kafla.

Samkvæmt framansögðu fékk starfshópurinn þær upplýsingar frá ráðuneytinu að hann hefði ekki verið sérstaklega stofnaður til eða falið að rannsaka banaslysið en það væri undir honum komið hvað væri tekið til skoðunar og hvernig. Að gættu eðli atburðarins og þeirra miklu hagsmuna sem eru tengdir því að upplýsa hann og draga lærdóm af honum fyrir framtíðina taldi starfshópurinn brýnt að taka hann til skoðunar og umfjöllunar að því marki sem honum væri það fært.

Kemur því til skoðunar hvert hlutverk starfshópsins er, í hvaða stöðu hann hefur verið og þar með hvað hefur verið fært.

14.1.2 Umboð starfshópsins er bundið við viðbragðsaðila

Eins og nánar er fjallað um í 1. kafla lýtur ytri rýni sérfræðinga sem ráðherra skipar samkvæmt 2. mgr. 29. gr. almannavarnalaga að *viðbragðsaðilum*. Með lögunum er ráðherra falið að setja nánari ákvæði um hverjir skulu teljast viðbragðsaðilar og hefur ráðherra gert það með 5. gr. reglugerðar nr. 100/2009 um skipulag og störf stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og viðbragðsaðila almannavarna.

Starfshópurinn óskaði eftir upplýsingum frá ráðuneytinu um hverjir teldust vera viðbragðsaðilar í skilningi umboðs starfshópsins en það var liður í því að átta sig á því að hvaða aðilum skoðun starfshópsins gæti beinst. Það reyndi á afmörkun á því hverjir teljast vera viðbragðsaðilar við skoðun starfshópsins á fleiri þáttum en banaslysinu, eins og nánar er rakið í 1. kafla þar sem almennri ábendingu er komið á framfæri. Sú beiðni var ekki sett fram í samhengi við slysið. Samkvæmt svörum ráðuneytisins er með viðbragðsaðilum í umboðinu átt við þá aðila sem eru skilgreindir í fyrirnefndri 5. gr.

reglugerðar nr. 100/2009 en hún er tekin upp í 1. kafla. Í stuttu máli eru viðbragðsaðilar þeir sem eru taldir upp í ákvæðinu sem og þeir sem eru tilgreindir sem slíkir í viðbragðsáætlun.

Hvorki Náttúruhamfaratrygging Íslands, sem óskaði eftir því að ráðist yrði í framkvæmdina, né verkfræðistofur eða verktakar, sem sáu um framkvæmdina, eru taldir upp í 5. gr. reglugerðarinnar eða Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík. Af því leiðir að þessir aðilar eru ekki viðbragðsaðilar og falla þar með utan við umboð starfshópsins. Til viðbótar kemur það sem segir í 1. kafla að skýrari og traustari lagagrundvöll þarf ef ætlunin er að ytri rýni lúti að einkaaðilum sem eru ekki sérstaklega tilgreindir í reglugerðinni og almenn vísun til tegundar einkaaðila í viðbragðsáætlun er ekki nægilega trygg.

Þá er skýrt að skoðun starfshópsins lýtur að viðbragðsaðilum en *ekki einstaklingum*.

Þessi staða takmarkaði skoðun starfshópsins á banaslysinu enda gat hún ekki lotið að verkkaupa eða verktökum. Þrátt fyrir að Náttúruhamfaratrygging teljist ekki vera viðbragðsaðili var ákveðið að freista þess að afla nánari upplýsinga frá stofnuninni um aðdragandann að slysinu til þess að varpa ljósi á málsatvik og framkvæmdina almennt á þessum tíma og þá þau atriði sem geta heyrt undir umboð starfshópsins. Af því tilefni átti starfshópurinn fund með fulltrúum stofnunarinnar og sendi stjórnvaldinu fyrirspurnarbréf. Ekki var ráðist í upplýsingaöflun frá verkfræðistofunni eða verktakanum í ljósi framangreinds eða þeim einstaklingum sem þar starfa í ljósi þess að sakamál er enn til meðferðar þar sem fimm einstaklingar hafa réttarstöðu sakbornings samkvæmt fréttum.

Í ljósi framangreinds **áréttar** starfshópurinn ábendingu sína í 1. kafla um að tekið verði til skoðunar *hvort tilefni sé til að rýmka skilgreiningu á viðbragðsaðilum* eða a.m.k. þeim aðilum sem heyra undir ytri rýni. Nánar tiltekið hvort tilefni sé til að bæta við Náttúruhamfaratryggingu Íslands í ljósi hlutverks stofnunarinnar samkvæmt 13. gr. laga nr. 55/1992.

14.1.3 Tvær rannsóknir hafa átt sér stað

Tvær rannsóknir hafa átt sér stað á banaslysinu 10. janúar 2024. Annars vegar *rannsókn Vinnueftirlitsins* en tilgangur slysarannsóknna samkvæmt 1. mgr. 81. gr. laga nr. 46/1988 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum er að leiða í ljós orsakir vinnuslysa með það að markmiði að koma í veg fyrir að sams konar slys endurtaki sig á vinnustöðum. Skýrsla Vinnueftirlitsins var birt í október 2024 og hefur verið litið til hennar hér. Af skýrslunni verður ráðið að Vinnueftirlitið hafi fengið aðgang að lögregluskýrslu, átt viðtöl við fulltrúa þeirrar verkfræðistofu og þess verktakafyrirtækis sem höfðu umsjá með og unnu verkið sem og aðra aðila.

Hins vegar hefur átt sér stað *rannsókn lögreglu* samkvæmt lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Samkvæmt fréttum var þeirri rannsókn lokið í febrúar 2025, fimm einstaklingar höfðu réttarstöðu sakbornings og hafði málinu verið vísað til embættis héraðssaksóknara. Niðurstaða héraðssaksóknara lá ekki fyrir þegar skýrslan var rituð. Var haft eftir lögreglustjóranum í fréttum að rannsóknin hefði beinst að því hvort háttsemi sakborninga yrði heimfærð til 215. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og laga nr. 46/1988.⁹⁶ Í fyrra ákvæðinu segir: „Ef mannsbani hlýst af gáleysi annars manns, þá varðar það sektum eða fangelsi allt að 6 árum.“

Embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum fór með rannsóknina og var það afstaða ríkissaksóknara að lögreglustjórinn væri ekki vanhæfur. Í skriflegu svari ríkissaksóknara við fyrirspurn fréttamanns kom m.a. fram að ákvörðunin hefði einkum byggst á rannsóknargögnum sem þegar lægju fyrir og „með hliðsjón af hlutverki lögreglustjórans og ríkislögreglustjóra samkvæmt almannavarnalögum“.⁹⁷ Starfshópurinn hefur ekki undir höndum niðurstöðu ríkissaksóknara eða þau gögn sem hún byggðist á.

Rannsókn og skýrsla Vinnueftirlitsins beindist að þeim aðilum sem höfðu forræði á verkinu, þ.e. verkfræðistofu og verktaka, enda er markmið slysarannsóknar, sem fyrr greinir, að koma í veg fyrir að sams konar slys endurtaki sig á vinnustað. Ekki liggur fyrir með óyggjandi hætti að hverjum rannsókn lögreglu hafi beinst og þá hverjir hafi haft réttarstöðu sakbornings en vikið hefur verið að því í fréttum. Af þeirri niðurstöðu ríkissaksóknara að lögreglustjórinn hafi ekki verið vanhæfur sem og þeirra refsíákvæða sem vísað var til hér að ofan má geta sér til um að hún hafi öðru fremur snúið að aðilum sem komu að ákvörðun og framkvæmd sprungufyllingarinnar sem Lúðvík vann að.

⁹⁶https://www.mbl.is/frettir/innlent/2025/02/12/rannsokn_lokid_i_grindavik_fimm_med_stodu_sakbornin/.

⁹⁷https://www.mbl.is/frettir/innlent/2024/11/07/saksoknari_stadfestir_haefi_logreglustjorans/ og <https://www.visir.is/g/20242646486d/ekki-vanhaefur-til-ad-rannsaka-banaslysidd>.

Rannsóknin hafi því ekki snúið að embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum eða embætti ríkislögreglustjóra.

14.1.4 Takmarkanir sem tengjast sakamálinu og skorti á gögnum og upplýsingum

Á meðan lögreglurannsókn stendur yfir og handhafi ákærvalds er með mál til meðferðar er óhægt um vik fyrir starfshóp á borð við þennan að upplýsa um málsatvik þótt sú könnun lúti að þáttum sem heyra ekki beint undir sakamálarannsóknina. Þó að markmið rannsókna sé ólíkt hverfast þær a.m.k. að hluta um samrættar ákvarðanir og athafnir og geta þar með skarast. Vegna þess hafa bæði þeir aðilar sem starfshópurinn hefur óskað eftir upplýsingum frá sem og starfshópurinn sjálfur leitast við að gæta þess að skoðun starfshópsins sé ekki til þess fallin að spilla rannsóknarhagsmunum eða valda öðrum spjöllum á meðferð sakamálsins. Í þessu sambandi varð starfshópurinn þess áskynja við vinnu sína að aðilar hikuðu stundum við að tjá sig eða afhenda gögn um banaslys sem sætir meðferð sakamáls. Þá voru gögn og upplýsingar stundum ekki afhent og spurningum sem lutu beint að slysinu ekki svarað með vísan til þess að sakamálið væri enn til meðferðar og er það skiljanlegt. Í tengslum við það má geta þess að starfshópurinn fékk til að mynda ekki aðgang að færslum í aðgerðagrunni um leitina að Lúðvíki vegna þess að sakamálarannsókn væri í gangi. Starfshópnum var svarað á síðari fundi með embætti lögreglustjórans um slysið með vísan til þess að sakamál væri enn í gangi. Þá fékk starfshópurinn þær upplýsingar frá fyrrverandi lögreglustjóra að hann hefði sagt við starfsfólk sitt áður en hann hvarf úr starfi að starfshópurinn gæti fengið aðgang að öllum gögnum nema þeim sem varða sakamálið.

Við þetta bætist að starfshópurinn hefur takmarkaðar valdheimildir og rannsóknarúrræði lögum samkvæmt. Honum er til að mynda ekki tryggðar sjálfstæðar gagnaheimildir og aðilum er ekki skylt að svara spurningum starfshópsins rétt og sannleikanum samkvæmt t.d. að viðlögðum viðurlögum. Starfshópurinn er að nokkru marki háður því hvað aðilar vilja segja honum og hvaða gögn og upplýsingar þeir vilja afhenda honum. Að þessu leyti er starfshópurinn ekki í sömu stöðu og t.d. rannsóknarnefnd Alþingis.

Við þessar aðstæður hefur starfshópurinn stundum verið takmarkaður við að spyrja með almennum hætti, s.s. hvernig hafi verið staðið að framkvæmdum á þessum tíma. Þegar skýr svör hafa ekki fengist hefur starfshópurinn ekki verið í stöðu til að afla þeirra, sér í lagi meðan sakamálið er enn í gangi. Þá hefur starfshópurinn þurft að reiða sig á opinber gögn

og upplýsingar án þess að geta metið sumar frumheimildir sjálfur. Starfshópurinn fékk þó ýmis gögn frá Elíasi.

Þá bætist við, eins og gerð er grein fyrir í fyrstu köflunum að langan tíma tók að fá gögn og upplýsingar í upphafi, takmarkað liggur fyrir af skriflegum gögnum og óvissu gætir um ýmis atriði. Enn fremur hefur verið vísað á einkaaðila, þ.e. verkfræðistofuna en Náttúruhamafaratrygging fól henni framkvæmd verksins, um hvernig samskiptum við stjórnvöld var háttað, t.d. hvaða opinberi aðili veitti þeim leyfi til að fara inn á svæðið og vinna að sprungufyllingunni og hvernig var staðið að þeirri ákvörðun. Vegna sakamálsins hefur þó ekki þótt rétt að afla þessara upplýsinga beint frá einkaaðilunum en sem fyrr segir hafa fimm einstaklingar réttarstöðu sakbornings samkvæmt fréttum.

Með skírskotun til framangreinds **áréttar** starfshópurinn ábendingu sína í 1. kafla um að tekið verið til skoðunar að *treysta starfsgrundvöll starfshóps* á borð við þennan, s.s. varðandi *rannsóknarheimildir og réttarstöðu aðila*, verði ekki farin sú leið að koma á fót sambærilegu úrræði við rannsóknarnefnd Alþingis eða nýta þann aðila í framtíðinni.

14.1.5 Að hverjum og hverju hefur skoðunin beinst?

Að framangreindu virtu hefur starfshópurinn afmarkað skoðun sína við aðkomu embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum, þar undir aðgerða- og vettvangsstjórn, og embættis ríkislögreglustjóra, sem eru viðbragðsaðilar, að aðdragandanum að atburðinum en, sem fyrr segir, teljast hvorki Náttúruhamfaratrygging Íslands né verkfræðistofan og verktakinn til viðbragðsaðila og skoðun starfshópsins lýtur ekki að einstaklingum.

Með þetta í huga og að teknu tilliti til þess sakamáls sem er enn til meðferðar hefur starfshópurinn ákveðið að taka til nánari skoðunar hvernig ákvörðunum um og verklagi í tengslum við aðkomu verktaka að svæðinu á þessum tíma var háttað á grundvelli þeirra almennu og takmörkuðu upplýsinga sem liggja fyrir. Að öðru leyti verður það vera verkefni annars aðila, s.s. rannsóknarnefndar Alþingis, að upplýsa nánar um málsatvik, t.d. eftir að meðferð sakamálsins lýkur, verði niðurstaðan að því loknu að enn sé þörf á að upplýsa um tiltekin atriði.

14.1.6 Áhersla á lærdóm en ekki mat á gáleysi

Nálgun starfshópsins hefur tekið mið af eðli starfsins annars vegar sem hluti af ytri rýni og þess hvaða gögn og upplýsingar liggja fyrir hins vegar. Um mörg atriði liggur, sem fyrr greinir, ekki fyrir hjá starfshópnum nákvæmlega hvernig var í pottinn búið í tilviki framkvæmdanna við Vesturhóp 29 eða almennt séð á þessum tíma. Þegar svo háttar til hefur starfshópurinn afraðið engu að síður að koma ákveðnum sjónarmiðum á framfæri eða almennum ábendingum. Er það gert með það í huga að unnt sé að *draga lærdóm af þessum atburði* óháð því hvort fyrir liggi með óyggjandi hætti hvernig var staðið að málum. Í því felst að ekki er fullyrt hvernig staðið var að málum þegar óvissu gætir um atriði þótt ákveðnum sjónarmiðum eða almennum ábendingum sé komið á framfæri. Hafi verið gætt að þeim atriðum er það jákvætt. Hafi það ekki verið gert er tilefni til þess að gera það í framtíðinni. Starfshópurinn telur að unnt sé að draga lærdóm af atburðinum og því hvernig var almennt staðið að málum á þessum tíma þótt ekki sé unnt að fullyrða í öllum tilvikum miðað við fyrirliggjandi gögn og upplýsingar nákvæmlega hvernig var staðið að málum við framkvæmdirnar að Vesturhóp 29. Í þessu sambandi minnir starfshópurinn einnig á að embætti lögreglustjórans og ríkislögreglustjóra fengu drög að skýrslunni til yfirlestrar m.a. til að benda á rangfærslur en eðli málsins samkvæmt náði það einnig til þeirrar umfjöllunar sem er að finna í þessum kafla.

Starfshópurinn leggur *ekki mat á gáleysi*, þ.e. starfshópurinn hefur ekki lagt mat á hvort einstakar ákvarðanir eða athafnir hafi verið gáleysislegar. Starfshópurinn er meðvitaður um að almennt var ekki ráðist í jarðkönnun með t.d. jarðsjá eða jarðsjárðróna á þessum tíma og hefur verið byggt á því að þeir aðilar sem komu að þessum málefnum hafi ekki séð fyrir eða gert sér grein fyrir hættunni. Starfshópurinn leggur ekki mat á það.

Áhersla starfshópsins er, sem fyrr segir, á að draga lærdóm af atburðinum og aðdraganda hans til framtíðar litið með það fyrir augum að staðið verði öðruvísi að málum framvegis í þeirri von um að draga úr líkum á því að sambærilegir atburðir eigi sér stað en ekki að leggja mat á hvort háttsemi viðbragðsaðila hafi verið saknæm. Þegar komið er á framfæri ábendingum og lærdómur dreginn felst ekki í því að það hvernig var staðið að málum hafi verið gáleysislegt í ljósi þess sem lá fyrir á þeim tíma heldur aðeins að æskilegt sé að standa að þessum málum með öðrum hætti eftirleiðis í ljósi þess sem nú liggur fyrir. Er það enda hlutverk starfshópsins að rýna aðgerðir og koma með ábendingar um það sem betur mætti fara en ekki að leggja mat á sök viðbragðsaðila.

14.2 Lagagrundvöllur framkvæmdanna við Vesturhóp 29

Náttúruhamfaratryggingu Íslands er skylt að váttryggja gegn beinu tjóni af völdum náttúruhamfara, þ.e. eldgoss, jarðskjálfta, skriðufalla, snjóflóða og vatnsflóða, sbr. 1. og 4. gr. laga nr. 55/1993 um Náttúruhamfaratryggingu Íslands, en áður hét stofnunin Viðurlagatrygging Íslands. Váttryggt tjón er nánar skilgreint í 2. gr. reglugerðar nr. 770/2023 um Náttúruhamfaratryggingu Íslands.

Náttúruhamfaratrygging Íslands lét tjónameta húsið að Vesturhópi 29 í Grindavík 28. nóvember 2023 að viðstöddum eiganda. Var farið inn á svæðið í fylgd björgunarsveitarmanna og samhæfingar- og stjórnstöð var höfð með í ráðum. Í framhaldinu fékk Náttúruhamfaratrygging þær upplýsingar að sprunga væri undir húsinu og væri hún ótrygg með tilliti til öryggis hússins. Var húsið skráð varasamt og þeim upplýsingum deilt með almannavörnum 29. nóvember s.á. Jafnframt var sendur listi yfir hættuleg hús á lögregluna á Suðurnesjum 30. nóvember en þar er vísað til Víkurhópar 29. Ekki er ljóst hvort þar sé um misritun að ræða eða hvort vísunina hafi átt að vera í það hús á þeim lista.

Náttúruhamfaratryggingu ber lögum samkvæmt að reyna að takmarka tjón en í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 55/1992 um Náttúruhamfaratryggingu Íslands segir:

„Hafi váttryggingaratburð borið að höndum tekur stofnunin afstöðu til þess hvort gera þurfi sérstakar ráðstafanir til björgunar váttryggðra muna eða til að hindra frekara tjón. Slíkar ráðstafanir skulu, svo sem kostur er, gerðar í samvinnu við almannavarnir.“

Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að það feli ekki í sér efnisbreytingu frá 11. gr. eldri laga nr. 88/1982 um Viðurlagatryggingu Íslands en þar sagði:⁹⁸

„Hafi bótaskyldur tjónsatburður gerst, skal stjórnin ákveða, hverjar séu nauðsynlegar ráðstafanir til björgunar tryggðum verðmætum og til að hindra frekara tjón á þeim. Stofnunin skal bera kostnað af slíkum aðgerðum. Aðgerðir þessar skulu, svo sem kostur er, framkvæmdar í samvinnu við Almannavarnir og aðra aðila, sem með slík mál hafa að gera.“

⁹⁸ 115. löggj.þ., þskj. 133 - 127. mál.

Sambærilega reglu var að finna í 11. gr. enn eldri laga nr. 52/1975 um Viðurlagatryggingu Íslands. Í athugasemdum við ákvæðið kom fram að það þarfnist ekki skýringar.⁹⁹

Af 1. mgr. 13. gr. laga nr. 55/1992 leiðir að Náttúruhamfaratryggingu ber að hafa samráð við „almannavarnir“ án þess að það sé skilgreint nánar. Í eldri lögum var vísað til Almanna- og Almannavarna með stórum staf en það bendir til að átt hafi verið við stofnunina. Í eldri lögum var að auki vísað til „annarra aðila sem með slík mál hafa að gera“. Ekki er víst hvort vísun til „almanna- og Almannavarna“ með litlum staf í núgildandi ákvæði nái jafnframt til „annarra aðila sem með slík mál hafa að gera“ eins og í eldra lagaákvæði.

Að neðan verða rakin samskipti sem Náttúruhamfaratrygging átti við ýmsa aðila áður en ráðist var í framkvæmdirnar. Ekki virðist hafa legið ljóst fyrir hvernig stofnunin ætti að bera sig að þessu leyti í þessum viðburði en hún tók dæmi á fundi með starfshópnum um hvernig þessu háttar venjulega. Í dæminu var nefndur atburður þar sem Náttúruhamfaratrygging á samskiptum við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra þar sem grafa þarf í sundur veg vegna flóðs.

Að virtu tvíræðni orðalagsins í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 55/1992 og þess hvernig samskiptum var háttað í þessu tilfelli kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *tilefni kunni að vera til að skerpa á orðalagi lagaákvæðisins* þannig að ótvírætt verði hvernig Náttúruhamfaratrygging eigi að bera sig að þegar framkvæmdir eiga sér stað á hættusvæði.

Samkvæmt svari Náttúruhamfaratryggingar til starfshópsins 5. nóvember 2025 voru framkvæmdirnar við Vesturhóp 29 þær einu sem voru gerðar á grundvelli 13. gr. laganna og um hafi verið að ræða eina staðinn í bænum þar sem matsmenn hefðu bent á að húseign gæti orðið fyrir verulegu tjóni ef ekki yrði fyllt í sprungu sem lá undir húsinu.

Verður nú gerð nánar grein fyrir aðdragandanum að verkinu, slysinu, eftirmálum þess sem og undangenginni atburðarás áður en vikið verður að nokkrum álitaeftum.

⁹⁹ 96. löggj.þ., 1974-1975, þskj. 513 – 258. mál.

14.3 Málsatvik

14.3.1 Aðdragandi að vinnu við húsið Vesturhóp 29

Lýsing á aðdraganda og slysinu byggir einkum á skýrslu Vinnueftirlitsins og svörum Náttúruhamfaratryggingar Íslands sem og öðrum gögnum og almennum upplýsingum sem starfshópurinn hefur. Efalaust liggja frekari upplýsingar fyrir í þeirri sakamálarannsókn sem hefur farið fram.

Við jarðskjálftana 10. nóvember 2023 hafði myndast djúp sprunga sem opnaðist í gegnum bæinn og stóð húsið að Vesturhóp 29 við hana. Náttúruhamfaratrygging Íslands kvaddi til matsmenn sem mátu eignina hinn 28. nóvember 2023.

Samkvæmt Náttúruhamfaratryggingu var stofnunin í sambandi við Grindavíkurbæ um húsið, hættur og hvernig ætti að standa að verkinu. Grindavíkurbær hafi vísað á þjónustumiðstöð almannavarnadeildar en hún hafi haft takmörkuð svör.¹⁰⁰ Vettvangsstjórn hefði síðan bent á sérfræðing sem væri við störf á svæðinu. Stofnunin hafði gildan rammisamning við þá verkfræðistofu sem sérfræðingurinn starfaði hjá. Var óskað eftir úttekt á því hvort sprungufylling væri framkvæmanleg við húsið. Sérfræðingurinn hefði farið á vettvang og lagt mat á hvort og þá hvernig væri unnt að vinna verkið. Sérfræðingurinn sendi stofnuninni tillögu sem og hvaða fyrirtæki myndi annast verkið sem hefði byggt á því að það réði yfir þeim tækjabúnaði sem ráðlagt væri að nota. Náttúruhamfaratrygging óskaði eftir því 4. desember 2023 að verkfræðistofan tæki verkið að sér og kom samdægurs tillaga um hvernig ætti að standa að verkinu.

Nánar tiltekið sendi Náttúruhamfaratrygging tölvubréf kl. 14:43 hinn 4. desember 2023 til verkfræðingsins þar sem sagði m.a.:

„Bið þig að kanna með að fylla í sprungu við gaflinn á þessari húseign.

Áður en verkið hefst þarf að vera búið að hafa samband við húseiganda, en við gerum ráð fyrir að sjá um það þegar fyrir liggur hvenær þetta gæti orðið.

Heyrum frá þér með þetta og ef þú veist um sambærileg tilvik um húseignir, þar sem mikilvægt er að gera ráðstafanir, máttu gjarnan láta okkur vita.“

¹⁰⁰ Skýrsla Vinnueftirlitsins október 2024.

Svar barst frá verkfræðingnum sama dag kl. 14:51 þar sem sagði m.a.:

„Já það er vél [frá öðru verktakafyrirtæki en að lokum vann verkið] að klára fyllingu og styrkingu á [X] sem er þarna við hliðina. Þannig að það liggur beinast við að sú grafa fari í þetta mál, hann getur hafist handa hvenær sem er þannig biðjið endilega eigandann að ákveða tíma sem hentar.“

Svar barst á ný frá verkfræðingnum sama dag kl. 17:10. Þar sagði m.a.:

„Leit við í Vesturhópi áðan, þar eru aðstæður þannig að allur gaflinn er á lofti, um 4 m djúp hola undir. Það gengur alveg að grafa frá þessu og koma fyllingu undir, en það þarf að þjappa hana með víbrósleða á gröfuarmi, einn af verktökunum sem er að vinna í þessum sprungum er með svoleiðis búnað. Að lokum þyrfti líklega að steypa undir það sem ekki er hægt að koma þjöppu að. [/] Biðjið viðkomandi húseiganda um að tilnefna tíma í skoðun.“

Náttúruhamfaratrygging svaraði kl. 17:26 að þau myndu hafa samband við tjónþola og láta verkfræðinginn vita og mögulega myndu starfsmenn stofnunarinnar kíkja á staðinn þegar þetta færi af stað.

Morguninn eftir, þ.e. 5. desember, var húseiganda sent tölvubréf í framhaldi af samtali hans við Náttúruhamfaratryggingu. Þar sagði m.a.:

„Ástæðan fyrir því að áformað er að fylla í sprungu við gafl hússins að Vesturhópi 29 er til að koma í veg fyrir að frekara tjón verði á eigninni. Okkur ber að gera viðeigandi ráðstafanir til að forða frekara tjóni. Ég óska því eftir staðfestingu þinni á því að þú sért samþykkur því að fyllt verði upp í sprungu við gafl hússins að Vesturhópi 29.“

Tæpum tveimur klukkustundum síðar barst svar um að húseigandinn samþykki að gjótan verði fyllt.

Samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum virðist sem tveir verkfræðingar og Lúðvík fóru á staðinn fyrir jólafrí og skoðuðu aðstæður og lögðu upp hvernig verkið skyldi unnið. Samkvæmt skýrslu Vinnueftirlitsins var ekkert skriflegt áhættumat unnið.

Í svari Náttúruhamfaratryggingar til starfshópsins kemur fram að eftir stofnunin óskaði eftir því að verkfræðistofan tæki verkið að sér hafi hún ekki haft nein afskipti af verkinu eða óskað eftir því að það yrði unnið á tilteknum tíma. Stofnunin sé ekki á vettvangi en gerð sé krafa um að þeir sem vinna verk fyrir hana hafi í gildi virkt áhættustjórnunarkerfi og leggi mat á öryggi á vettvangi. Þegar aðila er falið að framkvæma verk felist í því greining á áhættu í samræmi við eigin öryggisstjórnunarkerfi. Samningur hefði verið á milli stofnunarinnar og verkfræðistofunnar en ekki hefði verið gerður sérstakur samningur við verktakann sem verkfræðistofan hefði fengið í verkið.

Samkvæmt Náttúruhamfaratryggingu hafði stofnunin ekki frekari afskipti af verkinu, hlutaðist ekki til um það eða rak á eftir því þar sem stofnunin hefði talið að aðgengi og áhættumat í Grindavík væri ekki í þeirra höndum. Stofnunin hefði talið að verkið væri í réttu ferli. Verkfræðistofan réð síðan verktakann og skipulagði framkvæmd þess en Náttúruhamfaratrygging greiddi fyrir verkið.¹⁰¹ Svo virðist sem ekki liggi fyrir skriflega hjá stofnuninni nánari lýsing á verkinu en í tölvubréfunum 4. desember 2023.

Verklagi við verkið og aðstæðum á slysstað er nánar lýst í skýrslu Vinnueftirlitsins. Þar kemur m.a. fram að sprungan hafi náð við og undir sökkul hússins. Vegna þess hefði ekki verið hægt að fylla í hana og nota jarðvegsdúk. Þess í stað var hugmyndin að fylla undir að sökklinum og húsinu. Útfærslan væri ekki hugsuð sem endanlega lausn.

Í svari Náttúruhamfaratryggingar við þeirri spurningu hvort stofnuninni hefði verið kunnugt um hvort áhættugreining hefði legið fyrir áður en ráðist hefði verið í verkið var vísað til upplýsinga um að nota skyldi þjöppu á gröfuarmi við verkið til að tryggja öryggi þeirra sem því myndu sinna sem og að í tjónamatskerfi stofnunarinnar væri skráð að matsmaðurinn sem kom á vettvang 28. nóvember 2023 hefði einnig framkvæmt eigið áhættumat sem hann hefði unnið eftir verklagi sinnar verkfræðistofu.

Í svari Náttúruhamfaratryggingu við spurningu um hvernig staðið hefði verið að ákvarðanatöku og mati á nauðsyn þess að vinna verk, þ. á m. þetta tiltekna verk, kemur

¹⁰¹ Skýrsla Vinnueftirlitsins október 2024.

fram að matsmenn hefðu upplýst á fundi 28. nóvember 2023 að nauðsynlegt væri að fylla upp í sprungu til að tryggja öryggi og draga úr líkum á frekara tjóni. Ákvörðun um að vinna verkið hefði verið tekin í framhaldi af samskiptum við Grindavíkurbæ og þjónustumiðstöð, og að undangenginni vettvangsskoðun sérfróðs aðila. Náttúruhamfaratrygging hefði ekki nánari upplýsingar um tímasetningu á framkvæmd verkefnisins. Á þessum tíma hefði Grindavík og nágrenni verið undir umsjón og stjórn lögreglustjórans á Suðurnesjum sem hefði tekið ákvörðun á hverjum tíma um hvort heimilt væri að fara inn á svæðið. Almennt væri mat á nauðsyn verka á grundvelli 1. mgr. 13. gr. laga nr. 55/1992 unnið í samvinnu við almannavarnadeild og með aðkomu sérfróðra matsmanna þar sem tjóni væri forgangsraðað til að tryggja björgun verðmæta og forða frekara tjóni. Ítrekað var að stofnunin hefði ekki sett fram óskir um sérstaka tímasetningu á því hvenær verkið skyldi unnið.

Í tölvubréfi Náttúruhamfaratryggingar 29. nóvember 2023 hafði stofnunin komið þeim upplýsingum á framfæri við almannavarnadeild að m.a. við Vesturhóp 29 væri hús sem væri hættulegt að vera í að mati matsmanna en þar sagði:

„Vesturhóp 29, þar er varasamt að vera í kringum húsið þar sem það er allt í sprungum og líklega hættulegt að vera inni í enda hússins að mati matsmanna.“

Í febrúar 2024 gerðu matsmenn matsgerð sem byggði á tjónaskoðuninni 28. nóvember 2023. Niðurstaða tjónaskoðunar var:

„Djúp sprunga undir vesturgafli, stofu, sólpalli, svefnherbergi og baðherbergi líklegast.

Það er mat matsmanna að áætlaður viðgerðakostnaður sé umfram váttryggingafjárhæð.“

14.3.2 Slysið og leitin

Starfsmenn verktakafyrirtækisins hófu störf við Vesturhóp 29 hinn 8. janúar 2024 og höfðu því unnið í tvo daga þegar slysið varð. Upphaflega átti að nota áfastan „víbrósleða“, svo ekki þyrfti að fara út úr tækjum við vinnuna en hann hafði bilað daginn áður og vann Lúðvík því á jarðvegsþjöppu. Samkvæmt svari Náttúruhamfaratrygginga til starfshópsins var stofnuninni ekki kunnugt um breytingar á verklagi.

Lúðvík vann að lokafrágangi verksins við yfirborðsþjöppun á jarðvegi. Samstarfsmaður hans sá um að sækja efni á vörubíl. Nýbúið var að losa einn farm en ákveðið var að sækja meira til öryggis. Lúðvík var því einn þegar slysið átti sér stað. Mennirnir sem unnu verkið höfðu orðið varir við að jarðvegurinn hefði sigið örlítið en ekki talið það óeðlilegt.

Talið er að jörðin hafi skyndilega opnast og Lúðvík hafi fallið ofan í sprungu á milli kl. 9:30 og 10:00 að morgni 10. janúar 2024. Um tíu leytið tilkynnti samstarfsmaður hans hjá verktakafyrirtækinu til Neyðarlínunnar að maðurinn hefði að öllum líkindum fallið í sprungu.

Um svipað leyti kom starfsmaður verkfræðistofunnar og í framhaldinu var útvegaður búnaður og sigið ofan í sprunguna með björgun í huga. Jarðvegsþjappa, sem unnið hafði verið á, var ofan í holunni en Lúðvík var hvergi sjáanlegur. Mikið holrými kom í ljós undir holunni.

Samkvæmt skýrslu Vinnueftirlitsins eru líkindi fyrir því að einn stuðull í berginu hafi losnað og stungist niður og við það myndast holan. Hróga af grjóti og lausu efni var niðri í sprungunni. Jarðvegsþjappan lá um 12 metra fyrir neðan opið en á þeim stað voru um þrír metrar niður á vatn sem talið var vera um 15 metra djúpt.¹⁰² Samkvæmt skýrslu Vinnueftirlitsins var líklegasta skýringin á því að stuðullinn hafi stungist niður samspil gliðunar og að vatn vegna hláku dagana á undan hefði átt greiða leið niður milli stuðla. Ekki var talið líklegt að jarðvegsþjappan, sem unnið var á, hefði beinlínis valdið slysinu. Titringur vegna hennar kynni þó að hafa hjálpað til við að hreinsa burt laust efni milli stuðlanna. Í öllu falli hefði stuðullinn sem féll hangið tæpt.¹⁰³

Fjölmennt lið viðbragsaðila kom á vettvang til að leita að Lúðvíki. Daginn eftir þurfti að víkka op sprungunnar sem þótti nokkuð þröngt. Tveimur dögum eftir slysið, þ.e. 12. janúar, var leit hætt að manninum þar sem lögreglustjórinn taldi ekki forsvaranlegt að senda sigmenn niður í djúpa sprunguna vegna þeirrar áhættu sem í því fælist.

Lúðvík hefur ekki fundist. Hann lét eftir sig kærustu, fjögur börn, eitt barnabarn og systkini.

¹⁰² Skýrsla Vinnueftirlitsins október 2024.

¹⁰³ Skýrsla Vinnueftirlitsins október 2024.

Þegar slysið átti sér stað var staðan sú, eins og það er orðað í fundargerð ríkislögreglustjóra 10. janúar um ákvörðun um gildandi áhættumat og aðgerðir:

„Í dag eru engar takmarkanir í gildi varðandi aðgengi íbúa eða fyrirtækja að Grindavík og Svartsengi. Lögreglustjóri og Almannavarnadeild hafa þó beint þeim tilmælum til almennings að dvelja ekki í Grindavík.“

14.3.3 Viðbrögðin í framhaldinu

14.3.3.1 Brottflytningur

Eins og nánar er rakið í síðasta kafla um brottflytning, þ.e. 13. kafla, vann almannavarnadeild ríkislögreglustjóra áhættumat í framhaldi af slysinu þar sem áhættan við dvöl fólks í Grindavík var metin *óásættanleg*. Í fundargerð ríkislögreglustjóra 11. janúar 2024 um gildandi áhættumat og aðgerðir kom m.a. fram að undanfarið hefði þeim tilmælum verið beint til íbúa að dvelja ekki í Grindavík og þeir sem færu þangað gerðu það á eigin ábyrgð. Síðan sagði:

„Slíkt hefur verið talið meðalhóf en út frá áhættumatinu er það ekki talið ásettanlegt lengur.“

Þá var talin þörf á að ráðast í jarðkönnun.

Samhliða uppfærði Veðurstofan hættumatskort sitt þar sem *hætta í tengslum við skyndilega opnun á sprungum var metin meiri* þótt *heildarhættan* fyrir Grindavík væri áfram metin *með sama hætti*, þ.e. *töluverð*. Í því sambandi vísast til 9. kafla um hættumöt Veðurstofunnar en heildarhættan er heildarniðurstaða á einstökum hættupáttum. Þótt einstakur hættupáttur sé metinn meiri þarf það að ekki að þýða að heildarhættan breytist samkvæmt útreikningnum.

Á grundvelli þessara upplýsinga ákvað ríkislögreglustjóri að mæla fyrir um brottflytning úr bænum 13. janúar sem átti að taka gildi 15. janúar og vara í þrjár vikur. Sú ákvörðun var framlengd 4. febrúar og voru fyrirmælin felld niður 18. febrúar. Voru þetta einu ákvarðanir ríkislögreglustjóra um brottflytning á grundvelli 24. gr. almannavarnalaga í atburðarásinni en í því felst að ríkislögreglustjóri tók yfir stjórn á aðgengi að bænum sem allajafna er í

höndum lögreglustjórans á Suðurnesjum á hættustundu, sbr. 23. gr. og 2. gr. b almannavarnalaga. Svo varð að eldgos hófst 14. janúar og lögreglustjórinn rýmdi bæinn með vísan til sinna valdheimilda en ákvörðun um brottflutning tók gildi í beinu framhaldi. Var síðan ráðist í jarðkönnun á bænum. Aftur varð eldgos 8. febrúar.

Í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 30. maí 2025 til starfshópsins segir m.a. að í tengslum við björgunarstarf við Vesturhóp 29 hafi orðið ljóst hversu mikil óvissa væri um ástand jarðvegs innan þéttbýlis Grindavíkur. Talið hafi verið að ástandið kynni að vera með þeim hætti að mun meiri og ógreinilegri áhætta væri til staðar og á mun fleiri stöðum en áður hefði verið talið.

Ákvörðun ríkislögreglustjóra um að falla frá fyrirmælum um brottflutning 18. febrúar byggði, samkvæmt svari almannavarnadeildar 30. maí 2025, á nýju áhættumati deildarinnar vegna sprunguhættu þar sem áhættan fyrir dvöl og starfsemi í Grindavík var metin ásættanleg, sérstaklega með hliðsjón af þeim mótvægisaðgerðum sem gripið hefði verið til. Þá hefði verið búið að jarðskoða hluta jarðvegs með jarðsjám og greina hluta þeirra gagna. Á grundvelli þeirra upplýsinga hefðu vegir, götur og svæði verið metin eftir því hvort þau væru tæk fyrir umferð fólks og bifreiða og hættuleg svæði girt af.

Í framhaldinu ákvað lögreglustjórinn að heimila íbúum Grindavíkur og þeim sem þar starfa að dvelja og starfa í bænum allan sólarhringinn.

14.3.3.2 Vinna við sprungur o.fl.

Eftir slysið var öll sprunguvinna sett í bið og lögreglu falið að fylgja því eftir, eins og fram kemur í fundargerð vegna stöðufundar aðgerða- og vettvangsstjórnar 11. janúar, og færslu í aðgerðagrunni 10. janúar.

Samkvæmt fundargerð vegna stöðufundar aðgerða- og vettvangsstjórnar 22. janúar var rætt um á fundi þann dag að setja *öryggiskröfur* fyrir verktaka sem væru að vinna við sprungur. Samhæfingar- og stjórnstöð myndi boða verktaka á fund.

Á fundi starfshópsins með lögreglustjóranum 14. október 2025 var m.a. spurt um hvort öryggiskröfur hefðu verið settar fyrir verktaka fyrir framangreint tímamark. Ekki fengust skýr svör um það og var tekið fram að það yrði að kanna.

Í svari Náttúruhamfaratryggingar til starfshópsins kemur m.a. fram að stofnunin sé ekki með sérstakt verklag á tjónsstað þar sem aðilar sem vinna verk fyrir stofnunina geri það á grundvelli eigin mats á öryggi á vettvangi. Vegna þess var ekki um að ræða verklag sem breyttist eftir slysið að öðru leyti en að stofnunin beindi almennum tilmælum til allra að gæta ýtrustu varkárni við störf á svæðinu.

Af svörum embættis lögreglustjórans verður ráðið að farið hafi verið að vinna áhættumat fyrir verkþætti. Þá hafi öryggisstjóri verið tilnefndur.

14.4 Niðurstaða Vinnueftirlitsins

Athugun Vinnueftirlitsins beinist, sem fyrr segir, að vinnuveitendum þegar vinnuslys verða. Vinnueftirlitið taldi að rekja mætti slysið m.a. annars til:

„Fullnægjandi áhættumat, þar á meðal í skriflegu formi, fyrir verkið lá ekki fyrir. Meðal annars um jarðfræðilegar aðstæður á því svæði sem um ræðir og hvernig hægt væri að haga vinnu á svæðinu að teknu tilliti til aðstæðna og þannig að öryggi starfsfólks væri ekki stefnt í hættu. Að áliti Vinnueftirlitsins hefði verkfræðistofan í ljósi aðkomu hennar að verkinu átt að hlutast til um gerð slíks áhættumats. Að sama skapi hefði verktakinn sem um ræddi átt að undirgangast það áhættumat eða vera sjálfur með fullnægjandi áhættumat.“¹⁰⁴

Í skýrslu Vinnueftirlitsins kemur fram að stofnunin geti ekki fullyrt hvernig kynning á hættum og verklagi hefði verið háttað eða eftirfylgni með því. Vinnueftirlitið ítrekaði að sú kynning hefði þó átt að byggja á áhættumati að undangenginni ítarlegri greiningu á hættum á svæðinu og hvernig unnt væri að takmarka þær með tilliti til öryggis starfsfólks en á það hefði skort.¹⁰⁵ Í lok skýrslunnar segir svo:

„Þegar verk eru áhættumetin þá ætti fyrsta spurning alltaf að vera hvort algjörlega nauðsynlegt sé að framkvæma tiltekið verk sem hefur hættur í för með sér.“¹⁰⁶

¹⁰⁴ Skýrsla Vinnueftirlitsins október 2024.

¹⁰⁵ Skýrsla Vinnueftirlitsins október 2024.

¹⁰⁶ Skýrsla Vinnueftirlitsins október 2024.

14.5 Undanfarandi atburðarás

Til að leggja mat á þátt stjórnvalda í þeirri atburðarás sem leiddi til slyssins verður að líta til undangenginna atburða og þeirra aðstæðna sem voru í Grindavík á þeim tíma.

Eins og áður hefur komið fram hófst jarðskjálftahrina 25. október 2023 við Sundhnúkagíga sem hélt áfram næstu daga og jókst upp úr miðnætti 9. nóvember s.á. Grindavíkurbær var síðan rýmdur 10. nóvember vegna þess að 15 km langur kvikugangur hafði myndast sem náði undir bæinn. Sprungur höfðu myndast innan sem utan þéttbýlisins Grindavíkur sem og umsvifamikill sigdalur í gegnum hluta bæjarins og hafði land í vesturhluta byggðarinnar sigið allt að 1,0 metra. Náttúruhamfaratrygging Íslands mat tjónið á marga milljarða króna.

Eins og fram kemur í svari Veðurstofunnar til starfshópsins var um fordæmalausan atburð að ræða. Bæði hafði myndast kvikugangur undir Grindavík og jarðskjálftahrinan var svo kröftug og áköf að hún var án fordæma.

Bærinn var rýmdur aftur 14. nóvember en í þetta sinn vegna hættu vegna brennisteinsdíoxíðs í loftinu. Í framhaldinu var Grindavík lokað en íbúar og starfsmenn fyrirtækja fengu að vitja og huga að eignum sínum. Veðurstofan benti á 17. nóvember að sigdalurinn hefði sigið um 3-4 cm milli daga nærri miðju sigdalsins í Grindavík. Í byrjun desember hélt áfram að draga úr skjálftavirkni og landris var stöðugt. Eldgos varð síðan 18. desember. Samkvæmt Veðurstofunni var fjarlægðin frá gossprungunni að syðri enda Grindavíkur tæpir 5 km. Veðurstofan benti á að kvikugangurinn hefði náð um 15 km frá Kálfafellsheiði í norðri og út í sjó suðvestan við Grindavík en það þýddi að kvikan hefði náð undir allt þetta svæði.

Lögreglustjórinn bannaði alla umferð og viðveru í Grindavík 20. desember en eftir að Veðurstofan gaf út nýtt hættumatskort var íbúum, starfsmönnum fyrirtækja og þeim sem aðstoða íbúa heimilt að dvelja í bænum frá kl. 7:00 til 16:00 á daginn. Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 20. desember kom fram, í tengslum við það að ekki væri æskilegt að börn væru í bænum, að sprungur gætu reynst víðsjárverðar. Gosinu lauk 21. desember og daginn eftir ákvað lögreglustjórinn að heimila Grindvíkingum að dvelja allan sólarhringinn í bænum.

Almannavarnastigið var *hættustig* vegna eldgoss 22. desember til 14. janúar.

Undir lok desember og í byrjun janúar benti Veðurstofan á að líkurnar á öðru kvikuhlaupi ykjust með hverjum deginum en rifjað var upp að kvikuhlaup endi ekki alltaf í eldgosi.

Samkvæmt hættumatskorti Veðurstofunnar 5. janúar 2024 var Grindavík metin í „töluverðri hættu“ með hættuþættina jarðskjálftar, sprungur, hraunflæði og sprunguhreyfingar. Þá var varað við eldgosavá.

Sama dag áréttaði lögreglustjórinn að Grindvíkingum væri heimilt að dvelja þar en það væri varhugavert og þeir sem færu inn á hættusvæði gerðu það á eigin ábyrgð.

Á þessum tíma fór gisting í heimahúsum jafnframt að aukast og gert var ráð fyrir því á stöðufundi aðgerða- og vettvangsstjórnar 8. janúar að töluvert að fjölskyldufólki kæmi helgina eftir. Eins og fram kemur í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra til starfshópsins 30. maí 2025 voru margvíslegar framkvæmdir og viðgerðir í gangi í Grindavík á þessum tíma á forræði og framkvæmd mismunandi starfseininga.

Í fréttum 9. janúar varaði sviðsstjóri almannavarnasviðs við að sá tímapunktur færi að nálgast að það gysi og þeir sem væru í Grindavík yrðu að vera undir það búnir að þurfa að rýma með skömmum fyrirvara.

Í fundargerð vegna stöðufundar aðgerða- og vettvangsstjórnar 10. janúar kemur fram að vel gangi í framkvæmdum, töluvert líf sé í bænum, veitingarekstur sé kominn í gang og útgerðin sé í fullri virkni. Virðist því hafa stefnt í að fleiri kæmu í bæinn, þ. á m. fjölskyldufólk, fyrir banaslysið. Eftir banaslysið var bærinn hins vegar rýmdur, þ.e. 14. janúar, vegna eldgoss og frá 15. janúar til 19. febrúar voru í gildi fyrirmæli ríkislögreglustjóra um brottflutning m.a. vegna hættu vegna skyndilegrar opnunar sprungna og nauðsynjar þess að jarðkanna bæinn, eins og áður kom fram.

14.6 Hver tekur ákvörðun um að hleypa verktökum inn?

Sú spurning vaknar hver tók eða á að taka ákvörðun um hvort verktakar megi vinna á hættusvæði, þ.e. svæði þar sem aðgangstakmarkanir eru við lýði. Á það bæði við almennt um framkvæmdir á þessum tíma sem og sérstaklega framkvæmdirnar við Vesturhóp 29.

Af fundi starfshópsins með þáverandi lögreglustjóra 7. janúar 2025 mátti skilja það svo að viðhorf hans væri að verðmætabjörgun hefði í reynd verið skipulögð af hálfu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra eða samhæfingar- og stjórnstöðvar. Í svari embættis lögreglustjórans 18. ágúst s.á. sagði einnig að framkvæmd verðmætabjörgunar íbúa í Grindavík hefði verið skipulögð af almannavarnadeild en niðurstaðan lögð fyrir aðgerðastjórn. Af svari almannavarnadeildar varð á hinn bóginn ráðið að hún hefði séð um söfnun og miðlun upplýsinga og gert greiningu og sviðsmyndir en ákvarðanir og endanlega tilhögunin hefði verið í höndum lögreglustjórans með vísan til 11. gr. almannavarnalaga. Af þessu tilefni óskaði starfshópurinn eftir nánari skýringum á ólíkum áherslum í svörum á fundi með embætti lögreglustjórans 14. október 2025. Var þá svarað að ábyrgð á ákvörðunum væri embættis lögreglustjórans. Ástæða þess að þetta er rakið er sú að á fyrri fundinum virtist mega skilja þáverandi lögreglustjóra á þann veg að hið sama hefði átt við um framkvæmdir í bænum. Þannig hefði embætti lögreglustjórans í reynd ekki tekið ákvarðanirnar en það var þó ekki ótvírætt, sbr. það sem sagði hér að framan um að niðurstöður hefðu verið lagðar fyrir aðgerðastjórn. Af svörum almannavarnadeildar var þó ótvírætt að viðhorf hennar væri að ákvarðanirnar væru embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum. Samhengisins vegna skal þess getið að haft var eftir lögreglustjóranum í Heimildinni 2. febrúar 2024 í fréttinni „Aðstandendur eigi ekki að þurfa að berjast fyrir óháðri rannsókn“ að hann hefði verið upplýstur um verkefnið en ákvarðanataka þess hefði hins vegar verið á forræði annarra. Ekki kemur fram á forræði hvers hún hefði verið.

Í janúar 2024 hafði lögreglustjórinn mælt fyrir um ákveðnar aðgangstakmarkanir á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga. Þann 5. janúar var áréttuð sú ákvörðun frá 30. desember 2023 að íbúum væri áfram heimilt að fara í bæinn og dvelja á heimilum sínum en þó var tekið fram að varhugavert væri að dvelja í Grindavík og þeir sem færu inn á hættusvæði gerðu það á eigin ábyrgð. Var Bláa lóninu og Northern Light Inn heimilað að hefja starfsemi á ný að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Til viðbótar fer lögreglustjórinn með stjórn aðgerða í héraði samkvæmt 1. mgr. 11. gr. en í því felst m.a. skipulag björgunar- og hjálparstarfa. Ríkislögreglustjóri hafði ekki á þessum tíma, eins og hann gerði 13. janúar, gefið fyrimæli um brottflutning á grundvelli 24. gr. almannavarnalaga.

Að þessu virtu verður ekki dregin önnur ályktun af almannavarnalögum en að embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum hafi haft það hlutverk að mæla fyrir um aðgangstakmarkanir og skipuleggja björgunar- og hjálparstarf. Hlutverk almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra hafi verið að styðja við lögreglustjóran og samhæfingar- og stjórnstöð hafði síðan ákveðið samhæfingarhlutverk, sbr. 12. gr. Það kom því í hlut embættis lögreglustjóra lögum samkvæmt að ákveða hvort og þá hverjir fengju aðgang að hættusvæði en, sem fyrr segir, var Grindavík ekki opin öllum á þessum tíma þótt hún hafi verið opin m.a. íbúum og starfsmönnum fyrirtækja.

Starfshópurinn hefur engin gögn undir höndum um ákvarðanir um að hleypa verktökum inn í Grindavík í byrjun janúar 2024 og getur því ekki lagt mat á þær. Ekki er fjallað um slíkar ákvarðanir í fréttatilkynningum á þeim tíma sem starfshópurinn hefur undir höndum.

Starfshópurinn hefur heldur ekki nein gögn um hver hafi í reynd tekið ákvörðun um að leyfa verktökunum að fara að Vesturhópi 29 að vinna við húsið, þ.e. inn á hættusvæði sem ekki öllum var heimilað að fara inn á. Með öðrum orðum hvort það hafi verið embætti lögreglustjórans og þar undir aðgerða- og vettvangsstjórn, almannavarnadeild eða samhæfingar- og stjórnstöð eða jafnvel að engin ákvörðun hafi verið tekin í þessu tiltekna tilfelli en viðvera verktakana hafi byggst á almennum fyrirmælum um heimild verktaka að fara í bæinn í þeim erindagjörðum að gera við o.fl. Hafi slík almenn fyrirmæli verið gefin á þessum tíma hefur starfshópurinn ekki afrit þeirra. Enn annar möguleiki er sá að engin ákvörðun hafi verið tekin en verktakar hafi fengið að fara í bæinn í sínum erindagjörðum á grundvelli einhvers konar skilnings um að þeim væri það heimilt.

Eins og áður kom fram hefur starfshópurinn ekki aðgang að færslu í aðgerðagrunni um leitina að Lúðvíki. Þótt starfshópurinn hafi aðgang að öðrum færslum í aðgerðagrunni verður að hafa í huga að um ógrynni færslna er að ræða. Á grundvelli þeirra takmörkuðu upplýsinga sem starfshópurinn hefur undir höndum um banaslysið fannst ekki færsla í fljótu bragði um framangreint. Í því felst að sjálfsögðu ekki að slík færsla kunni ekki að vera meðal þeirra að því er virðist tugi þúsund færslna sem aðgerðagrunnurinn hefur að geyma um atburðarásina í Grindavík. Auðveldast er fyrir þá sem færðu þá færslu í grunninn, hafi það verið gert, að finna hana eða þær.

Á fundi starfshópsins með lögreglustjóranum 14. október 2025 var m.a. spurt um hvernig aðgengi verktaka hefði verið háttað, hvern þeir hefðu talað við og hvort sérstakt leyfi hefði þurft til að fara inn eða hvort öllum hefði verið hleypt inn. Ekki fengust skýr svör um það en tekið var fram að mögulega hefðu verkakar tilkynnt sig eða verið í samskiptum við

aðgerða- eða vettvangsstjórn. Ekki þótti tækt að senda aðra skriflega fyrirspurn á embættið í ljósi þess að það tók rúmlega átta mánuði að fá svar við fyrirspurnarbréfi starfshópsins 10. desember 2023 en það fékkst 18. ágúst 2024.

Starfshópurinn óskaði einnig eftir innsýn annarra í aðgengismál verktaka á þessum tíma. Af hálfu Náttúruhamfaratryggingar Íslands lá ekki fyrir hvernig aðgengismálum hefði í reynd verið háttað, þ.e. við hvern verkfræðistofan og verktakinn hefðu átt í samskiptum við til að vinna á svæðinu í umrætt sinn.

Í ljósi þess að ekki liggur fyrir hvernig aðgengi verktaka að svæðinu hafi í reynd verið háttað eða hver hafi tekið ákvörðun um að hleypa þeim inn, bæði almennt séð og í tilviki framkvæmdanna við Vesturhóp 29, getur starfshópurinn ekki byggt á öðru en því sem leiðir af lögum. Verður því að leggja til grundvallar, sem fyrr segir, að það hafi verið hlutverk embættis lögreglustjórans og þar undir aðgerða- og vettvangsstjórnar, sbr. 11. og 23. gr. almannavarnalaga.

Hafi málum í reynd verið háttað með öðrum hætti s.s. að samskipti hafi aðallega verið við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra eða samhæfingar- og stjórnstöð, sem starfshópurinn hefur engar upplýsingar um að svo hafi verið í reynd, **minnir** starfshópurinn á framangreindar lagareglur um hlutverk embættis lögreglustjórans, þar undir aðgerða- og vettvangsstjórn.

14.7 Var nægileg yfirsýn um hverjir væru að vinna verk á þessum tíma?

Eins og áður er rakið liggja ekki fyrir starfshópnum gögn og upplýsingar um hvort og þá hvaða ákvarðanir hafi verið teknar um aðgengi verktaka að hættusvæðum sem og hver hafi þá tekið þær ákvarðanir.

Eftir því sem starfshópurinn kemst næst skorti miðstýringu eða ut anumhald um hver væri að vinna hvaða verk á hverjum tíma og á hvaða stað. Starfshópurinn hefur þó ekki nægar upplýsingar til að staðfesta það. Ekki er ósennilegt að þeir aðilar sem stóðu að framkvæmdunum við Vesturhóp 29 hafi verið í samskiptum við aðgerða- og vettvangsstjórn eða samhæfingar- og stjórnstöð og þessar einingar jafnvel miðlað upplýsingum sín á milli. Er það í samræmi við það sem var talið verið sennilegt á fundi

með embætti lögreglustjórans 14. október 2025. Starfshópurinn hefur þó hvorki gögn um það eða upplýsingar um hvernig almennt hafi verið staðið að málum á þessum tíma.

Starfshópurinn getur því aðeins sagt að hafi svo verið, að skort hafi á miðstýringu og utanumhald um hverjir væru að vinna hvaða verk á hvaða tíma, er rétt að koma þeim **ábendingum** á framfæri að *fyrir liggja skýrt hver taki ákvörðun um aðgang verktaka og annarra sem komi að verðmætabjörgun að hættusvæði og sú ákvörðun sé skráð og varðveitt í skjalakerfi viðkomandi stjórnvalds á aðgengilegan hátt þannig haldið sé utan um hana. Enn fremur að tryggt sé að fullnægjandi yfirsýn sé um hverjir séu að starfa að hvaða verkum, hvar og hvenær.*

14.8 Lá fyrir áhættumat almannavarnayfirvalda?

Þá kemur til skoðunar hvort ákvörðun um aðgengi að Grindavík á þessum tíma hafi byggst á áhættumati í vá. Eins og fram kemur í 10. kafla er líklegt að Öruggr verkfræðistofa hafi ekki byrjað að vinna áhættumöt fyrir almannavarnadeild ríkislögreglustjóra fyrr en frá vorinu 2024. Aftur á móti benda þær upplýsingar sem verða ráðnar af fundargerðum ráðuneytisins vegna stýrihópsins, þó þær hafi ekki fengist staðfestar skriflega af hálfu almannavarnadeildar, til þess að deildin hafi byrjað að þróa og vinna frumgerð að áhættumati snemma í janúar 2024. Hafi það átt að styðjast við danska fyrirmynd. Aðrar upplýsingar renna stoðum undir þá ályktun. Eins og rakið er í 10. kafla var fyrsta áhættumatið sem starfshópurinn fékk afhent 4. júlí 2024 fyrir utan áhættumatið vegna ákvörðunar um brottflutnings 13. janúar s.á. Þó fékk starfshópurinn ákveðnar upplýsingar um áhættumat í mars til maí 2024 en ekki áhættumötin sjálf. Önnur áhættumöt á fyrri árshelmingi 2024 liggja því ekki fyrir starfshópnum.

Samkvæmt sömu upplýsingum og að framan greinir, sem hafa heldur ekki fengist staðfestar í þeim gögnum sem almannavarnadeild hefur afhent starfshópnum, var frumgerðin af áhættumati almannavarnadeildar prufukeyrð og kynnt á fundi stýrihópsins 9. janúar 2024. Var áhættuskorið hátt, þ.e. mikil áhætta. Frumgerð var því til eða áhættumat var í þróun fyrir þéttbýlið Grindavík á þeim tíma.

Næsta spurning sem vaknar er hvort gert hafi verið áhættumat af hálfu yfirvalda, þ.e. ekki af hálfu verkfræðistofunnar eða verktakans, fyrir aðgengi að og verkið við Vesturhóp 29 en ekki fyrir Grindavík í heild sinni, eins og fjallað er um hér að ofan.

Fyrir liggur að sérfróðir matsmenn skoðuðu húsið 28. nóvember 2023 og var það metið hættulegt eða varasamt. Þeim upplýsingum var komið á framfæri við almannavarnadeild daginn eftir af hálfu Náttúruhamfaratryggingar Íslands. Hinn 1. desember var upplýsingum komið á framfæri við embætti lögreglustjóra samkvæmt upplýsingum frá stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar. Ekki liggur fyrir hvort fulltrúar embættis lögreglustjórans, þar undir aðgerða- og vettvangsstjórn, hafi skoðað vettvang áður en verkið hófst og verktökum var hleypt inn. Ekki liggur fyrir að áhættumat, a.m.k. skriflegt, hafi verið gert af hálfu yfirvalda utan þess sem að framan greinir.

Sú ábending kom fram að *skynsamlegt væri að gera skyndimat eða úttekt á verkstöðum á hættusvæðum* af hálfu yfirvalda áður en hleypt væri inn á tiltekin svæði. Starfshópurinn **tekur undir** það. Það á sérstaklega við á þeim svæðum þar sem komið hefur fram ábending um að þau séu hættuleg eða varasöm eins og í þessu tilfelli.

Starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um hvort embætti lögreglustjórans hafi verið kunnugt um gerð og inntak áhættumats af hálfu einkaaðila fyrir framkvæmdirnar við Vesturhóp 29 og þá hvort það hafi verið nægjanlegt með þeim afleiðingum að ekki hafi verið talin þörf á að gera áhættumat af hálfu yfirvalda áður en ákveðið var að hleypa inn á svæðið. Eins og áður greinir virðist skriflegt áhættumat ekki hafa verið gert af hálfu verkfræðistofunnar eða verktakans. Starfshópurinn getur því **ekki lagt mat á þörfina á áhættumati af hálfu yfirvalda í þessu tilviki í heildarsamhengi atburðarásarinnar**. Þótt eðlilegt sé að fela sérfræðingum gerð slíks áhættumats geta yfirvöld gengið úr skugga um að slíkt áhættumat sé í reynd framkvæmt og gert það að skilyrði fyrir aðgengi að hættusvæði.

14.9 Byggði embætti lögreglustjórans á áhættumati?

Nú hefur verið leitast við að svara því hvort áhættumat af hálfu yfirvalda var til annars vegar fyrir þéttbýlið Grindavík og hins vegar fyrir framkvæmdirnar við Vesturhóp 29. Kemur næst til skoðunar hvort embætti lögreglustjórans hafi byggt á áhættumati.

Samkvæmt upplýsingum sem verða ráðnar af fundargerð stýrihóps 9. janúar 2024 var lögreglustjóra kunnugt um að almannavarnadeild ríkislögreglustjóra væri að þróa áhættumat og hefði prufukeyrt það sem og að niðurstaðan hefði verið þá að skorið væri

hátt, þ.e. mikil áhætta, enda var það rætt á fundinum. Veðurstofan varaði einnig við því að ekki væri ástæða til að vera rólegur þann dag.

Þann dag sem slysið varð, þ.e. 10. janúar, virðist Veðurstofan hafa viðrað þær áhyggjur fyrir stýrihópnum að svo mikill fjöldi væri bænum og sviðsstjóri almannavarnasviðs hafi deilt þeim áhyggjum. Veðurstofan hafi bent á að litakóði heildarhættumats, þ.e. á þessum tíma appelsínugulur fyrir töluverða hættu, breytist ekki alltaf þegar stakar hættur verði meiri (enda byggji hún á skori heildarhættu á mörgum hættuþáttum eins og rakið er í 9. kafla). Veðurstofan hafi enn fremur áréttað að ekki sé bara hægt að byggja ákvarðanir á hættumatskorti.

Af þessum upplýsingum, sem fram komu á fundi stýrihóps ráðuneytisins, en starfshópurinn hefur ekki aðrar til að byggja á, verður helst ráðið að lögreglustjóra hafi verið kunnugt um að frumgerð áhættumats fyrir þéttbýlið Grindavík benti til mikillar áhættu en það hefði ekki breytt fyrra mati hans.

Með vísan til framangreinds, þess sem rakið er í 10. kafla almennt um áhættumöt í vá og í ljósi þeirrar fordæmalausú atburðarásar sem hafði átt sér stað **telur** starfshópurinn að það hefði verið *æskilegt að byggja ákvörðun um aðgengi að Grindavík á áhættumati*. Hafi lögreglustjóri ekki talið ástæðu til að líta til frumgerðar áhættumats almannavarnadeildar, t.d. vegna þess að það var í þróun, var honum fært að gera sitt eigið mat, þótt einfalt væri. Ekki var fullnægjandi að byggja aðeins á heildarhættu samkvæmt hættumatskorti Veðurstofunnar sem Veðurstofan hafði varað við auk almennrar könnunar á bænum. Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk byggði lögreglustjóri á eigin áhættumati fyrir þéttbýlið Grindavík en það var ekki skriflegt, sem hefði verið æskilegt. Eðli málsins samkvæmt getur starfshópurinn ekki endurskoðað huglægt áhættumat sem nánari upplýsingar liggja ekki fyrir um í tilteknu tilviki en leggur áherslu á, eins og fram kemur í 9. og 10. kafla, að gerð séu skrifleg áhættumöt í vá.

Í þessu sambandi minnir starfshópurinn á að lögreglustjórinn hafði byggt á því að fólk færi inn á svæðið *á eigin ábyrgð*, sbr. m.a. fréttatilkynningu 5. janúar 2024. Eins og einnig er vikið að í 10. og 16. kafla er að mati starfshópsins ekki fullnægjandi að vara almennt við því að Grindavík sé hættulegur staður en að byggja að öðru leyti á eigin ábyrgð þegar skriflegt áhættumat liggur ekki fyrir og það áhættumat sem var í þróun af hálfu almannavarnadeildar, þótt það kunni að hafa verið ófullkomið eða í vinnslu, var ekki aðgengilegt almenningi. Þannig höfðu þeir einstaklingar sem fóru inn á hættusvæði ekki

fullnægjandi upplýsingar til að meta eigin áhættu, a.m.k. ekki frá yfirvöldum, þ.e. aðgang að skriflegu áhættumati.

Starfshópurinn hefur þó **ekki nægar upplýsingar** um aðra upplýsingagjöf, þ.e. af hálfu einkaaðila, sem verktakar kunna að hafa fengið almennt séð og í þessu tilviki og þá sem yfirvöldum var kunnugt um *til að leggja mat á heildarsamhengi upplýsingagjafar yfirvalda til þeirra*.

Þess skal getið að í fyrirspurn starfshópsins til almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 27. júní 2025 var óskað eftir upplýsingum um hvort áhættumat hefði legið fyrir hjá embætti ríkislögreglustjóra um stöðuna í Grindavík í aðdraganda banaslyssins 10. janúar 2024. Enn fremur var óskað eftir upplýsingum um hvort almannavarnadeild hefði metið stöðuna með þeim hætti á þessum tíma að ekki væri æskilegt að vinna í bænum við þessar aðstæður og, ef svo væri, komið þeirri afstöðu á framfæri við embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum. Hefði það verið gert var óskað eftir afriti af þeim samskiptum.

Í svari almannavarnadeildar 19. nóvember 2025 segir að fyrirliggjandi gögnum hjá almannavarnadeild hafi verið miðlað til starfshópsins. Af því verður ráðið að frekari gögn liggi ekki fyrir.

14.10 Var byggt á jarðfræðilegum upplýsingum?

Líkt og rakið er að framan hafði kvikugangur myndast undir Grindavík og bærinn staðið að gosbrún. Þá höfðu orðið þúsundir jarðskjálftar, sumir þeirra að mati Veðurstofunnar fordæmalausir varðandi kröftugleika og ákefð. Enn fremur hafði sigdalur myndast í bænum sem og sprungur og gliðnun orðið. Sú spurning vaknar hvort æskilegt sé að afla frekari jarðfræðilegra upplýsinga eða upplýsinga um jarðveg áður en verktökum er hleypt inn á hættusvæði þar sem slíkar jarðhræringar hafa átt sér stað.

Starfshópurinn **telur** að við framangreindar aðstæður hefði verið æskilegt að afla jarðfræðilegra upplýsinga eða kanna jarðveg betur, jafnvel þótt þær byggðu ekki á nákvæmri rannsókn, til að leggja gróft mat á áhættunni af dvöl í bænum sem og á einstökum svæðum hans. Þótt það kunni ekki að hafa tíðkast hér á landi var um sérstakar aðstæður að ræða í ljósi undanfarinnar atburðarásar. Það er lærdómur sem má taka með

sér inn í framtíðina. Tekið er fram að ekki verður almennt gerð krafa um jafn ítarlega og nákvæma rannsókn eða upplýsingaöflun og fór fram í kjölfarið en hafa má þó í huga að hún byggði á ólíkum aðferðum. Sé ekki leið að koma því við að þá sé beitt ýrtruðu varúðarnálgun.

14.11 Voru veittar leiðbeiningar og viðvaranir gefnar eða öryggiskröfur gerðar?

Á fundi með embætti lögreglustjórans 14. október 2025 var m.a. spurt um hvort gefnar hefðu verið leiðbeiningar til verktaka sem voru að vinna á svæðinu um að gæta ýtrasta öryggis eða þeir upplýstir um óvissuna um stöðuna eða sett skilyrði fyrir aðgengi að svæðinu. Ekki fengust skýr svör um það en tekið var fram að það þyrfti að kanna.

Í svari Náttúruhamfaratryggingar til starfshópsins 5. nóvember 2025, í tilefni af spurningu um hvort stofnuninni væri kunnugt um framangreint, kemur m.a. fram að matsmenn hafi sjálfir verið í samskiptum við stjórnvöld til að fara inn á svæðið. Stofnuninni sé ekki kunnugt um að lögreglustjórinn á Suðurnesjum hafi sett sérstök skilyrði fyrir því nema í þeim tilvikum þegar fara þurfti að eða í hús sem stóðu á mjög sprungnum lóðum hafi aðgerða- og/eða vettvangsstjórn gert að skilyrði að vera í klifurbeltum og með línu. Ekki kemur þó fram hvenær þær kröfur hafi fyrst verið gerðar.

Af framangreindu leiðir að ekki liggur fyrir hvort embætti lögreglustjórans eða aðgerða- eða vettvangsstjórn hafi gefið *leiðbeiningar um að gæta ýrtruðu varfærni, upplýst um óvissu eða sett skilyrði fyrir aðgengi að svæðinu* að öðru leyti en því sem Náttúruhamfaratrygging nefnir. Starfshópurinn getur því aðeins tekið fram að hafi það ekki verið gert hefði verið í samræmi við *vönduð vinnubrögð* að gera það í ljósi undangenginna atburða og þess að ekki liggur fyrir að gert hafi verið skriflegt áhættumat af hálfu yfirvalda, sem aðrir hefðu aðgang að, eða að því er virðist aflað nánari upplýsinga um jarðveginn.

Eftir slysið var ákveðið að gera yrði öryggiskröfur til verktaka sem ynnu við sprungufyllingar. Ekki fengust skýr svör um það á fundi með embætti lögreglustjórans 14. október 2025 hvort þær hefðu verið gerðar fyrir slysið. Starfshópurinn **telur** að *hafi það ekki verið gert hefði það verið æskilegt í ljósi undanfarinnar atburðarásar og ekki liggur fyrir að gert hafi verið skriflegt áhættumat af hálfu yfirvalda, sem væri öðrum aðgengilegt, og nánari jarðfræðilegra upplýsinga aflað.*

Starfshópurinn **telur** eðlilegt að iðka *varúðarreglu* þegar fyrir hendi er óvissa um aðstæður. Er það í samræmi við góða *öryggismenningu*.

Í fyrri fréttatilkynningum lögreglustjórans hafði verið tekið fram að Grindavík væri hættulegur staðir og lögreglustjórinn hefur byggt á því að engum hafi getað dulist það. Þótt ganga megi út frá því að flestir hafi almennt haft óljósa hugmynd um að Grindavík væri hættulegur staður verður að hafa í huga að almenningur hafði hvorki upplýsingar um tilvist né inntak þess áhættumats sem var verið að þróa hjá almannavarnadeild og ekki var hægt að ganga út frá því að almenningur hefði fullan skilning á hættumatskorti Veðurstofunnar enda gátu verið miklar hættur af sprungum á tilteknum stöðum þótt heildarhættan á svæðinu væri ekki meiri en töluverð. Trauðla má því sjá að óbreyttum borgurum hafi mátt vera kunnugt um hættur sem kynnu að vera af sprungum og undirliggjandi holrýmum án frekari upplýsinga um stöðu jarðvegsins.

Starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um, sem fyrr greinir, hvort Lúðvík eða vinnuveitandi hans hafi fengið upplýsingar af hálfu t.d. aðgerða- eða vettvangsstjórnar eða af hálfu annarra aðila um hættur og áhættuna. Starfshópurinn getur því **ekki lagt mat á hvort upplýsingagjöf yfirvalda hafi verið fullnægjandi í ljósi heildarsamhengisins til þeirra**.

Starfshópurinn kemur þó þeirri **ábendingu** á framfæri að *mikilvægt er að yfirvöld standi að fullnægjandi upplýsingagjöf um þekkta og óþekkta áhættu á hamfarasvæðum til viðbótar við einkaaðila* sem standa að framkvæmdum þegar tilefni er til.

14.12 Samantekt niðurstaðna og ábendinga

Samantekið eru niðurstöður og ábendingar starfshópsins í þessum kafla eftirfarandi.

- 14.1. Starfshópurinn **áréttar** ábendingu sínu í 1. kafla um að tekið verði til skoðunar *hvort tilefni sé til að rýmka skilgreiningu á viðbragðsaðilum* eða a.m.k. þeim aðilum sem heyra undir ytri rýni. Nánar tiltekið hvort tilefni sé til að bæta við Náttúruhamfaratryggingum Íslands í ljósi hlutverks stofnunarinnar samkvæmt 13. gr. laga nr. 55/1992.

- 14.2. Starfshópurinn **áréttar** ábendingu sína í 1. kafla um að tekið verið til skoðunar að *treysta starfsgrundvöll starfshóps á borð við þennan, s.s. varðandi rannsóknarheimildir og réttarstöðu aðila*, verði ekki farin sú leið að koma á fót sambærulegu úrræði við rannsóknarnefnd Alþingis eða nýta það úrræði í framtíðinni.
- 14.3. Að virtu tvíræðni orðalagsins í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 55/1992 um Náttúruhamfaratryggingu Íslands og þess hvernig samskiptum var háttað í þessu tilfelli kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *tilefni kunni að vera til að skerpa á orðalagi lagaákvæðisins þannig að ótvírætt verði hvernig Náttúruhamfaratrygging eigi að bera sig að þegar framkvæmdir eiga sér stað á hættusvæði*.
- 14.4. Í ljósi þess að ekki liggur fyrir hvernig aðgengi verktaka að svæðinu hafi í reynd verið háttað, hvort tekin hafi verið ákvörðun um að hleypa þeim inn og þá hver hafi tekið þá ákvörðun, bæði almennt séð á þessum tíma og í tilviki framkvæmdanna við Vesturhóp 29, getur starfshópurinn ekki byggt á öðru en því sem leiðir af lögum. Verður því að leggja til grundvallar að það hafi verið *hlutverk embættis lögreglustjóra og þar undir aðgerða- og vettvangsstjórnar*.
- 14.5. Hafi málum í reynd verið háttað með öðrum hætti, s.s. að samskipti hafi aðallega verið við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra eða samhæfingar- og stjórnstöð, en starfshópurinn hefur engar upplýsingar um að svo hafi í reynd verið, **minnir** starfshópurinn á *framangreindar lagareglur um hlutverk embættis lögreglustjórans*.
- 14.6. Eftir því sem starfshópurinn kemst næst skorti miðstýringu eða utanumhald um þær upplýsingar um hver væri að vinna hvaða verk á hverjum tíma og á hvaða stað. Starfshópurinn hefur þó ekki nægar upplýsingar til að staðfesta það. Starfshópurinn getur því aðeins sagt að hafi svo verið er rétt að koma þeim **ábendingum** á framfæri að *fyrir liggi skýrt hver taki ákvörðun um aðgang verktaka að hættusvæði og sú ákvörðun sé skráð og varðveitt í skjalakerfi stofnunar á aðgengilegan hátt*. Enn fremur að tryggt sé að *fullnægjandi yfirsýn sé um hverjir séu að starfa að hvaða verkum, hvar og hvenær*.
- 14.7. Sú ábending barst starfshópnum að *skynsamlegt væri að gera skyndimat eða úttekt á verkstöðum af hálfu yfirvalda áður en hleypt væri inn á hættusvæði*. Starfshópurinn **tekur undir** það. Það á sérstaklega við þegar upplýsingum um hættuleg svæði hefur verið komið á framfæri eins og í þessu tilfelli. Starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um hvort embætti lögreglustjórans hafi verið kunnugt um gerð og inntak áhættumats af hálfu einkaaðila og þá hvort slíkt mat hafi verið

nægjanlegt með þeim afleiðingum að yfirvöld hafi talið að ekki væri þörf á áhættumati af þeirra hálfu. Fyrirliggjandi upplýsingar benda þó til þess að ekkert skriflegt áhættumat hafi verið unnið af hálfu verkfræðistofunnar eða verktakans. Starfshópurinn getur því **ekki lagt mat á þörfina á gerð áhættumats af hálfu yfirvalda í þessu tilviki í heildarsamhengi atburðarásarinnar**. Þótt eðlilegt sé að yfirvöld reiði sig á áhættumat sérfræðinga við þessar aðstæður, s.s. verkfræðistofu, geta þau gengið úr skugga um að þau hafi verið gerð eða gert það að skilyrði að slíkt áhættumat sé framkvæmt áður en veitt er leyfi til að fara inn á hættusvæði í framkvæmdir.

14.8. Með vísan til undanfarinnar atburðarásar og þess sem rakið er í 10. kafla almennt um áhættumöt í vá **telur** starfshópurinn að það hefði verið *æskilegt að byggja á áhættumati í vá við ákvarðanatöku um aðgengi að Grindavík*. Í þessu sambandi bendir starfshópurinn á að lögreglustjórinn hafði byggt á því að fólk færi inn á svæðið *á eigin ábyrgð*, sbr. m.a. fréttatilkynningu 5. janúar 2024. Að mati starfshópsins er ekki fullnægjandi að vara almennt við því að Grindavík sé hættulegur staður en að byggja að öðru leyti á eigin ábyrgð þegar skriflegt áhættumat er ekki aðgengilegt almenningi og það áhættumat sem var í þróun af hálfu almannavarnadeildar, þótt það kunni að hafa verið ófullkomið eða í vinnslu, var ekki heldur aðgengilegt almenningi. Þannig höfðu þeir einstaklingar sem fóru inn á hættusvæði ekki fullnægjandi upplýsingar til að meta eigin áhættu, a.m.k. af hendi yfirvalda. Starfshópurinn hefur þó ekki nægar upplýsingar um aðra upplýsingagjöf, þ.e. af hálfu einkaaðila, til Lúðvíks eða vinnuveitanda hans sem yfirvöldum var kunnugt um til að leggja mat á heildarsamhengi upplýsingagjafar yfirvalda til þeirra.

14.9. Starfshópurinn **telur** að í ljósi undanfarinnar atburðarásar *hefði verið æskilegt að afla nánari jarðfræðilegra upplýsinga eða upplýsinga um jarðvegin, jafnvel þótt þær byggðu ekki á nákvæmri rannsókn, á hættunum á því að vera í bænum sem og á einstökum svæðum hans*. Einhvers konar könnun á jarðvegi, þótt einföld væri, var æskileg. Þótt það hafi ekki tíðkast voru aðstæður sérstakar hér í ljósi undanfarinnar atburðarásar. Það er lærdómur sem má taka með sér inn í framtíðina. Sé ekki leið að koma því við að þá sé beitt ýtrustu varúðarnálgun.

14.10. Ekki liggur fyrir hvort embætti lögreglustjórans eða aðgerða- eða vettvangsstjórn hafi gefið *leiðbeiningar um að gæta ýtrustu varfærni, upplýst um óvissu eða sett skilyrði fyrir aðgengi að svæðinu*. Starfshópurinn getur því aðeins tekið fram að hafi það ekki verið gert hefði það verið í samræmi við *vönduð vinnubrögð* í ljósi undangenginna atburða og þess að ekkert skriflegt áhættumat embættis lögreglustjóra var ekki aðgengilegt almenningi eða að því er virðist afla nánari jarðfræðilegra upplýsinga.

- 14.11. Eftir slysið var ákveðið að gera yrði öryggiskröfur til verktaka sem ynnu við sprungufyllingar. Ekki fengust skýr svör um það á fundi með lögreglustjóranum 14. október 2025 hvort þær hefðu verið gerðar fyrr. Starfshópurinn telur að *hafi það ekki verið gert hefði það verið æskilegt í ljósi undanfarinnar atburðarásar og ekki liggur fyrir skriflegt áhættumati sem var aðgengilegt almenningi og nánari jarðfræðilegra upplýsinga virðist ekki hafa verið aflað.*
- 14.12. Þegar óvissa er fyrir hendi um t.d. jarðveg **telur** starfshópurinn *eðlilegt að iðka varúðarreglu.* Er það í samræmi við góða öryggismenningu.
- 14.13. Starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um hvort Lúðvík eða vinnuveitandi hans hafi fengið upplýsingar af hálfu t.d. aðgerða- eða vettvangsstjórnar eða hálfu annarra aðila um hættur og áhættuna. Starfshópurinn getur því **ekki lagt mat á** hvort *upplýsingagjöf af hálfu yfirvalda til þeirra hafi verið fullnægjandi í ljósi heildarsamhengisins.* Starfshópurinn kemur þó þeirri **ábendingu** á framfæri að mikilvægt sé að yfirvöld standi að fullnægjandi upplýsingagjöf til viðbótar við einkaaðila sem standa að framkvæmdum á hættusvæðum þegar tilefni er til.

15. Verðmætabjörgun íbúa og upplýsingagjöf

15.1 Inngangur

Neyðarstigi var lýst yfir og Grindavík rýmd 10. nóvember 2023. Eftir það var neyðarstig í gildi í 12 daga eða til 22. nóvember s.á. Á þeim tíma var aðgangur að Grindavík verulega takmarkaður, einnig fyrir íbúa og starfsmenn fyrirtækja í bænun. Næstu mánuði var ýmist hættu- eða neyðarstig vegna yfirvofandi eða yfirstandandi eldgosa og mælt var fyrir um aðgangstakmarkanir að bænum í samræmi við ástandið hverju sinni. Á þessum tíma, þ.e. þegar aðgangur Grindvíkinga og starfsmanna fyrirtækja var takmarkaður, reyndi á möguleika þeirra til að huga að og vitja eigna sinna.

Starfshópurinn er meðvitaður um að um umfangsmiklar aðgerðir var að ræða þar sem samræma þurfti háttsemi þúsundir manna og ástandið í Grindavík var misöruggt eftir tímabilum sem og mismikil óvissa var uppi um hættur. Með hliðsjón af þeirri stöðu sem starfshópurinn er í til að skoða svo margþættar og umfangsmiklar aðgerðir sem fóru fram í fjölmörg skipti, þ. á m. að starfshópurinn er að nokkru marki bundinn við skrifleg og fyrirliggjandi gögn, og þeirrar áherslu sem var lögð á upplýsingagjöf í samskiptum við starfshópinn, þ. á m. af hálfu þeirra íbúa sem starfshópurinn ræddi við, hefur hann ákveðið að skoða sérstaklega upplýsingagjöf til íbúa í tengslum við verðmætabjörgun fyrstu mánuðina eftir rýminguna 10. nóvember 2023. Verður kannað hvort ráðið verði af fréttatilkynningum hvort leitast hafi verið við eftir fremsta megni að gefa íbúum og fyrirtækjum færi á að huga að og vitja eigna sinna miðað við aðstæður hverju sinni. Jafnframt að skoða þær skriflegu leiðbeiningar og upplýsingar sem voru veittar í og með þeim. Auk þess að kanna hvernig upplýsingagjöfin horfði við íbúum.

Til viðbótar við framangreint hefur starfshópurinn ákveðið að fjalla um nokkur atriði en vissulega hefði verið unnt að skoða sitt hvað fleira sem starfshópurinn fékk upplýsingar um.

15.2 Svar lögreglustjórans á Suðurnesjum

Í bréfi starfshópsins til lögreglustjórans á Suðurnesjum 10. desember 2024 var óskað eftir upplýsingum um hvernig upplýsingum hefði almennt verið komið á framfæri við íbúa Grindavíkur í tengslum við þær ákvarðanir sem lögreglustjórinn hefði tekið á

skoðunartímabili starfshópsins. Þá var óskað eftir upplýsingum um hvort upplýsingagjöfin hefði verið á fleiri tungumálum og hvort brugðist hefði verið við vegna einstaklinga í viðkvæmri stöðu.

Í svari lögreglustjórans 18. ágúst 2025 kemur m.a. fram að í upphafi hafi verið haldnir íbúafundir í Grindavík í íþróttahúsi bæjarins. Slíkur fundur hefði t.d. verið haldinn 5. nóvember 2023 og hefði hann verið vel sóttur. Hann hefði verið túlkaður á táknmáli. Eins hefði hann verið túlkaður á pólsku og tælensku.

Eftir rýmingu bæjarins hefðu fréttatilkynningar verið gefnar mjög ört út. Auk þess voru samfélagsmiðlar lögreglunnar, almannavarnadeildar og bæjarins notaðir til að koma upplýsingum á framfæri við íbúa bæjarins. Upplýsingum úr sértækum vinnuhópum hefði einnig verið komið á framfæri á samfélagsmiðlum og með fréttatilkynningum. Íbúafundir hefðu svo verið skipulagðir t.d. 16. janúar 2024 í Laugardalshöllinni.

Síðan er tekið fram í svarinu að þetta gerðist allt mjög skjótt og oft reyndist erfitt að miðla upplýsingum og „skorti því alvarlega að ein leið yrði notuð fyrir upplýsingagjöf og er það enn þann dag í dag“.

Fjallað verður nánar um upplýsingagjöf í næstu undirköflum en starfshópurinn **tekur** strax **fram** að það hafi verið *til eftirbreytni að halda íbúafundi og túlka á táknmáli og fleiri tungumálum.*

15.3 Svar almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra

Í bréfi til almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 28. nóvember 2024 óskaði starfshópurinn eftir afriti af þeim ákvörðunum sem voru teknar um verðmætabjörgun og þeim viðmiðum eða verklagsreglum sem slíkar ákvarðanir og framkvæmd þeirra byggðust á liggi þær fyrir.

Í svari almannavarnadeildar 26. maí 2025 kemur fram að gengið sé út frá að átt sé við verðmætabjörgun einstaklinga og eftir atvikum fyrirtækja. Jafnframt kemur fram að strax frá upphafi hafi staðið vilji stjórnvalda og viðbragðsaðila til þess að standa að og/eða styðja eins og hægt væri við skipulagða verðmætabjörgun, þó með þeim fyrirvara að

öryggi væri tryggt með sem bestum hætti enda ljóst að kvikuhlaupið og afleiðingar þess myndu hafa djúpstæð áhrif á allt samfélagið, daglegt líf og öryggi fólks. Í kjölfar skyndilegra rýmingar úr Grindavík hefði ríkt algjör óvissa um hvenær og hvort fólk gæti snúið heim, um ástand heimilis, innbús og annarra verðmæta. Margir hefðu yfirgefið heimili og fyrirtæki án þess að taka með sér nauðsynjar, t.a.m. fjármuni, mikilvæg eða persónuleg gögn, lyf og húsdýr. Jafnframt vofði yfir að ef fólk eða fyrirtækjum gæfist ekki tækifæri til að koma eigin verðmætum í skjól gæti það, eða tryggingafélag, orðið fyrir frekara tjóni vegna áframhaldandi jarðhræringa og/eða afleiðinga þeirra.

Í svarinu var síðan vísað til markmiðsákvæðis almannavarnalaga og tekið fram að lögreglustjórinn hefði farið með stjórn aðgerða í héraði samkvæmt 11. gr. laganna. Aðkoma almannavarnadeildar hefði m.a. falist í söfnun og miðlun upplýsinga og gerð greininga og sviðsmynda um ákvarðanir og endanleg tilhögun hefði verið á höndum embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum.

Af hálfu almannavarnadeildar hefðu verið gerðar margvíslegar greiningar á sviðsmyndum, aðferðafræði og þeim úrræðum sem talin hefðu verið heppileg til að framkvæma skipulagða og örugga verðmætabjörgun. Þar hefði verið tekið tillit til umfangs aðgerða, forsendna og flutningsparfa eigenda, með hliðsjón af þróun jarðhræringa. Meðfylgjandi voru vinnuskjöl sem hefðu verið unnin í samvinnu við fulltrúa aðgerðastjórnar lögreglustjórans og sérfræðinga almannavarnasviðs. Vinnuskjölin hefðu verið unnin til að undirbyggja ákvarðanatökur í kjölfar rýmingarinnar 10. nóvember 2023. Almannavarnadeild byggði ekki yfir skriflegum viðmiðum eða verklagsreglum sem tækju sérstaklega til verðmætabjörgunar. Byggt væri á sérfræðipækkingu starfsfólks sem starfi hvert á sínu sviði.

Starfshópurinn **telur** að sú *undirbúningsvinna sem hafi verið unnin af hálfu embættisins við krefjandi aðstæður sé til eftirbreytni.*

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri hvort tilefni kunni að vera til að nýta þá þekkingu og reynslu sem hafi fengist með aðgerðunum til að *setja á blað viðmið eða vinnureglur til framtíðar*. Starfshópurinn er þó meðvitaður um að aðstæður og aðgerðir eru mismunandi hverju sinni og því kunni það að vera erfitt viðureignar. Mögulega er unnt að búa til skapalón að vinnureglum.

15.4 Fréttatilkynningarnar

Af fréttatilkynningum lögreglustjórans á Suðurnesjum og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra sést að alloft var boðið upp á að fara til Grindavíkur og vitja eigna þótt aðgengi hvers eins og væri takmarkað við þá daga sem íbúum og rekstraraðilum voru úthlutaðir. Eftirfarandi er ekki tæmandi yfirlit.

Hinn 11. nóvember 2023 kom fram af hálfu lögreglustjórans á Suðurnesjum að ekki væri hægt að bjarga búfénaði og húsdýrum á hættusvæðum að svo stöddu. Tveimur dögum síðar eða 13. nóvember birti almannavarnadeild nytsamlegar upplýsingar og fjallað var um möguleika íbúa á að fara inn á skilgreind svæði sem og fyrir fyrirtæki. Greinargóðar leiðbeiningar fylgdu um hvernig bæri að bera sig að. Daginn eftir eða 14. nóvember fjallaði lögreglustjórinn um möguleika þeirra sem komust ekki daginn á undan að fara í bæinn og veittar voru leiðbeiningar sem og bent á að koma ekki ef ekki væri þörf á því.

Enn á ný var haft samband við íbúa sem ekki höfðu komist til að fara inn á svæðið, sbr. t.d. fréttatilkynningu lögreglustjórans 15. nóvember. Sem fyrr voru veittar greinargóðar upplýsingar og leiðbeiningar. Hið sama átti við samkvæmt fréttatilkynningu lögreglustjórans 17. nóvember. Þar kom að auki fram að unnið væri að aðgengi á heimili inn á mesta hættusvæðinu, þ.e. um 90 fasteignum. Jafnframt var tekið fram að erfitt væri að afgreiða tölvupósta sem bærust aðgerðastjórn. Biðlað var til íbúa að vera þolinmóðir og bent á að margir ættu eftir að fá símhringingu.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 18. nóvember var enn og aftur fjallað um að hleypa þeim íbúum inn, sem hefði verið búið að hafa samband við, og greinargóðar upplýsingar og leiðbeiningar veittar. Tekið var fram að skráning færi fram á island.is. Átti hið sama við næstu fjóra daga, þ.e. samkvæmt fréttatilkynningum lögreglustjóra 19. til 22. nóvember. Í fréttatilkynningu 21. nóvember kom fram að ekki væri sjálfsögð krafa að fá að fara inn á hættusvæði sem rýmt væri af öryggisástæðum. Huga þyrfti að öryggi viðbragðsaðila sem margir væru sjálfboðaliðar.

Þann 22. nóvember var síðan farið af neyðarstigi. Samkvæmt fréttatilkynningu daginn eftir eða 23. nóvember ákvað lögreglustjórinn að heimila íbúum að fara í bæinn á milli kl. 11 og 16. Þar voru veittar mikilvægar leiðbeiningar, m.a. um aðgang að salernisaðstöðu og þörfinni á að taka með sér mat og vatn sem og að hús gætu verið ótrygg og ekki væri æskilegt að taka börn með. Sambærilegar leiðbeiningar voru veittar síðar. Samkvæmt

fréttatilkynningu 24. nóvember var síðan veitt heimild til að nota flutningabíla daginn eftir og eigendur húsa hvattir til að huga að hita á húsum.

Tími íbúa til að dvelja í bænum var síðan rýmkaður 28. nóvember frá kl. 7 til 17. Í fréttatilkynningu var að finna lýsingu á ástandinu í bænum og eigendur hvattir til að koma kyndingu í lag. Samkvæmt fréttatilkynningu 4. desember höfðu íbúar áfram heimild til að dvelja í bænum á milli kl. 7 til 17 en fyrirtæki á milli kl. 7 til 21. Veittar voru leiðbeiningar um hljóð- og ljósmerki sem færu í gang kæmi til rýmingar. Samkvæmt fréttatilkynningu 13. desember var tími íbúa í bænum aukinn til kl. 21 á kvöldin og greinargóðar upplýsingar og leiðbeiningar veittar.

Eldgos varð síðan 18. desember. Samkvæmt síðari fréttatilkynningu lögreglustjóra 20. desember fengu íbúar aftur að dvelja í bænum frá kl. 7 til 16 og veittar voru upplýsingar um hvað myndi gerast kæmi til rýmingar. Í framhaldinu var íbúum síðan heimilað að vera í bænum yfir hátíðarnar sem og áramótin en bent var á, sem fyrr, að erfitt væri að tryggja öryggi að næturlagi. Veittar voru leiðbeiningar um hvað myndi gerast ef það kæmi til rýmingar, þ.e. smáskilaboð yrðu send. Þá var farið yfir viðbúnað yfir hátíðarnar.

13. janúar tók ríkislögreglustjóri ákvörðun um brottflutning sem átti að taka gildi 15. janúar en í millitíðinni varð eldgos 14. janúar. Samkvæmt t.d. fréttatilkynningu lögreglustjórans 28. janúar var íbúum veitt heimild til að fara heim í þrjár klukkustundir og veittar voru upplýsingar um stöðuna og ástandið. Samkvæmt fréttatilkynningum 29. og 30. janúar var aftur fjallað um möguleikann á að vitja eigna og almannavarnadeild setti *spurt og svarað* inn á heimasíðu sína.

Ríkislögreglustjóri ákvað 18. febrúar að fyrirmæli um brottflutning myndu falla niður og 20. febrúar ákvað lögreglustjórinn að opna fyrir aðgang að bænum fyrir m.a. íbúa og starfsmenn fyrirtækja. Eftir það voru almennt ekki jafn verulegar aðgangstakmarkanir að bænum fyrir íbúa og starfsmenn fyrirtækja fyrir utan rýmingar.

Af fréttatilkynningum lögreglustjórans á Suðurnesjum og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra á heimasíðum embættanna og Facebook verður því **ekki önnur ályktun dregin en að leitast hafi verið við, eftir fremsta megni miðað við aðstæður hverju sinni, að gefa íbúum og starfsmönnum fyrirtækja færi á að huga að og vitja eigna sinna.** Eins og áður kom fram var um að ræða umfangsmiklar aðgerðir sem fóru fram í marga daga yfir langt tímabil sem krafðist mikillar samhæfingar og samræmingar.

Líkt og ráðið verður af sumum fréttatilkynningum, sem og almennri umræðu, kann ákveðinn hópur að hafa upplifað óvissu, þótt erfitt að bíða eftir að erindum þeirra væri svarað eða haft yrði samband við þau til að komast inn í bæinn og eftir atvikum viljað fá fleiri tækifæri eða lengri tíma til að vitja eigna sinna. Er það skiljanlegt. Þegar litið er þó til þess hve mörgum þurfti að gefa færi á að vitja eigna sinna, að neyðarstigi hafði verið lýst yfir hluta af framangreindu tímabili sem og að metin hafði verið þörf á að því að kanna ástand jarðvegsins eftir að fyrirmæli um brottflutning voru gefin og þess hættu- og óvissuástands sem var fyrir hendi á þessu tímabili verður vart önnur ályktun dregin af fyrirliggjandi gögnum en að almannavarnayfirvöld hafi ekki aðeins *gert allt sem þau gátu til að gefa fólki færi á að vitja eigna sinn heldur unnið þrekvirki* í því að stýra þessum aðgerðum sem og fjölmörgum öðrum aðgerðum sem þau stóðu í á sama tíma, fáliðuð og búin að vera á vaktinni í langan tíma.

Þegar litið er til fréttatilkynninga lögreglustjórans og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra verður auk þess ***ráðið*** að þau hafi veitt stöðugar og greinargóðar upplýsingar og leiðbeiningar og lutu þær ýmist að fyrirkomulaginu hverju sinni, ástandinu í bænum og viðvörunum. Þótt starfshópurinn hafi skilning á því að ákveðnir aðilar kunni að hafa upplifað það með þeim hætti að upplýsingar eða leiðbeiningar skorti verður **ekki önnur ályktun dregin af fréttatilkynningunum** en að lögreglustjórinn á Suðurnesjum og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi veitt stöðugar eða reglubundnar upplýsingar sem og dreift upplýsingum, ábendingum eða leiðbeiningum frá öðrum aðilum um stöðu mála hverju sinni. Viðleitnin til að veita upplýsingar og leiðbeiningar skín í gegn í fréttatilkynningunum.

15.5 Nokkur atriði

Starfshópurinn bendir þó á nokkur atriði.

Það **vakti athygli** starfshópsins að *ekki er alltaf ljóst af fréttatilkynningum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra frá hverjum ákvörðun stafar*. Í því sambandi má benda á fréttatilkynninguna sem er að finna í tölvubréfi 22. nóvember 2023 um tilhögun við að vitja eigna. Af fyrirliggjandi gögnum og almannavarnalögum verður þó ráðið að lögreglustjórinn hafi tekið þessa ákvörðun. Af lestri fréttatilkynningar almannavarnadeildar gæti þess miskilnings gætt að ríkislögreglustjóri hefði tekið hana. Af þessari ástæðu kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *fréttatilkynningar*

almanavarnadeildar ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra séu skýrar um hver hafi tekið ákvörðun um hvað.

Í samantekt vegna rýnifundar Rauða krossins 25. október til 23. nóvember 2023, sbr. einnig 12. kafla, kemur m.a. fram að upplýsingaflæði varðandi verðmætabjörgun hefði ekki verið ásættanlegt fyrir 1717 sem hefði ekki fengið nægar upplýsingar til að svara fyrirspurnum. Reynist það rétt kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *hugað verði að því að nauðsynlegar upplýsingar berist til 1717 í framtíðinni.*

Í svari Veðurstofunnar til starfshópsins kemur m.a. fram að þrýstingur hafi aukist á að fara inn í bæinn eftir rýminguna 10. nóvember 2023 enda hefðu margir yfirgefið hann í flýti. Á meðan verðmætabjörgun stóð yfir hefði Veðurstofan aukið rauntímavöktun og sinnt sérstakri vöktun fyrir viðbragðsaðila. Fyrir utan hefðbundna rauntímavöktun hefði verið fylgst með ferðum björgunaraðila með tetrakerfi og flygildum og lögreglumaður hefði verið fenginn á vakt til að tryggja að skilaboð um rýmingar kæmust til skila milliliðalaust til viðbragðsaðila á svæðinu. Þá hefðu verið haldnir daglegir stöðufundir. Í byrjun hefði stýring gengið brösuglega en *fleirum hefði verið hleypt inn á svæðið en ákveðið hefði verið.* Veðurstofan hefði ekki verið með sérfræðing á staðnum og hefði því ekki verið að vakta þær hættur sem voru í bænum heldur aðeins breytingar á náttúrvá. Til marks um þetta var vísað í tölvubréf Veðurstofunnar 14. nóvember um að fólk færi í fylgd viðbragðsaðila enda byggði vöktun Veðurstofunnar á því að unnt væri að koma skilaboðum beint til fólks í gegnum Tetra kerfið ef til rýmingar kæmi. Starfshópurinn er **ekki í stöðu til að taka afstöðu** til framangreinds en **minnir á mikilvægi þess almennt séð að gætt sé að því hve mörgum er hleypt inn á hættusvæði og hvernig það haldist í hendur við þá vöktun sem er fyrir hverju sinni.**

Í svari Veðurstofunnar til starfshópsins kemur m.a. fram að Veðurstofan hafi ítrekað bent á að upplýsingar fyrir þá sem fara um svæðið séu ekki aðgengilegar. Finna þurfi lausn fyrir framtíðaratburði í kortasjá og í áhættumati sem sé sett fram þannig að almenningur skilji það. „Aðvörðunarljós“ gætu einnig gefið upplýsingar við helstu vegi sem liggja að hættusvæði.

Jafnframt segir að vefsíður Veðurstofunnar og almanavarnadeildar hafi ekki verið endurnýjaðar lengi og voru því ekki fullnægjandi eða tryggur vettvangur til að miðla upplýsingum. Fjárframlög undafarinna ára hafi ekki staðið undir löngu tímabærum úrbótum. Við upphaf atburða hafi Veðurstofan fengið sérstakt framlag frá sínu ráðuneyti til að vinna bót á þessu og standi sú vinna yfir.

Þá er tekið fram í svarinu dæmi um hversu óaðgengilegar upplýsingar séu:

- Upplýsingar um stöðu eða hættumat hafi verið miðlað á heimasíðu Veðurstofunnar og með fréttatilkynningum. Fjölmiðlar hafi yfirleitt birt þessar upplýsingar.
- Upplýsingum um aðgangstakmarkanir og ýmsa áhættu sem fylgdi því að fara inn á svæðið hefði verið miðlað í tölvupósti frá lögreglustjóranum á Suðurnesjum og samfélagsmiðli. Fjölmiðlar hefðu sjaldan birt þessar upplýsingar.
- Upplýsingum um áhættumat hafi verið miðlað á heimasíðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra eftir að það komst í gagnið.
- Upplýsingum til ferðamanna hafi verið miðlað á heimasíðunum *safe travel* og *visit Reykjanes* en þær hafi ekki alltaf verið í samræmi við stöðuna á svæðinu.
- Upplýsingum hafi einnig verið miðlað til hagaðila með ólíkum hætti á vefsíðu Grindavíkurnefndar, vefsíðu Þórkötlu og vefsíðu Grindavíkurbæjar.

Á fundi starfshópsins og lögreglustjórans á Suðurnesjum 14. nóvember 2025 kom einnig fram að best væri ef það væri *ein miðlæg upplýsingaveita*. Þannig væri hægt að deila fréttum sem eiga uppruna á öðrum vefsíðum þannig að uppruni þeirra liggi fyrir en þær séu allar aðgengilegar á einum stað. Starfshópurinn **tekur undir** ábendingar Veðurstofunnar og lögreglunnar um þetta atriði.

Í tölvubréfi fulltrúa Slysavarnarfélagsins Landsbjargar 14. nóvember 2023 er rakin ólík sýn aðila á framkvæmdina við að hleypa inn daginn áður, þ.e. 13. nóvember, og gerðar athugasemdir við það. Starfshópurinn er **ekki í stöðu til að taka nánari afstöðu** til þess.

15.6 Ólík sýn íbúa að hluta

Á fundi starfshópsins með íbúum Grindavíkur 24. september 2025 var eitt meginþemað að upplýsingagjöf eftir 10. nóvember 2023 hefði ekki verið nægilega góð að þeirra mati. Fram kom að upplýsingar væru túlkaðar á mismunandi vegu í fréttum. Þeim þætti betra ef það hefðu verið reglulegir upplýsingafundir eins og þegar kórónuveirufaraldurinn var. Þannig hefðu íbúar fengið upplýsingar beint frá yfirvöldum á tilteknum tímum sem þau vissu að þau myndu þurfa að fylgjast með.

Á fundinum voru einnig gerðar athugasemdir við aðgangsstýringu í bæinn. Bent var á að hún hefði breyst hratt. Íbúar hefðu ekki haft fengið nægilega góðar upplýsingar um aðgangsstýringu.

Á fundinum voru einnig gerðar athugasemdir við að óljóst væri hver ætti að gefa þeim upplýsingar, þ.e. almannavarnadeild ríkislögreglustjóra eða embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum. Þá væri óvissa um hver tæki ákvarðanir, þ.e. almannavarnadeild eða embætti lögreglustjórans.

Fram kom að fólk hefði ekki getað sofið fyrir áhyggjum og óvissu. Sumir íbúar hafi verið á endurnýjunarhnappinum á heimasíðum fréttamiðla og stjórnvalda. Besta upplýsingaveitan hefði verið Facebook-hópur Grindvíkinga. Fram kom að sú tilfinning hefði læðst að einhverjum að tengingar fólks skiptu máli upp á hvaða upplýsingar það væri að fá.

Bent var á að upplýsingaskortur eða -óreiða hefði mikil áhrif á andlega heilsu. Þegar upplifunin væri að það væri erfitt að fá upplýsingar þá ýtti það undir kvíða og ótta. Andleg heilsa þyrfti að vera hluti af öryggisferlinu.

Óvissa hefði verið um hversu lengi yrði rýmt og hversu mikinn farangur þyrfti að hafa með sér. Foreldrar hefðu t.d. þurft að komast heim til að sækja í útifatnað fyrir börnin sín o.fl.

Íbúar teldu sumir hverjir sig ekki enn vita hver hefði verið niðurstaða jarðvegskönnunarinnar. Enn fremur þekktu þeir ekki til áhættumats nægilega vel og fyndist það ekki hafa verið nægilega vel kynnt. Ekki væri almenn þekking á muninum á áhættumati og hættumati.

Þá upplifðu þau eins og ekki væri hlustað á Grindvíkinga og þeir ættu ekki aðkomu að ákvarðanatöku.

Heilt yfir mætti draga þann lærdóm samkvæmt íbúunum (en sum þessara atriða tengjast öðrum atriðum en upplýsingagjöf):

- Allar upplýsingar hefðu átt að vera aðgengilegar á einni heimasíðu um leið og tiltekið almannavarnastig er virkjað. Þessi heimasíða ætti að vera vel kynnt og aðgengileg öllum og geta þjónað þörfum íbúa sem rafræn þjónustumiðstöð. Á henni ættu upplýsingar að berast beint frá viðbragðsaðilum og öðrum viðeigandi stjórnvöldum og stofnunum um mál er varðar hagsmuni íbúa. Á slíkri síðu væri einnig gott að væri svæði til íbúaspjalls, þar sem það kom í ljós að töluvert af upplýsingum fengust úr samfélagi Grindvíkinga.
- Sár vöntun á tíðum og reglulegum upplýsingafundum, sambærilegum og í kórónuveirufaraldrinum. Slíka fundi er hægt að senda út í vefstreymi ef ekki þykir ástæða til að hafa þá á rásum RÚV í hvert sinn.
- Tryggja þarf að ákvarðanir um opnanir og lokanir bæjarfélags séu skýrt settar fram og framfylgt á sama hátt af öllum á vettvangi.
- Huga þarf vel að tengslum og aðstæðum björgunarsveitafólks í viðbragði. Sum verkefni björgunarsveitafólks eru best unnin af heimafólki, t.d. fylgd við íbúa í verðmætabjörgun en öðrum er betra að aðrir sinni, t.d. erfiðar stýringar og lokanir.
- Tryggja þarf að heilbrigðiskerfið hafi samband að fyrra bragði við íbúa. Fólk sem lendir í svona miklu áfalli er ekki alltaf dómbært sjálft á þann stuðning sem það þarf. Gott dæmi er að ljósmæður höfðu samband við allar þungaðar konur strax í kjölfar rýmingar.
- Færa þarf ákvörðun um tímabundna neyðarstjórn úr höndum bæjarbúa og til ráðherra eða ríkisstjórnar. Skerpa þarf vel á lögum um það hvenær slíkt úrræði er virkjað því óljós staða stjórnenda veldur óvissu og vanlíðan.
- Huga þarf að því hversu mikilvægt órofið íþróttastarf er í líðan bæjarbúa í því að halda uppi félagslegum tengslum og lífsgleði.
- Þórkatla var ekki eingöngu fjármálaúrræði heldur einnig lykilþáttur í því almannavarnaástandi sem er og verður í bænum, sem og félagslegur gjörningur. Úrræðið er mikilvægt en muna þarf að ekki ber að nálgast slíkt eingöngu eins og um hefðbundin fasteignaviðskipti væri að ræða.
- Skoða þarf hvernig fjölmiðlar geta sýnt einstaklingum nærgætni en á sama tíma þjónað samfélaginu og þjóðinni allri með því að birta skýrar og nákvæmar umfjallanir af hamfarasvæðum.

- Skipulag píparasveitar þótti gott og til eftirbreytni.

Starfshópurinn telur rétt að **koma** þessum *sjónarmiðum íbúanna á framfæri*.

15.7 Ákvarðanir og verklag um verðmætabjörgun við íbúa

Í bréfi starfshópsins til lögreglustjórans á Suðurnesjum 10. desember 2024 var beðið um afrit ákvarðana sem hefðu verið teknar um verðmætabjörgun, rökstuðning þeirra og þau gögn og þær upplýsingar sem þær hefðu byggst á. Eins var óskað eftir afriti af verklagi.

Í svari lögreglustjórans 18. ágúst 2025 kemur m.a. fram að framkvæmd verðmætabjörgunar við íbúa hafi verið skipulögð af almannavarnadeild ríkislögreglustjóra með sérstökum vinnuhópi en embætti lögreglustjórans hefði átt fulltrúa í vinnuhópnum. Niðurstaðan hefði verið lögð fyrir aðgerðastjórn til samþykktar hverju sinni. Verklagsreglur um framkvæmd verðmætabjörgunar hefðu verið framkvæmdar af þeim vinnuhópi.

Jafnframt kemur fram í svarinu að sérstakur vinnuhópur hafi verið vegna píparaverkefnisins sem almannavarnadeild hefði einnig framkvæmt. Embætti lögreglustjórans hefði einnig átt fulltrúa í þeim vinnuhópi sem hefði haldið aðgerðastjórn upplýstri. Þá hafði almannavarnadeild sérstakan vinnuhóp um hraunkælingar.

Á fundi starfshópsins með embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum 14. október 2025 var, eins og jafnframt er vikið að í 14. kafla, spurt nánar út í hver hefði haft forræði á skipulagi verðmætabjörgunar við íbúa. Tekið var fram að í svari embættis lögreglustjórans segði að almannavarnadeild hefði skipulagt framkvæmd verðmætabjörgunar en niðurstaðan hefði að vísu verið lögð fyrir aðgerðastjórn til samþykktar hverju sinni. Aftur á móti hefði almannavarnadeild ríkislögreglustjóra tekið fram í svari sínu að deildin hefði séð um söfnun og miðlun upplýsinga og gerð greininga og sviðsmynda en ákvarðanir og endanleg tilhögun hefðu verið í höndum lögreglustjórans og hefði verið vísað til 11. gr. almannavarnalaga. Í þessu sambandi var einnig spurt út í forræði á píparaverkefninu og hraunkælingu. Á fundinum var vísað til lagalegrar ábyrgðar lögreglustjórans og að líta yrdi svo á að hann hefði gert það.

Af ólíkum áherslum í svari embættanna kann að vera unnt að draga þá ályktun að almannavarnadeild hafi e.t.v. verið meira ráðandi við skipulagningu þessara verkefna. Mögulega kann að hafa gætt ákveðins misskilnings um verkaskiptingu. Í ljósi svars embættis lögreglustjórans á síðari fundinum verður þó **ekki tekin nánari afstaða** til þess.

Starfshópurinn **minnir** þó á mikilvægi þess að *ekki fari á milli mála að það stjórnvald sem lögum samkvæmt fer með ákvörðunarvald um verkefni geri það í reynd*. Þá getur sú staða verið fyrir hendi að það stjórnvaldi geri það í reynd en gagnvart borgurunum er það óljóst hvaða stjórnvald fer í reynd með rækslu verkefnisins. Af því tilefni **minnir** starfshópurinn einnig á að *mikilvægi þess að það sé skýrt gagnvart borgurunum hver fari með forræði á hvaða verkefni*.

15.8 Samantekt ábendinga o.fl.

Samantekið eru niðurstöður og ábendingar starfshópsins í þessum kafla eftirfarandi.

15.1. Starfshópurinn **tekur fram** að það hafi verið *til eftirbreytni að halda íbúafundi og túlka á táknmáli og fleiri tungumálum*.

15.2. Starfshópurinn **telur** að sú *undirbúningsvinna sem hafi verið unnin af hálfu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra við krefjandi aðstæður sé til eftirbreytni*.

15.3. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri hvort tilefni kunni að vera til að nýta þá þekkingu og reynslu sem hafi fengist með aðgerðunum til að *setja á blað viðmið eða vinnureglur til framtíðar*. Starfshópurinn er þó meðvitaður um að aðstæður og aðgerðir eru mismunandi hverju sinni og því kunni það að vera erfitt viðureignar. Mögulega kunni það að vera skapalón fyrir verklagsreglur lögreglustjóra í einstökum umdæmum.

15.4. Af fréttatilkynningum lögreglustjórans á Suðurnesjum og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra á heimasíðum embættanna og Facebook verður **ekki önnur ályktun dregin en leitast hafi verið við, eftir fremsta megni miðað við aðstæður hverju sinni, að gefa íbúum og starfsmönnum fyrirtækja færi á að huga að og vitja eigna sinna**.

15.5. Af fyrirbyggjandi gögnum verður **vart önnur ályktun dregin en** að almannavarnayfirvöld hafi ekki aðeins gert allt sem þau gátu til að gefa fólki færi á að vitja eigna sinn heldur unnið þrekvirki í því að stýra þessum aðgerðum sem og fjölmörgum öðrum aðgerðum sem þau stóðu í á sama tíma, fáliðu og búin að standa vaktina í langan tíma.

15.6. Af fréttatilkynningum lögreglustjórans og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra verður **ráðið** að þau hafi veitt stöðugar og greinargóðar upplýsingar og leiðbeiningar. Þótt starfshópurinn hafi skilning á því að ákveðnir aðilar kunni að hafa upplifað það með þeim hætti að upplýsingar eða leiðbeiningar skorti verður ekki önnur ályktun dregin af fjölda og reglubundnu fréttatilkynningum en að embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi veitt stöðugar eða reglubundnar upplýsingar sem og dreift upplýsingum, ábendingum eða leiðbeiningum frá öðrum aðilum um stöðu mála hverju sinni. Viðleitnin til að veita upplýsingar og leiðbeiningar skín í gegn í fréttatilkynningunum.

15.7. Það **vakti athygli** starfshópsins að ekki er alltaf ljóst af fréttatilkynningum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra frá hverjum ákvörðun stafar. Í því sambandi má benda á fréttatilkynningu sem er að finna í tölvubréfi 22. nóvember 2023 um framkvæmdina við að vitja eigna. Af fyrirbyggjandi gögnum og almannavarnalögum verður þó ráðið að lögreglustjórinn hafi tekið þessa ákvörðun. Af lestri fréttatilkynningar almannavarnadeildar gæti þess misskilnings gætt að ríkislögreglustjóri hefði tekið hana. Af þessari ástæðu kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *fréttatilkynningar almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og embættis lögreglustjóra séu skýrar um hver hafi tekið ákvörðun um hvað.*

15.8. Í samantekt vegna rýnifundar Rauða krossins 25. október til 23. nóvember 2023 kemur m.a. fram að upplýsingaflæði varðandi verðmætabjörgun hefði ekki verið ásættanlegt fyrir 1717 sem hefði ekki fengið nægjanlega upplýsingar til að svara fyrirspurnum. Reynist það rétt kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *hugað verði að því að nauðsynlegar upplýsingar berist til 1717 í framtíðinni.*

- 15.9. Starfshópurinn **minnir á mikilvægi þess almennt séð að gætt sé að hve mörgum er hleypt inn á hættusvæði og hvernig það haldist í hendur við þá vöktun sem er fyrir hverju sinni**, sbr. ábendingar Veðurstofunnar í þeim efnum.
- 15.10. Í tölvubréfi fulltrúa Slysavarnarfélagsins Landsbjargar er lýst ólíkri sýn aðila á að hleypa inn 13. nóvember 2023. Starfshópurinn er **ekki í stöðu til að taka afstöðu** til þess.
- 15.11. Starfshópurinn kemur jafnframt sjónarmiðum þeirra íbúa sem hann hitti á fundi **á framfæri** í undirkafla 15.5 hér að ofan.
- 15.12. Af bæði svörum lögreglustjórans og Veðurstofunnar sem og fundi með íbúum kom fram að *æskilegt væri að hafa eina miðlæga heimasíðu* þar sem birtust upplýsingar frá ólíkum stjórnvöldum þannig að ljóst væri hvert ætti að leita eftir upplýsingum. Starfshópurinn **tekur undir** það.
- 15.13. Starfshópurinn tekur ekki frekari afstöðu til þess hver hafi farið með forræði á píparaverkefninu og hraunkælingu í ljósi svars lögreglustjórans 14. október 2025. Starfshópurinn **minnir þó á mikilvægi þess að ekki fari á milli mála að það stjórnvald sem lögum samkvæmt fer með ákvörðunarvald um verkefni geri það í reynd**. Þá getur sú staða verið fyrir hendi að það stjórnvaldi geri það í reynd en gagnvart borgurunum er það óljóst hvaða stjórnvald fer í reynd með rækslu verkefnisins. Af því tilefni **minnir** starfshópurinn einnig **á að mikilvægi þess að það sé skýrt gagnvart borgurunum hver fari með forræði á hvaða verkefni**.

16. Aðgangstakmarkanir að Grindavík

16.1 Inngangur

Inn á milli eldgosa og rýminga giltu margvíslegar aðgangstakmarkanir að hættusvæðum á því tímabili sem starfshópurinn er með til skoðunar. Að meginstefnu voru þær lagðar á með ákvörðun lögreglustjórans á Suðurnesjum á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga að undanskildum ákvörðunum ríkislögreglustjóra um brottflutning samkvæmt 24. gr. sömu laga. Þegar *hættustund* í skilningi 2. gr. b var ekki fyrir hendi virkjuðust ekki valdheimildir lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra á grundvelli VIII. kafla laganna .

Í þessum kafla verður fjallað um þær aðgangstakmarkanir að Grindavík sem embætti lögreglustjórans mælti fyrir um á því tímabili sem er til skoðunar. Fjallað verður sérstaklega um aðgangstakmarkanir fjölmiðla í næsta kafla (17. kafla). Fyrir yfirlit um aðgangstakmarkanirnar vísast til yfirlits um atburðarásina í 6. kafla.

16.2 Fyrirspurn starfshópsins og svar lögreglustjórans

Starfshópurinn ritaði lögreglustjóranum á Suðurnesjum fyrirspurnarbréf 10. desember 2024 þar sem m.a. var óskað eftir afriti af öllum ákvörðunum um aðgangstakmarkanir og -stýringar, þ. á m. um að létta af takmörkunum, í Grindavík sem lögju fyrir hjá embættinu á tímabilinu 25. október 2023 til 7. nóvember 2024. Í því sambandi var óskað eftir upplýsingum um nákvæmlega hvenær slíkar ákvarðanir hefðu verið teknar yrði það ekki ráðið af þeim. Jafnframt óskaði starfshópurinn eftir afriti af rökstuðningi eða forsendum sem lögju fyrir og lágu til grundvallar ákvörðunum. Enn fremur óskaði starfshópurinn eftir afriti af þeim gögnum og upplýsingum sem ákvarðanirnar hefðu byggst á. Þá óskaði starfshópurinn eftir upplýsingum um það hvernig slíkar ákvarðanir hefðu verið undirbúnar áður en þær voru teknar og framkvæmdar.

Á fundi með embætti lögreglustjórans 7. janúar 2025 og starfshópsins í dómsmálaráðuneytinu 16. júní 2025 með m.a. settum lögreglustjóra á Suðurnesjum var vísað til fréttatilkynninga lögreglustjórans sem væru aðgengilegar á heimasíðu embættisins. Starfshópnum var, sem fyrr er getið, einnig veittur aðgangur að aðgerðagrunni og sameiginlegu svæði aðgerða- og vettvangsstjórnar.

Í svarbréfi lögreglustjórans 18. ágúst 2025 kemur fram að ákvarðanir hafi verið skráðar í aðgerðagrunn. Þó væri fallist á að skráningu og skjalfestingu ákvarðana hafi verið ábótavant eins og almennt líka við skráningu í aðgerðagrunn. Skráning hafi farið batnandi á skoðunartíma starfshópsins en væri ekki enn nægilega góð.

Jafnframt kemur fram í svarinu að almennt hafi ákvarðanir byggst á upplýsingum sem hafi komið fram á stöðufundum, símtölum, upplýsingum frá aðgerða- og vettvangsstjórn og samhæfingar- og stjórnstöð. Þá hafi verið stuðst við hættumat Veðurstofunnar og „áhættumat sem var fyrst gert snemma árs 2024“. Því skal haldið til haga að starfshópurinn hefur aðeins fengið aðgang að áhættumötum 4., 24. og 30. júlí, 28. ágúst, 12. og 21. september 2024 en fyrsta áhættumatið sem var birt á heimasíðu almannavarnadeildar er frá 21. nóvember s.á. Nánar er fjallað um áhættumöt og ákvarðanatöku lögreglustjórans í 10. og 14. kafla.

Á fundi starfshópsins með embætti lögreglustjóra 14. október 2025 var spurt um áhættumötin og óskað eftir afriti þeirra. Þar kom fram að fulltrúar embættisins hefðu fengið að sjá áhættumötin fyrst um sinn á skjá á Teams-fundi en ekki fengið afrit þeirra. Að öðru leyti var vísað á sameiginlegt svæði aðgerða- og vettvangsstjórnar en ekki er að sjá að áhættumöt séu þar, a.m.k. ekki aðgengileg starfshópnum.

Þá kom fram í svarinu 18. ágúst 2025 varðandi undirbúning ákvarðana að ákvarðanir byggðu á bestu fáanlegum upplýsingum hverju sinni. Ákvarðanir væru oft teknar undir mikilli tímapressu og nauðsynlegt væri að bregðast hratt við. Segja mætti að sífellt hefði verið að meta stöðuna og bregðast við ákvörðunum.

16.3 Birting ákvarðana

Ákvarðanir lögreglustjóra um aðgangstakmarkanir og -stýringar að hættusvæði eru einkum teknar á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga og fela almennt í sér *almenn stjórnvaldsfyrirmæli* enda verður ekki betur séð af þeim fréttatilkynningum sem starfshópurinn hefur undir höndum en að þær hafi almennt haft að geyma almennar takmarkanir og skilyrði fyrir aðgengi að Grindavík. Þó er ekki útilokað að lögreglustjóri geti og hafi tekið einstaklingsbundnar ákvarðanir á þessum grundvelli og verður þá að huga nánar að þeim reglum sem kunna að gilda um slíka ákvarðanatöku. Starfshópurinn **undirstrikar mikilvægi þess** að lögreglustjóri taki afstöðu til þess hvaða reglur gildi um einstaklingsbundin fyrirmæli sem kunna að vera gefin á grundvelli 23. gr.

almannavarnalaga, eða þá ákvarðanir sem eru teknar með vísan til almennra fyrirmæla sem eru gefin á þeim grundvelli, einkum og sér í lagi hvort stjórnsýslulög nr. 37/1993 kunni að gilda um einhverjar þeirra. Í því sambandi reynir þó á mörkin á milli framkvæmda fyrirmæla og fyrirskipana gefnum á staðnum og ákvörðunum sem hafa hefðbundin einkenni stjórnvaldsákvarðana sem sennilegt er að mörg fyrirmæli gefin á staðnum hafi ekki, sbr. einnig umfjöllun í 13. kafla.

Fyrst um sinn voru fréttatilkynningar lögreglustjóra um aðgangstakmarkanir ekki birtar á heimasíðu embættisins heldur á Facebook en á því urðu breytingar árið 2024. Af skoðun heimasíðunnar sést að tilkynningarnar eru nú einnig almennt birtar þar. Sumar fréttatilkynningar lögreglustjóra voru birtar á heimasíðu og eftir atvikum Facebook-síðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og aðrar á heimasíðu Grindavíkurbæjar. Þá höfðu fréttir Veðurstofunnar á heimasíðu þess stjórnvalds að geyma ákveðnar upplýsingar í þessu sambandi. Auk þess voru sumar fréttatilkynninga birtar í færslum lögreglustjóra í aðgerðagrunni.

Í ljósi framangreinds verður ekki fullyrt að allar ákvarðanir embættis lögreglustjóra um aðgangstakmarkanir hafi *verið birtar, þ.e. gerðar aðgengilegar opinberlega á vettvangi stjórnvalda*. Þá verður ekki ráðið að *gætt hafi fullrar samkvæmni við birtingu* þeirra. Þannig liggja ekki allar ákvarðanir fyrir á einum stað á aðgengilegan hátt. Starfshópurinn gerir **athugasemd** við framangreint. Sem fyrr segir var almennt um almenn stjórnvaldsfyrirmæli að ræða sem fólu í sér inngrip í líf og hagsmuni borgaranna með þýðingarmiklum hætti. Telja verður að það leiði af kröfum réttarríkisins og vönduðum stjórnsýsluháttum að slík fyrirmæli beri að birta svo borgararnir geti kynnt sér efni þeirra og metið réttarstöðu sína. Tilkynning til fjölmiðla kemur ekki í stað slíkrar birtingar að öllu leyti enda er hún háð því hvort og þá hvernig fjölmiðill fjallar um hana. Í þessu sambandi hefur starfshópurinn í huga að ákvarðanir um aðgangstakmarkanir að Grindavík skertu ekki aðeins stjórnarskrárvarin mannréttindi heldur voru einnig í gildi til lengri tíma.

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur verði gætt að birtingu ákvarðana um aðgangstakmarkanir að hættusvæði í framtíðinni*. Þá **bendir** starfshópurinn á að tilefni kunni að vera til þess að *fjalla um það í endurskoðuðum almannavarnalögum hvort og þá hvernig beri að birta slíkar ákvarðanir sem geta varað til langs tíma*.

16.4 Form ákvarðana

Eins og áður hefur komið fram voru ákvarðanir embættis lögreglustjóra um aðgangstakmarkanir aðeins *skráðar í formi fréttatilkynninga*. Ekki liggja fyrir önnur skrifleg gögn um þær eða á hvaða forsendum, gögnum og upplýsingum þær byggðust. Í þessu sambandi má geta þess að almennt hafa fréttatilkynningarnar ekki að geyma ítarlegan rökstuðning fyrir ákvörðunum og einstökum takmörkunum eða skilyrðum en þar er þó almennt vísað til almannavarnastigs og hættumatskorts Veðurstofunnar. Þó er í sumum fréttatilkynningum gerð *nánari grein fyrir forsendum einstakra takmarkana* og er það til eftirbreytni.

Starfshópurinn gerir **athugasemd** við framangreint og kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að embætti lögreglustjóri gæti þess að *skrá og varðveita ákvarðanir um aðgangstakmarkanir á skipulagðan og aðgengilegan hátt sem og þær forsendur, þau gögn og þær upplýsingar sem ákvarðanirnar byggjast á*. Eins og vikið er að annars staðar í skýrslunni getur reynt á slíkar ákvarðanir fyrir æðri stjórnvöldum og dómstólum og fullnægjandi skráning gagna er *forsenda þess að ytri rýni* á borð við þá sem hér um ræðir sé *raunhæft og virkt úrræði*. Þá kunna borgarar og fjölmiðlar að óska eftir því að fá aðgang að ákvörðunum og þeim gögnum sem liggja þeim til grundvallar í ólíku augnamiði. Að þessu virtu verður ekki hjá því komist að **álykta** að *meiri formfestu hefði mátt gæta við meðferð ákvarðana um aðgangstakmarkanir* hjá embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum á því tímabili sem starfshópurinn er með til skoðunar.

Í svari lögreglustjóra 18. ágúst 2025 og á fundi með embætti lögreglustjóra 14. október s.á. kom fram að *unnið hefði verið og yrði áfram að því að bæta skráningu og varðveislu gagna*. Starfshópurinn **telur** slík viðbrögð vera *til eftirbreytni*.

Enn fremur gerir starfshópurinn **athugasemd** við að *ekki sé skýrlega mælt fyrir um það í öllum fréttatilkynningum hvenær takmarkanir taka gildi og líða undir lok* en hafa verður í huga að um var að ræða almenn fyrirmæli sem höfðu þýðingarmikil réttaráhrif fyrir borgarana. Í mörgum fréttatilkynningum er þó mælt fyrir um framangreint sem og að takmarkanir gildi til ákveðins dags að öðru óbreyttu.

Í þessu sambandi staðnæmdist starfshópurinn við að í fréttatilkynningu lögreglustjórans 3. júlí 2024, sem aðgengileg er á heimasíðu embættisins, kom fram að aðgangstakmarkanir ættu að gilda til 9. júlí að öðru óbreyttu. Aftur á móti er næsta fréttatilkynning sem er aðgengileg á heimasíðu embættisins 17. júlí þar sem kveðið er á

um aðgangstakmarkanir sem áttu að gilda til 23. júlí að öðru óbreyttu. Ekki er annað sjá en að hið sama eigi við á Facebook-síðu embættisins. Starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um að embætti lögreglustjórans hafi tekið nýja ákvörðun á milli 9. til 17. júlí þar sem kveðið var á um aðgangstakmarkanir á því tímabili, m.a. með því að framlengja ákvörðunina 3. júlí. Mögulega er slíka ákvörðun að finna í aðgerðagrunni. Starfshópurinn gerir **athugasemd** við að *ekki liggi fyrir opinberlega með aðgengilegum hætti upplýsingar um hvort og þá hvenær hafi verið tekin ákvörðun um aðgangstakmarkanir embættis lögreglustjóra á tímabilinu 9. til 17. júlí 2024.*

16.5 Meðalhóf

Aðgangstakmarkanir kunna að skerða stjórnarskrárvarin mannréttindi á borð við ferða- og búsetufrelsi, atvinnufrelsi og friðhelgi eignaréttar. Þá kunna slíkar takmarkanir að skerða tjáningarfrelsi í tilviki fjölmiðlamanna, eins og nánar er vikið að í næsta kafla, þ.e. 17. kafla. Slíkar takmarkanir mega ekki ganga lengra en nauðsyn krefur og er það raunar áréttað í athugasemdum við almannavarnalög.

Starfshópurinn tekur almennt ekki afstöðu til *einstakra ákvarðana eða liða* í ákvörðunum embættis lögreglustjóra um aðgengi að Grindavík í ljósi stöðu sinnar, þeirra takmörkuðu gagna sem liggja fyrir, að ákvarðanirnar byggjast á mati á aðstæðum hverju sinni sem erfitt getur verið að endurskoða eftir á og óhjákvæmilega verður að ljá embætti lögreglustjórans svigrúm til mats. Tekið er þó fram að þegar aðgangstakmarkanirnar eru virtar í ljósi þeirrar hættu eða óvissu sem var fyrir hendi á hverjum tíma fær starfshópurinn **ekki betur séð** en að lögreglustjórinn á Suðurnesjum hafi *á heildina litið gætt meðalhófs*. Í því sambandi fær starfshópurinn ekki betur séð en að í einhverjum tilfellum hafi jafnvel verið *svigrúm til að viðhalda takmörkunum lengur eða mæla fyrir um strangari takmarkanir* en gert var í ljósi þeirrar hættu og óvissu sem var fyrir hendi án þess að það hefði bersýnilega farið út fyrir mörk meðalhófs. Þá verður **ekki annað séð** en að lögreglustjórinn hafi að jafnaði *brugðist hratt við breyttum upplýsingum og forsendum* og þá gjarnan á þann hátt að takmörkunum var létt af.

Enn fremur **telur** starfshópurinn að það sé *til eftirbreytni að lýsa aðstæðum á hættusvæði í fréttatilkynningum, eins og gert er í mörgum fréttatilkynningum lögreglustjórans*. Er það til þess fallið að auðvelda fólki að átta sig á stöðu mála. Í því sambandi verður að hafa í huga að ekki er unnt að ganga út frá því að almenningur rýni í eða sé alltaf í stöðu til að rýna í þær upplýsingar sem hættumat og -kort Veðurstofunnar hafa að geyma í

smáatriðum eða skilji þýðingu þeirra upplýsinga sem þar eru settar fram á kjarnyrktan og stundum vísindalegan máta.

Jafnframt **telur** starfshópurinn að *ábendingar og leiðbeiningar um hættur sem og viðvaranir og ráðleggingar, eins og komu gjarnan fram í fréttatilkynningum lögreglustjórans, geti verið liður í því að stíga varlega til jarðar* og þá í stað þess að banna dvöl og umferð, en vikið verður nánar að mörkum þess nú.

16.6 Sjónarmiðið um eigin ábyrgð

Ákvarðanir lögreglustjóra um að heimila ákveðnum hópum eða eftir atvikum almenningi öllum að koma til og dvelja í Grindavík byggðust oft m.a. á þeirri forsendu eða því sjónarmiði að einstaklingar dvelji á hættusvæði á *eigin ábyrgð* og ekki sé hægt að tryggja öryggi þeirra við vissar aðstæður, sbr. ýmsar fréttatilkynningar lögreglustjórans þar sem vísað er til þess. Samhliða þessu var oft að finna tilmæli eða viðvaranir lögreglustjórans um að koma og dvelja ekki í bænum eða a.m.k. að dvelja þar ekki næturlangt. Virðist lögreglustjórinn hafa byggt á því að þótt ekki væri öruggt að dvelja í bænum væri það ákvörðun hvers og eins sem þeir tækju á sína ábyrgð.

Starfshópurinn **telur** að þegar *áhættan er ekki óásættanleg* á grundvelli forsvaranlegs mats á öllum upplýsingum og í ljósi allra viðeigandi sjónarmiða kunni forsenda eða sjónarmið um eigin ábyrgð að vera liður í meðalhófsmati lögreglustjóra. Slíkt mat verður að byggja á *fullnægjandi upplýsingum* sem taka breytingum eftir eðli aðstæðnanna.

Starfshópurinn **bendir** þó á að *grundvallarforsenda þess að láta einstaklinga bera ábyrgð á veru sinni á hættusvæði sé að ekki fari á milli mála nákvæmlega hverjar hættur séu, sem og umfang og alvarleiki þeirra og gera megí ráð fyrir því að einstaklingar séu almennt í stöðu til að meta og skilja hættur á fullnægjandi hátt*. Í því sambandi getur þurft að horfa til þess hvort allar upplýsingar liggi fyrir á skýran og aðgengilegan máta á auðskildu mannamáli. Þannig getur skipt máli hvort allar upplýsingar séu aðgengilegar á einum stað á skipulagðan hátt og framsetning þeirra sé með þeim hætti að gera megí ráð fyrir því að almenningur geti tekið upplýsta ákvörðun á grundvelli þeirra, sbr. einnig það sem sagði í undirkaflanum hér að ofan. Þá getur þurft að taka tillit til viðkvæmra hópa í upplýsingagjöfinni.

Á hinn bóginn **telur** starfshópurinn að þegar *áhættan er óásættanleg* geti stjórnvöld *ekki vikið sér undan því að taka erfiðar og eftir atvikum óvinsælar ákvarðanir* sem kunna að mæta gagnrýni og þrýstingi frá þeim sem þær ná til. Í því sambandi bendir starfshópurinn á að það er frumkvæðisskylda yfirvalda að vernda líf og heilsu manna. Þá leiða ýmsar kröfur af jákvæðum skyldum sem felast í réttinum til lífs, heilsu og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu sem m.a. eru varin í stjórnarskránni og mannréttindasáttmála Evrópu. Á þessum grundvelli geta hvílt skyldur á íslenska ríkinu til að grípa til aðgerða sem leggja ekki óhóflega byrði á ríkið til að vernda líf og heilsu manna. Telja verður að eftir því sem áhættan eða hætturnar eru meiri, því meiri kröfur séu gerðar til yfirvalda í þessu efni. Þegar ríkinu er skylt að grípa til hóflegra og skynsamlegra ráðstafana til að vernda líf og heilsu manna fyrir aðsteðjandi hættum á framangreindum grundvelli kann að vera að það sé ekki nóg í öllum tilvikum að vara við hættunum en leggja það svo í hendur hvers eins og meta hvort þeir vilji stefna lífi sínu og heilsu í hættu á eigin ábyrgð, eftir atvikum barna sinna, og þá ekki síst ef ákveðinnar upplýsingaóreiðu eða -óvissu gætir.

Sem fyrr liggja takmarkaðar upplýsingar fyrir um forsendur einstakra ákvarðana og mat á því hvað taldist vera ásættanlega áhætta að mati embættis lögreglustjóra. Eins og rakið er í 10. kafla var fyrsta áhættumatið birt opinberlega með fréttatilkynningu daginn eftir eða 22. nóvember 2024 á heimasíðu almannavarnadeildar. Starfshópurinn hefur fengið afrit af áhættumati frá því í júlí sama ár sem og upplýsingar um áhættumöt í mars til maí 2024 en ekki áhættumötin sjálf.. Þá benda þær upplýsingar sem starfshópurinn hefur undir höndum til þess að almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi verið að þróa og prufukeyra áhættumöt, þó ófullkomin kunni að hafa verið, allt frá því snemma í janúar 2024 og hafi verkefnastjóri áhættumats almannavarna verið ráðinn í þeim mánuði. Sé framangreint rétt voru engin þessara áhættamata birt. Þá voru áhættumötin frá 4., 24. og 30. júlí, 28. ágúst og 12. og 21. september 2024, sem starfshópurinn hefur fengið afhent, eða áhættumötin 22. mars, 21. apríl, 10. maí og 21. og 29. maí 2024 ekki birt. Áhættustigið í mötunum í maí var metið mjög hátt.

Þá hefur komið fram að lögreglustjóri hafi byggt á eigin mati á áhættu en það hafi ekki verið skriflegt. Ljóst er að ekki er unnt að birta huglægt áhættumat svo það sé aðgengilegt öllum hagaðilum og er það ekki til þess fallið að ná þeim tilgangi sem starfshópurinn telur að áhættumöt eigi að ná, sbr. einnig þau sjónarmið sem hafa komið fram á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu um aðgengilegar upplýsingar.

Af framanröktu verður ráðið að unnin hafi verið áhættumöt sem hafi ekki verið gerð aðgengileg almenningi og lögreglustjóranum var kunnugt um það. Almennigur hafði því ekki aðgang að lykilupplýsingum til að meta hættur á svæðinu og þar með eigin áhættu.

Það er grundvallarforsenda þess að einstaklingar verði látnir bera ábyrgð á eigin áhættu, fari þeir inn á hættusvæði, að lykilupplýsingar liggi fyrir til að meta. Það var hins vegar ekki staðan.

Starfshópurinn **telur** að lögreglustjóri hafi ekki getað lagt jafn ríka áherslu á eigin ábyrgð og raun ber vitni við þessar aðstæður, þ.e. þegar áhættumöt lágu fyrir sem voru ekki aðgengileg almenningi.

Það vakti athygli starfshópsins að haft var eftir lögreglustjóranum í fréttum 14. ágúst 2024 að hann mælti eindregið gegn því að fólk dveldi í Grindavík nú þegar búist væri við að gos hæfist á hverri stundu og óásættanleg áhætta væri talin vera fyrir hendi í hluta bæjarins þar sem dvalið væri í um þremur til fjórum húsum. Var þar vísað til eigin ábyrgðar fólks¹⁰⁷ Lögreglustjórinn studdist ekki við orðalagið „óásættanleg áhætta“ í viðtalinu en það er að finna á korti sem varpað var upp á skjá. Þá sagði lögreglustjórinn í viðtalinu:

„Ég hef verið fráhverfur því að banna fólki eitt og annað en fullorðnir einstaklingar eru auðvitað sjálfbjarga í því að taka ákvarðanir fyrir sig sjálfa.“

Jafnframt staðfesti lögreglustjórinn að *barnafólk* hefði sést inn í bænum en ekki var vikið að því hvort það hefði verið á því svæði sem var afmarkað undir fyrirsögninni „óásættanleg áhætta“. Þá var ekki fjallað nánar um ákvarðanatöku fyrir hönd barna í ljósi þeirra sjónarmiða um sjálfsábyrgð sem lögreglustjórinn byggði á.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans þennan dag, þ.e. 14. ágúst, kom m.a. fram:

„Tilfni er til þess að hafa áhyggjur af því að hraun geti náð inn fyrir varnargarða við Grindavík. Þannig er möguleiki á að hraun sem kæmi upp úr gosopi norðan varnargarða ofan bæjarins geti leitað ofan í sprungukerfi sunnan Hagafells og leitt hraunstraum inn fyrir bæjarmörkin. Þá er ekki hægt að útiloka að gossprunga geti opnast inn í Grindavík.“

¹⁰⁷ <https://www.visir.is/g/20242607860d/ottast-um-velferd-ibua-og-hofdar-til-skyrnsemi-theirra>.

Jafnframt tók lögreglustjórinn fram að Grindavík væri ekki staður fyrir barnafólk eða börn að leik. Síðan var tekið fram í fréttatilkynningunni:

„Svæði með **óásættanlegri áhættu** er sýnt á meðfylgjandi korti. Svæði austan Víkurbrautar og norðan Austurvegar. Það eru tilmæli frá lögreglustjóra að þar dvelji enginn að næturlagi.“¹⁰⁸

Af framanröktu verður dregin sú ályktun að lögreglustjórinn hafi ekki talið tilefni til að beita valdheimildum sínum samkvæmt 23. gr. almannavarnalaga þrátt fyrir að hann hafi sjálfur talið **óásættanlega áhættu** á ákveðnu svæði, þar sem dvalið var á heimilum, og að barnafólk hefði sést í bænum þótt ekki liggi fyrir hvort það hafi farið inn á þetta svæði. Þá kemur fram í áhættumati 30. júlí 2024 að áhættan almennt fyrir Grindavík og Svartsengi sé **rauð** eða mjög há og **svört** eða óásættanleg í norðurhluta Grindavíkur. Þarna fékk almenningur ákveðnar upplýsingar, sem telja verður að hafi verið nauðsynlegt, en áhættumatið var engu að síður ekki birt svo fólk gæti kynnt sér það nánar og metið eigin áhættu út frá því. Með skírskotun til framangreinds **bendir** starfshópurinn *á áðurnefnd sjónarmið um skyldur ríkisins til að vernda líf og heilsu manna við ákveðnar aðstæður, þ. á m. og ekki síst barna.*

Í öðrum dæmum taldi lögreglustjórinn að *lífshættulegar aðstæður gætu* skapast og vakti athygli á því en greip ekki til frekari aðgangstakmarkana inn á þau hættusvæði. Þannig sagði í fréttatilkynningu 22. mars 2024:

„Það er mat lögreglustjóra að ógn stafi af hraunrennsli og gasmengun í Grindavík og Svartsengi við núverandi aðstæður. [...] Fylgst er vel með loftmengun inn á merktu hættusvæði. *Hætta er talin á loftmengun geti ógnað heilsu manna inn á merktu hættusvæði næstu daga.* Þá hefur lögregla til rannsóknar atvik inn við Bláa lónið þar sem starfsmaður þar þurfti að leita sér aðstoðar á sjúkrahúsi vegna gasmengunar. [...] Við síbreytilega vindátt getur vart talist forsvaranlegt að halda úti starfsemi í Bláa lóninu á meðan eldgos er enn í gangi og á það jafnframt við um aðra starfsemi inn á hættumatskortu Veðurstofu Íslands“¹⁰⁹

Síðan sagði:

¹⁰⁸ Leturbr. skýrsluhöfunda.

¹⁰⁹ Leturbr. skýrsluhöfunda.

„Lögreglustjóri biðlar til íbúa Grindavíkur svo og [annarra] sem eiga hagsmuna að gæta inn á merktu hættusvæði að dvelja þar ekki. Þar geta skapast aðstæður sem geta verið lífshættulegar mönnum.“¹¹⁰

Enn fremur var vísað til þess að lífshættulegar aðstæður gætu skapast inn á merktum hættusvæðum í fréttatilkynningum lögreglustjóra 23. til 24. mars og 26. mars sem og 5. apríl 2024. Séu miklar líkur á að lífshættulegt ástand geti skapast, án nægjanlegs fyrirvara, er það vart forsvarsvaranlegt, við þær aðstæður, að grípa ekki til nánari aðgerða. Öðru máli kann að gegna um hættur sem litlar líkur eru á að skapist eða sem nægur fyrirvari er til að bregðast við. Sem fyrr liggur ekki fyrir skriflegt áhættumat þar sem t.d. kemur fram hversu miklar líkur voru á því að lífshættulegt ástand gæti skapast. Starfshópurinn er því **ekki í stöðu** til að leggja nánara mat á þá leið sem lögreglustjórinn fór í þessum tilfellum en **áréttar þó framangreind sjónarmið**.

16.7 Nánar um matið

Af þeim gögnum sem starfshópurinn hefur fengið afhent og svörum lögreglustjóra í janúar 2025 verður helst ráðið að ákvarðanir lögreglustjórans hafi byggst annars vegar á *hættumatskorti* og *upplýsingum* frá Veðurstofunni og hins vegar *eigin mati á aðstæðum*. Aftur á móti er í svari lögreglustjóra 18. ágúst 2025 vísað til þess að stuðst hafi verið við áhættumöt sem hafi farið að gera snemma árs 2024. Eins og rakið er í 10. og 14. kafla getur starfshópurinn þó ekki staðfest með gögnum að lögreglustjórinn hafi í reynd stuðst við þau framan af árið 2024 en t.d. er aldrei vísað til þeirra í fréttatilkynningum lögreglustjórans framan af árið.

Starfshópurinn **tekur undir með lögreglustjóra og öðrum stjórnvöldum** um *mikilvægi þess að ákvarðanir byggist á raunþekkingu og mati á aðstæðum á hverju stað*. Unnt er að öðlast þýðingarmikla innsýn með því að skoða aðstæður með eigin augum og finna á eigin skinni. Engu að síður eru sumar hættur þó þess eðlis að þær eru ekki sýnilegar eða umfang eða alvarleiki þeirra verður ekki metin aðeins með því að bera aðstæður augum. Þess í stað verður að meta þær hættur með öðrum leiðum, a.m.k. að hluta, s.s. með þeim vísindalegu mælingum og aðferðum sem t.d. Veðurstofan styðst við. Fyrir starfshópnum liggja fátækleg gögn um eigið mat lögreglustjóra. Vegna þess **áréttar** starfshópurinn það sem fram kom að ofan um *skráningu og varðveislu þeirra gagna, upplýsinga og forsendna*

¹¹⁰ Leturbr. skýrsluhöfunda.

sem ákvarðanir um aðgangstakmarkanir byggja á og á það líka við um meginatriði þess sem myndar *eigið mat lögreglustjóra á aðstæðum*.

Hvergi í fyrirbyggjandi gögnum liggur fyrir skriflegt mat á því hvað taldist vera *ásættanleg áhætta* samkvæmt embætti lögreglustjórans fyrir íbúa Grindavíkur og aðra. Þá liggja takmarkaðar upplýsingar fyrir um þau sjónarmið sem bjuggu að baki einstökum ákvörðunum og liðum þeirra þótt ráða megi sum þeirra af fréttatilkynningunum og að hluta til af þeim gögnum sem starfshópurinn hefur undir höndum og þeim upplýsingum sem hann hefur viðað að sér.

Erfiðleikum er háð að meta grundvöll ákvarðana um aðgangstakmarkanir þar sem takmarkaða upplýsingar liggja fyrir um áhættumat það sem lögreglustjórinn framkvæmdi enda var það ekki skriflegt. Þá er ekki unnt að bera ákvarðanirnar aðeins saman við hættumatskort Veðurstofunnar þó að þau séu megin skiflegu gögnin sem liggja fyrir. Að því marki sem yfir höfuð er unnt að draga ályktanir af þeim takmörkuðu gögnum og upplýsingum sem liggja fyrir um *grundvöll ákvarðananna* virðist sem lögreglustjórinn hafi meðvitað eða ómeðvitað fylgt þeim þumalputtareglum eða ákvarðanir embættisins samrýmist þeim viðmiðum, a.m.k. fyrst um sinn, að þegar *heildarhættan* samkvæmt hættumatskorti Veðurstofunnar var *mikil (rauð)* hafi íbúum og öðrum verið bönnuð dvöl í Grindavík en þegar *heildarhættan* var *töluverð (appelsínugul)* eða *nokkur (gul)* hafi hann opnað fyrir aðgang fyrir a.m.k. íbúa og starfsfólk fyrirtækja, viðbragðsaðila og eftir atvikum fjölmiðla. Svo virðist sem hættustig einstakra *hættupátta*, s.s. hættan við skyndilega sprunguopnun og jarðfall ofan í sprungur, hafi ekki verið ráðandi með sama hætti og *heildarhættan* á hættumatskorti Veðurstofunnar, a.m.k. ekki almennt séð. Nánar er fjallað um uppbyggingu og aðferðafræði hættumats og -korts Veðurstofunnar í 9. kafla.

Þó verður ekki séð að lögreglustjórinn hafi ávallt miðað við framangreint hættustig fyrir heildarhættuna, sérstaklega eftir því sem atburðarásinni vatt fram. Til að mynda var m.a. íbúum og starfsmönnum fyrirtækja heimilað að dvelja í bænum samkvæmt fréttatilkynningum 16. og 21. maí 2024 þrátt fyrir að heildarhættan fyrir Grindavík samkvæmt hættumatskorti Veðurstofunnar væri *mikil hætta*, þ.e. *rauð*. Aftur á móti voru viðvaranir og ráðleggingar lögreglustjóra undirstrikaðar í síðari fréttatilkynningunni. Hið sama átti við í fréttatilkynningum 31. maí, 14. og 20. júní, 24. og 30. júlí og 7., 14. og 21. ágúst 2024 þegar skert var á viðvörunum en ekki gripið til frekari aðgangstakmarkana þrátt fyrir að heildarhættan í Grindavík væri metin *mikil*, þ.e. *rauð*. Þess skal getið að samkvæmt áhættumati 24. júlí var áhættustigið hátt og samkvæmt áhættumati 30. júlí var það almennt mjög hátt og fyrir norðurhluta Grindavíkur óásættanlegt.

Enn fremur verður helst ráðið af fyrirbyggjandi gögnum að það hafi *ekki verið ráðandi að Veðurstofan hafi varað við því að búist væri við kvikuhlaupi og jafnvel eldgosi innan skamms* þegar slík viðvörðun hafði ekki enn áhrif á heildarhættuna samkvæmt hættumatskorti en slíkar upplýsingar gátu þó haft áhrif á viðvaranir og leiðbeiningar lögreglustjóra. Í þeim tilfellum voru aðgangstakmarkanir almennt í sama horfi þar til kvikuhlaup eða eldgos loks varð og ríkislögreglustjóri lýsti yfir neyðarstigi og lögreglustjóri ákvað að rýma. Þegar dregið hafi úr virkni eldgoss, almannavarnastig verið fært aftur niður á hættustig sem og hættumatskort Veðurstofunnar uppfært, þar sem heildarhættan fyrir Grindavík hafi verið metin minni, hafi lögreglustjórinn, þegar leið á atburðarásina, almennt opnað fyrir aðgengi að Grindavík á ný, a.m.k. fyrir íbúa og starfsmenn fyrirtækja og þá sem þyrftu að aðstoða íbúa.

Auk þess verður ráðið af fyrirbyggjandi gögnum að lögreglustjórinn hafi *horft í fleiri þætti*, a.m.k. stundum, s.s. að flóttaleiðir væru til taks og veðurs, ekki síst þegar færð voru rök fyrir takmörkunum í tengslum við Bláa lónið og Northern Light Inn.

Starfshópurinn **telur** mikilvægt að ákvarðanir um aðgangstakmarkanir byggji á vísindalegum gögnum og upplýsingum og mati vísindamanna á þeim og þar gegnir hættumat og -kort Veðurstofunnar sérstöku hlutverki þótt ekki sé lögbundið í almannavarnalögum að taka tillit til þess. Verður að telja að það sé jafnan meðal lykilgagna sem búa að baki slíkum ákvörðunum. Starfshópurinn **tekur því undir með lögreglustjóra** að slíkar ákvarðanir skuli byggjast m.a. á hættumati og -korti Veðurstofunnar.

Starfshópurinn **vekur** þó **athygli á** tvennu. Annars vegar þegar lagt er heildarmat á aðsteðjandi hættur er *ekki fullnægjandi að líta einvörðungu til heildarhættunnar fyrir svæðið heldur verður jafnframt að huga að einstökum hættupáttum* sem ógna lífi og heilsu manna, eftir atvikum umhverfi og eignum. Þannig getur skipt máli ef hættan af einstökum hættupætti sé *mikil* eða *mjög mikil* og þar með feitletruð samkvæmt nýrri framsetningu á hættumatskorti. Eins og fram kom í 9. kafla kann staðan að vera sú að hættan vegna einstakra hættupátta, s.s. skyndilegrar sprunguopnunar eða jarðfalls ofan í sprungur, sé mjög mikil án þess að heildarhættan breytist en hún veltur á heildarstigafjölda á öllum hættupáttum. Þá getur það sem er nú kallað á hættumatskorti *viðvörðunarstig eldkerfis*, en var áður að finna í upplýsingagjöf Veðurstofunnar, komið til álita. Nú er miðað við að viðvörðunarstig geti verið **grænt** (engin aukin virkni), **gult** (aukin virkni), **appelsínugult** (töluvert aukin virkni) og **rautt** (eldgos í gangi eða yfirvofandi). Meta

verður viðvörunarstig eldkerfis í ljósi þeirra upplýsinga sem Veðurstofan gefur að öðru leyti um ástandið. Að mati starfshópsins er ekki loku fyrir það skotið að töluvert aukin virkni eða upplýsingar um að eldgos sé yfirvofandi eigi að geta haft áhrif á aðgangstakmarkanir þótt ekki sé enn komið að þeim tíma að það þurfi að rýma og þar með að banna dvöl allra hópa á svæðinu en það er þó, eins og svo margt annað, háð aðstæðum hverju sinni. Í það minnsta kann það að kalla á viðvaranir og leiðbeiningar, eins og virðist hafa verið gert á tímabilinu, a.m.k. af hálfu ólíkra stjórnvalda.

Í þessu sambandi **bendir** starfshópurinn á að í svörum Veðurstofunnar til starfshópsins kemur m.a. fram:

„Nokkuð oft kom það fyrir að ákvörðun lögreglustjóra um aðgengi að svæðinu var tekin í andstöðu við ráðleggingar Veðurstofunnar og almannavarna eins og sjá má ef hættumatskort Veðurstofunnar eru borin saman við tilkynningar lögreglustjóra um aðgengi íbúa.“

Í bréfi Veðurstofunnar er tekið fram að frá 20. desember 2023 til 14. janúar 2024 hafi svæði 4, þ.e. Grindavík, verið metin í töluverðri hættu. Frá 14. janúar til 19. september hafi svæðið ýmist verið metið í töluverðri hættu eða mikilli hættu. Fyrst 19. september hafi svæðið verið metið í nokkurri hættu.

Þótt lögreglustjóri sé ekki bundinn af ráðleggingum Veðurstofunnar verður engu að síður að telja að þær feli í sér þýðingarmiklar upplýsingar.

Í bréfi Veðurstofunnar er tekið dæmi um að lögreglustjóri hafi tekið ákvörðun um að opna bæinn 18. desember frá og með 20. desember án samráðs við Veðurstofuna. Þó varð ekki af opnuninni vegna eldgossins.

Hins vegar bendir starfshópurinn á takmarkanir hættumats og -korts Veðurstofunnar en hættumat er ekki áhættumat. Í hættumatinu er hættur greindar, þ.e. hvaða hættur eru fyrir hendi og lagt mat á hversu mikil hætta stafar af þeim. Ekki er tekin bein afstaða til þess hversu mikil áhætta sé ásættanleg eða fjallað um mótvægisáðgerðir. Auk þess vantar allajafna inn í hættumatið áhrifaþætti á borð við slæmt veðurfar en Veðurstofan hefur stundum vakið athygli á því í upplýsingagjöf sinni. Aukinheldur byggir hættumat aðeins á mælingum og greiningum Veðurstofunnar á hættum en þær kann að þurfa að

meta með öðum hætti, t.d. á staðnum, og þær kunna að vera aðrar en þar kemur fram. Vegna þess telur starfshópurinn að *almennt sé ekki fullnægjandi að byggja einvörðungu á hættumatskorti Veðurstofunnar* nema þegar annað er ekki hægt tímans vegna eða vegna annarra aðstæðna, sbr. einnig umfjöllun í 9. kafla.

Í þessu sambandi bendir starfshópurinn á það sem fram kemur í svari Veðurstofunnar en þar segir:

„Veðurstofan hafði meðal annars áhyggjur af áhrifum veðurs á næmni vöktunarkerfis og þar með viðvörunartíma og á rýmingar. Viðbragðskerfið allt var orðið mjög þreytt. Bæði almannavarnir og Veðurstofan vildu að ákvarðanir um aðgengi væru teknar á grundvelli áhættumats en ákvarðanir voru í höndum lögreglustjóra og áhættumat lá ekki fyrir. Lögreglustjóri þarf að hafa skýr gögn til að taka íþyngjandi ákvarðanir um aðgangstakmarkanir.“

Eins og fyrr sagði gat starfshópurinn ekki staðfest með gögnum að lögreglustjórinn hefði byggt á áhættumati annarra framan af eins og nú er gert. Þó hefur ítrekað komið fram að lögreglustjórinn hafi byggt á eigin áhættumati þar sem litið hafi verið til ýmissa þátta. Það hafi þó ekki verið skriflegt.

16.8 Áhættumat í vá

Fjallað er nánar um áhættumöt og ákvarðanatöku lögreglustjórans í 10. kafla og vísast til hans. Aftur á móti eru nokkur sjónarmið áréttuð hér.

Í almannavarnalögum er ekki gerð sú krafa að ákvarðanir um aðgangstakmarkanir vegna náttúruhamfara byggist á *áhættumati í vá*, a.m.k. þær sem vara til lengri tíma. Raunar er lítið sem ekkert vikið að því á hverju slíkar ákvarðanir skulu byggjast. Þó verður að ganga út frá því að slíkar ákvarðanir byggist á heildarmati á aðstæðum hverju sinni með það fyrir augum að meta hvort nauðsynlegt sé að mæla fyrir um aðgangstakmarkanir og eftir atvikum annars konar takmarkanir á grundvelli sérstakra valdaheimilda almannavarnalaga. Við slíkt mat verður að gæta að skilyrðum þeirra mannréttindareglna sem eru skertar sem og reglna stjórnsýsluréttar. Telja verður að við framangreint mat reyni ekki aðeins á umfang og alvarleika þeirrar hættu sem er fyrir hendi heldur jafnframt áhættu.

Með *áhættumati í vá* er hér átt við áhættumat sem er að jafnaði til skemmri tíma og sem er framkvæmt við þær aðstæður þegar vá steðjar að eða vofir yfir. Í sjálfu sér kann áhættumat í vá að vera tiltölulega einfalt og byggjast á fáum viðmiðum eða sjónarmiðum. Með öðrum orðum verður ekki gerð sambærileg krafa til slíkra áhættumata, sem gjarnan þarf að framkvæma á skömmum tíma og við erfiðara aðstæður, og áhættumata til lengri tíma. Í áhættumati í vá verður þó að taka afstöðu til þess hvað sé *ásættanleg áhætta* miðað við þær *hættur* sem steðja að eða vofa yfir, umfangi og alvarleika þeirra, og eru a.m.k. að stórum hluta kortlagðar og metnar af Veðurstofunni í tilviki eldgosavár. Enn fremur verður að líta til annarra *áhrifapátta*, s.s. veðurfars, tiltækra flóttaleiða, möguleika á snöggu viðbragði og aðgengi að viðbragsaðilum og þar fram eftir götum. Auk þess er unnt að líta til *mótvægisáðgerða* sem kunna að draga úr áhættunni vegna einstakra hættupátta. Þótt litið sé til annarra þátta en hættumats og -korts Veðurstofunnar verður slíkt áhættumat að mati starfshópsins þó að vera *forsvaranlegt* í ljósi upplýsingagjafar Veðurstofunnar. Til að framkvæma áhættumat í vá kann lögreglustjóri, þegar tilefni er til og aðstæður bjóða upp á, að þurfa að *afla frekari upplýsinga*, þ. á m. að skoða og meta aðstæður sjálfur, á grundvelli rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, sbr. einnig það sem segir í 9. kafla.

Eins og áður hefur komið fram liggja takmörkuð gögn og upplýsingar fyrir starfshópnum um grundvöll ákvarðana lögreglustjórans um aðgangstakmarkanir og þá ekki síst önnur sjónarmið og aðrar upplýsingar en þær sem komu fram í hættumatskorti og upplýsingagjöf Veðurstofunnar sem og fréttatilkynningunum sjálfum. Starfshópnum er því **óhægt um vik að taka afstöðu** til þess *hvort ákvarðanir lögreglustjórans hafi byggst á fullnægjandi grundvelli*. Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk byggði lögreglustjóri á eigin áhættumati þar sem litið var til ýmissa þátta og er það ekki dregið í efa. Til að mynda liggur fyrir að lögreglustjórinn hafi lagt sjálfstætt mat á aðstæður, a.m.k. í einhverjum tilfellum. Starfshópurinn er þó **ekki í stöðu** til að leggja mat á það í ljósi þess að það var ekki skriflegt og nánari lýsingar á þeim liggja ekki fyrir umfram fréttatilkynningar.

Þá hefur starfshópurinn til skoðunar langt tímabil þar sem vinnuaðferðir og fyrirbyggjandi gögn kunna að hafa breyst, enda voru sérstök áhættumöt unnin þegar líða fór á atburðarásina, sbr. nánar í næsta undirkafla. Til marks um þetta sagði t.d. í fréttatilkynningu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. nóvember 2024 sem að vísu var gefin út utan þess tímabils sem starfshópurinn er með til skoðunar:

„Það er á ábyrgð lögreglustjórans á Suðurnesjum að meta hvort og með hvaða hætti aðgangur að Grindavík er takmarkaður vegna jarðhræringanna. Við það mat hefur lögreglustjórinn hliðsjón af mörgum en ólíkum hagsmunum og margvíslegum gögnum og upplýsingum, m.a. hættumati Veðurstofunnar og áhættumati.“

Því skal þó haldið til haga að um er að ræða fréttatilkynningu almannavarnadeildar en ekki lögreglustjórans sem tekur ákvarðanirnar og virðist raunar ákvörðun lögreglustjórans um þetta leyti, sbr. fréttatilkynning hans, benda til þess að hann hafi ekki lagt það áhættumat sem var gefið út þá til grundvallar heldur sitt eigið.

Að þessu virtu **bendir** starfshópurinn á að *eðlilegt sé að framkvæma áhættumat í vág þegar aðstæður bjóða upp á það og getur umfang slíks áhættumats tekið mið af aðstæðum hverju sinni*. Slíkt áhættumat er jafnan liður í *heildarmati* á þeim sjónarmiðum sem koma til skoðunar í ljósi þeirra upplýsinga sem liggja fyrir og eru aðgengilegar. Vegna þess **áréttar** starfshópurinn þá ábendingu að *embætti lögreglustjóra framkvæmi jafnan áhættumat í vág þegar og að því leyti sem því verður við komið og skrái og varðveiti það með aðgengilegum hætti í skjalakerfi embættis síns*, eftir atvikum eftir á þegar stund gefst til. Sem fyrr segir *liggur ekkert skriflegt áhættumat í vág fyrir* af hálfu lögreglustjórans á því tímabili sem starfshópurinn er með til skoðunar og gerir hann **athugasemd** við það. Í þessu sambandi er einnig haft í huga að starfshópnum tókst ekki að ganga úr skugga um með gögnum hvort lögreglustjórinn hefði í reynd byggt á áhættumati annarra aðila framan af árið 2024. Starfshópurinn dregur þó ekki í efa að lögreglustjóri hafi framkvæmt eigið áhættumat, sem hafi ekki verið skriflegt, þar sem litið hafi verið til ýmissa þátta.

Framangreint á þó ekki við, a.m.k. ekki með sama hætti, þegar lög bjóða að annar aðili framkvæmi áhættumat en við slíkar aðstæður ber lögreglustjóra almennt að taka mat þess aðila með í reikninginn, sbr. nánar um áhættumat framkvæmdanefndar í 10. kafla.

16.9 Opnun Grindavíkur 21. október 2024

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 17. október var vitnað til ákvörðunar framkvæmdarnefndar vegna jarðhræringa í Grindavík um að opna bæinn mánudaginn 21. október 2024 kl. 06:00. Í því sambandi var tekið fram að við óvissustig virkjast ekki valdheimildir lögreglustjóra samkvæmt almannavörnum. Jafnframt var tekið fram að á grundvelli áhættumats yrði almennri umferð hleypt inn í Grindavík. Gert yrði ráð fyrir því

að nefndin sendi frá sér fréttatilkynningu um framangreint og þær hættur sem bæri að varast innan sveitarfélagsins þegar nær drægi opnun.

Í bréfi starfshópsins til framkvæmdanefndar kom fram að af m.a. fréttatilkynningum lögreglustjórans á Suðurnesjum og Grindavíkurbæjar yrði ráðið að framkvæmdanefndin hefði ákveðið að opna aðgengi að Grindavíkurbæ frekar 21. október 2024. Óskað væri eftir upplýsingum eða gögnum væru þau til um samráð við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og lögreglustjórann um það samráð sem nefndin hefði átt við þessa aðila áður en ákvörðunin var tekin. Tekið var fram að ekki yrði séð að slíkt samráð væri lögbundið.

Í svari framkvæmdanefndar kom fram að ítarlegt samráð hefði verið haft við bæði almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra í aðdraganda ákvörðunar nefndarinnar að aflétta lokunarpóstum. Fundur hefði verið haldinn með lögreglustjóra 1. október 2024, fjölmennur fundur hefði verið haldinn með helstu samráðsaðilum nefndarinnar 15. október og fundur hefði verið haldinn með viðbragðsaðilum 20. október. Þá var tekið fram hverjir hefðu verið á fundunum sem og að fundað hefði verið með verkfræðistofunni sem sér um gerð áhættumata 18. október.

Starfshópurinn fær því **ekki betur séð** en að *leitast hafi verið við að hafa samráð við helstu aðila* sem koma að málum.

Í bréfi starfshópsins til framkvæmdanefndar kom einnig fram að enn fremur væri óskað eftir upplýsingum um á hvaða lagagrundvelli ákvörðun um að opna aðgang frekar að Grindavík 21. október 2024 hefði verið byggð. Tekið var fram að af fundi nefndarinnar með starfshópnum yrði ráðið að í reynd hefði verið tekin ákvörðun um að manna ekki lengur lokunarpósta og grundvöllur ákvörðunarinnar hefði verið sá að nefndin hefði ekki heimild til að mæla fyrir um aðgangstakmarkanir á óvissustigi eða þegar engu almannavarnastigi hefði verð lýst yfir heldur aðeins lögreglustjóri á neyðar- og hættustigi. Óskað var eftir staðfestingi á þeim skilningi.

Í því sambandi var bent á að samkvæmt h-lið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 40/2024 færi nefndin með stjórn, skipulag og framkvæmd verkefna sem væru talin upp í ákveðnum stafliðum og í þessu tilviki „framkvæmd aðgangsstýringar í samvinnu við lögreglu.“ Í athugasemdum við ákvæðið segði:

„Í h-lið 1. mgr. er gert ráð fyrir að framkvæmdanefndin annist framkvæmd aðgangsstýringar í Grindavík á grundvelli ákvarðana lögreglu og í samvinnu við lögreglu. Gert er ráð fyrir að framkvæmdanefndin taki yfir framkvæmd aðgangsstýringarinnar, en í því felst m.a. að sjá um mönnun svokallaðra „lokunarpósta“ og leigja búnað, bíla, fjarskiptabúnað og öryggisbúnað.“¹¹¹

Af orðalagi lagaákvæðisins og athugasemdunum yrði ráðið að nefndinni hafi verið falið að annast „framkvæmd“ aðgangsstýringar og „á grundvelli ákvörðunar lögreglu og í samvinnu við lögreglu“. Síðan væri gerð nánari grein fyrir því hvað fælist í framkvæmdinni og væru þau atriði sem eru nefnd framkvæmdarlegs eðlis. Ekki væri tekið berum orðum fram að nefndin hefði vald til að ákveða hvort og þá hvaða aðgangstakmarkanir skyldu vera í bænum heldur að framkvæma þær. Enn fremur kom fram á fundinum að bæjarstjórn Grindavíkurbæjar hefði ekki framselt nefndinni slíkt verkefni.

Í svari framkvæmdanefndar kom fram að framangreindur skilningur á lagagrundvelli ákvörðunarinnar væri réttur. Vísað var til meðfylgjandi minnisblaðs 11. október 2024 um lagaheimildir nefndarinnar sem hefði verið kynnt fyrir ráðherranefnd um samræmingu mála 18. október 2024.

Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við þann *lagalega grundvöll sem ákvörðun nefndarinnar byggðist á*. Af framangreindu verður ráðið að ekki hafi í reynd verið tekin ákvörðun um aðgangstakmörkun heldur hafi verið litið svo á að ekki væri lengur heimilt að mæla fyrir um aðgangstakmarkanir þegar hvorki hættu- né neyðarstigi almannavarna hefði verið lýst yfir. Þá hefði ákvörðunin lotið að mönnun lokunarpósta.

16.10 Áhættumat í tengslum við opnun Grindavíkur

Í bréfi starfshópsins til framkvæmdanefndar var vísað í fréttatilkynningu Grindavíkurbæjar 17. október 2024 vegna opnunarinnar 21. október hefði verið vísað til áhættumats sem ákvörðunin byggði á en sem fyrr segir verður ekki séð að áhættumat nefndarinnar hafi legið fyrir fyrr en í nóvember. Óskað var eftir afriti af því áhættumati sem ákvörðun nefndarinnar byggði á, væri þetta rétt í fréttatilkynningu Grindavíkurbæjar, sem og upplýsinga um hvort það hafi verið unnið að beiðni nefndarinnar á grundvelli laga nr. 40/2024 og ef ekki frá hverjum það hafi komið. Enn fremur var vísað til hættumats

¹¹¹ 154. löggj.þ., þskj. 1628 – 1095. mál.

Veðurstofunnar í fyrrnefndri fréttatilkynningu. Óskað var eftir upplýsingum um hvort lýsing fréttatilkynningarinnar á þeim gögnum sem ákvörðunin hafi byggst á sé rétt.

Í svari framkvæmdanefndar var vísað í meðfylgjandi áhættumat 21. september 2024 sem hefði verið í gildi á umræddum tíma. Í áhættumatinu er áhætta fyrir Grindavík metin **gul** eða miðlungs.

Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við framangreint í ljósi þess að *áhættumat lá fyrir* sem og að almannavarnastigið var óvissustig.

16.11 Sjónarmið sem ákvarðanir um aðgangstakmarkanir byggjast á

Eins og áður hefur verið rakið liggja aðeins takmarkaðar upplýsingar fyrir um þau sjónarmið sem bjuggu að baki ákvörðunum um aðgangstakmarkanir, þ. á m. hvaða sjónarmið hafi verið ráðandi eða haft aukið vægi. Af þeim upplýsingum sem starfshópurinn hefur viðað að sér verður helst ályktað að *ólíkir aðilar hafi lagt áherslu á mismunandi sjónarmið* eða *vægi* þeirra. Benda þær upplýsingar til þess að sum stjórnvöld hafi í meira mæli viljað horfa til þeirrar hættu og óvissu sem væri fyrir hendi og hefðu fremur kosið að öryggi íbúa væri tryggt með frekari hætti í vissum tilfellum, þ.e. meiri takmörkunum, en lögreglustjórinn. Hann hafi á hinn bóginn horft meira til atvinnufrelsis og friðhelgi eignaréttar sem og byggðar í Grindavík og ekki viljað grípa til harðra aðgerða þegar að hans mati ekkert stórkostlegt hefði farið úrskeiðis. Þá leynist hættur víða án þess að þeim stöðum sé lokað.

Í bréfi starfshópsins til almannavarnadeildar 27. júní 2025 var rakið að svo virtist vera sem ólík sjónarmið hefðu verið uppi. Af þessu tilefni var óskað eftir upplýsingum frá ríkislögreglustjóra um þau sjónarmið sem embættið taldi að ætti að leggja til grundvallar og að hvaða leyti þau viku frá sjónarmiðum sem lögreglustjórinn byggði á að því marki sem almannavarnadeild væri kunnugt um það. Væri þá haft í huga að bæði embættin hefðu vísað til þess að ákvarðanataka og ólíkar skoðanir hefðu verið byggðar á sömu hættumatskortum Veðurstofunnar en mat þeirra virtist hafa verið í einhverjum tilvikum ólíkt.

Í svari almannavarnadeildar 19. nóvember 2025 segir að afstaða almannavarnadeildar sé skýr; samkvæmt almannavarnalögum eigi fyrst og fremst að horfa til öryggissjónarmiða með það að leiðarljósi að vernda líf og heilsu fólks.

Í 1. gr. almannavarnalaga er kveðið á um markmið þeirra og verða ákveðin sjónarmið sem lúta einkum að öryggi ráðin af þeim. Engin sjónarmið eru lögfest í tengslum við ákvarðanir á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga. Önnur málefnaleg sjónarmið en þau sem leiða af markmiðsákvæði laganna verður að afmarka með hefðbundnum hætti. Ekki fer á milli mála að líta verður til stjórnarskrárvarinna mannréttinda þegar tekin er afstaða til þess hvort einstakar takmarkanir gangi lengra en nauðsyn krefur. Reynir því á samspil og vægi sjónarmiða um öryggi og frelsi við ákvarðanatöku um aðgangstakmarkanir.

Starfshópurinn hefur **ekki forsendur** til þess að taka afstöðu til þess *hvaða sjónarmið hafi nákvæmlega búið að baki ákvörðunum um aðgangstakmarkanir* að þessu leyti og tekur því ekki nánari afstöðu til þeirra. Aftur á móti telur starfshópurinn rétt að **vekja athygli á því** að svo virðist sem ólík viðhorf séu til *samspils og vægis sjónarmiða um öryggi og frelsi í tengslum við aðgangstakmarkanir að hættusvæðum í tengslum við eldgosavá með það fyrir augum að metið verði hvort tilefni sé til að fjalla nánar um þau sjónarmið sem slíkar ákvarðanir skulu einkum byggðar á í lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum.*

16.12 Samspil valdheimilda

Í 13. kafla var fjallað um *mörk valdheimilda lögreglustjóra* á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga annars vegar og *ríkislögreglustjóra* á grundvelli 24. gr. sömu laga hins vegar. Eins og rakið er í bréfi dómsmálaráðuneytisins til ríkislögreglustjóra 29. desember 2023 kann að koma til skoðunar hvort rétt sé að ríkislögreglustjóri mæli fyrir um brottflutning þegar bann við aðgangi og dvöl í þéttbýli vari í langan tíma fremur en að slík ákvörðun sé á herðum lögreglustjóra, eins og það gerði eftir kvikuinnskotið 10. nóvember 2023. Vísast nánar um valdmörkin og ábendingar í þeim efnum til þess kafla.

Þegar atburðarás varir í langan tíma, eins og hér um ræðir, með tímabilum landriss, kvikusöfnunar og jarðskjálfta og síðan kvikuinnskots og jafnvel eldgoss, þar sem almannavarnastig flakkar á milli neyðarstigs, hættustigs og óvissustigs og talin er þörf á því að viðhalda aðgangstakmörkunum sem og mótvægisáðgerðum til lengri tíma skapast sérstök álitamál út frá valdheimildum lögreglustjóra. Eins og áður hefur komið fram virkjast valdheimildir lögreglustjóra á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga aðeins á

hættustundu, þ.e. þegar almannavarnastigið er neyðar- eða hættustig, sbr. 2. gr. b laganna. Lögreglustjóri getur því ekki tekið ákvarðanir á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga þegar aðeins er um óvissustig að ræða eða engu almannavarnastigi hefur verið lýst yfir.

Að auki er það til umhugsunar að þær takmarkanir sem lögreglustjóri getur beitt grundvelli 23. gr. almannavarnalaga á hættustundu eiga sér ákveðinn samhljóm í þeim ráðstöfunum sem lögreglan getur gripið til á grundvelli 15. gr. lögreglulaga sem eru ekki bundnar við hættustund. Síðarnefndu valdheimildirnar eru til að halda uppi almannafriði og allsherjarreglu eða koma í veg fyrir yfirvofandi röskun til að gæta „öryggis einstaklinga og almennings“ eða til að afstýra afbrotum eða stöðva þau, sbr. 1. mgr. 15. gr. Í þessu sambandi má minna á að fyrrnefndu valdheimildirnar voru óskráðar fyrir setningu núgildandi almannavarnalaga og þær síðarnefndu fólu í sér lögfestingu á svokölluðu allsherjarumboði lögreglunnar. Af orðalagi 15. gr. lögreglulaga verður dregin sú ályktun að unnt sé að grípa til ráðstafana á þeim grundvelli í þágu öryggis einstaklinga og almennings. Að sama skapi er ljóst að löggjafinn hefur lagt til grundvallar að lögreglustjórinn geti aðeins beitt a.m.k. að hluta til sambærilegum valdheimildum 23. gr. almannavarnalaga á hættustundu. Í því ljósi **telur** starfshópurinn að *æskilegra væri að samspil valdheimilda lögreglustjóra á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga og 15. gr. lögreglulaga væri skýrara að þessu leyti.*

16.13 Lögreglustjóra brestur vald til að mæla fyrir um takmarkanir samkvæmt 23. gr. almannavarnalaga á óvissustigi

Það vakti athygli starfshópsins að í fréttatilkynningu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 22. júní 2024 kom fram að ríkislögreglustjóri hefði lýst yfir *óvissustigi* sem væri í gildi til 24. júlí s.á. en á sama tíma virðist lögreglustjóri hafa ákveðið takmarkanir með vísan til 23. gr. almannavarnalaga.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 24. júní 2024, þ.e. tveimur dögum eftir að óvissustigi var lýst yfir, var mælt fyrir um ákveðnar aðgangstakmarkanir sem áttu að öllu óbreyttu að gilda til 2. júlí s.á. Þar kom m.a. fram að ekki væri heimilt að ganga að gossvæðinu frá bílastæði Bláa lónsins og Grindavíkurvegi en ákveðnir hópar væru undanskildir banninu. Tekið var fram að á hættustundu væri lögreglustjóra heimilt að vísa á brott eða fjarlægja fólk af hættusvæði. Enn fremur kom fram að *Grindavík væru lokuð öllum öðrum en viðbragsaðilum, íbúum bæjarins, starfsmönnum Grindavíkurbæjar, fyrirtækjum, verktökum og þeim sem þyrftu að aðstoða íbúa.* Fjölmiðlafólk hefði heimild

til að fara í bæinn með sama hætti og íbúar og starfsmenn fyrirtækja. Voru þessar takmarkanir settar með vísan til 23. gr. almannavarnalaga.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 3. júlí 2024 var vísað til verkefna framkvæmdanefndar, tekið var fram að almannavarnastigið væri óvissustig en áfram var vísað til takmarkana samkvæmt 23. gr. almannavarnalaga og áttu þær nú að gilda til 9. júlí að öðru óbreyttu. Hið sama átti við í fréttatilkynningu lögreglustjórans 17. júlí, þ.e. vísað var til verkefna framkvæmdanefndar, tekið var fram að almannavarnastigið væri óvissustig en engu að síður vísað til takmarkana samkvæmt 23. gr. almannavarnalaga. Á þessu varð hins vegar breyting 24. júlí þegar ríkislögreglustjóri færði almannavarnastigið upp á hættustig. Fréttatilkynning lögreglustjórans þann dag var þó með sama hætti og fréttatilkynningarnar 3., 9. og 17. júlí, þ.e. vísað var til verkefna framkvæmdanefndar og takmarkana með vísan til 23. gr. almannavarnalaga.

6. september 2024 ákvað ríkislögreglustjóri einnig að fara niður á óvissustig.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans daginn eftir, þ.e. 7. september, var vísað til óvissustigsins, verkefna framkvæmdanefndar og farið yfir þær takmarkanir sem væru í gildu með vísan til 23. gr. almannavarnalaga. Áttu takmarkanirnar að gilda að öðru óbreyttu til 10. september. Fréttatilkynning lögreglustjórans 11. september var með sama hætti og áttu takmarkanir með vísan til 23. gr. almannavarnalaga að óbreyttu að gilda til 17. september. Hið sama á við um fréttatilkynningar lögreglustjórans 18. og 20. september en að þessu sinni áttu takmarkanir með vísan til 23. gr. almannavarnalaga að gilda að óbreyttu til 26. september. Enn fremur á hið sama við um fréttatilkynningu 1. október en þá áttu takmarkanir með vísan til 23. gr. almannavarnalaga að gilda til 3. október.

Athygli vekur að í fréttatilkynningu lögreglustjóra 4. október 2024 var tekið fram að fyrirkomulag aðgangsstýringar væri „samvinnuverkefni“ framkvæmdanefndar vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ og lögreglustjórans á Suðurnesjum og í þetta sinn var ekki vísað til 23. gr. almannavarnalaga. Í fréttatilkynningu 17. október kom síðan fram að stefnt væri að því að opna Grindavíkurbæ 21. október að öllu óbreyttu og væri það ákvörðun framkvæmdanefndar vegna jarðhræringa í Grindavík. Síðan sagði:

„Vakin er athygli á því að á óvissustigi almannavarna virkjast ekki valdheimildir lögreglustjórans samkvæmt almannavarnalögum. Framkvæmdanefndin hefur

verið í góðu samstarfi við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og lögreglustjóran á Suðurnesjum.“

Samhengisins vegna má geta þess að vísað var til valdheimilda framkvæmdanefndar með líkum hætti í fréttatilkynningu lögreglustjórans 19. nóvember 2024. Á því urðu hins vegar breytingar í fréttatilkynningu 21. nóvember daginn eftir að eldgos hófst og farið var á neyðarstig en þá var á ný mælt fyrir um takmarkanir með vísan til 23. gr. almannavarnalaga.

Ástæða þess að framangreint vakti athygli starfshópsins er sú, eins og áður hefur komið fram, að samkvæmt 2. gr. b almannavarnalaga virkjast valdheimildir lögreglustjórans á grundvelli 23. gr. á hættustund. Hættustund hefst samkvæmt ákvæðinu þegar lýst er yfir almannavarnastigunum *hættustig* eða *neyðarstig*. Af því leiðir að þegar ríkislögreglustjóri lýsir yfir *óvissustigi* brestur lögreglustjóra vald til að mæla fyrir um takmarkanir á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga.

Af fréttatilkynningum lögreglustjórans 24. júní til 17. júlí og 7. september til 1. október 2024 verður ekki annað ráðið en að þær hafi haft að geyma *ákvarðanir embættis lögreglustjóra um takmarkanir á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga* og það þrátt fyrir að almannavarnastigið væri *óvissustig*. Í þeim er vísað til 23. gr. almannavarnalaga. Þessu er öðruvísi farið í fréttatilkynningum 4. október þar sem vísað er til „samvinnuverkefnis“ lögreglustjórans og framkvæmdanefndar en 23. gr. almannavarnalaga er ekki tilgreind og að lokum 21. október þar sem skýrlega kemur fram að lögreglustjórinn hafi ekki valdheimildir til að mæla fyrir um aðgangstakmarkanir á óvissustigi heldur sé það verkefni á hendi framkvæmdarnefndar.

Bendir framangreint til þess að *embætti lögreglustjóra á Suðurnesjum hafi brostið vald til að ákveða aðgangstakmarkanir á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga á sama tíma og almannavarnastigið var óvissustig, sbr. fréttatilkynningar 24. júní, 3. og 17. júlí sem og 7., 11., 18. og 20. september auk 1. október 2024.*

Vel má vera að vísun til 23. gr. almannavarnalaga sé misritun, t.d. vegna þess að ný fréttatilkynning hafi verið rituð ofan í gamla, enda er lögreglustjóra að sjálfsögðu kunnugt um 2. gr. b almannavarnalaga. Við þær aðstæður vaknar sú spurning á hvaða lagagrundvelli aðgangstakmörkun hafi byggst. Starfshópurinn tekur **ekki afstöðu** til þess

hvort embætti lögreglustjóra hafi haft vald til þess að mæla fyrir um takmarkanirnar á öðrum grundvelli, s.s. 15. gr. lögreglulaga.

Starfshópurinn **vekur** í því sambandi þó **athygli á** að takmörkun og markmið 2. gr. b almannavarnalaga, þar sem valdheimildir eru bundnar við hættustund, væri þá haft að engu við þessar aðstæður. Þá væri unnt að ganga jafn langt í að mæla fyrir um aðgangstakmarkanir samkvæmt 15. gr. lögreglulaga og 23. gr. almannavarnalaga og vegna sambærilegs tilefnis og ástæðna, þ.e. sem lið í almannavarnaviðbragði. Engum blöðum er þó um það að fletta að lögreglan hefur ákveðnar valdheimildir til að mæla fyrir um takmarkanir á grundvelli 15. gr. lögreglulaga þegar óvissustigi hefur verið lýst yfir en spurningin er hvort þær takmarkanir geti verið jafn umfangsmiklar og vegna sömu ástæðna og takmarkanir sem eru settar með stoð í 23. gr. almannavarnalaga, þ.e. vegna almannavarnaviðbragðs, enda væri þá lítil eða enginn munur á valdheimildunum og 2. gr. b nær þýðingarlaus. Vísast til undirkaflans að ofan um samspil 23. gr. almannavarnalaga og 15. gr. lögreglulaga sem og 3. kafla.

16.14 Öryggi og velferð barna

Eldsumbrotin á Reykjanesskaga hafa haft gífurleg áhrif á líf og hagsmuni þeirra barna sem þar bjuggu og raskað stöðu og högum þeirra á margvíslegan hátt, m.a. í tengslum við skólagöngu, íþróttir og tómstundir sem og leik og hittinga með vinum. Auk þess hafa þau haft áhrif á búsetu og jafnvel lífsafkomu þeirra sem og sálfélagslegar afleiðingar. Ljóst er að rót varð á lífi þeirra. Óvissa um ýmsar grunnstoðir í lífi barna, þ. á m. varðandi búsetu, er bagaleg. Þá kunna börn að verða þess áskynja ef lífsafkoma fjölskyldunnar sé óviss. Mörg þessara málefna falla utan við umboð og afmörkun starfshópsins en starfshópurinn vekur athygli á skýrslu sem umboðsmaður barna tók saman eftir fund með börnum 7. mars 2024. Skýrslan heitir: *Fundur með börnum úr Grindavík*. Í skýrslunni eru dregnar saman helstu niðurstöðu af þeim fundi en þar fékk rödd barnanna að heyrast.

Í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, í daglegu máli oft kallaður barnasáttmálinn, hefur verið lögfestur með lögum nr. 19/2013 hér á landi. Í 2. gr. er að finna jafnræðisreglu og í 1. mgr. 3. gr. samningsins kemur fram að það sem sé barni fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar m.a. stjórnvöld gera ráðstafanir sem varða börn. Sambærilega meginreglu er að finna í öðrum lögum sem varða málefni barna og gildir hún þar fyrir utan á óskráðum grunni í íslenskum rétti. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. samningsins skuldbinda aðildarríki sig til að tryggja þá vernd og

umönnun sem velferð barna krefst. Í barnasáttmálanum er síðan kveðið á um ýmis réttindi barna, m.a. réttinn til lífs í 1. mgr. 6. gr. og að börn megi lifa og þroskast, sbr. 2. mgr. 6.gr. Þá er í 12. gr. að finna rétt barna til að tjá sig um ráðstafanir sem hafa áhrif á þau.

Af framangreindum réttarheimildum sem og öðrum verður m.a. ráðið að tryggja verður öryggi og heilsu barna, tryggja verður að þau njóti áfram grunnþjónustu og menntunar, veita verður þeim sálfélagslegan stuðning þegar þörf er á og skoðanir barna þurfa að fá að heyrast um málefni sem varða þau. Þá getur þurft að hlúa að fjölskyldunni sem einingu við aðstæður eins og þær sem hér um ræðir.

Þótt ýmislegt varðandi málefni barna í tengslum við jarðhræringarnar falli utan við skoðun starfshópsins bendir hann á að í fréttatilkynningum lögreglustjórans á Suðurnesjum var reglulega tekið fram að óæskilegt væri að taka börn með til Grindavíkur, t.d. þegar opnað var fyrir að íbúar gætu vitjað eigna, og Grindavík væri, um þær mundir, ekki staður fyrir börn vegna þeirra hætta og aðstæðna sem væru fyrir hendi. Þá verður ráðið af gögnum málsins að dvöl barna í bænum hefði verið sérstakt athugunarefni. Telja verður að með þessu hafi lögreglustjórinn sérstaklega viljað gæta að öryggi og velferð barna í tengslum við þær hættur sem væru í Grindavík á þeirri stundu.

Starfshópurinn **tekur undir** með lögreglustjóranum að *mikilvægt sé að huga sérstaklega að öryggi og velferð barna*, en það sjónarmið birtist í eða býr að baki fréttatilkynningunum, og *fagnar því að lögreglustjórinn hafi reglulega haldið því á lofti*. Starfshópurinn leggur áherslu á að *sérstaklega þarf að huga að hagsmunum og réttindum barna, m.a. með hliðsjón af barnasáttmálanum, þegar náttúruhamfarir verða*.

16.15 Könnun svæðis áður en hleypt inn

Í svari lögreglustjórans á Suðurnesjum 18. ágúst 2025 kemur fram að farið hafi verið í könnunarleiðangur um bæinn á hverjum morgni til að meta hvort óhætt væri að hleypa inn í bæinn, hvort loka þyrfti tímabundið ákveðnum svæðum og hvort girða þyrfti betur af. Starfshópurinn **telur** að slíkir *könnunarleiðangrar séu í samræmi við vönduð vinnubrögð*.

16.16 Sýn íbúa Grindavíkur

Starfshópurinn hitti ákveðna íbúa Grindavíkur á fundi 24. september 2025. Meðal þess sem fram kom á fundinum var að *íbúar hefðu þurft ítarlegri útskýringar þegar bænum var lokað*. Starfshópurinn kemur því **á framfæri**.

16.17 Samantekt niðurstaðna og ábendinga

Að framan hefur verið komist að niðurstöðum og ábendingum komið á framfæri. Þær eru dregnar saman hér:

16.1.Starfshópurinn **undirstrikar mikilvægi þess** að *embætti lögreglustjóri taki afstöðu til þess hvaða reglur gildi um einstaklingsbundin fyrirmæli sem kunna að vera gefin á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga, eða þá ákvarðanir sem eru teknar með vísan til almennra fyrirmæla*, einkum og sér í lagi hvort stjórnsýslulög gildi um þær. Mörg fyrirmæli, s.s. þau sem eru gefin á staðnum, falla þó ekki að hefðbundnum einkennum stjórnvaldsákvarðana. Sjá í þessu samhengi nánar í öðru samhengi í 13. kafla.

16.2.Starfshópurinn **getur ekki fullyrt** að allar ákvarðanir embættis lögreglustjóra um aðgangstakmarkanir hafi *verið birtar, þ.e. gerðar aðgengilegar opinberlega á vettvangi stjórnvalda*, sem og **gerir athugasemd við** að *ekki hafi gætt samkvæmni við birtingu* þeirra fréttatilkynninga, þ.e. á hvaða stað þær hafi verið birtar. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur verði gætt að birtingu ákvarðana um aðgangstakmarkanir að hættusvæði í framtíðinni*. Þá **bendir** starfshópurinn **á** að tilefni kunni að vera til þess að *fjalla um það í endurskoðuðum almannavarnalögum hvort og þá hvernig beri að birta slíkar ákvarðanir sem geta varað til lengri tíma*.

16.3.Ákvarðanir embættis lögreglustjóra virðast aðeins hafa verið *skráðar í formi fréttatilkynninga*. Almennt er ekki að finna ítarlegan rökstuðning fyrir þeim eða einstökum takmörkunum og skilyrðum. Í sumum fréttatilkynningum er þó að finna *nánari rökstuðning og er það til eftirbreytni*.

16.4.Starfshópurinn gerir **athugasemd** við að ákvarðanir embættis lögreglustjóra um aðgangstakmarkanir hafi ekki verið *skráðar og varðveittar á skipulagðan og aðgengilegan hátt sem og þær forsendur, þau gögn og þær upplýsingar sem ákvarðanirnar byggðust á* umfram fréttatilkynningarnar. Starfshópurinn kemur

þeirri **ábendingu** á framfæri að betur verði gætt að því í framtíðinni. Eins og vikið er að annars staðar í skýrslunni getur reynt á slíkar ákvarðanir fyrir æðri stjórnvöldum og dómstólum og fullnægjandi skráning gagna er *forsenda þess að ytri rýni* á borð við þá sem hér um ræðir sé *raunhæft og virkt úrræði*. Þá kunna borgararnir og fjölmiðlar að óska eftir því að fá aðgang að ákvörðunum og þeim gögnum sem liggja þeim til grundvallar í ólíku augnamiði. Að þessu virtu verður ekki hjá því komist að **álykta** að *meiri formfestu hefði mátt gæta við meðferð ákvarðana um aðgangstakmarkanir* hjá embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum á því tímabili sem starfshópurinn er með til skoðunar.

16.5.Í svari lögreglustjóra 18. ágúst og fundi með lögreglustjóra 14. október 2025 kom fram að *unnið hefði verið og yrði áfram að því að bæta skráningu og varðveislu gagna*. Starfshópurinn **telur** slík viðbrögð vera *til eftirbreytni*.

16.6.Starfshópurinn gerir **athugasemd** við *ekki sé skýrlega mælt fyrir um það í öllum fréttatilkynningum hvenær takmarkanir taka gildi og líða undir lok en hafa verður í huga að um var að ræða almenn fyrirmæla sem höfðu þýðingarmikil réttaráhrif fyrir borgarana*.

16.7.Starfshópurinn gerir einnig **athugasemd** við að *ekki liggi fyrir opinberlega með aðgengilegum hætti, þ.e. á heimasíðu og Facebook-síðu embættis lögreglustjórans eða í gögnum sem starfshópurinn hefur fengið afhent, upplýsingar um hvort og þá hvenær hafi verið tekin ákvörðun um aðgangstakmarkanir embættis lögreglustjóra á tímabilinu 9. til 17. júlí 2024*. Mögulega er hana að finna í aðgerðagrunni en færsla þar er ekki aðgengileg almenningi.

16.8.Starfshópurinn fær **ekki betur séð** en að lögreglustjórinn á Suðurnesjum hafi á *heildina litið gætt meðalhófs*. Í því sambandi fær starfshópurinn ekki betur séð en að í einhverjum tilfellum hafi jafnvel verið *svigrúm til að viðhalda takmörkunum lengur eða mæla fyrir um strangari takmarkanir* en gert var í ljósi þeirrar hættu og óvissu sem var fyrir hendi án þess að það hefði bersýnilega farið út fyrir mörk meðalhófs. Þá verður **ekki annað séð** en að lögreglustjórinn hafi að jafnaði *brugðist hratt við breyttum upplýsingum og forsendum* og þá gjarnan á þann hátt að takmörkunum var létt af.

16.9.Enn fremur **telur** starfshópurinn að það sé *til eftirbreytni að lýsa aðstæðum á hættusvæði í fréttatilkynningum, eins og gert er í mörgum fréttatilkynningum lögreglustjórans*.

16.10. Jafnframt **telur** starfshópurinn að *ábendingar og leiðbeiningar um hættur sem og viðvaranir og ráðleggingar, eins og komu gjarnan fram í fréttatilkynningum lögreglustjórans, geti verið liður í því að stíga varlega til jarðar og þá í stað þess að banna dvöl og umferð.*

16.11. Starfshópurinn **telur** að þegar *áhættan er ekki óásættanleg* á grundvelli forsvaranlegs mats á öllum upplýsingum og í ljósi allra viðeigandi sjónarmiða kann forsenda eða sjónarmið um *eigin ábyrgð* að vera liður í meðalhöfsmati lögreglustjóra. Slíkt mat verður að byggja á *fullnægjandi upplýsingum* sem eru breytilegar eftir eðli aðstæðna. Starfshópurinn **bendir** þó á að *grundvallarforsenda þess að láta einstaklinga bera ábyrgð á veru sinni á hættusvæði er að ekki fari á milli mála nákvæmlega hverjar hættur séu, sem og umfang og alvarleiki þeirra sem og að gera megi ráð fyrir því að einstaklingar séu almennt í stöðu til að meta og skilja hættur á fullnægjandi hátt.* Á hinn bóginn **telur** starfshópurinn að þegar *áhættan er óásættanleg* geti stjórnvöld ekki vikið sér undan því að taka erfiðar og eftir atvikum óvinsælar ákvarðanir sem kunna að mæta gagnrýni og þrýstingi frá þeim sem þær ná til. Er þá haft í huga þær ákvarðanir sem rúmast innan vikmarka meðalhöfskrafna. Í því sambandi bendir starfshópurinn á að það er frumkvæðisskylda ríkisvaldsins að vernda líf og heilsu manna. Þá leiða einnig ýmsar kröfur af jákvæðum skyldum sem felast í réttinum til lífs, heilsu og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu sem m.a. eru varin í stjórnarskránni og mannréttindasáttmála Evrópu. Á þessum grundvelli geta hvílt skyldur á íslenska ríkinu til að grípa til aðgerða sem leggja ekki óhóflega byrði á ríkið til að vernda líf og heilsu manna.

16.12. Samkvæmt upplýsingum starfshópsins, sbr. einnig 10. kafla, voru *unnin áhættumöt* sem voru ekki gerð aðgengileg almenningi og lögreglustjóranum var kunnugt um það. Almennigur hafði því ekki aðgang að lykilupplýsingum til að meta hættur á svæðinu og þar með eigin áhættu. Það er grundvallarforsenda þess að einstaklingar verði látnir bera ábyrgð á eigin áhættu, fari þeir inn á hættusvæði, að lykilupplýsingar liggi fyrir til að meta. Það var hins vegar ekki staðan. Starfshópurinn **telur** að *embætti lögreglustjóra hafi ekki getað lagt jafn ríka áherslu á eigin ábyrgð og raun ber vitni við þessar aðstæður, þ.e. þegar áhættumöt lágu fyrir sem voru ekki aðgengileg almenningi.*

16.13. Starfshópurinn **vekur athygli á** framangreindum sjónarmiðum í tengslum við *fréttatilkynningu lögreglustjórans 14. ágúst 2024* þar sem lögreglustjórinn taldi að óásættanleg áhætta væri á ákveðnu svæði og staðfesti að barnafólk hefði verið í Grindavík en beitti ekki valdheimildum sínum samkvæmt 23. gr. almannavarnalaga. Þar kom lögreglustjórinn ákveðnum upplýsingum um hættuna á framfæri en áhættumat var ekki aðgengilegt almenningi. Hið sama kann að eiga

við um fréttatilkynningar 23. til 24. mars, 26. mars og 5. apríl 2024 þar sem vakin var athygli á því að lífshættulegar aðstæður gætu skapast á merktu hættusvæði vegna gasmengunar en þó liggur ekki fyrir hversu miklar líkur voru á því og hvort slíkar aðstæður gætu skapast án nægilegs fyrirvara. Starfshópurinn er ekki í stöðu til að meta það áhættumat lögreglustjóra sem lá ákvörðunum til grundvallar enda var það ekki skriflegt.

16.14. Starfshópurinn **tekur undir með lögreglustjóra og öðrum stjórnvöldum** um mikilvægi þess að ákvarðanir byggist á raunþekkingu og mati á aðstæðum á hverju stað. Starfshópurinn **áréttar** það sem fram kom að ofan um skráningu og varðveislu þeirra gagna, upplýsinga og forsendna sem ákvarðanir um aðgangstakmarkanir byggja á og á það líka við um meginatriði þess sem myndar eigið mat lögreglustjóra á aðstæðum en fátækleg gögn liggja fyrir um það.

16.15. Starfshópurinn **telur mikilvægt** að ákvarðanir um aðgangstakmarkanir byggji á vísindalegum gögnum og upplýsingum og mati vísindamanna á þeim og þar gegnir hættumat og -kort Veðurstofunnar sérstöku hlutverki þótt ekki sé lögbundið í almannavarnalögum að taka tillit til þess. Verður að telja að það sé jafnan meðal lykilgagna sem búa að baki slíkum ákvörðunum. Starfshópurinn **tekur því undir með lögreglustjóra** að slíkar ákvarðanir skuli byggjast m.a. á hættumati og -korti Veðurstofunnar.

16.16. Starfshópurinn **vekur** þó **athygli á** tvennu. Annars vegar þegar lagt er heildarmat á aðsteðjandi hættur er *ekki fullnægjandi að líta einvörðungu til heildarhættunnar fyrir svæðið samkvæmt hættumatskorti heldur verður jafnframt að huga að einstökum hættuþáttum* sem ógna lífi og heilsu manna, eftir atvikum umhverfi og eignum. Í því sambandi bendir starfshópurinn á það sem fram kemur í svari Veðurstofunnar að nokkuð oft hafi lögreglustjórinn tekið ákvarðanir í andstöðu við ráðleggingar Veðurstofunnar og almannavarnadeildar. Hins vegar bendir starfshópurinn á *takmarkanir hættumats og -korts Veðurstofunnar*. Hættumat Veðurstofunnar er *ekki áhættumat*. Vegna þess telur starfshópurinn að *almennt sé ekki fullnægjandi að byggja einvörðungu á hættumatskorti Veðurstofunnar* nema þegar annað er ekki hægt tímans vegna eða vegna annarra aðstæðna.

16.17. Fyrir liggur að lögreglustjóri byggði á eigin áhættumati þar sem litið var til ýmissa þátta en það var ekki skriflegt. Starfshópnum er því **óhægt um vik að taka afstöðu** til þess.

16.18. Starfshópurinn **bendir á**, sbr. einnig í 10. kafla, að *eðlilegt sé að framkvæma áhættumat í vá þegar aðstæður bjóða upp á það og getur umfang slíks áhættumats*

tekið mið af aðstæðum hverju sinni. Vegna þess kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *embætti lögreglustjóra framkvæmi jafnan áhættumat í vá þegar og að því leyti sem því verður við komið og skrái og varðveiti það með aðgengilegum hætti í skjalakerfi embættis síns*, eftir atvikum eftir á þegar stund gefst til. Sem fyrr segir var áhættumat framkvæmt af hálfu lögreglustjóra en það var ekki skriflegt á því tímabili sem starfshópurinn er með til skoðunar og gerir hann **athugasemd** við það. Þetta horfir þó öðruvísi við þegar fyrir liggur lögbundið áhættumat annars stjórnvalds eins og nú er raunin, þ.e. áhættumat framkvæmdanefndar.

16.19. Starfshópurinn fær **ekki betur séð** en að leitast hafi verið við að hafa *samráð við helstu aðila* áður en Grindavík var opnuð á ný 21. október 2024. Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við þann *lagalega grundvöll sem ákvörðun framkvæmdanefndarinnar byggðist á*. Af framangreindu verður ráðið að ekki hafi í reynd verið tekin ákvörðun um aðgangstakmörkun heldur hafi verið litið svo á að ekki væri lengur heimilt að mæla fyrir um aðgangstakmarkanir þegar hvorki hættu- né neyðarstigi almannavarna hefði verið lýst yfir. Þá hefði ákvörðunin lotið að mönnun lokunarpósta. Þá virðist hafa legið fyrir áhættumat 21. september 2024 og almannavarnastigið var óvissustig.

16.20. Starfshópurinn hefur **ekki forsendur** til þess að taka afstöðu til þess *hvaða sjónarmið hafi nákvæmlega búið að baki ákvörðunum um aðgangstakmarkanir* og tekur því ekki nánari afstöðu til þeirra. Aftur á móti telur starfshópurinn rétt að **vekja athygli á því** að svo virðist sem ólík viðhorf séu til *samspils og vægis sjónarmiða um öryggi og frelsi í tengslum við aðgangstakmarkanir að hættusvæðum í tengslum við eldgosvá með það fyrir augum að metið verði hvort tilefni sé til að fjalla nánar um þau sjónarmið sem slíkar ákvarðanir skulu einkum byggðar á í lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum*.

16.21. Starfshópurinn **telur** að *æskilegra væri að samspil valdheimilda lögreglustjóra á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga og 15. gr. lögreglulaga væri skýrara*.

16.22. **Athygli** starfshópsins **vakti** að svo virðist sem lögreglustjórinn á Suðurnesjum hafi tekið ákvarðanir um takmarkanir með vísan til 23. gr. almannavarnalaga á sama tíma og ríkislögreglustjóri hafði lýst yfir óvissustigi. Ástæða þess að það vakti athygli er sú að samkvæmt 2. gr. b almannavarnalaga virkjast valdheimildir lögreglustjóra samkvæmt 23. gr. sömu laga aðeins þegar neyðar- eða hættustigi hefur verið lýst yfir. Bendir framangreint til þess að *lögreglustjóranum á Suðurnesjum hafi brostið vald til að ákveða aðgangstakmarkanir á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga á sama tíma og almannavarnastigið var óvissustig, sbr. fréttatilkynningar 24. júní, 3. og 17. júlí sem og 7., 11., 18. og 20. september auk 1.*

október 2024. Mögulega er vísun til 23. gr. almannavarnalaga misritun enda er lögreglustjóra kunnugt um 2. gr. b en þá vaknar spurningin um á hvaða lagagrundvelli aðgangstakmarkanir hafi byggst. Starfshópurinn tekur **ekki afstöðu** til þess *hvort embætti lögreglustjóra hafi haft vald til að mæla fyrir um takmarkanirnar á öðrum grundvelli*, s.s. 15. gr. lögreglulaga, en **vekur athygli á** að það markmiðið sem býr að baki takmörkun 2. gr. b almannavarnalaga er að binda valdheimildir 23. gr. sömu laga við hættustund. Engum blöðum er þó um það að fletta að lögreglan hefur ákveðnar valdheimildir til að mæla fyrir um takmarkanir á grundvelli 15. gr. lögreglulaga þegar óvissustig er við lýði en spurningin er hvort þær geti verið jafn umfangsmiklar og vegna sömu ástæðna og tilefnis og á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga, þ.e. vegna almannavarnaviðbragðs, og þá með þeim afleiðingum að lítil sem enginn munur sé á því hvort 23. gr. almannavarnalaga eða 15. gr. lögreglulaga eigi við, en sé það svo er 2. gr. b nær þýðingarlaus.

16.23. Starfshópurinn **tekur undir** með lögreglustjóranum að *mikilvægt sé að huga sérstaklega að öryggi og velferð barna*, sem birtist í eða býr að baki fréttatilkynningunum þar sem tekið var fram að ekki væri æskilegt að börn kæmu til Grindavíkur á ákveðnu tímabili, og *fagnar því að lögreglustjórinn hafi reglulega haldið því á lofti í fréttatilkynningum sínum*. Starfshópurinn leggur áherslu á að *sérstaklega sé hugað að hagsmunum og réttindum barna, m.a. með hliðsjón af barnasáttmálanum, þegar náttúruhamfarir verða*.

16.24. Starfshópurinn **telur** að þeir *könnunarleiðangrar* sem lögreglan fór um bæinn á hverjum morgni til að kanna hvort óhætt væri að hleypa inn, hvort loka þyrfti ákveðnum svæðum tímabundið eða girða betur af séu í samræmi við *vönduð vinnubrögð*.

16.25. Þá kom starfshópurinn á **framfæri sýn þeirra íbúa** sem hann ræddi við um að þörf hefði verið á að fá *nánari útskýringar á aðgangstakmörkunum*, sbr. nánar hér að ofan.

17. Aðgengi fjölmiðla og samkomulag við

Blaðamannafélag Íslands

17.1 Aðgangstakmarkanir og samkomulagið

Eins og rakið var í yfirlitinu yfir atburðarásina í 6. kafla gagnrýndi Blaðamannafélag Íslands takmarkanir á aðgengi fjölmiðla að Grindavík á ákveðnu tímabili, félagið kærði ákvarðanir lögreglustjórans til dómsmálaráðuneytisins í nóvember 2023 og höfðaði mál gegn íslenska ríkinu í febrúar 2024 sem lauk með sátt. Í framhaldinu var gert samkomulag við félagið um aðgang fjölmiðla að Grindavík og skilyrði þess.

Í svari lögreglustjórans á Suðurnesjum 18. ágúst 2025 við fyrirspurn starfshópsins um aðgang fjölmiðlafólks að Grindavík kemur fram að samtal og samvinna við fjölmiðla hefði gengið brösuglega til að byrja með. Þó hefðu verið sérstakir blaðamannafundir og tímasett viðtöl við stjórnendur og ýmsa lykilaðila tengdum verkefnum. Fljótlega hefði verið farið í skipulagðar ferðir fyrir fjölmiðla í fylgd, bæði innlenda og erlenda. Þrátt fyrir það hefði fjölmiðlafólk ekki verið ánægt og óskað eftir meiri aðgang að svæðinu. Að lokum hefði verið gert sérstakt samkomulag við Blaðamannafélag Íslands um aðgang að svæðinu.

Í ljósi ofanrakins hefur starfshópurinn tekið til skoðunar ýmis álitaefni, m.a. hvernig var búið um hnútana við ákvarðanatöku um aðgengi fjölmiðla? Á hvaða sjónarmiðum má byggja takmarkanir á aðgengi fjölmiðla? Eiga sömu aðgangstakmarkanir gilda um fjölmiðlamenn og almenning? Er rétt að kveða á um aðgang og aðgangstakmarkanir fjölmiðla í samkomulagi við hagsmunafélag þeirra? Hvernig skal fara með aðgang og aðgangstakmarkanir annarra fjölmiðlamanna en þeirra sem eru meðlimir Blaðamannafélags Íslands? Og hvort orðalag ákvarðana og fréttatilkynninga um aðgang fjölmiðla hafi verið skýrt. Fyrst verður þó farið nánar yfir helstu vörður sem getið var hér að ofan.

17.2 Kæra Blaðamannafélags Íslands og umsögn lögreglustjórans

Blaðamannafélag Íslands kærði ákvörðun lögreglustjórans á Suðurnesjum um takmörkun á aðgengi fjölmiðla að hættusvæði á Reykjanesi með bréfi 22. nóvember 2023.

Í kærinni kom fram að engin ákvörðun hefði verið tilkynnt opinberlega og engin rökstudd fyrirmæli hefðu verið gefin fjölmiðlamönnum sem hefðu óskað eftir aðgangi að svæðinu dagana á undan. Þá var tekið fram að framkvæmd stjórnvalda hefði verið sú að leyfa einum fjölmiðli í einu í takmörkuðu tilviki aðgang að svæðinu til kvik- og ljósmyndunar. Í því sambandi var vísað til tilkynningu almannavarnardeildar til fjölmiðla 17. nóvember 2023 um að skipulögð hefði verið sameiginleg efnisöflun sem fælist í því að einn fjölmiðill sinnti henni í einu samkvæmt nánar tilgreindu skipulagi og deildi myndefni með öðrum fjölmiðlum. Ekki er að finna fréttatilkynningu þess efnis á heimasíðu eða Facebook-síðu almannavarnardeildar. Starfshópurinn hefur fengið þær upplýsingar að samskipti hafi verið í formi upplýsingafunda og samskiptum við einstaka fjölmiðla, m.a. með smáskilaboðum.

Kæran byggðist m.a. á því að framangreind takmörkun væri umfram það sem nauðsynlegt væri samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar til að réttlæta skerðingu á tjáningarfrelsi, enda væri fjöldi fjölmiðla ekki svo mikill að hann torvelaði aðgerðir stjórnvalda eða ylli sjálfstæðri hættu. Þá var tekið fram að ekki yrði séð að fram hefði farið raunverulegt mat á þörfinni á að takmarka aðgang fjölmiðla að svæðinu.

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum veitti umsögn um kærana 29. nóvember 2023. Í upphafi var vísað í yfirlýsingu almannavarnardeildar ríkislögreglustjóra um rýmingu og í framhaldinu í 23. gr. almannavarnalaga. Síðan sagði m.a. að ekki færi á milli mála að lögreglustjóra væru fengnar víðtækar heimildir í lögum um almannavarnir til að takmarka ferðafrelsi borgaranna frá því að hættustigi eða neyðarstigi almannavarna hefði verið lýst yfir og þar til því hefði verið aflýst. Valdheimildum lögreglustjóra bæri þó að beita af varfærni og að ekki yrði gengið lengra en þörf væri á hverju sinni til að afstýra hættu. Enn fremur var tekið fram að ekki yrði séð hvernig lögreglustjóri ætti að taka efnislega afstöðu til kærunnar að þessu leyti með hliðsjón af framangreindri fréttatilkynningu. Að lokum kom fram að kærandi krefðist þess að fyrirmælin væru felld úr gildi eða þeim breytt á þann hátt að aðgangur fjölmiðla að hættusvæðum væri rýmkaður. Þá sagði: „Eins og kunnugt er eiga fjölmiðlar aðgang að hættusvæðinu þótt um tíma hafi aðgangur þeirra sætt ákveðnum takmörkunum.“

Ekki liggja fyrir afdráttarlausar upplýsingar um afdrif kærunnar. Á fundi starfshópsins með embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum 14. október 2025 kom fram að þau minnti að kærana hefði verið dregin til baka.

17.3 Málshöfðunin

Blaðamannafélag Íslands stefndi íslenska ríkinu 12. febrúar 2024 og krafðist þess að viðurkennt yrði með dómi að félagsmönnum stefnanda væri, þrátt fyrir ákvörðun ríkislögreglustjóra 13. janúar 2024 um bann við allri dvöl og starfsemi í Grindavík og án sérstaks leyfis lögreglustjórans á Suðurnesjum, heimilt að stunda blaðamannastörf sín í Grindavík enda hlíti þeir við framkvæmd slíkra starfa sinna þeim almennu fyrirmælum sem í gildi eru á hverjum tíma um umferð um bæinn og lokun einstakra svæða og öðrum lögmætum fyrirmælum lögreglu.

Í stefnunni var tekið fram að í tilkynningu ríkislögreglustjóra 13. janúar 2024 hefði ekki verið vikið sérstaklega að aðgengi fjölmiðla að svæðinu. Því næst var fjallað um skipulagða ferð fjölmiðla til Grindavíkur 5. febrúar og fyrirkomulag hennar. Enn fremur kom fram að fjölmiðlamenn hefðu fengið að fara 15. janúar í bæinn samkvæmt leyfi lögreglustjórans. Frá 16. janúar hefðu fjölmiðlamenn því fengið að fara einu sinni í bæinn en á þessum tíma hefðu fyrirmæli ríkislögreglustjóra um brottflutning verið í gildi. Þess skal getið að samkvæmt fréttatilkynningum sem voru birtar í færslum í aðgerðagrunni verður jafnframt ráðið að fjölmiðlar hafi fengið að fara inn í Grindavík 20., 22. og 24. janúar, 1. febrúar og inn fyrir lokunarpósta 7. febrúar. Þá fengu þeir að fara á sérstakan útsýnisstað á Bláalónsvegi samkvæmt fréttatilkynningum lögreglustjórans á Facebook 17. og 19. janúar en fyrirhugað var að þær ferðir yrðu daglegar og farið var í ferðir með fjölmiðla í fylgd viðbragðsaðila 21. og 24. janúar.

Í stefnunni var næst tekið fram að aðgangur blaðamanna hefði verið takmarkaður umfram aðgang annars fagfólks að bænum. Möguleikar á að flytja fréttir af samfélagslega mikilvægum og sögulegum atburði hefðu verið takmarkaðir.

Í umsögn dómsmálaráðuneytisins til ríkislögmanns vegna málshöfðunarinnar kom m.a. fram að ætla yrði að lögreglustjórinn hefði talsvert svigrúm við beitingu valdheimilda samkvæmt almannavarnalögum. Hæstiréttur hefði margoft tekið fram að fjölmiðlar gegndu sérstöku hlutverki í lýðræðisþjóðfélagi. Fjölmiðlum beri við umfjöllunina að gæta friðhelgi, sbr. 26. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla. Frumskylda stjórnvalda væri að vernda líf og heilsu almennings á hættustundu. Væri það ekki aðeins heimild heldur frumkvæðisskylda stjórnvalda. Játa yrði stjórnvöldum svigrúm til að meta hvernig þörf væri á að beita þessum heimildum. Hinn 19. febrúar 2024 hefði ríkislögreglustjóri fallið frá fyrirmælum um brottflutning og fjölmiðlafólk fengið aðgang að bænum eins og aðrir. Ráðuneytið teldi æskilegt að leitað yrði sátta með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem hefðu verið rakin í bréfinu.

Eins og áður kom fram lauk málinu með sátt og í framhaldinu gerði lögreglustjórinn samkomulag við Blaðamannafélagið um aðgengi félagsmanna þess að Grindavík.

17.4 Yfirlit um ákvarðanir um aðgang fjölmiðlafólks

Áður en fjallað verður um form ákvarðana lögreglustjórans um aðgang fjölmiðlafólks að Grindavík verður vikið að ákvörðunum sjálfum. Ekki er um tæmandi yfirlit að ræða og er áherslan á fyrsta rúma hálfa árið.

Eftir að kvikugangur myndaðist undir Grindavík og bærinn var rýmdur 10. nóvember 2023 jókst ásókn fjölmiðla í að komast til Grindavíkur. Af færslu í aðgerðagrunni 15. nóvember 2023 verður ráðið að álagið hafi aukist vegna síaukins fjölda fjölmiðlamanna, bæði erlendra og innlendra. Fengu fjölmiðlar ekki að fara í bæinn 16. nóvember samkvæmt færslu í aðgerðagrunni þann dag. Starfshópurinn hefur ekki frekari gögn undir höndum um ástæður þess umfram það sem að framan greinir. 21. nóvember átti fjölmiðlafólk að hafa samband við almannavarnadeild vegna aðgangs að lokuðum svæðum sem og vegna beiðna um undanþágu frá flygildisbanni, sbr. fréttatilkynningu lögreglustjórans á Facebook.

Um þetta leyti, sem fyrr hefur komið fram, fór að bera á gagnrýni Blaðamannafélags Íslands í fjölmiðlum. Í framhaldinu eða 22. nóvember 2023 var ákvörðun eða ákvarðanir lögreglustjórans um aðgang fjölmiðla að hættusvæðum kærðar til dómsmálaráðuneytisins.

Af fréttatilkynningum lögreglustjórans 17. til 24. nóvember 2023 verður ráðið að fjölmiðlum hafi verið heimilaður aðgangur að Grindavík á þeim tíma. Hið sama á við um fréttatilkynningar 28. nóvember, 4. og 13. desember en þessar tilkynningar lutu að heimildum íbúa og annarra til að vitja eigna sinna. Þá var fjölmiðlum hleypt inn á þremur ólíkum tímum 19. desember samkvæmt fréttatilkynningu lögreglustjórans á Facebook. Í fréttatilkynningu 20. desember, þ.e. tveimur dögum eftir eldgosið 18. desember, kom fram að viðvera í bænum væri óheimil en fjölmiðlum yrðu þó hleypt inn fyrir lokunarpósta í fylgd viðbragðsaðila kl. 14, 16 og 18.

Bærinn var síðan opnaður íbúum og starfsmönnum milli kl. 7:00 og 16:00 á daginn, sbr. fréttatilkynningu lögreglustjórans 20. desember, eftir að Veðurstofan uppfærði hættumatskort sitt. Fengu fjölmiðlar sama aðgang að bænum og íbúar. Þá áttu fjölmiðlar þess kost að fara inn fyrir lokunarpósta daginn eftir, þ.e. 21. desember, samkvæmt færslu í aðgerðagrunni. Enn fremur var Grindvíkingum heimilað að dvelja allan sólarhringinn í bænum frá og með 23. desember. Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Facebook kom fram: „Helstu fjölmiðlar hafa heimild til fara inn yfir lokunarpósta“ á Þorláksmessu, aðfangadag, jóladag og annan í jólum. Ekki verður séð að framangreindar tilkynningar hafi verið birtar á heimasíðu lögreglustjórans en sumar þeirra voru birtar á Facebook.

Af fyrirbyggjandi gögnum verður ráðið að fjölmiðlar hafi fengið að heimsækja Grindavík 15. janúar 2024, þ.e. daginn eftir eldgosíð og rýminguna 14. janúar og sama dag og fyrirmæli ríkislögreglustjóra um brottflutning tóku gildi. Hið sama átti við 20., 22. og 24. janúar og 1. febrúar. Þá voru skipulagðar ferðir að útsýnisstað við Bláalónsveg sem fyrirhugað var að áttu að vera daglega samkvæmt fréttatilkynningum lögreglustjórans á Facebook 17. og 19. janúar. Jafnframt hafi verið farið í ferðir í fylgd viðbragðsaðila 21. og 24. janúar. Síðan hafi verið skipulögð ferð fyrir fjölmiðla til Grindavíkur 5. febrúar 2024 sem nánar verður fjallað um hér á eftir. Í fréttatilkynningu 7. febrúar var fjallað um að fjölmiðlar fengju að fara til Grindavíkur á svæði þar sem eigendur fyrirtækja væru að vitja eigna sinna og að varnargörðunum.

Ríkislögreglustjóri ákvað að framlengja ekki fyrirmæli um brottflutning 18. febrúar 2024 og í framhaldinu eða 20. febrúar opnaði lögreglustjórinn fyrir aðgang að Grindavík handa þeim sem bjuggu í bænum, störfuðu þar eða væru þar til að aðstoða íbúa. Ekki var fjallað um aðgang fjölmiðla í fréttatilkynningu lögreglustjórans. Á þessum tíma var lögreglustjórinn farinn að birta fréttatilkynningar á heimasíðu embættis síns.

Haldinn var blaðamannafundur 29. febrúar 2024 með lögreglustjóranum þar sem hann var gagnrýndur af hálfu fjölmiðlafólks.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans 4. mars 2024, sem áréttuð var 8. mars, var fjallað um aðgang fjölmiðla að Grindavík en þar kom fram að þeir hefðu sama aðgang og íbúar og starfsmenn fyrirtækja. 16. mars varð eldgos en eftir að því lauk sendi lögreglustjórinn fréttatilkynningu 19. mars með sambærilegum aðgangstakmörkunum og 4. mars. Síðari fréttatilkynningar voru með sambærilegu sniði, sbr. t.d. tilkynningin 22. mars.

Sama dag og eldgosinu lauk 8. maí gaf lögreglustjórinn út fréttatilkynningu en í þetta sinn var fjallað um aðgang fjölmiðla að Grindavík í samræmi við samkomulag hans við Blaðamannafélag Íslands. Var þeirri tilhögun almennt fylgt í síðari fréttatilkynningum og verða þær ekki nánar raktar hér en fjallað verður um samkomulagið hér á eftir.

17.5 Skortur á formfestu

Ekki verður annað séð af framanröktu en að sambærilegar takmarkanir hafi gilt um fjölmiðla og almenning nema þegar lögreglustjórinn hafi vikið frá því sérstaklega. Að minnsta kosti sumar ákvarðananna voru *í formi fréttatilkynninga*. Ekki liggur skýrlega fyrir í þeim gögnum sem starfshópurinn hefur hvort og þá hvaða aðrar ákvarðanir hafi verið teknar um aðgengi fjölmiðla að Grindavík sem hafa þá ekki verið skráðar í fréttatilkynningar sem eru aðgengilegar starfshópnum. Til að mynda fékk starfshópurinn þær upplýsingar að í upphafi tímabilsins hefði fjölmiðlafólki verið gefin fyrirsmæli á staðnum um hverju mætti taka myndir af og hverju ekki, en engin gögn liggja fyrir um það. Þá áttu einhver samskipti sér stað á upplýsingafundum, í samtölum við einstaka fjölmiðlamenn og jafnvel með smáskilaboðum en slík skilaboð liggja ekki fyrir. Í þessum undirkafla verður fjallað um þann búning sem ákvarðanir lögreglustjórans voru í.

Af þeim gögnum sem starfshópurinn hefur undir höndum verður *ekki* séð að framangreindar ákvarðanir hafi verið *skráðar og varðveittar á aðgengilegan og skipulagðan hátt í skjalakerfi* embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum. Hið sama á við um *lagagrundvöll og forsendur ákvarðananna sem og þau gögn og þær upplýsingar* sem þær byggðist á. Ekki verður annað séð en að ákvarðanirnar hafi aðeins eða fyrst og fremst verið skráðar í formi fréttatilkynninga. Þá er ekki víst að allar ákvarðanir um aðgang fjölmiðla hafi verið skráðar í því formi. Auk þess voru ekki allar fréttatilkynningar birtar á heimasíðu embættis lögreglustjórans. Þá liggur ekki fyrir hvort allar fréttatilkynningar hafi verið skráðar í færslu í aðgerðagrunni. Enn fremur verður ekki séð af aðgerðagrunni að slíkar ákvarðanir hafi verið skráðar skipulega þar þótt afrit af fréttatilkynningum hafi verið skráð þar. Starfshópurinn gerir **athugasemd** við framangreint.

Í ljósi framangreinds fær starfshópurinn **ekki betur séð** en að embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum *hefði getað gætt meiri formfestu við ákvarðanatöku* sína um *aðgang fjölmiðla að Grindavík* á því tímabili sem starfshópurinn er með til skoðunar. Hafa verður í huga að reynt getur á ákvarðanir um aðgang fjölmiðla, eins og aðrar aðgangstakmarkanir, fyrir æðri stjórnvöldum, eins og kæra Blaðamannafélagsins ber vitni um, sem og fyrir dómstólum, en Blaðamannafélagið höfðaði mál gegn íslenska ríkinu, sem fyrr var getið.

Þá er það forsenda þess að *ytri rýni sé raunhæft og virkt úrræði* að fyrir liggi skrifleg gögn um þær ákvarðanir sem hafa verið teknar og forsendur þeirra. Það leiðir einnig af *kröfum réttarríkisins* að fyrir liggi *hvaða ákvarðanir voru teknar, hvenær og af hverjum og þær upplýsingar séu aðgengilegar þeim sem þær varða sem og endurskoðunaraðilum*.

Af framangreindum ástæðum kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að ákvarðanir embættis lögreglustjóra um aðgang fjölmiðla að hættusvæðum, hvort sem þær eru teknar á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga eða öðrum grundvelli, sbr. nánar hér á eftir, séu *skráðar og varðveittar á aðgengilegan hátt í skjalakerfi embættis lögreglustjórans sem og að lagagrundvöllur og forsendur þeirra auk þeirra gagna og þeirra upplýsinga sem þau byggjast á liggi fyrir á aðgengilegan hátt*.

Enn fremur kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að ákvarðanir embættis lögreglustjóra um aðgang fjölmiðla að hættusvæðum séu birtar, þ.e. *gerðar aðgengilegar opinberlega*, svo fjölmiðlar geti kynnt sér efni þeirra og eftir atvikum látið reyna á þær fyrir æðri stjórnvöldum eða dómstólum telji þeir tilefni til. Kann það að vera erfiðleikum háð að láta reyna á ákvarðanir sem liggja ekki skýrlega fyrir eins og framsetning á kæru og stefnu Bláðamannafélagsins bera með sér og lögreglustjórinn virðist raunar gera athugasemd við í umsögn sinn til dómsmálaráðuneytisins í tilefni af kæru Bláðamannafélagsins.

Jafnframt **telur** starfshópurinn að vel fari á því að *birta fréttatilkynningar á fleiri en einum vettvangi og gæta samkvæmni í því þannig að sambærilegar upplýsingar birtist t.d. á heimasíðu embættis og samfélagsmiðli*. Af því sem hefur verið rakið að framan sést að ekki var gætt að því á fyrri hluta þess tímabils sem starfshópurinn er með til skoðunar og gerir hann **athugasemd** við það.

17.6 Hver tók hvaða ákvörðun?

Í kæru Bláðamannafélags Íslands til dómsmálaráðuneytisins 22. nóvember 2023 var vísað til tilkynningar frá „almannavörnum til fjölmiðla 17. nóvember“. Sú tilkynning er hvorki aðgengileg á heimasíðu lögreglustjórans á Suðurnesjum né almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra. Hún er heldur ekki aðgengileg á Facebook-síðum stjórnvaldanna. Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk var um að ræða samskipti sem áttu sér stað á upplýsingafundi, samskipti við einstaka fjölmiðlamenn og jafnvel smáskilaboð en þau liggja ekki fyrir. Samkvæmt upplýsingunum var um að ræða

samskipti við almannavarnadeild. Í lýsingu á tilkynningunni í kærinni segir að almannavarnadeild hafi „skipulagt sameiginlega efnisöflun“ fjölmiðla sem felist í því að einn fjölmiðill sinni efnisöflun í einu samkvæmt nánar tilgreindu skipulagi og deili myndefni með öðrum fjölmiðlum.

Starfshópurinn taldi framangreint vekja upp spurningar um *valdmörk ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra* viðkomandi umdæmis. Á þessum tíma voru engin fyrirmæli um brottflutning í gildi. Vegna þess var það í verkahring lögreglustjórans á Suðurnesjum að kveða á um aðgangstakmarkanir samkvæmt 23. gr. almannavarnalaga en ekki almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum á Facebook 21. nóvember 2023 er tekið fram að fjölmiðlafólk hafi samband við almannavarnadeild vegna aðgangs að lokuðum svæðum og vegna undanþága frá flygildisbanni.

Af þessu tilefni var embætti lögreglustjóra á Suðurnesjum spurður út í hver hefði tekið ákvörðunina 17. nóvember 2023 á fundi með starfshópnum 14. október 2025. Með vísan til þess hver bæri ábyrgð á ákvörðuninni lögum samkvæmt var tekið fram að ákvörðunin væri í reynd ákvörðun embættis lögreglustjórans. Draga má þá ályktun að hið sama eigi við um ákvörðunina 21. nóvember 2023.

Í ljósi framangreinds **minnir** starfshópurinn á að *mikilvægi þess að ákvarðanir um aðgangstakmarkanir fjölmiðla stafi frá réttum aðila*. Þegar réttur aðili tekur ákvörðun er einnig mikilvægt að það líti þannig út gagnvart borgurunum, þ.e. að ljóst sé hver sé að taka ákvörðunina. Af þessu tilefni kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur verði hugað að því að ljóst sé frá hverjum ákvörðun stafi*.

Að framan var vikið að því að ekki liggja fyrir nánari upplýsingar um tilkynningu almannavarnadeildar 17. nóvember 2023 þar sem einum fjölmiðli í einu var falin sameiginleg gagnaöflun. Ekki liggur fyrir *hvernig staðið var að vali á þeim fjölmiðli* sem átti að standa að sameiginlegri gagnaöflun en um var að ræða hlutverk sem gat verið eftirsóknarvert og þá hvaða *málefnalegu sjónarmið* bjuggu að baki því vali og hvernig var gætt að *jafnræði milli fjölmiðla*. Eins og áður sagði liggja ekki fyrir nánari gögn um ákvörðunina og því getur starfshópurinn **ekki tekið frekari afstöðu** til hennar.

Það vakti einnig athygli starfshópsins að fréttatilkynningar 4. og 5. febrúar 2024 um skipulagða ferð fjölmiðla til Grindavíkingur 5. febrúar stafa frá embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum. Til að mynda var fréttatilkynningin 4. febrúar send af hálfu yfirlögregluþjóns þess embættis og lögreglustjórinn sjálfur tilkynnti um þær í færslu í aðgerðagrunni. Eina sem bendir til aðkomu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra í fréttatilkynningunum er að vísað var til þess að sækja þyrfti um aðgang með pósti á almannavarnadeild. Fréttatilkynningarnar voru ekki birtar á heimasíðu almannavarnadeildar eftir því sem best verður séð. Þá verður ekki önnur ályktun dregin af viðtali við lögreglustjóran í Morgunblaðinu 10. febrúar 2024 en að þar hafi verið til umfjöllunar ákvarðanir um aðgangstakmarkanir fjölmiðla sem lögreglustjórinn hefði tekið. Þá er almennt vísað til þess að lögreglustjórinn fari með stjórn aðgerða í héraði samkvæmt 1. mgr. 11. gr. almannavarnalaga í svari almannavarnadeildar 19. nóvember 2025 við fyrirspurn um framsal í öðru samhengi.

Ástæða þess að framangreint vakti athygli starfshópsins er sú að fyrirmæli ríkislögreglustjóra á grundvelli 24. gr. almannavarnalaga um brottflutning voru í gildi á þeim tíma. Að neyðartilvikum undanskildum verður almennt að líta svo á að aðgengi að hættusvæði, sem ríkislögreglustjóri hefur mælt fyrir um brottflutning frá, sé í höndum ríkislögreglustjóra en ekki lögreglustjóra viðkomandi umdæmis nema ríkislögreglustjóri hafi framselt lögreglustjóra vald til þess enda er þá um að ræða undantekningu frá fyrirmælunum. Staðan á þessu tímabili, þ.e. þegar fyrirmæli um brottflutning voru í gildi, var því öfug við þá stöðu sem var fyrir hendi þegar engum slíkum fyrirmælum var til að dreifa. Á meðan brottflutningsfyrirmæli voru í gildi hafði ríkislögreglustjóri valdheimild til að mæla fyrir um aðgangstakmarkanir samkvæmt 24. gr. almannavarnalaga en utan þess var það í höndum lögreglustjórans að taka slíkar ákvarðanir, sbr. 23. gr. almannavarnalaga, að einkum neyðartilfellum og rýmingum slepptum.

Í ákvörðun ríkislögreglustjóra 13. janúar 2024 var tekið fram að *aðgengi fjölmiðla að Grindavík yrði að höfðu samráði við lögreglustjóran á Suðurnesjum*. Möguleikar að sækja um undanþágur voru rýmkaðir með ákvörðun ríkislögreglustjóra 4. febrúar. Öllum sem byggju, störfuðu eða rækju starfsemi í Grindavík gafst tækifæri til að sækja um undanþágu. Ekki var þó sérstaklega vikið að aðgengi fjölmiðla í þeirri ákvörðun. Hún fól þó í sér framlengingu á fyrirmælunum frá 13. janúar.

Af þessu tilefni spurði starfshópurinn nánar út í hver hefði tekið ákvörðunina 5. febrúar 2024 á fundi með embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum 14. nóvember 2025. Með vísan til þess hver fór með ábyrgðina á þessum tíma, þ.e. ríkislögreglustjóri, var tekið fram að ákvörðunin væri embættis ríkislögreglustjóra en framkvæmd hennar hefði verið í

höndum embættis lögreglustjórans. Af gögnum sem starfshópurinn fékk í ársbyrjun 2026 verður þó ráðið að almannavarnadeild hafi verið í samskiptum við embætti lögreglustjórans um að hleypa fjölmiðlum inn. Af þessu tilefni **minnir** starfshópurinn á mikilvægi þess að það sé ljóst gagnvart borgurunum hver fari með ákvörðunarvaldið.

Þá vakti orðalag fyrirmæla ríkislögreglustjóra 13. janúar 2024 athygli starfshópsins en þar sagði, sem fyrr greinir:

„Aðgengi fjölmiðla að Grindavík verður að höfðu samráði við lögreglustjórann á Suðurnesjum.“¹¹²

Orðalagið er ekki *eins skýrt og æskilegt hefði verið* enda er ekki augljóst hvað sé átt við með „að höfðu samráði“. Til samanburðar var kveðið á um „sérstakt leyfi“ í tilviki undanþágubeiðna. Þannig kom ekki skýrt fram að fjölmiðlar gætu sótt um leyfi til lögreglustjóra til að fara inn á hættusvæði og virðist framkvæmdin benda til þess að svo hafi ekki verið. Þá var, sem fyrr er getið, *ekki vikið að aðgengi fjölmiðla í ákvörðuninni 4. febrúar* en betur hefði farið á því í ljósi skýrleika og þeirra mikilvægu hagsmuna sem voru undir.

Í ljósi framangreinds kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *orðalag ákvörðunar ríkislögreglustjóra 13. janúar 2024 hefði mátt vera skýrara um hvort framsal valds til lögreglustjóra varðandi aðgengi fjölmiðla að Grindavík hefði átt sér stað og heppilegra hefði verið að kveða á á um það berum orðum í ákvörðuninni 4. febrúar 2024* svo ekki léki vafi á grundvelli slíkra ákvarðana og eftir atvikum hvort mögulegt væri að óska eftir undanþágu um aðgengi að svæðinu. Af fréttatilkynningum lögreglustjóra verður ekki séð að gert hafi verið ráð fyrir því að fjölmiðlar gætu sótt um aðgang að Grindavík á öðrum degi og með öðru skipulagi en mælt var fyrir um í fréttatilkynningum 4. og 5. febrúar 2024. Þá liggja ekki fyrir upplýsingar um hvort einhverju fjölmiðlafólki hafi verið synjað um aðgang að svæðinu 5. febrúar og þá hvaða reglur embætti lögreglustjóra og eftir atvikum almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hafi talið gilda um meðferð slíkra beiðna, s.s. stjórnarsýslulög. Í ábendingunni felst að betur verði hugað að framangreindu eftirleiðis. Hafi embætti ríkislögreglustjóri ekki talið sig hafa framselt vald heldur væri ákvörðunarvaldið í höndum embættis lögreglustjórans hefði orðalag fréttatilkynningarinnar einnig mátt vera skýrar um það.

¹¹² Leturbr. skýrsluhöfunda.

17.6 Lagagrundvöllurinn takmarkananna

Ákvarðanir lögreglustjórans um takmarkanir á aðgengi fjölmiðla að Grindavík byggðust á 23. gr. almannavarnalaga. Að vísu segir í viðtali við lögreglustjórann í Morgunblaðinu 10. febrúar 2023 að þær ákvarðanirnar hafi „m.a.“ byggst á almannavarnalögum en ekki liggur fyrir hvort og þá á hvaða öðrum grundvelli þær kunni að hafa byggst. Þá kunna ákvarðanir lögreglustjórans að hafa byggst á ákvörðunum ríkislögreglustjóra um brottflutning samkvæmt 24. gr. almannavarnalaga á meðan þau fyrirmæli voru í gildi, þ.e. á grundvelli framsals valds, sem fyrr er rakið.

Ekki er sérstaklega vikið að takmörkunum á aðgengi fjölmiðla að hættusvæði í 23. og 24. gr. almannavarnalaga en þær rúmast ótvírætt innan orðalags þeirra ákvæða enda eru þau sett fram á almennan hátt. Með ákvæðunum hafa lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra verið fengnar viðtækar valdheimildir til að hlutast til um líf og hagsmuni einstaklinga, þ. á m. möguleika fjölmiðla á öflun fréttafnis um samfélagslega mikilvæga og sögulega atburði. Verða fjölmiðlamenn að hlíta fyrirmælum lögreglu eins og aðrir. Þó verður að huga að sérstöðu þeirra í ljósi stjórnarskrárvarins réttar til tjáningarfrelsis. Lagaheimildir sem skerða tjáningarfrelsi fjölmiðla samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, verða að vera nægilega skýrar. Við mat á skýrleika lagaheimilda verður þó að huga að eðli viðfangsefnisins og í þessu tilviki á þörfinni á að bregðast við fjölbreyttum neyðaraðstæðum en það getur krafist sveigjanlegra lagaheimilda.

Starfshópurinn tekur ekki nánari afstöðu til skýrleika 23. og 24. gr. almannavarnalaga í þessu sambandi að öðru leyti en að **benda á að vel færi á því að fjalla um takmarkanir á störfum fjölmiðla í almannavarnalögum í endurskoðuðum lögum.**

17.7 Má takmarka aðgengi fjölmiðla að hættusvæði vegna tillits til íbúa?

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 4. febrúar 2024 vegna ferðar daginn eftir kom m.a. fram að stefnt væri að því að mæting yrði við lokunarpósta kl. 13:00 og ekki yrði hægt að bíða eftir þeim sem kæmu of seint. Farið yrði með fylgd inn í Grindavík og fjölmiðlum svo hleypt út aftur kl. 15:00. Sækja yrði um svokallaða QR-kóða til

almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra sem yrði að vera kominn fyrir kl. 09:00 morguninn eftir.

Þess skal getið að samkvæmt afriti starfshópsins af fréttatilkynningunni verður ráðið að hún hafi verið send með tölvubréfi kl. 22:25 að kvöldi en það er þó ekki staðfest. Sé það rétt var tíminn til að sækja um QR-kóða skammur. Í því ljósi kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að betur fari á því, sé þetta rétt, að gefa *rýmri tíma til að sækja um aðgang að hættusvæði*, sérstaklega þegar takmörkuð tækifæri eru til að fara inn á hættusvæði eins og var á þessum tíma.

Í fréttatilkynningu lögreglustjórans daginn eftir, þ.e. sama dag og ferðin var fyrirhuguð, kom m.a. fram að farið yrði á „ákveðna staði undir eftirliti viðbragðsaðila“.

Af fréttatilkynningunum verður því ráðið að gert hafi verið ráð fyrir tveggja klukkustunda ferð á ákveðna staði undir eftirliti viðbragðsaðila sem, að því er virðist, sækja þurfti um með skömmum fyrirvara.

Í stefnu Bláðamannafélags Íslands var framkvæmdinni á ákvörðun lögreglustjóra lýst svo að fjölmiðlamönnum hefði verið safnað saman í hópþefreið á vegum lögreglu við lokunarhlíð fyrir utan bæinn og ekið þaðan inn í Grindavík. Um sex stutt stopp hefði verið að ræða. Svæðin hefðu verið fjarri þeim svæðum þar sem íbúar væru að vitja eigna sinna. Ekki hefði verið heimilt að yfirgefa staðinn eða fljúga flygildum til myndatöku.

Sú spurning vaknar á hvaða sjónarmiðum framangreind ákvörðun var byggð og þá ekki síst fyrirkomulag ferðarinnar. Í stefnunni sagði að í samskiptum blaðamanna og lögreglu hefði komið fram að takmarkanirnar væru til að koma í veg fyrir að blaðamenn gætu myndað eða fylgst með íbúum bæjarins sem væru að vitja eigna sinna og hefði það verið gert af tillitssemi við þá. Sækir þetta stuðning í fréttatilkynningar en í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 4. febrúar 2024 er fjallað um *ástæður* þess að fjölmiðlum hafi ekki verið veittur aðgangur að Grindavík um skeið en þar sagði:

„Fjölmiðlum hefur í einhvern tíma ekki verið hleypt inn í bæinn af tilliti til íbúa Grindavíkur og vegna umfangs aðgerða viðbragðsaðila.“

Af fréttatilkynningunni verður ráðið að *tvær ástæður* hafi búi að baki aðgangstakmörkunum fjölmiðla. Annars vegar *tillit við íbúa Grindavíkur* og hins vegar *umfang aðgerða viðbragðsaðila*. Nánari grein er gerð fyrir þessum ástæðum í fréttatilkynningu lögreglustjórans daginn eftir vegna sömu ferðar en þar sagði:

„Um nokkur skeið hefur fjölmiðlafólki ekki verið hleypt inn í Grindavík en helsta ástæða þess hefur verið óánægja íbúa með veru fjölmiðlamanna inn í bænum á meðan aðgangur þeirra sjálfra hefur á sama tíma verið takmarkaður. Þá er umfang aðgerða viðbragðsaðila með þeim hætti að erfitt hefur reynst að sinna öllum verkefnum m.a. að taka á móti fjölmiðlafólki og sinna þeim með þeim hætti sem við helst kjósum. Grindvíkingar eru í erfiðri stöðu og er þess vænst að fjölmiðlafólk sýni fordæmalausri stöðu þeirra skilning í störfum sínum.“

Af framsetningu tilkynningarinnar verður m.a. ráðið að tillit við íbúa Grindavíkur hafi verið ein af meginástæðum þess að aðgengi fjölmiðla var takmarkað, sbr. orðalagið „helsta ástæða þess“. Meðal annars hafi verið litið til óánægju með að fréttamenn fengju aðgang að bænum meðan aðgangur íbúa væri takmarkaður.

Til frekari stuðnings framangreindum ályktunum má vísa til viðtals við lögreglustjórann í Morgunblaðinu 10. febrúar 2024. Þar spyr fréttamaður: „Ertu þá fyrst og fremst að hugsa um næði íbúanna? Aðgát skal höfð ... og allt það?“ Lögreglustjórinn svarar m.a.:

„Já, það er helst það, sem og öryggi ykkar. Þessi sjónarmið hafa borist mér og á þau hlusta ég.“

Í framhaldinu var í viðtalinu fjallað um að sumum Grindvíkingum hefði fundist vont að hafa fjölmiðlamenn í bænum. Síðar í viðtalinu sagði lögreglustjórann svo:

„Mér finnst ekki skipta mestu máli að ná Grindvíkingum ákkurat í þessum aðstæðum [að tæma heimili sín]. Ég er ekki viss um að Grindvíkingur sem talað er við meðan hann er í ójafnvægi vilji endilega þegar frá líður að sú mynd af honum lifi. Ef krafan er að fá að valsa um íbúðargötur í Grindavík er það fyrst og fremst af tillitssemi við íbúana sem við stýrum þessu.“

Í framhaldinu spurði fréttamaður hvort Grindvíkingar sjálfir mættu ekki ráða því hvort þeir tali við fjölmiðla og lögreglustjórinn vísaði í atvik þar sem starfsmaður ákveðins fjölmiðils reyndi að komast inn á yfirgefið heimili og hefði það farið gríðarlega illa í Grindvíkinga.

Af framangreindu verður, sem fyrr segir, dregin sú ályktun að aðgangstakmörkun fjölmiðla að Grindavík a.m.k. á ákveðnu tímabili og alveg sérstaklega í tengslum við ferðina 5. febrúar 2024 hafði byggst á því *meginsjónarmiði að sýna Grindvíkingum tillit*, m.a. eða einkum þegar þeir væru að vitja eigna sinna, þótt það hafi ekki verið eina meginsjónarmiðið. Í því sambandi var einnig vísað til óánægju með veru fjölmiðla í bænum þegar aðgangur íbúa væri takmarkaður. Verður fjallað nánar um sjónarmiðið um tillit hér en hitt sjónarmiðið, um umfang aðgerða viðbragðsaðila, í næsta undirkafla.

Starfshópurinn telur í ljósi framangreinds ástæðu til að **árétta** að samkvæmt *réttmætisreglu stjórnsýsluréttar* skulu allar ákvarðanir og athafnir stjórnvalda byggjast á *málefnalegum sjónarmiðum*. Málefnaleg sjónarmið verða ráðin af lagagrundvelli og eðli ákvörðunar sem og málsatvikum hverju sinni. Stjórnvöldum getur borið að haga ákvörðunum sínum í samræmi við sjónarmið sem leiða af lagagrundvelli ákvörðunar. Með öðrum orðum þurfa ákvarðanir stjórnvalda að vera innan marka laga og í samræmi við þau sjónarmið sem leiða af lagagrundvellinum en þau eru breytilega milli lagareglna. Kemur því til skoðunar hvaða sjónarmið er heimilt að líta til, þ.e. eru málefnaleg, þegar aðgengi fjölmiðla er takmarkað að hættusvæði á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga og þá nánar tiltekið hvort tillit við íbúa sé meðal þeirra, m.a. vegna óánægju um aðgang fjölmiðla þegar aðgangur þeirra sé takmarkaður.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. almannavarnalaga taka lögin til samhæfðra almannavarnaviðbragða til þess að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að „ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum.“ Í samræmi við það er markmið almannavarna, sbr. 2. mgr. lagagreinarinnar, að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir „líkams- eða heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni“ af ákveðnum völdum. Markmið almannavarnaviðbragða er því einkum afmarkað við ráðstafanir í tengslum við *tjón á líkama eða heilsu, umhverfi eða eignum*.

Ekki verður annað séð en að valdheimildir 23. og 24. gr. almannavarnalaga séu í samræmi við markmið laganna enda virkjast þær aðeins á hættustund, þ.e. þegar almannavarnastigið er hættu- eða neyðarstig, og ógn steðjar að eða er yfirvofandi af ákveðnum völdum, sbr. 2. gr. a og b. Er þá jafnframt að líta til þess að fyrrnefndar

valdheimildir eru settar fram með almennum hætti en nánari mörk þeirra eru dregin af m.a. markmiðsákvæði laganna. Þá verður að hafa í huga að almannavarnarstig taka mið af atburðum sem ná ákveðnum alvarleikapröskuldi.

Af framangreindu verður dregin sú ályktun að almennt teljast þau sjónarmið sem tengjast því að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir eða takmarka tjón á líkama, heilsu, umhverfi og eignum, sem liður í almannavarnaviðbragði, *málefnaleg, þ.e. viðeigandi*, þegar valdheimildum 23. og 24. gr. almannavarnalaga er beitt. Ekki verður séð af markmiðsákvæði almannavarnalaga eða lögskýringargögnum að *vernd einstaklinga fyrir ágangi eða viðveru fjölmiðla eða óánægja þeirra með veru fjölmiðla* í bænum sé meðal þeirra sjónarmiða sem ráðstafanir á grundvelli laganna geti byggst á. Starfshópurinn útilokar ekki og tekur ekki afstöðu til þess hvort slík sjónarmið kunni að hafa þýðingu til *stuðnings eða fyllingar* öðrum sjónarmiðum við vissar aðstæður. Hvað sem því líður verður ekki séð að slík sjónarmið geta verið *ráðandi*, þ.e. meðal megin sjónarmiða eða helstu ástæða þess, að aðgengi fjölmiðla að hættusvæði séu takmarkað. Af því leiðir að starfshópurinn fær **ekki annað séð** en að slík sjónarmið séu *almennt ómálefnaleg, þ.e. óviðeigandi*, þegar þau eru ráðandi við ákvarðanatöku um aðgangstakmarkanir fjölmiðla á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga.

Í þessu sambandi minnir starfshópurinn á að fjölmiðlar skulu m.a. virða friðhelgi einkalífs nema lýðræðishlutverk fjölmiðlaveitu og upplýsingaréttur almennings krefjist annars, sbr. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla. Af því leiðir að fjölmiðlum er skylt að sýna einstaklingum ákveðið tillit að þessu leyti nema önnur sjónarmið vegi þyngra að metum. Þá er *fjölmiðlanefnd*, sem er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd, falið að hafa eftirlit með því að fjölmiðlaveitur fari að fyrirmælum laganna, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. Það kemur því jafnan í hlut fjölmiðlanefndar en ekki lögreglustjóra, þegar hann tekur ákvörðun um aðgangstakmarkanir á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga, að gæta að því fjölmiðlar virði friðhelgi einkalífs eins og þeim ber að gera og að því marki sem þeim ber að gera það samkvæmt lögum. Þá má geta þess til hliðsjónar að Bláðamannafélag Íslands hefur að auki sett siðareglur og heimilt er að kæra brot á þeim til siðanefndar félagsins, sbr. 13. gr. reglnanna. Af framangreindu verður ráðið að einstaklingum standa aðrar leiðir færir en bann lögreglustjóra við aðgang að hættusvæði á grundvelli almannavarnalaga verði þeir fyrir óréttmætum ágangi fjölmiðla.

Því skal haldið til haga að í framgreindu felst ekki að yfirvöld geti ekki horft til hættu- og öryggissjónarmiða sem kunna að tengjast ágangi eða viðveru fjölmiðla þegar það skapar raunverulegt hættuástand, sbr. einnig næsta undirkafla. Auk þess hefur starfshópurinn

ekki tekið afstöðu til þess hvort unnt sé að líta til raunverulegrar og nægjanlega alvarlegrar ógnar við andlega heilsu.

Hvað sem því líður **minnir** starfshópurinn á að *ekki má skerða stjórnarskrávarin mannréttindi fjölmiðlafólks, á borð við ferða- og tjáningarfrelsi, umfram það sem nauðsyn krefur.* Að því marki sem unnt er að líta til slíkra sjónarmiða verða þau að vega nægjanlega þungt til að réttlæta skerðingu á fjölmiðlafrelsi. Tillit við íbúa eða óánægja þeirra, s.s. vegna aðgengis fjölmiðla þegar aðgengi þeirra sjálfra er skert, án þess að meira komi til vegur almennt ekki nægjanlega þungt til að réttlæta verulegar takmarkanir.

Réttmætisreglan og lögmætisreglan geta skarast í ákveðnum tilfellum. Þegar ekki er ljóst hvort sjónarmið standi í nægilegum efnislegum tengslum við lagagrundvöll ákvörðunar svo að það teljist málefnalegt kann einnig að vera að lagaheimildin sé ekki nægilega skýr fyrir ákvörðun sem er reist á því sjónarmiði. Hið sama á við þegar sjónarmið hefur ákveðna en of fjarlæga tengingu við lagagrundvöllinn. Af þessum ástæðum *reynir einnig á lögmætisregluna*, a.m.k. fyrir óánægju íbúa án þess að annað og meira komi til.

Þrátt fyrir framangreint er skilningur á því að sumum íbúum kunni að hafa þótt viðvera fjölmiðlafólks á þessum tíma og við þessar aðstæður m.a. stuðandi eða óþægileg og hún kunni að hafa valdið þeim m.a. vanlíðan og óöryggi. Þá verður ekki litið fram hjá því að ekki verður annað séð en að *göfugt markmið* hafi búið að baki ákvörðun lögreglustjóra, þ.e. að sýna íbúum tillit, þó að það hafi ekki staðið í nægilega skýrum efnislegum tengslum við lagagrundvöllinn. Það breytir þó ekki lagagrundvelli ákvarðananna.

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur verði hugað að því að ákvarðanir um aðgangstakmarkanir fjölmiðla byggist á málefnalegum sjónarmiðum*, þ.e. sjónarmiðum sem eru viðeigandi fyrir þann lagagrundvöll sem ákvörðun byggist á.

Þó gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við að lögreglustjórinn hafi *vakið athygli* á sérstakri stöðu Grindvíkinga og beðið fjölmiðla um að sýna íbúum tillit. Heimilt er að vekja athygli á viðkvæmri stöðu einstaklinga þótt almennt sé ekki heimilt að byggja ákvörðun um aðgangstakmörkun fjölmiðla á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga að meginstefnu á slíku sjónarmiði. Með því er unnt að stíga ákveðið í skref í átt að því göfuga markmiði sem bjó að baki ákvörðun lögreglustjóra.

17.8 Má byggja aðgangstakmörkun fjölmiðla á sjónarmiðum um öryggi þeirra?

Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við að ákvarðanir byggist á því *sjónarmiði að gæta að öryggi fjölmiðla eða annarra*. Sömuleiðis gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við að í vissum tilfellum sé gerð krafa um fylgd viðbragðsaðila þegar *raunveruleg þörf* er á því vegna öryggis fjölmiðlamanna eða annarra. Mat á þörfinni þarf almennt að fara fram og þá með hliðsjón af því hvort unnt sé að grípa til annarra veigaminni ráðstafana.

Öryggissjónarmið þurfa einnig að ná til nánara fyrirkomulags ákvörðunar, þ.e. *tímatakmarkana*, s.s. hvenær fjölmiðlar geta heimsótt hættusvæði, sem og *staðatakmarkana*, s.s. hvaða staði fjölmiðlar hafi aðgang að. Þannig er almennt ekki fullnægjandi að ákvörðun byggist öðrum þræði á sjónarmiði um að viðbragðsaðilar séu til taks vegna öryggis fjölmiðlamanna eða annarra ef nánari útfærsla þeirrar ákvörðunar, s.s. hvenær og hvar fjölmiðlar geta fengið aðgengi, byggist einvörðungu á sjónarmiði um tilliti við íbúa en réttlætist ekki af öryggishagsmunum að neinu eða litlu leyti, eins og virðist hafa verið raunin við skipulag ferðarinnar 5. febrúar 2024.

Starfshópurinn minnir á að *takmörkuð gögn* liggja fyrir um framangreinda ákvörðun. Vegna þess er starfshópurinn ekki í stöðu til að leggja mat á hvort *raunveruleg þörf* hafi verið á því að fjölmiðlar væru í fylgd eða undir eftirlit viðbragðsaðila, að þeir gætu aðeins komið 5. febrúar á fyrir fram ákveðnum tíma og heimsótt þá staði sem þeir fengu að heimsækja. Starfshópurinn **áréttar þó** að þegar slíkar ákvarðanir eru teknar verður *almennt að leggja mat á hvort raunveruleg þörf sé fyrir hendi* í samræmi við þau sjónarmið um öryggi og aðgengi að viðbragðsaðilum sem byggt er á. Þá verða stjórnvöld að getað svarað því, a.m.k. eftir á þegar reynir á slíkar ákvarðanir, *á hvaða gögnum og upplýsingum eða forsendum* slíkt mat var reist. Eins og áður hefur komið fram liggja ekki nein gögn fyrir starfshópnum um hvort slíkt mat hafi farið fram, forsendur þess og á hvaða gögnum og upplýsingum það byggðist. Vegna þess er vandkvæðum bundið fyrir starfshópinn að taka efnislega afstöðu til ákvörðunarinnar.

Starfshópurinn tekur fram að byggja má ákvarðanir um aðgangstakmarkanir fjölmiðla á ýmsum sjónarmiðum, s.s. hvort hættan á svæðinu sé svo mikil að ekki sé forvaranlegt að hleypa fjölmiðlum þar inn þeirra vegna sem og hvort fjöldi þeirra og starfsaðferðir torveldi aðgerðir viðbragðsaðila eða skapi sjálfstæða hættu. Lykilatriðið er að sjónarmiðin samræmist þeim lagagrundvelli sem byggt er á hverju sinni. Hefur

lögreglustjóri svigrúm til að velja á milli þeirra málefnalegu sjónarmiða sem koma til greina sem og til aðljá þeim ólíkt vægi.

17.9 Meðalhóf

Þegar lögreglustjóri og ríkislögreglustjóri beita valdheimildum 23. og 24. gr. almannavarnalaga verður að gæta að meðalhófsreglum stjórnsýsluréttar sem og skilyrðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu sama efnis. Er það áréttað í þeim lögskýringargögnum sem fylgdu almannavarnalögum að beita bæri valdheimildunum að varfærni.

Af fyrirliggjandi gögnum verður ráðið að á sumum tímum hafi fjölmiðlar fengið sérstakan aðgang að Grindavík, á öðrum tímum með sama hætti og íbúar og starfsmenn fyrirtækja og enn öðrum tímum með vísan til þess samkomulags sem lögreglustjórinn gerði við Bláðamannafélagið. Þess á milli hafi verið leitast við að bjóða upp á ferðir á útsýnisstað við Bláalónsveg. Verður **ekki annað séð** en að með þeim ákvörðunum hafi verið leitast við að tryggja aðgengi fjölmiðla að svæðinu og þá í *samræmi við sjónarmið um meðalhóf*.

Á öðrum tímum var fjölmiðlum þó ekki veittur aðgangur að Grindavík eða aðeins takmarkað aðgengi. Dæmi um það voru dagarnir og vikurnar eftir rýminguna 10. nóvember 2023, skipulagið þar sem einn fjölmiðill skyldi safna efni fyrir hina, sbr. tilkynninguna 17. nóvember s.á., og skipulagða ferðin 5. febrúar 2024. Starfshópurinn er ekki í stöðu til að meta hvort framangreindar ákvarðanir hafi verið í samræmi við meðalhóf en, sem fyrr segir, liggja ekki fyrir gögn og upplýsingar um forsendur ákvarðananna að öðru leyti en að framan er rakið. Auk þess byggjast slíkar ákvarðanir á mati á aðstæðum og óhjákvæmilega verður að játa lögreglustjóra svigrúm til mats. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga að á þessum tíma hafði neyðarstigi verið lýst yfir eftir rýminguna 10. nóvember 2023 og ákvörðun um brottflutning hafði verið tekin 13. janúar 2024. Gæta þurfti því varfærni á þessum tímabilum.

Starfshópurinn telur þó tilefni til að **minna á** það *mikilvæga hlutverk sem fjölmiðlar gegna í lýðræðissamfélagi við miðlun upplýsinga til almennings*. Fjölmiðlum er ekki aðeins ætlað að flytja fréttir af náttúruhamförum og öðru neyðarástandi heldur einnig viðbrögðum stjórnvalda við þeim og veita þeim þar með aðhald. Eru fjölmiðlar taldir vera varðhundur lýðræðisins. Þá minnir starfshópurinn á að fjölmiðlafólk víða um heim fer inn á hættusvæði einmitt í þeim tilgangi að flytja fregnir af stöðunni þar og aðgerðum

yfirvalda. Í ljósi þessa *hlutverks fjölmiðla verður almennt að játa fjölmiðlum rýmri aðgang að hættusvæði en almenningi og verður mat á meðalhófi að taka mið af því að mati starfshópsins.*

Í framangreindu felst að stjórnvöld verða að meta hvort unnt sé að veita fjölmiðlum aðgang að hættusvæði, t.d. með því að *grípa til mótvægisáðgerða* á borð við að hafa gasgrímur og -mæla meðferðis og láta vita að þeir séu á svæðinu komi til skyndilegrar rýmingar, eins og t.d. samkomulag lögreglustjórans endurspeglar vel. Enn fremur að vera í fylgd viðbragðsaðila til að lóðsa þá um svæðið og forða þeim frá stöðum þar sem áhættan er óforsvaranleg eða óviss þegar raunveruleg þörf er á því. Í þeim tilfellum kemur til álita hvort viðbragðsaðilar séu til taks eða uppteknir við önnur verk.

Starfshópurinn tekur þó fram að fjölmiðlar eiga almennt ekki að vera „*undir eftirliti*“ viðbragðsaðila enda kann slíkt fyrirkomulag að hafa fælingarmátt og vera skaðlegt fjölmiðla- og tjáningarfrelsi. Vegna þess gerir starfshópurinn **athugasemd við orðalag í fréttatilkynningu lögreglustjórans 5. febrúar 2024** þess efnis. Ekki liggur fyrir hvað var nákvæmlega átt við með orðalaginu og mögulega átti það aðeins við um að vera í fylgd viðbragðsaðila, sbr. fréttatilkynningu daginn áður. Engu að síður er orðalagið óheppilegt að mati starfshópsins.

Eins og áður var ámalgað fékk starfshópurinn þær upplýsingar að í upphafi skoðunartímabilsins hafi fjölmiðlar, þ. á m. ljósmyndarar, fengið fyrirmæli á staðnum um hverju mætti taka mynd af. Starfshópurinn hefur þó ekki skrifleg gögn um það. Starfshópurinn **tekur þó fram** að *stjórnvöld eigi almennt ekki að ákveða hvað fjölmiðlar megi mynda og fjalla um, hvar og hvenær* nema raunverulegir öryggishagsmunir krefjast þess sem vega þyngra að metum en fjölmiðla- og tjáningarfrelsi og þá að teknu tilliti til þess sérstaka hlutaverks sem fjölmiðlar hafa í lýðræðissamfélögum.

Sem fyrr segir er starfshópurinn **ekki í stöðu** til að meta *hvort gætt hafi verið meðalhófs í ljósi mikilvægs hlutverks fjölmiðla við alla ákvarðanatöku* lögreglustjórans um takmarkanir á aðgengi að Grindavík en **undirstrikar mikilvægi þess að hafa framangreind sjónarmið í hávegum.**

17.10 Ætti að fjalla um aðgengi fjölmiðla í viðbragðsáætlunum?

Í Viðbragðsáætlun vegna eldgoss í Grindavík er vikið að samskiptum við fjölmiðla, þ.e. hver skuli eiga í þeim. Ljóst er að oft þarf að taka ákvarðanir við erfiðar aðstæður og huga að mörgum hlutum þegar hætta steðjar að. Vegna þess **veltir starfshópurinn því upp** hvort *tilefni sé til að fjalla nánar um samskipti við fjölmiðla í viðbragðsáætlunum og þá að fjölmiðlar eigi jafnan rýmri aðgang að hættusvæðum verði því við komið*, sbr. nánar þau sjónarmið sem gerð er grein fyrir hér að framan, og að metið verði hvort unnt sé að veita fjölmiðlum aðgang að hættusvæði með því að grípa til mótvægisáðgerða með góðu móti. Í því sambandi væri unnt að taka sem dæmi þær mótvægisáðgerðir sem nefndar eru í samkomulagi lögreglustjórans við Blaðamannafélag Íslands sem og hvort þörf sé á að fylgd viðbragðsaðila. Telur starfshópurinn að slík árétting geti verið holl fyrir viðbragsaðila og þá sérstaklega þegar meta þarf möguleikann á að veita fjölmiðlum aðgang að hættusvæði með skömmum fyrirvara og við erfiðara aðstæður.

17.11 Samkomulag lögreglustjórans og Blaðamannafélagsins

Eins og áður var vikið að gerði embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum samkomulag við Blaðamannafélag Íslands í framhaldi af málshöfðun félagsins gegn íslenska ríkinu. Samkomulagið er á haus embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum og ber yfirskriftina: „Bætt aðgengi fjölmiðla að hamfarasvæðum á Reykjanesi“. Síðan segir: „Samkomulag er um neðangreint við Blaðamannafélag Íslands.“ Því næst er kveðið á um fjölda passa sem hafa verið gefnir út af Blaðamannafélaginu með samþykki lögreglustjórans á Suðurnesjum og skiptingu þeirra á tilgreinda fjölmiðla og Blaðamannafélagið fyrir sjálfstætt starfandi fjölmiðlamenn. Þá segir að fleiri passar verði ekki gefnir út nema samkomulag verði um annað. Passarnir séu fyrir blaðamenn (blaðamenn, ljósmyndara og kvikmyndatökumenn) þeirra fjölmiðla sem séu tilgreindir í samkomulaginu sem veita þöllum viðtöku hjá Blaðamannafélaginu með undirritun fyrir hönd fjölmiðils. Síðan er að finna mynd af passa sem sýnishorn og tekið fram að þeir gildi til 31. desember 2024.

Í samkomulaginu er að auki kveðið á um takmarkanir sem fjölmiðlamenn verða að gæta að og vísað var til hér að framan:

- Blaðamenn hafi meðferðis gasmæla (fjörgasmæla).
- Blaðamenn hafi meðferðis gasgrímur.
- Blaðamenn hafi meðferðis tetra talstöðvar. Talrás ...
- Blaðamenn klæðist gulum vestum sem eru merkt PRESS á framhlið og bakhlið.

- Blaðamenn hafi meðferðis blaðamannaskírteini sín.
- Ökutæki verði merkt með skýrum hætti viðkomandi fjölmiðli.

Þá segir:

„Við lokunarpósta geri blaðamenn grein fyrir sér en lögreglustjórinn á Suðurnesjum leitast við að tryggja þeim greiðan aðgang inn á hættusvæði með hliðsjón af öryggissjónarmiðum hverju sinni. Blaðamenn þurfa því ekki að sækja um aðgang fyrir fram í hvert skipti sem þeir koma að lokunarpósti eins og oft hefur verið. Þeir geta þurft að sæta leiðsögn áður en farið er inn fyrir lokunarpósta. Eins getur þurft sérstakt leyfi þegar farið er inn á hættuleg vinnusvæði, sbr. vinnusvæði þungavinnuvéla við gerð varnargarða.“

Í samkomulagi fyrir árið 2025 hafa öryggissjónarmið verið feitletruð.

Að lokum er áréttað:

„Fjölmiðlar hafa mikilvægu hlutverki að gegna á hamfaratímum við upplýsingaöflun og miðlun upplýsinga og mun lögreglustjórinn á Suðurnesjum leggja sig fram um að tryggja blaðamönnum aðgengi inn á hættusvæði með viðeigandi hætti. Þeir starfi þó ávallt á eigin ábyrgð inn á skilgreindum hættusvæðum.“

Í samkomulagi fyrir árið 2025 hefur eigin ábyrgð verið feitletruð.

Samkomulagið árið 2024 er undirritað 8. mars 2024 af lögreglustjóranum á Suðurnesjum. Ekki er að sjá að samkomulagið, sem starfshópurinn hefur undir höndum, sé undirritað af fyrirsvarsmanni Blaðamannafélags Íslands. Aftur á móti komu þær upplýsingar fram á fundi með lögreglustjóranum á Suðurnesjum að það hefði verið undirritað af fyrirsvarsmanni Blaðamannafélagsins. Af gögnum málsins verður ráðið að það hafi verið uppfært síðar og þegar þetta er ritað sé í gildi samkomulag fyrir árið 2025.

Þrátt fyrir að skjalið beri heitið „samkomulag“ verður ekki séð að um einkaréttarlegan samning eða löggerning sé að ræða. Sem fyrr greinir er skjalið á haus lögreglustjórans. Fremur verður **ráðið** að skjalið hafi að geyma *almenn stjórnvaldsfyrirmæli* sem byggist einkum á 23. gr. almannavarnalaga þótt þau kunni að vera afrakstur viðræðna við Bláðamannafélagið. Í það minnsta er samkomulagið gert í skugga þess að lögreglustjóri geti beitt þeim valdheimildum.

Starfshópurinn **tekur** þó **fram** að sé um samkomulag að ræða verður ekki séð að heimilt sé að *semja um aðgangstakmarkanir að hættusvæði með einkaréttarlegum samningi*. Almannavarnalög gera ráð fyrir því að lögreglustjórinn taki ákvarðanir á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga og eru þær teknar einhliða af honum í skjóli stjórnsýsluvalds og geta verið íþyngjandi. Ekki er heimilt að sniðganga reglur stjórnsýsluréttar með því að koma sé hjá því að taka opinbera ákvörðun með því að setja hana í einkaréttarlegan búning. Af almannavarnalögum verður því ekki annað ráðið en að lögreglustjórinn gefi almenn og eftir atvikum einstaklingsbundin fyrirmæli á grundvelli þeirra en ljúki ekki málum í formi einkaréttarlegs samkomulags. Þá væri slíkur samningur gerður í skjóli þess að lögreglustjórinn gæti ávallt gefið einhliða fyrirmæli á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga komist aðilar ekki að samkomulagi. Auk þess verður ekki séð að meðalhófsregla krefjist þess að fyrst sé leitað samkomulags við fjölmiðlafólk umfram aðra sem takmarkanir sem hafa verið settar á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga ná til þótt vitanlega kunni það að vera í samræmi við sjónarmið um meðalhóf sem og þau sjónarmið sem búa að baki andmælarétti að hlýða á og eftir atvikum taka tillit til sjónarmiða þeirra áður en ákvörðun er tekin. Þessi ákvörðun er t.d. öðru marki brennd en ákvörðun um kaup á eign.

Í ljósi framangreinds kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *fyrirmæli um aðgangstakmarkanir og -skilyrði fjölmiðla beri það skýrlega með sér að þau séu almenn stjórnvaldsfyrirmæli sem gefin eru á grundvelli valdheimilda almannavarnalaga*. Séu þau í reynd samkomulag er þeirri **ábendingu** komið á framfæri að *fyrirmæli séu gefin í réttum búningi og gætt sé að reglum stjórnsýsluréttar*.

Enn fremur kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *ákvarðanir um aðgengi fjölmiðla og skilyrði þess séu birt, þ.e. gerð aðgengileg með opinberum hætti*, t.d. á heimasíðu lögreglustjórans en vísað hefur verið til fyrrgreinds samkomulags í fréttatilkynningum um aðgengi að Grindavík. Til að mynda kunna fjölmiðlar að vilja láta reyna á takmarkanir og skilyrði sem eru sett í slíkum ákvörðunum, s.s. fjölda passa sem úthlutað er til tilgreindra fjölmiðla og að bifreiðar verði að vera merktar viðkomandi fjölmiðli.

Þá **bendir** starfshópurinn á að ekki er unnt að ganga út frá því að allir fjölmiðlamenn sem njóta réttinda sem slíkir á grundvelli tjáningarfrelsisákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmálans séu félagsmenn í *Blaðamannafélaginu*. Vegna þess er ekki unnt að ganga út frá því að samkomulag við tiltekið félag komi til móts við þarfir allra fjölmiðlamanna sem eiga að njóta rýmkaðs aðgangs að hættusvæði samkvæmt tjáningarfrelsisákvæðunum. Í því sambandi verður að gæta að félagafrelsi og jafnræði fjölmiðla og fjölmiðlamanna. Af því leiðir að ákvarðanir um aðgengi, takmarkanir og skilyrði verða að taka mið af því að *aðrir fjölmiðlamenn en þeir sem eru félagsmenn í tilteknu félagi þurfi að hafa sambærilegan aðgang að hættusvæði að því marki sem því verður við komið*.

Starfshópurinn spurði nánar út í þetta á fundi með embætti lögreglustjórans 14. október 2025. Þar kom fram að ferðamálastofa hefði fengið sex fréttapassa, einkum fyrir erlenda aðila. Þá hefðu ýmsir aðilar komið á staðinn undir merkjum fjölmiðils. Starfshópurinn er **ekki í stöðu til að taka afstöðu** til þess hvort fréttapassar til ferðamálastofu eða aðrar sértækar lausnir hafi verið nægjanlegar en minnir á framangreind sjónarmið.

Að öðru leyti telur starfshópurinn ekki tilefni til að taka afstöðu til nánara inntaks samkomulagsins, m.a. í ljósi stöðu sinnar.

17.12 Skýrleiki ákvarðana og fréttatilkynninga

Að framan var vikið að dæmi þar sem ákvörðun ríkislögreglustjóra um aðgang fjölmiðla að Grindavík var ekki eins skýrt orðuð og æskilegt hefði verið. Orðalag í fréttatilkynningu lögreglustjórans á Suðurnesjum 22. desember 2023 á Facebook vakti jafnframt athygli starfshópsins. Þar sagði um aðgang fjölmiðla að Grindavík frá Þorláksmessu fram yfir annan í jólum:

„Helstu fjölmiðlar hafa heimild til fara inn fyrir lokunarpósta.“

Af því tilefni **bendir** starfshópurinn á tvennt. Annars vegar þarf að gæta jafnræðis milli fjölmiðla. Hins vegar er orðalagið óskýrt um hverjir tilheyra þeim hópi sem mátti fara inn, þ.e. teljast til „helstu“ fjölmiðla. Þótt fjölmiðlar gætu haft samband við embætti lögreglustjórans og óskað eftir nánari upplýsingum um hvort þeir tilheyrðu þessum hópi

var orðalagið óheppilegt enda gat það haft *fælingarmátt* fyrir þá fjölmiðla sem voru óvissir um hvort þeir féllu þar undir. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvort reynt hafi á þessa takmörkun og þá hvort einhverjum fjölmiðli hafi verið synjað á þeirri forsendu að hann teldist ekki til helstu fjölmiðla.

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur verði hugað að orðalagi fréttatilkynninga og þeirra ákvarðana sem þær hafa að geyma að þessu leyti.*

17.13 Svör við erindum

Í stefnu Blaðamannafélags Íslands kom fram að lögmaður félagsins hefði sent lögreglustjóranum erindi 22. nóvember 2023 og 1. febrúar 2024 sem hefði ekki verið svarað. Í þessu sambandi er minnt á að ekki lá alltaf fyrir hvaða ákvarðanir hefðu verið teknar. Starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um hvort erindunum hafi verið svarað síðar en þær upplýsingar sem hann fékk benda til þess að svo hafi ekki verið. Starfshópurinn telur þó rétt að **minna á** að *stjórnvöldum ber almennt að svara skriflegum erindum borgaranna skriflega nema svars sé eigi vænst* í samræmi við svokallaða svarreglu stjórnsýsluréttar og þá ekki síst þegar þær varða ákvarðanir sem varða þá og eru ekki aðgengilegar opinberlega.

17.14 Samantekt niðurstaðna og ábendinga

Að framan hefur verið komist að niðurstöðum og ábendingar settar fram sem verða dregnar saman hér.

17.1. Starfshópurinn gerir **athugasemd** við að ákvarðanir embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum um takmarkanir á aðgengi fjölmiðla að Grindavík hafi ekki verið *skráðar og varðveittar á aðgengilegan og skipulagðan hátt í skjalakerfi* embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum. Hið sama á við um *lagagrundvöll og forsendur ákvarðananna sem og þau gögn og þær upplýsingar sem þær byggðist á.*

17.2. Starfshópurinn fær **ekki betur séð** en að embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum *hefði getað gætt meiri formfestu við ákvarðanatöku sína um aðgengi fjölmiðla að Grindavík* á því tímabili sem starfshópurinn er með til skoðunar

umfram fréttatilkynningarnar. Hafa verður í huga að reynt getur á ákvarðanir um aðgengi fjölmiðla, eins og aðrar aðgangstakmarkanir, fyrir æðri stjórnvöldum sem og fyrir dómstólum. Þá er það forsenda þess að *ytri rýni sé raunhæft og virkt úrræði* að fyrir liggi skrifleg gögn um þær ákvarðanir sem hafa verið teknar og forsendur þeirra. Leiðir það einnig af *kröfum réttarríkisins* að fyrir liggi *hvaða ákvarðanir voru teknar, hvenær og af hverjum og þær upplýsingar séu aðgengilegar fjölmiðlum sem og endurskoðunaraðilum*.

17.3.Í ljósi framangreinds kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að ákvarðanir embættis lögreglustjóra um aðgengi fjölmiðla, hvort sem þær eru teknar á grundvelli 23. gr. almannavarnalaga eða á öðrum grundvelli, séu *skráðar og varðveittar á aðgengilegan og skipulagðan hátt í skjalakerfi embættis lögreglustjórans sem og að lagagrundvöllur og forsendur þeirra auk þeirra gagna og upplýsinga sem þau byggjast á liggi fyrir á aðgengilegan hátt*.

17.4.Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *ákvarðanir embættis lögreglustjóra um aðgang fjölmiðla að hættusvæði séu birtar, þ.e. gerðar aðgengilegar opinberlega, svo fjölmiðlar geti kynnt sér efni þeirra og eftir atvikum látið reyna á þær fyrir æðri stjórnvöldum eða dómstólum telji þeir tilefni til*.

17.5.Jafnframt **telur** starfshópurinn að vel fari á því að *birta fréttatilkynningar á fleiri en einum vettvangi og gæta samkvæmni í því þannig að sambærilegar upplýsingar birtist t.d. á heimasíðu embættis og samfélagsmiðli*. Af því sem hefur verið rakið að framan sést að ekki var gætt að því á fyrri hluta þess tímabils sem starfshópurinn er með til skoðunar og gerir hann **athugasemd** við það.

17.6.Í tengslum við fréttatilkynningar 17. og 21. nóvember 2023 **minnir** starfshópurinn á mikilvægi þess að ákvarðanir um aðgangstakmarkanir fjölmiðla stafi frá réttum aðila. Þegar ákvörðun er tekin af réttum aðila verður einnig að vera skýrt gagnvart borgurunum að hún stafi frá réttum aðila. Af því tilefni kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur verði hugað að því í framtíðinni að skýrt sé gagnvart borgurunum hver sé í reynd að taka ákvörðun*. Hið sama á við um ákvörðun um skipulagningu ferðar 5. febrúar 2024, þ.e. starfshópurinn **minnir** á að mikilvægi þess að ljóst sé gagnvart borgurunum hver fari með ákvörðunarvaldið.

17.7.Samkvæmt tilkynningu almannavarnadeildar 17. nóvember 2023 var einum fjölmiðli í einu falin sameiginleg gagnaöflun. Ekki liggur fyrir *hvernig var staðið að vali á þeim fjölmiðli* sem átti að standa að sameiginlegri gagnaöflun en um var að ræða hlutverk sem gat verið eftirsóknarvert og þá hvaða *málefnalegu sjónarmið* bjuggu að baki því vali og hvernig var gætt að *jafnræði milli fjölmiðla*. Eins og áður sagði liggja ekki fyrir nánari gögn um ákvörðunina og því getur starfshópurinn **ekki tekið frekari afstöðu** til hennar.

17.8.Starfshópurinn telur að orðalag í ákvörðun embættis ríkislögreglustjóra 13. janúar 2024 varðandi aðgengi fjölmiðla hafi ekki verið eins skýrt og æskilegt hefði verið og ekki var vikið að aðgengi fjölmiðla í ákvörðuninni 4. febrúar s.á. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *orðalag ákvörðunar ríkislögreglustjóra 13. janúar 2024 hefði mátt vera skýrara um hvort framsal valds til lögreglustjóra varðandi aðgengi fjölmiðla að Grindavík hefði átt sér stað og heppilegra hefði verið að kveða á um það berum orðum í ákvörðuninni 4. febrúar 2024 svo ekki léki vafi á grundvelli slíkra ákvarðana og eftir atvikum hvort mögulegt væri að óska eftir undanþágu um aðgengi að svæðinu en framkvæmdin bendir til þess að svo hafi ekki verið.*

17.9.Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til skýrleika 23. og 24. gr. almannavarnalaga í ljósi tjáningarfrelsisákvæða 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að öðru leyti en að **benda á að vel færi á því** að *fjalla um takmarkanir fjölmiðla í þeim í endurskoðuðum lögum.*

17.10.Starfshópurinn **vekur athygli á því** að svo virðist sem skammur tími hafi liðið frá því að fréttatilkynning lögreglustjórans var send 4. febrúar 2024 og þar til fjölmiðlar gátu skráð sig morguninn eftir. Í því ljósi, sé það rétt, kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að betur fari á því að gefa *rýmri tíma til að sækja um aðgengi að hættusvæði*, sérstaklega þegar takmörkuð færi eru til að fara inn á hættusvæði eins og var á þessum tíma.

17.11.Starfshópurinn **tekur fram** að *almennt sé ómálefnalegt að byggja takmarkanir á aðgengi fjölmiðla að hættusvæði að meginstefnu á tilliti við íbúa, t.d. vegna óánægju um aðgengi fjölmiðla þegar aðgengi íbúa er skert.* Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur verði hugað að því að ákvarðanir um aðgangstakmarkanir fjölmiðla byggist á málefnalegum sjónarmiðum, þ.e. sjónarmiðum sem eru viðeigandi fyrir þann lagagrundvöll sem ákvörðun byggist á.*

Þó gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við að lögreglustjórinn hafi *vakið athygli* á sérstakri stöðu Grindvíkinga og beðið fjölmiðla um að sýna íbúum tillit. Þótt markmið embættis lögreglustjóra hafi verið göfugt, þ.e. að sýna íbúum tillit, breytir það ekki því hvaða sjónarmið standa í nægjanlega skýrum efnislegum tengslum við lagagrundvöllinn. Í framangreindu felst ekki að óheimilt sé að byggja á hættu- og öryggissjónarmiðum ef ágangur eða viðvera fjölmiðla skapar raunverulegt hættuástand eða kemur í veg fyrir að unnt sé að sinna almannavarnaviðbragði. Þá hefur starfshópurinn ekki tekið neina afstöðu til þess hvort unnt sé að líta til þess ef raunveruleg og nægjanlega alvarleg ógn við andlega heilsu skapast. Hvað sem því líður **minnir** starfshópurinn á að *ekki má skerða stjórnarskrávarin mannréttindi fjölmiðlafólks, á borð við ferða- og tjáningarfrelsi, umfram það sem nauðsyn krefur*. Að því marki sem unnt er að líta til framangreindra sjónarmiða verða þau að vega nægjanlega þungt til að réttlæta skerðingu á fjölmiðlafrelsi. Tillit við íbúa eða óánægja þeirra án þess að meira komi til vegur almennt ekki nægjanlega þungt til að réttlæta verulegar takmarkanir. Þá verða aðgangstakmarkanir að byggja á *nægjanlega skýrum lagaheimildum* en það getur einnig átt við um þau sjónarmið sem þær byggjast á.

17.12. Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við að ákvarðanir byggist á því *sjónarmiði að gæta að öryggi fjölmiðla eða annarra*. Sömuleiðis gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við að í vissum tilfellum sé gerð krafa um fylgd viðbragðsaðila þegar *raunveruleg þörf* er á því vegna öryggis fjölmiðlamanna eða annarra. Mat á þörfinni þarf almennt að fara fram og þá með hliðsjón af því hvort unnt sé að grípa til annarra veigaminni ráðstafana. Þá er heimilt að byggja á ýmsum öðrum sjónarmiðum.

17.13. Fjölmiðlamönnum ber að *hlíta fyrirmælum lögreglu* eins og aðrir. Verði því við komið án þess að óhóflega byrði sé sett á viðbragðsaðila eða þeir eða fjölmiðlamenn settir í óásættanlegu hættu ber almennt að veita fjölmiðlamönnum meira aðgengi að hættusvæðum en almenningi í ljósi tjáningarfrelsisákvæða stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu. Í því sambandi þarf að huga að því hlutverki sem fjölmiðlar gegna í lýðræðissamfélögum. Í tengslum við það getur komið til álita að gera sérstakar kröfur til aðgengi þeirra til að draga úr hættu og byrði eins og gert er í samkomulaginu við Bláamannafélag Íslands. Starfshópurinn **bendir** á að fjölmiðlum er ekki aðeins ætlað að flytja fréttir af náttúruhamförum heldur einnig viðbrögðum stjórnvalda við þeim og veita þeim þar með aðhald. Eru fjölmiðlar taldir vera varðhundur lýðræðisins. Þá **minnir** starfshópurinn á að fjölmiðlafólk víða um heim fer inn á hættusvæði einmitt í þeim tilgangi að flytja fregnir af stöðunni þar og aðgerðum yfirvalda. Í ljósi þessa

hlutverks fjölmiðla verður almennt að játa fjölmiðlum rýmri aðgang að hættusvæði en almenningi og verður mat á meðalhófi að taka mið af því að mati starfshópsins. Í því sambandi geta stjórnvöld þurft að meta hvort unnt sé að veita fjölmiðlum rýmri aðgang með því að grípa til mótvægisáðgerða.

17.14. Starfshópurinn bendir á að sumar ákvarðanir um aðgengi fjölmiðla eru til marks um framangreint og *í samræmi við sjónarmið um meðalhóf*. Starfshópurinn er þó **ekki í stöðu til að taka afstöðu** til þess hvort svo hafi verið *í öllum tilvikum*, m.a. í ljósi þeirra takmörkuðu gagna sem liggja fyrir, að slíkar ákvarðanir byggjast á mati á aðstæðum hverju sinni og óhjákvæmilega verður að játa lögreglustjóra svigrúm til mats. Þá þurft að gæta varfærni á ákveðnum tímabilum.

17.15. Starfshópurinn tekur fram að fjölmiðlar eiga almennt ekki að vera „undir eftirliti“ viðbragsaðila, eins og fram kemur í fréttatilkynningu lögreglustjórans 5. febrúar 2024. Orðalag um eftirlit kann að hafa fælingarmátt og vera skaðlegt fjölmiðla- og tjáningarfrelsi. Í ljósi þess að væntanlega er átt við fylgd **telur** starfshópurinn *orðalagið óheppilegt*.

17.16. Starfshópurinn fékk upplýsingar um að í upphafi skoðunartímabilsins hafi fjölmiðlar fengið fyrirmæli á vettvangi um hvað þeir mættu mynda. Ekki liggja þó fyrir skrifleg gögn um það. Starfshópurinn **tekur þó fram** að *stjórnvöld eiga almennt ekki að ákveða hvað fjölmiðlar meggi mynda og fjalla um, hvar og hvenær* nema raunverulegir öryggishagsmunir krefjist þess sem vega þyngra að metum en fjölmiðla- og tjáningarfrelsi.

17.17. Starfshópurinn **veltir því upp** hvort *tilefni sé til að fjalla nánar um samskipti við fjölmiðla í viðbragðsáætlunum* og þá að fjölmiðlar *eigi jafnan rýmri aðgang að hættusvæðum* verði því við komið og tekin verði dæmi um mögulegar *mótvægisáðgerðir* til að auðvelda ákvarðanatöku með skömmum fyrirvara og við erfiðar aðstæður.

17.18. Samkomulag embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum við Blaðamannafélag Íslands er til marks um viðleitni til að tryggja fjölmiðlum rýmri aðgang að hættusvæði með því að grípa til ákveðinna mótvægisáðgerða. Embætti lögreglustjóra ber þó almennt að kveða á um aðgangstakmarkanir fjölmiðla í formi *almennri stjórnvaldsfyrirmæla* og gera þau aðgengileg almenningi en ekki í formi

einkaréttarlegs samkomulags. Um er að ræða einhliða og eftir atvikum íþyngjandi ákvörðun sem lögreglustjórinn tekur í krafti valdheimilda sinna, einkum 23. gr. almannavarnalaga, en ekki einkaréttarlegan samning. Ekki er heimilt að færa fyrirmælin í annan búning eða sniðganga þær reglur sem gilda um setningu þeirra t.d. með því að leysa úr máli með einkaréttarlegu samkomulagi. Starfshópurinn **bendir á að betur þurfi að huga að því að kveða á um aðgangstakmarkanir í réttum búningi og gæta að viðeigandi reglum.** Enn fremur kemur starfshópurinn þeirri **ábendingu** á framfæri að almenn stjórnvaldsfyrirmæli um aðgengi fjölmiðla að hættusvæði og skilyrði þeirra séu *birt, þ.e. gerð aðgengileg opinberlega.*

17.19. Sú staða kann að vera fyrir hendi að ekki allir fjölmiðlamenn sem njóta verndar tjáningarfrelsisákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu séu meðlimir í Bláamannafélagi Íslands enda ríkir félagafrelsi í landinu. Af þeim sökum ber lögreglustjóra að taka tillit til þess þegar hann mælir fyrir um aðgangstakmarkanir fjölmiðlamanna. Með vísan til jafnræðis og félagafrelsis verða *sambærilegur aðgangur að standa öðrum fjölmiðlamönnum til boða að því marki sem því verður við komið en þeim sem eru meðlimir í Bláamannafélaginu.* Starfshópurinn er **ekki í stöðu til að taka afstöðu** til þess *hvort fréttapassar til ferðamálastofu eða aðrar sértækar lausnir hafi verið nægjanlegar en minnir á framangreind sjónarmið.*

17.20. Orðalag fréttatilkynningar lögreglustjórans á Suðurnesjum 22. desember 2023 á Facebook vakti athygli starfshópsins en þar kom fram að „helstu“ fjölmiðlar hafa heimild til að fara inn fyrir lokunarpósta“ yfir hátíðirnar. Starfshópurinn **bendir á** tvennt í því sambandi. Annars vegar þarf að *gæta jafnræðis milli fjölmiðla.* Hins vegar er orðalagið *óskýrt um hverjir tilheyrja þeim hópi* sem mátti fara inn, þ.e. teljast til „helstu“ fjölmiðla. Þótt fjölmiðlar gætu haft samband við embætti lögreglustjórans og óskað eftir nánari upplýsingum var orðalagið óheppilegt enda gat það haft *fælingarmátt* fyrir þá fjölmiðla sem voru óvissir um hvort þeir féllu þar undir. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur verði hugað að orðalagi fréttatilkynninga að þessu leyti.*

17.21. Að gefnu tilefni **minnir** starfshópurinn **á að stjórnvöldum ber almennt að svara skriflegum erindum borgaranna skriflega nema svars sé eigi vænst** í samræmi við svokallaða svarreglu stjórnsýsluréttar, sér í lagi þegar ákvarðanir liggja ekki fyrir opinberlega.

18. Innri rýni- rýnifundir

18.1 Lagagrundvöllur innri rýni

Samkvæmt 28. gr. almannavarnalaga skal almannavarnadeild ríkislögreglustjóra án tafar og innan mánaðar eftir að almannavarnastigi hefur verið aflétt halda rýnifund með fulltrúum viðbragðsaðila sem virkjaðir voru vegna aðgerða eða fyrirhugaðra aðgerða. Heimilt er að halda slíkan fund þótt almannavarnastigi hafi ekki verið aflétt ef sérstök ástæða er talin til. Veita skal viðbragðsaðilum tækifæri á að koma sjónarmiðum á framfæri um gæði viðbragða. Ríkislögreglustjóri skal rita og varðveita fundargerð um efni og niðurstöðu rýnifundar. Hann skal jafnframt afhenda fundargerð til viðkomandi viðbragðsaðila, stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og ráðherra. Ríkislögreglustjóri hefur eftirlit með því að viðbragðsaðilar geri viðunandi úrbætur í samræmi við niðurstöðu rýnifundar. Í athugasemdum við ákvæðið segir m.a.:

„Með því að kveða á um skyldu ríkislögreglustjóra til þess að halda fundina eftir að almannavarnastigi hefur verið aflétt, varðveita fundargerð og hafa eftirfylgni með að gripið sé til viðeigandi úrbóta eða aðgerða er tekin skýr ákvörðun um að ábyrgð og eftirfylgni liggi hjá ríkislögreglustjóra í samræmi við eftirlits- og samræmingarhlutverk hans, sbr. 7. gr. laga um almannavarnir.“¹¹³

Í téðri 7. gr. er kveðið á um verkefni ríkislögreglustjóra en meðal þess er eftirlit með skipulagi almannavarna á landinu öllu og eftirlit með almannavörnum sveitarfélaga.

18.2 Samskipti við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra

Starfshópurinn óskaði eftir því að embætti ríkislögreglustjóra léti sér í té afrit þeirra fundargerða sem hefðu verið ritaðar vegna innri rýni á tímabilinu og bárust þær með bréfi almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 11. apríl 2025. Í svarinu kom jafnframt fram að sviðsstjóri almannavarnasviðs hefði ákveðið í desember 2023 að hefja rýni á aðgerðum viðbragðsaðila enda hefði þá verið ljóst að um langvarandi viðburð væri að ræða. Óháður ráðgjafi hefði verið fenginn til að vinna verkefnið sem verktaki en honum til aðstoðar hefði verið yfirverkefnastjóri hjá almannavarnadeild. Rýnin hefði tekið til aðgerða á vettvangi, starfsemi vettvangsstjórnar (VST), aðgerðastjórnar (AST), samhæfingar- og stjórnstöðvar

¹¹³ 152. löggj.þ, þskj. 183 – 181. mál.

(SST) og eftir atvikum aðkomu og verkefnum annarra viðbragðsaðila samkvæmt viðbragðsáætlun. Var aðgerðum skipt í hluta og var fyrsti hluti um tímabilið 25. október til 23. nóvember 2023, vegna kvikuhlaups 10. nóvember. Í næsta hluta hefðu verið haldnir þrír fundir sem náðu til aðgerða frá 24. nóvember 2023 til 16. mars 2024. Ferlinu hefði svo verið lokið með rýnifundi á vormánuði 2024.

Í svarinu var síðan tekið fram að lokaútgáfa skýrslu um innri rýni hefði verið dagsett 5. júlí 2024 og hún verið send dómsmálaráðuneytinu sem hefði jafnframt fengið kynningu á efni hennar í júní s.á. Þá hefði stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar fengið skýrsluna afhenta sem og hlutaðeigandi viðbragðsaðilar.

Því næst kom fram að rýni á aðgerðum viðbragðsaðila samkvæmt 28. gr. almannavarnalaga hefði þann tilgang að veita þeim viðbragðsaðilum sem virkjaðir hefðu verið tækifæri til að koma á framfæri sjónarmiðum um gæði viðbragða. Eðli máls samkvæmt hefðu fundargestir verið hvattir til að draga ekkert undan á rýnifundunum. Lögð hefði verið áhersla á að skapa andrúmsloft þar sem viðbragðsaðilar væru öruggir með að koma sjónarmiðum sínum á framfæri með opinskáum hætti. Af því leiddi að fundargerðirnar hefðu ekki verið ritskoðaðar. Allt hefði verið skráð niður og ekki tekin afstaða til þess sem þar hefði komið fram. Í fundargerðum gætu því birst órökstuddar fullyrðingar og/eða skoðanir fundargesta, jafnvel út fyrir umboð þeirra á fundinum og/eða þau efnistöð sem rýnifundur hefði verið afmarkaður við. Að mati almannavarnadeildar væri þetta í samræmi við 28. gr. almannavarnalaga enda lægju fundirnir og fundargerðir til grundvallar heildstæðri umfjöllun og samantekt sem finna mætti í lokaskýrslu um efnið. Lokaskýrslunni væri ekki ætlað að gefa yfirlit um aðgerðir vegna jarðhræringanna á Reykjanesi heldur tæki hún einungis til þeirra atriða sem kæmu fram á rýnifundunum.

Jafnframt hefði verið ljóst að sumir viðbragðsaðilar hefðu verið tengdir jarðhræringunum á annan og persónulegri hátt, til að mynda þar sem þeir hefðu sjálfir verið búsettir í Grindavík á þeim tíma sem atburðirnir hefðu átt sér stað. Færa mætti rök fyrir því að þetta hefði leitt til þess að á sumum fundanna hefðu komið fram sjónarmið frá aðilum um atriði sem vörðuðu ekki beint þá rýni sem fjallað væri um í 28. gr. almannavarnalaga. Sem dæmi mætti nefna ábendingar um langtímalausnir í húsnæðismálum Grindvíkinga.

Þá kom fram að allar fundargerðir sem afhentar væru starfshópnum hefðu verið sendar til fundargesta sem hefðu fengið þannig tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum við fundargerðir og önnur gögn.

Að endingu sagði að taka mætti fram að í gegnum allt umrætt tímabil hefði farið að ákveðnu leyti fram rýni í formi fastra og tilfallandi funda á vettvangi SST, AST, VST ásamt fundum stýrihóps um upplýsingagjöf og samhæfingu og annarra sértækra hópa. Á slíkum fundum hefðu ýmis málefni verið jafnframt rædd, afstaða hefði verið tekin til vissra álitaefna og þau afgreidd í kjölfarið. Ætla mætti að sum þeirra álitaefna hefðu eðli máls samkvæmt annars verið til umræðu á ofangreindum fundum tengdri rýni samkvæmt 28. gr. almannavarnalaga.

18.3 Samantekt af rýnskýrslu ríkislögreglustjóra

Almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra lét vinna skýrslu um niðurstöðu rýnifunda viðbragðsaðila sem haldnir voru á tímabilinu 25. október 2023 til 23. maí 2024. Rýnifundir viðbragðsaðila er veigamikill þáttur í hringrás áhættustýringar þar sem nauðsynlegt er að læra af reynslu þeirra sem taka þátt í viðbragði, festa í sessi þá verkferla sem gáfu góðan árangur og leita leiða til úrbóta í þeim þáttum sem ekki tókust jafn vel. Skýrslan skoðaði inntak og umræður af sjö rýnifundum og tók m.a. á stjórnun, stuðningi við íbúa, aðgengi og verðmætabjörgun, áhættustýringu og upplýsingamiðlun. Rýnifundirnir voru vettvangur fyrir opinskáar umræður og skoðanaskipti þar sem mikilvægar ábendingar komu fram. Skýrslan er ekki tæmandi fyrir allar aðgerðir og viðbrögð á tímabilinu heldur fjallar aðeins um þá þætti sem bárust í tal á rýnifundunum. Skýrslan endar á fjörutíu umbótatillögum sem mikilvægt er að séu skoðaðar og unnið úr.

Í skýrslunni kemur fram að á heildina litið hafi rýnifundirnir leitt í ljós að flest verkefni viðbragðsaðila hafi verið leyst farsællega og samskipti hafi verið góð. Umfang og eðli atburða varð til þess að hraði ákvarðanatöku var mikill. Aðstæður voru síbreytilegar og viðbragðsaðilar þurftu að sýna aðlögunarhæfni, sveigjanleika og úthald til að mæta þeim. Tekist var á við verkefni af mikilli elju og ósérhlífni. Traust ríkti almennt milli þeirra sem voru að störfum á vettvangi.

Stór verkefni sem viðbragðsaðilum sjálfum þótti hafa tekist vel til voru m.a. eftirfarandi.

Rýmingar, þ. á m. stóra rýmingin 10. nóvember 2023 voru framkvæmdar af starfsfólki vettvangsstjórnunar (VST) sem bjó yfir mikilvægri staðkunnáttu sem skipti sköpum.

Hröð uppsetning þjónustumiðstöðva þótti einnig vera til eftirbreytni. Þjónustumiðstöð var opnuð í Tollhúsinu 15. nóvember 2023 og útibú í Reykjanesbæ í janúar 2024 en gott samstarf var milli viðbragðsaðila og starfsfólks Grindavíkurbæjar um verkefnið. Í þjónustumiðstöð gátu íbúar sótt ýmis konar ráðgjöf og þjónustu. Félagslegur stuðningur, sérstaklega við börn á skólaaldri, var veittur hratt og vel. Rauði krossinn veitti sálfélagslegan stuðning og fjaraðstoð var aðgengileg í gegnum Kara Connect. Vel gekk að manna þjónustumiðstöðvar fyrst um sinn en það reyndist síðar áskorun þegar í ljós kom að um langtímaverkefni væri að ræða.

Áhersla var lögð á að halda mikilvægum innviðum gangandi og verja þá fyrir skemmdum. Vel gekk að verja orkuverið í Svartsengi, stýra aðgengi að því og stilla upp flóttaleiðum. Það var áskorun að halda vegasamgöngum til Grindavíkur opnum en viðgerðir og uppbygging var leist vel af Vegagerðinni og verktökum hennar. Enn fremur var neyðarstjórn Landsnets skilvirk og bygging nýrrar rafmagnslínu við Svartsengi gekk vel.

Þegar Njarðvíkuræð rofnaði var samstarf viðbragðs- og hagaðila, þ.e. almannavarnadeildar, HS Orku og HS Veitna til fyrirmyndar. Tengiliður HS Veitna var í aðgerðastjórn sem stytta mjög boðleiðir. Dýrmætur lærdómur fékkst um þolmörk veitukerfa og viðgerðir þeirra á hamfaratímum.

Neyðarfjarskipti önnuðu álaginu og Tetra-kerfið hélt stöðugleika. Viðbragðsaðilar eru þó mjög háðir góðri þjónustu fjarskiptafyrirtækjanna í neyðarviðbrögðum sem gæti verið veikleiki við vissar aðstæður.

Uppbygging varnargarða gekk vel og veitti íslenskum viðbragðs- og framkvæmdaaðilum mikilvæga reynslu í gerð varnarmannvirkja af þessari stærðargráðu. Mikilvægt er þó að ákvarðanir og upplýsingar sem þær eru byggðar á séu varðveittar á skriflegu formi og skjalaðar rétt, svo gott aðgengi sé að sögu hönnunar og framkvæmda komi til sambærilegra atburða síðar. Almannavarnadeild hafði frumkvæði að því að vera í nánú samstarfi við verkfræðistofurnar Verkís og Eflu svo vinna gekk mjög hratt þegar ákvarðanir um byggingu varnargarðanna lágu fyrir.

Einnig var ýmislegt nefnt á rýnifundunum sem ber að bæta í framtíðarviðbrögðum.

Ítrekað var nefndur skortur á öryggismenningu. Tilhneiging viðbragðsaðila (og annarra sem eru staddir í hamfaraástandi) til að takast á við krefjandi aðstæður án þess að gefa almennu öryggi gaum er rík og skiljanleg. Tími er af skornum skammti og aðgerða er þörf tafarlaust. Það getur þó orðið til þess að anað er út í aðgerðir eða verkefni sem hefði átt að bíða með ef heildarsamhengi væri vegið og metið. Slíkar aðstæður munu alltaf koma upp í hamförum og það verður aldrei hægt að afstýra þeim öllum. Viðbragðsaðilar eiga einnig til að vilja gera *eitthvað* fremur en að sitja aðgerðalausir og þá skal ekki vanmeta óbeit fólks á að virðast huglaust eða sinnulaust. Skýr áhættumöt og styrk stjórn draga úr líkunum á því að viðbragðsaðilar og aðrir sem starfa í hamförum lendi í óþarfa hættu. Áhættumat sem sýnir fram á óásættanlega áhættu við ákveðnar aðgerðir getur virkað sem hlífiskjöldur fyrir þá sem annars myndu sæta ámælis fyrir að hafa ekki sinnt þeim verkum. Rökstuddar ákvarðanir stjórnenda sem hafa sýn á heildarmynd róa viðbragðsteymi sem geta fengið rörsýn á afmarkaða þætti björgunarstarfs. Annað sem þarf að huga að er að viðbragðsaðilar geta vanist hættuástand ef það varir nógu lengi og þar með misst skynbragð á hversu raunverulega áhættusamar aðgerðir þeirra geta verið.

Stuttar boðleiðir og traust milli aðila er mikilvægt í viðbragði en rýni almannavarnadeildar leiddi í ljós að vinskapur og traust geta stuðlað að því að samskipti verði of óformleg. Óformleg samskipti geta leitt til óljósra hlutverka og ábyrgðar. Það er því er mikilvægt að allar veigameiri ákvarðanir séu skjalaðar rétt og fyrirmæli gefin eftir formlegum boðleiðum. Sérstaklega þegar tímarammi viðbragðs lengist. Í langtímaviðbragði líkt og því sem enn stendur yfir vegna jarðhræringanna á Reykjanesi verður mikilvægi formlegra boðleiða og rekjanlegra ákvarðana enn meira. Annars vegar vegna þess að ákvarðanir eru byggðar á fyrri ákvörðunum og hins vegar vegna þess að yfir lengri tíma er líklegt að mannabreytingar eigi sér stað og þá mega mikilvægar forsendur ákvarðana ekki hverfa úr stofnanaminninu með þeim einstaklingum sem hverfa til annarra starfa. Ef verkefni er „reddað“ í snarhasti í gegnum persónuleg tengsl þarf að gæta þess að þegar búið er að afstýra verstu afleiðingum sé fært til bókar hvað var gert, hvers vegna og á hvers vegum. Á hinn bóginn var einnig nefnt að sumir verkferlar hefðu verið of þungir í vöfum og tímafrekir, sem hefði komið niður á verkefnum sem kröfðust snöggra viðbragða. Það er ljóst að erfitt er að feta meðalveg í þessu tilviki.

Gæta þarf þess að hlutverk samhæfingar- og stjórnstöðvar (SST) og aðgerðastjórnar (AST) séu aðskilin og skýr. Mikilvægt er að sviðsábyrgð sé öllum ljós. Sérhvert hamfaraástand er einstakt á sinn hátt og ekki óeðlilegt að sviðsábyrgð verði óljós á köflum þegar tekist er á við nýjar, breytilegar og yfirgripsmiklar aðstæður en skv. skýrslunni var á tímum óvissa um hver bæri ábyrgð á verkefnum og hver skyldi taka ákvörðun um tiltekna þætti.

Óþarflega mikil hættu getur skapast fyrir viðbragðsaðila og aðra sem dvelja eða starfa á hamfarasvæði ef ákvarðanir eru ekki teknar á grundvelli áhættumats og ef boðleiðir ákvarðana eru ekki skýrar.

Vegna síbreytilegra aðstæðna var erfitt fyrir stjórnendur viðbragðsaðila að meta þörf fyrir mönnun hvers dags, sem olli því að mikið álag var á lykilaðilum á hverjum pósti.

Á rýnifundunum kom einnig fram að íslenska kerfið sé hannað fyrir skammtímaaðgerðir og hefur virkað mjög vel sem slíkt en að það falli ekki vel að langvarandi eða viðvarandi hamfaraástand. Nefnt var að SÁBF-kerfið (Stjórnun, Áætlanir, Bjargir, Framkvæmdir) henti ekki í langtímaaðgerðir og að veikleikarnir hafi komið fram eftir því sem leið á. Bera fór á því að boðleiðir væru ekki virtar og þjálfunar var ábótavant meðal ólíkra aðila sem unnu í kerfinu, þ.e. að menningar og reynslumunur var milli starfsfólks ráðuneyta, stofnana, sveitarfélaga og hefðbundinna viðbragðsaðila. Núgildandi lög um almannavarnir taka ekki nógu vel til langvarandi aðgerða.

Viðvarandi kvöld- og næturvaktir leiddu til örmögnunar og jafnvel kulnunar viðbragðsaðila. Starfsfólk og sjálfboðaliðar geta innt af hendi mikla vinnu og fórnað hvíldartímum í styttri viðbrögðum en þegar þeir vara lengur en nokkra daga og teygja sig yfir vikur, mánuði og ár eins og í tilviki jarðhræringanna á Reykjanesi er nauðsynlegt að virkja víðtækara stuðningsnet.

Almannavarnadeild og björgunarsveitir báru hita og þunga af mörgum verkefnum sem eðlilegt hefði verið að aðrir aðilar í íslenska kerfinu stigi inn í. Óljós ábyrgð aðila, bæði opinberra stofnana og einkaaðila, olli því að almannavarnadeild greip fleiri bolta en mannauður annaði.

Stór og viðvarandi áskorun var að finna húsnæðislausnir fyrir íbúa Grindavíkur eftir rýmingu. Margir voru tilbúnir til að veita skammtímaaðstoð en sá stuðningur dugði ekki þegar í ljós kom að um langtímaatburði væri að ræða. Margir Grindvíkingar voru í óviðunandi húsnæði yfir lengri tíma. Einnig komu upp erfið mál varðandi leigutaka og greiðendur húsnæðislána þegar þeim var ekki fært að búa í því húsnæði sem greitt var af.

Húsnæðisskortur var sérstaklega erfiður fyrir þá íbúa sem þurftu sérstuðning, þ. á m. aldraða, öryrkja og fólk af erlendum uppruna.

Formfesta ákvarðana var ekki nægilega góð. Skortur var á heildstæðri sýn fyrir framtíð Grindavíkur sem olli því að nokkuð vantaði upp á samhengi minni ákvarðana. Á rýnifundunum kom einnig fram að viðbragðsaðilum á vettvangi þætti í sumum tilvikum skorta á samráð um ákvarðanatöku og flæði upplýsinga frá aðgerðastjórn og samhæfingastöð.

Skortur var á heilstæðri áhættugreiningu. Áhættumöt voru gerð of sjaldan og ekki kynnt vel og þar með vantaði leiðarljós fyrir aðgerðir.

Íbúar Grindavíkur höfðu eðlilega ríka þörf fyrir skýr og tíð skilaboð um stöðu mála.

Eitthvað var um misvísandi skilaboð, upplýsingar voru of dreifðar eða bárust seint. Kallað var eftir miðlægum miðli fyrir upplýsingar á stöðluðu formi og helstu tungumálum.

Efasemdir voru um að aðgerðagrunnur væri besta kerfið til að halda utan um langvarandi aðgerðir. Erfitt er að fletta upp í grunninum, mál skjalast ekki á skipulagðan hátt og rekjanleiki ákvarðanatöku er flókinn. Almennt var skjölun og vistun gagna talin ófullnægjandi.

Einn helsti meginþráður rýnifundanna var að núverandi kerfi væri ekki undirbúið fyrir langvarandi aðgerð. Þó að samfélagið hafi brugðist vel við í fyrstu og allir verið boðnir og búnir til að hjálpa þá hafi áhuginn dvínað hratt þegar í ljós kom að um ótímabundna eða óskilgreinda ábyrgð væri að ræða og það hafði veruleg áhrif á úthald viðbragðsaðila.

Atburðirnir á Reykjanesi áttu sér ekki í stað í tómarúmi heldur þurftu viðbragðsaðilar að halda áfram að sinna öllum daglegum verkefnum, sem og öðrum upppákómum eða viðbragðsástöndum, samfara því að vera í langtímaviðbragði við Grindavík.

Stjórnvöld þurfa að gera langtímaáætlun fyrir Grindavík svo öll ákvarðanataka aðgerða og aðgerðaleysis verði skýrari og hnitmiðaðri.

Eignarhald og ábyrgð á vörnum og viðhaldi ómissandi innviða er mikilvægt mál sem skoða þarf frá lagalegu sjónarhorni.

Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, sem miðlægur stjórnandi aðgerða, átti til að sitja uppi með verkefni sem í raun féllu undir sviðsábyrgð annarra aðila, svo sem ráðuneyta, stofnana, sveitarfélaga eða fyrirtækja. Það að sú staða hafi ítrekað komið upp vekur upp spurningar um afmörkun hlutverks almannavarnadeildar.

18.4 Rýnifundir

Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við *innri rýni almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra* í ljósi 28. gr. almannavarnalaga. Ekki verður annað séð en að *staðið hafi verið vel að þeirri vinnu*. Haldnir hafi verið sjö fundir um afmörkuð tímabil eða viðburði auk fjölmargra annarra funda á tímabilinu. Margir hafi komið að þeim fundum. Starfshópurinn fettir ekki fingur út í að viðstaddir hafi fengið að tjá sig frjálsglega um sín hugarefni, þótt þau hafi farið út fyrir efni fundanna. Er þá ekki aðeins hafður í huga tilgangur rýnifunda heldur einnig eðli þeirra viðburða sem höfðu átt sér stað sem og persónuleg tengsl sumra við viðburðina. Enn fremur mikilvægi þess að viðstaddir geti tjáð sig frjálsglega. Af fundargerðum verður auk þess ráðið að gefist hafi færi á að koma frekari ábendingum á framfæri eftir fundina og af svari almannavarnadeildar hafi þeir haft tækifæri til að gera athugasemdir við fundargerðina. Þá hafi verið *unnin lokaskýrsla* úr rýnifundunum sem er *kjörnuð og skýr* og setur fram *fjölmargar umbótatillögur* eða 40 talsins.

Umrædd skýrsla er sett fram undir merkjum almannavarnadeildar sem bendir til þess að deildin hafi gert hana að sinni þótt utanaðkomandi sérfræðingur hafi unnið hana með aðstoð starfsmanns deildarinnar. Skýrslan hafi jafnframt verið kynnt dómismálaráðherra, stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar og viðbragðsaðilum. Skýrslan virðist því fela í sér niðurstöðu rýnifunda í skilningi 28. gr. almannavarnalaga. Til stuðnings því er engin sérstök niðurstaða rituð í fundargerðir rýnifunda og samkvæmt lýsingu almannavarnadeildar á fundargerðum var ekki tekin afstaða til þess sem fram kom í þeim heldur lokaskýrsla unnin síðar.

Eins og áður kom fram ber ríkislögreglustjóra að hafa eftirlit með því að viðbragðsaðilar geri viðunandi úrbætur í samræmi við niðurstöðu rýnifundar, sbr. 3. mgr. 28. gr. almannavarnalaga og 7. gr. sömu laga. Starfshópurinn ákvað þó að *kanna ekki frekar*

hvort almannavarnadeild ríkislögreglustjóra liti á skýrsluna sem niðurstöðu rýnifunda í skilningi 28. gr. almannavarnalaga, sem viðbragðsaðilum bæri að bregðast við og ríkislögreglustjóra að hafa eftirlit með, og ef svo væri, hvort og þá hvernig það hefði verið kynnt fyrir viðbragðsaðilum og hvernig eftirlitinu hefði verið háttað með þeim umbótatillögunum sem heyra undir aðra en ríkislögreglustjóra. Af þeim upplýsingum sem starfshópurinn fékk verður ekki ráðið að umbótatillögunum hafi verið fylgt eftir gagnvart ytri aðilum, a.m.k. öllum þeirra.

Starfshópurinn lætur við það sitja að **vekja athygli á** þeim *lögfylgjum sem niðurstöðum rýnifunda* samkvæmt 28. gr. er ætlað að hafa og þá sérstaklega eftirfylgni hlutverk ríkislögreglustjóra. Byggir krafan á því að fyrir liggi skýr ákvörðun um ábyrgð og eftirfylgni með því að gripið sé til úrbóta og aðgerða samkvæmt áðurtilvitnuðum lögskýringargögnum. Er það jafnframt í samræmi við lokastig heildstæðrar áhættustýringar sem fjallað er um í 7. kafla. Í þessu ljósi **vekur** starfshópurinn **athygli á** að *ábendingar þurfa almennt að vera ákveðnar og afmarkaðar* sé ætlunin að *fylgja þeim eftir til úrbóta*.

18.5 Skerpa á lagagrundvellingnum

Starfshópurinn **veltir því upp** hvort *tilefni sé til að skerpa á 28. gr. almannavarnalaga* varðandi innri rýni að þrennu leyti.

Í fyrsta lagi liggur ekki fyrir *hvernig ríkislögreglustjóri á að komast að niðurstöðu rýnifundar* en ljóst er að þeirri niðurstöðu er ætlað að hafa lögfylgjur. Óvissan felst í tvennu. Annars vegar hvort niðurstaðan sé bundin við niðurstöðu fundarins sjálfs eða geti falið í sér sjálfstæða ákvörðun ríkislögreglustjóra um þær brotalamir sem bregðast verður við í ljósi þess sem fram kom á rýnifundi. Skynsemisrök mæla með hinu síðara en það eitt að einhverju sé haldið fram á rýnifundi kallar ekki sjálfkrafa á úrbætur án nánara mats. Sú leið sem almannavarnadeild ríkislögreglustjóri fór að vinna lokaskýrslu úr rýnifundunum samræmist því. Hins vegar hvort ríkislögreglustjóra sé ætlað að skrifa niðurstöðu í *fundargerð* eða komast að henni *með öðrum hætti*, t.d. í formi skýrslu. Af núgildandi ákvæði verður ekki annað ráðið en að sú leið sem almannavarnadeild ríkislögreglustjóra fór hafi samrýmt 28. gr. almannavarnalaga.

Í öðru lagi er gert ráð fyrir því í 28. gr. að viðbragðsaðilar geri viðunandi úrbætur og ríkislögreglustjóri hafi eftirlit með því. Þótt skýrlega sé kveðið á um eftirlit

ríkislögreglustjóra og m.a. vísað til 7. gr. almannavarnalaga í því sambandi er *ekki skýrlega kveðið á um að ríkislögreglustjóri geti gefið viðbragðsaðilum fyrirmæli um viðunandi úrbætur í samræmi við niðurstöðu rýnifunda eða að þeir séu bundnir af niðurstöðu rýnifundar*. Af samhenginu verður helst ráðið að niðurstaða rýnifundar geti falið í sér óbindandi tillögur, leiðbeiningar eða tilmæli og eftirlit ríkislögreglustjóra geti falist í því að kanna hvort viðbragðsaðili hafi kosið að gera breytingar í samræmi við óbindandi ábendingar og eftir atvikum hvatt þá til að gera það hafi þeir ekki brugðist við.

Í þriðja lagi, og eins og áður hefur komið fram, byggja almannavarnalög á þrepaskiptri rýni, þ.e. 1) innri rýni (rýnifundum), 2) ytri rýni sérfræðings eða sérfræðinga sem gera skýrslu um aðgerðir og aðgerðaleyzi viðbragðsaðila sem stjórn samhæfingar- og stjórnstöðvar ákveður og loks 3) ytri rýni sérfræðings eða sérfræðinga sem gera skýrslu um aðgerðir og aðgerðaleyzi viðbragðsaðila sem dómsmálaráðherra skipar. Ekki verður séð að fyrsta þrepið, þ.e. innri rýni (rýnifundir), eigi að byggjast á öðrum upplýsingum en fundum viðbragsaðila. Næstu þrep, þ.e. ytri rýni stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar annars vegar og dómsmálaráðherra hins vegar, byggja á að rýni utanaðkomandi sérfræðinga og lúta samkvæmt framsetningu 29. gr. almannavarnalaga ekki að rýnifundunum einum saman. Þannig er ekki gert ráð fyrir því í 28. gr. að almannavarnadeild ríkislögreglustjóra vinni sérstaka greiningu á fyrirliggjandi gögnum eða afli frekari upplýsinga um aðgerðir og aðgerðaleyzi en þær sem fram koma á rýnifundum. Starfshópurinn **telur** að *betur færi á því að lagaákvæðið sjálft gerði ráð fyrir því að innri rýni gæti tekið mið af greiningu á fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum en ekki aðeins þeim upplýsingum sem koma fram á rýnifundum*.

18.6 Rýnifundir lögreglustjórans á Suðurnesjum

Í bréfi starfshópsins til lögreglustjórans á Suðurnesjum 10. desember 2025 var óskað eftir upplýsingum um hvort innri rýni samkvæmt 1. mgr. 28. gr. almannavarnalaga hefði farið fram og, ef svo væri, var óskað eftir afriti af niðurstöðum þeirra.

Í svari lögreglustjórans 18. ágúst 2025 kemur m.a. fram að rýnifundir, svokallaðir *HOT WASH*, fundir hefðu verið haldnir í kjölfar atburða nokkrum sinnum sem og svokallaðir viðrunarfundir viðbragðsaðila til að létta af andlegu álagi þeirra sem komu að aðgerðum hverju sinni auk þess sem fjöldinn allur af símtölum hefði átt sér stað þar sem hefði verið farið yfir málin. *HOT WASH* fundir hafi skilað punktum inn í innri rýni ríkislögreglustjóra og sjónarmiðum lögreglustjórans var komið á framfæri í tengslum við rýniskýrsluna sem

ríkislögreglustjóra lét vinna. Enn fremur voru daglegir stöðufundir aðgerða- og vettvangsstjórnar sem voru ákveðin rýni á aðgerðir og því mætti segja að sífelld rýni hafi átt sér stað á tímabilinu. Yfirleitt voru þeir fundirnir ákvarðanafundir þar sem brugðist var við ábendingum og hlutir lagaðir. Um 1500 slíkir fundir voru haldnir.

Í ljósi þess hvernig 1. mgr. 28. gr. almannavarnalaga er fram sett, að lögreglustjórinn tók þátt í rýnivinnu ríkislögreglustjóra og þess að oft var farið yfir málin m.a. á fundum aðgerða- og vettvangsstjórnar gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við framangreint fyrirkomulag.

18.7 Samantekt niðurstaðna og ábendinga

Samantekið eru niðurstöður og ábendingar starfshópsins.

18.1.Starfshópurinn gerir **ekki athugasemd** við *innri rýni almannavarnadeildar* ríkislögreglustjóra í ljósi 28. gr. almannavarnalaga. **Ekki verður annað séð** en að *staðið hafi verið vel að þeirri vinnu og fagleg skýrslu unnin* úr rýnifundum.

18.2.Starfshópurinn ákvað að kanna ekki frekar hvort almannavarnadeild ríkislögreglustjóra liti á skýrsluna frá 5. júlí 2024, sem utanaðkomandi sérfræðingur vann með aðstoð starfsmanns deildarinnar, sem niðurstöðu rýnifunda í skilningi 28. gr. almannavarnalaga og þá sem viðbragðsaðilum bæri að bregðast við og gera viðunandi úrbætur í samræmi við og ríkislögreglustjóra að hafa eftirlit með, og ef svo væri, hvort og þá hvernig það hefði verið kynnt fyrir viðbragðsaðilum að því er varðar þörfina á úrbótum og hvernig eftirlitinu hefði verið háttað með þeim umbótatillögum sem heyra undir aðra en ríkislögreglustjóra. Starfshópurinn fékk þó upplýsingar um að umbótatillögunum hefði ekki verið fylgt eftir gagnvart a.m.k. öllum ytri aðilum. Starfshópurinn lætur við það sitja að **vekja athygli á lögfylgjum niðurstöðu rýnifunda** samkvæmt 28. gr. almannavarnalaga. Í þessu ljósi **vekur** starfshópurinn **athygli á** að *ábendingar þurfa almennt að vera ákveðnar og afmarkaðar sé ætlunin að fylgja þeim eftir til úrbóta*.

18.3.Starfshópurinn **veltir því upp** hvort *tilefni sé til að skerpa á 28. gr. almannavarnalaga um innri rýni*. Nánar tiltekið að skýra hvernig komast eigi að niðurstöðu rýnifundar, taka af skarið um hvort ríkislögreglustjóri geti gefið

fyrirmæli um viðunandi úrbætur eða aðeins haft eftirlit með því hvort brugðist sé við óbindandi ábendingum og eftir atvikum hvatt til úrbóta sem og að innri rýni sé ekki bundin við rýnifundi heldur geti tekið til greiningar á fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum án þess að utanaðkomandi sérfræðingar séu kallaðir til í formi ytri rýni.

18.4.Í ljósi þess hvernig 1. mgr. 28. gr. almannavarnalaga er fram sett, að lögreglustjórinn tók þátt í rýnivinnu ríkislögreglustjóra og tíðra funda m.a. aðgerða- og vettvangsstjórnar þar sem farið var yfir málin gerir starfshópurinn **ekki athugasemd** við *fyrirkomulag á innri rýni embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum*.

19. Þjónustumiðstöðvar

19.1 Inngangur

Í þessum kafla verður fjallað um þjónustumiðstöðvar sem var komið á fót. Byggir yfirferðin einkum á skýrslu ríkislögreglustjóra: *Þjónustumiðstöð fyrir Grindvíkinga, 15. nóvember 2023 – 31. maí 2024.*

19.2 Starfsemi þjónustumiðstöðvar

Í almannavarnalögum er kveðið á um að ríkislögreglustjóra sé heimilt að stofna tímabundna þjónustumiðstöð sem annist upplýsingagjöf til almennings og þjónustu við þá aðila sem hafa orðið fyrir tjóni. Almannavarnadeild hefur reglulega opnað þjónustumiðstöðvar í kjölfar náttúruhamfara, en aldrei í jafn umfangsmiklu verkefni og þessu. Rýming Grindavíkur var sú stærsta frá því að rýma þurfti Heimaey árið 1973 vegna eldgoss.

Eftir harða jarðskjálftahrinu á Reykjanesi tilkynntu Veðurstofan og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra að kvikugangur gæti opnast innan bæjarmarka Grindavíkur þann 10. nóvember 2023. Síðar sama dag eða um klukkan ellefu að kvöldi gaf lögreglustjórinn á Suðurnesjum út skipun um að rýma bæinn, í samráði við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Neyðarstig var virkjað og 3.800 íbúar Grindavíkur, búsettir á um 1.200 heimilum, yfirgáfu bæinn. Rýmingin gekk hratt og örugglega fyrir sig, ekki síst vegna þess að margir höfðu þegar yfirgefið heimili sín þegar tilkynningin barst. Flestir fundu sér skjól hjá ættingjum og vinum á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum. Aðrir leituðu í fjöldahjálparstöðvar Rauða krossins í Kórnum í Kópavogi, á Selfossi og í Reykjanesbæ. Um hundrað manns gistu í neyðarskólum fyrstu dagana.

Íbúar, sem margir vonuðust til að geta snúið aftur heim eftir nokkra daga, tóku flestir aðeins nauðsynlegustu eigur með sér. Aðrir munir og jafnvel dýr voru skilin eftir. Þegar gos hófst í nágrenni bæjarmarka Grindavíkur 18. desember 2023 varð ljóst að ástandið yrði langvarandi. Í janúar 2024 opnaðist gossprunga inni í bænum sjálfum og þrjú hús fóru undir hraun. Strax í kjölfar rýmingarinnar hófst leit að hentugu húsnæði fyrir þjónustumiðstöð.

Tollhúsið við Tryggvagötu í Reykjavík, sem áður hafði hýst húsnæðismiðlun fyrir Vestmannaeyinga eftir gosið, reyndist besti kosturinn. Þar var sett á fót miðstöð sem sameinaði fjölbreytta þjónustu. Boðið var upp á leiðsögn í húsnæðismálum, félagsleg aðstoð og sálfélagslegan stuðning.

Þjónustumiðstöðin í Tollhúsinu við Tryggvagötu opnaði 15. nóvember 2023, aðeins fimm dögum eftir að rýmingin hófst. Þegar Tollhúsið hafði verið sett í rekstur tók við umfangsmesta verkefnið: að mæta fjölbreyttum þörfum Grindvíkinga sem höfðu misst heimili sín, atvinnu og félagslegt umhverfi. Strax var ljóst að verkefnið yrði stórt í sniðum og bjóða þyrfti upp á margvíslega þjónustu svo íbúar Grindavíkur þyrftu ekki að leita á marga ólíka staði eftir svörum í óvissunni sem ríkti.

Fyrstu dagarnir einkenndust af hraðri uppbyggingu. Hluti hússins var ekki tilbúinn þegar dyrnar opnuðust, en samt mættu um 150 gestir fyrsta daginn. Sjálfboðaliðar, starfsmenn almannavarnadeildar, Grindavíkurbæjar og Rauða krossins unnu saman að því að koma öllu í gagnið á meðan Grindvíkingar streymdu inn. Innanstokksmunir og tæki streymdu einnig inn: Landsbankinn lánaði skrifstofuhúsgögn og tölvubúnað, Alþingi sendi sófa og stóla, IKEA sá um barnaherbergi og viðtalsrými, kaffivélar komu frá Kaffitári og Múlakaffi sá til þess að bæði gestir og starfsfólk fengju heitan mat í hádeginu. Mikið kapp var lagt á að gera upplifun Grindvíkinga sem besta.

Skipulagið var mótað á hlaupum. Ákvarðanir voru teknar hratt, rými endurskipulögð og verklag smíðað jafnóðum. Starfsfólk þjónustumiðstöðvar þurfti að vera sveigjanlegt og bregðast við þróun atburða í rauntíma með því að laga sig stöðugt að nýjum aðstæðum.

Á þriðju hæð hússins var móttaka þar sem gestir voru taldir inn með teljara. Á fyrstu viku komu á bilinu 100–300 gestir daglega og samtals um 1.200 heimsóknir á nokkrum dögum. Það var fljótt ljóst að miðstöðin gegndi tvíþættu hlutverki. Annars vegar var hún vettvangur fyrir ráðgjöf og úrvinnslu, þar sem sérfræðingar í húsnæðismálum, félagsráðgjafar, starfsmenn Vinnumálastofnunar og fulltrúar Náttúruhamfaratryggingar sátu fyrir svörum. Hins vegar varð hún samkomustaður Grindvíkinga. Það voru þó ekki einungis Grindvíkingar sem lögðu leið sína í þjónustumiðstöðina því ýmsir aðilar komu til að veita stuðning eða fræðast um það sem þar fór fram, t.d. kjörnir fulltrúar, sendiráðsfulltrúar, háskólanemar og fjölmiðlar.

Það var strax ljóst að húsnæðismálin voru brýnasta málefni skjólstæðinga þjónustumiðstöðvarinnar. Margir höfðu fengið inni hjá ættingjum og vinum fyrstu dagana, en fjöldi fólks hafði ekki varanlegt skjól. Húsnæðisteymi var sett á laggirnar strax í upphafi sem var skipað starfsfólki Rauða krossins, almannavarnadeildar og Grindavíkurbæjar. Í janúar tók bæjarfélagið við forystu með ráðningu sérstaks verkefnastjóra. Teymið sá um úthringingar til nánast allra íbúa til að kanna stöðu þeirra, skrá húsnæðisþörf og aðstoða við leigusamninga, umsóknir um sértækan húsnæðisstuðning og samskipti við leigufélög. Á tímabili voru um 180 nöfn á neyðarlista þeirra sem skorti húsnæði, en þegar miðstöðin lokaði í maí hafði þeim lista verið að mestu rutt af borðinu.

Starfsmenn lýsa því í skýrslunni að fjölbreytni í aðstæðum hafi verið mikil. Eldri borgarar, fólk með sérþarfir og fólk af erlendum uppruna gat ekki nýtt sér öll þau úrræði sem í boði voru og mörg höfðu aldrei áður farið á leigumarkað. Rafrænar lausnir reyndust mörgum snúnar og þjónustumiðstöðin lék mikilvægt hlutverk í því að aðstoða íbúa í gegnum flókin umsóknarferli.

Félagsþjónustan í Grindavík var burðarás í starfinu og félagsráðgjafar tóku á móti tugum einstaklinga á dag. Barnavernd og heimaþjónusta héldu áfram að sinna sínum skjólstæðingum, þó að heimilin væru nú dreifð vítt um landið. Starfsfólk lýsti álagi sem var gríðarlegt, en einnig tilfinningu fyrir mikilvægi verkefnisins: að halda utan um daglegt líf íbúa í óvissuástandi.

Skólaþjónustan var annað lykilverkefni. Um 730 börn úr Grindavík áttu rétt á órofinni skólagöngu þrátt fyrir að hafa þurft að yfirgefa heimili sinn og bæjarfélag. Hluti hóf nám í svokölluðum safnskólum sem voru settir upp í Reykjavík og nágrennasveitarfélögum. Börn frá Grindavík dreifðust í 61 skóla í 28 sveitarfélögum um allt land. Starfsfólk skólaþjónustu hélt skrifstofu í Tollhúsinu, hafði samband við fjölskyldur og tryggði að börn fengju stuðning þar sem þau voru stödd.

Andleg og trúarleg þjónusta var einnig veitt. Sóknarprestur Grindavíkurhafði fasta viðveru í Tollhúsinu, sinnti sálgæslu og úthlutaði inneignarkortum í matvöruverslanir til þeirra sem á þurftu að halda.

Áhersla var lögð á að ná til fjölbreytts hóps íbúa. Grindavíkurbær réð lýðheilsu- og fjölmenningarfulltrúa sem einbeitti sér að erlendum íbúum og ungmennum. Með því að heimsækja vinnustaði, dreifa upplýsingum á fleiri tungumálum og tryggja túlkajónustu

tókst að bæta aðgengi margra að þjónustunni. Þetta skilaði sér í auknum komum þolenda af erlendum uppruna í miðstöðina, en jafnframt varð ljóst að ungmenni nýttu lítið þau úrræði og viðburði sem í boði voru í þjónustumiðstöðinni.

Rauði krossinn var hornsteinn í starfi þjónustumiðstöðvarinnar. Fyrsta verkefnið var að svara þúsundum símtala frá íbúum sem tilkynntu um dvalarstaði sína og húsnæðisþörf. Þegar fjöldahjálparstöðvarnar voru lagðar niður þann 14. nóvember 2023 flutti starfsfólk og sjálfboðaliðar Rauða krossins starfsemi sína í Tollhúsið. Þar veittu þeir sálfélagslegan stuðning, aðstoðuðu við umsóknir og buðu upp á fjarviðtöl í gegnum Kara Connect, sem nýttust vel þeim sem gátu ekki mætt á staðinn. Frá nóvemberlokum fram í mars 2024 voru um 1.900 umsóknir um neyðarstyrki afgreiddar í þjónustumiðstöðinni. Formlegri starfsemi þjónustumiðstöðvarinnar lauk 31. maí 2024

19.3 Greining í skýrslunni

Rekstur þjónustumiðstöðvarinnar í Tollhúsinu reyndi á hvernig viðbragðskerfið gat haldið uppi kerfisbundinni þjónustu í fordæmalausum aðstæðum. Það krafðist mikils sveigjanleika, frumkvæðis og nýstárlegra lausna. Fjölda stofnana, félagasamtaka og fyrirtækja tókst að stilla saman strengi í fjölbreyttum verkefnum sem raungerðust með litlum fyrirvara en voru bæði flókin og margslungin. Aðstæður breyttust stöðugt enda var atburðarásin langvarandi og óútreiknanleg. Þrátt fyrir þessar krefjandi aðstæður var almenn ánægja með þjónustuna og samstarfið.

Aðstaðan þótti góð og þegar þörf var á breytingum var brugðist hratt við. Það átti jafnt við um stækkun á vinnurýmum, aðgang að tæknibúnaði og aukningu í ráðgjöf. Starfsfólk sveitarfélagsins áttu greið samskipti við starfsfólk almannavarnadeildar og almennt var talið að mál hefðu verið leyst fljótt og af skilvirkni þegar þau komu upp.

Einnig gekk vel að fá utanaðkomandi aðila til liðs við verkefnið. Stjórnsýslan brást hratt við þegar finna þurfti húsnæði, bæði fyrir íbúana og fyrir sjálfa miðstöðina. Fyrirtæki og stofnanir buðu fram þjónustu án þess að krafist væri flókinna samninga. Dorado, sem rekur bókunarkerfi fyrir orlofshús, opnaði með litlum fyrirvara sérstaka lausn sem auðveldaði húsnæðisteyminu að para íbúa við tiltækt orlofshúsnæði. Sendiráð sendi túlka og aðstoð við sína borgara. Af þessu má dæma að samstarf opinberra aðilar, einkafyrirtækja og annarra hafi tekist með ágætum.

Húsnæðið sjálft reyndist lykilþáttur í þessu samstarfi. Tollhúsið var rúmgott og fjölnota, með fjölda funda- og viðtalsherbergja sem nýttust jafnt til ráðgjafar og samhæfingar. Þar gátu bæði félagsráðgjafar og sérfræðingar frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og Vinnumálastofnun tekið á móti fólki í næði, á sama tíma og stærri hópar hittust í fundarherbergjum. Reglulegir stöðufundir voru haldnir þar sem fulltrúar almannavarnadeildar, Grindavíkurbæjar, Rauða krossins og fleiri aðila sátu saman og fóru yfir stöðuna. Fyrst voru slíkir fundir haldnir daglega en þegar líða tók á veturinn var þeim fækkað í þrisvar í viku. Í skýrslunni kom fram að gagnrýnt hefði verið hversu tíðir fundirnir hefðu verið og þeir hafi á stundum verið ómarkvissir, en þrátt fyrir það er ljóst að fundirnir sköpuðu vettvang fyrir upplýsingaflæði og ákvarðanatöku.

Einn mælikvarði á samstarfið er fjöldi þeirra sem tóku þátt. Í rúmlega hálfs árs starfsemi þjónustumiðstöðvarinnar komu þangað tugir starfsmanna frá mismunandi stofnunum og fyrirtækjum, sumir í stuttan tíma, aðrir allan tímann.

Útibú þjónustumiðstöðvar var opnað í Reykjanesbæ í janúar 2024. Sú þjónustumiðstöð var vel sótt, enda margir Grindvíkingar búsettir á Suðurnesjum. Opnunartíminn var hins vegar knappur og mannskapurinn ekki nægur. Félagsráðgjafar og starfsmenn Rauða krossins tóku á móti hátt í hundrað manns á viku og þurftu stundum að hafna fólki eða fresta málum. Það mæltist þó vel fyrir að þjónusta væri einnig í boði nærri búsetu fólks.

Þótt þjónustumiðstöðin í Tollhúsinu hafi verið vel heppnaður vettvangur samhæfingar verkefna og stuðnings við íbúa kom ýmislegt í ljós sem sýndi að kerfið var ekki búið undir verkefni af þessari stærðargráðu. Nokkuð bar á óljósri verkaskipting milli ríkis og sveitarfélags. Þar má til dæmis nefna að í sumum tilvikum var óljóst hver ætti að taka ákvarðanir og hver bæri kostnað, t.d. hafði almannavarnadeild lagastoð til að setja upp þjónustumiðstöðina á meðan Grindavíkurbær bar meginábyrgð á velferð íbúanna.

Sumt starfsfólkþjónustumiðstöðvarinnar lýstu því að ekki hefði alltaf verið ljóst hvort ríkið eða sveitarfélagið ætti að greiða fyrir nauðsynlegan búnað, þjónustu eða mannafla. Skýrslan bendir á að skortur á skýrum leiðbeiningum hafi skapað óvissu og tafið þjónustu.

Í skýrslunni er einnig tekið fram að upplýsingaflæði hafi að sumu leyti verið ábótavant. Nýir starfsmenn, sem oft komu inn með stuttum fyrirvara, fengu ekki alltaf aðgang að Teams-hópum eða skjalavistunarkerfum á borð við One-CRM. Afleiðingin var sú að gögn

voru vistuð á einkatölvum eða heimadrifum, sem varð til þess að upplýsingar töpuðust. Sum samskipta- og skjalakerfi eru ekki vel til þess fallin að nota í viðbragðsvinnu sem þessari og skoða þarf hvernig haga megja stafrænu umhverfi í aðstæðum sem þessum, á þann hátt að tölvukerfi séu ekki að þvælast fyrir fólki og draga úr viðbragðshraða en á sama tíma sé þess gætt að haldið sé utan um mikilvægar ákvarðanir og gögn á kerfisbundinn hátt.

Mannauðurinn reyndist áskorun. Stór hluti starfsfólks Grindavíkurbæjar var sjálfur í áfalli, en þurfti engu að síður að sinna verkefnum sem kröfðust bæði einbeitingar og orku. Félagsráðgjafar, kennarar og annað starfsfólk sat með fólki í djúpum vanda á sama tíma og það glímdi við eigin óöryggi og húsnæðisleysi. Stuðningur til þessa hóps kom of seint og í skýrslunni er bent á að annað óháð starfsfólk hefði þurft að kalla fyrr til svo að þau sem sjálf væru þolendur bæru ekki einnig ábyrgð á erfiðum ákvörðunum.

Fólk í viðkvæmri stöðu átti sumt erfitt með að fóta sig í þjónustukerfinu. Eldri borgarar og þeir sem ekki voru íslenskumælandi urðu af mikilvægum upplýsingum, ýmist vegna þess að þær voru aðeins á rafrænu formi eða skortur var á þýðingum og túlkun. Skýrslan greinir frá dæmum um að fólk hafi búið við óviðunandi aðstæður vikum og jafnvel mánuðum saman, einfaldlega af því að það hafði ekki tök á að fylla út umsóknareyðublöð eða fara í miðbæ Reykjavíkur til að nýta sér þjónustuna. Annar hópur sem ekki nýtti sér nægilega vel þjónustuna í Tollhúsinu var ungmenni, eða fólk á aldrinum 16-25 ára. Úrræðin sem í boði voru virtust ekki höfða til þeirra. Þau sýndu félagsmiðstöð og viðburðum lítinn áhuga. Eitthvað var um að ungmenni drægju sig í hlé og hættu að mæta í skóla. Í skýrslunni er bent á að sérhæfðari úrræði hefðu þurft fyrir þennan aldurshóp.

Fundahald var annar ágreiningsefni. Fyrstu mánuðina voru daglegir stöðufundir, en þegar líða tók á veturinn voru þeir haldnir þrisvar í viku. Margir töldu fundina of marga, ómarkvissa og tímafreka. Í skýrslunni kemur fram sú gagnrýni sums starfsfólks þjónustumiðstöðvarinnar að hægt hefði verið að draga úr fundafjölda, gera dagskrána hnitmiðaðri og takmarka fjölda þátttakenda. Það hefði sparað tíma og minnkað álag á starfsfólk sem þegar var yfirhlaðið.

Rekstur þjónustumiðstöðvarinnar og útibús hennar var vel leystur í erfiðum aðstæðum og var að mestu leyti vel heppnað framtak. Hlutverk þjónustumiðstöðvarinnar var margþætt en samtakamáttur og lipurleiki ólíkra stofnana og fyrirtækja gerði það að verkum að Grindvíkingar höfðu samastað að sækja og stuðning við að greiða úr þeim gríðarlega flóknu og afdrifaríku aðstæðum sem sköpuðust með litlum fyrirvara. Ljóst er að starfsfólk

þjónustumiðstöðvarinnar gekk margt nærri sér til að tryggja skjólstæðingum sínum góða þjónustu. Fyrir fram er vita að í hamförum eru sumir hópar viðkvæmari en aðrir, þar má telja aldraða, innflytjendur og fólk í erfiðum félagslegum aðstæðum. Það kom á daginn við rekstur þjónustumiðstöðvarinnar að erfitt var að veita öllum viðunandi þjónustu en mikill meirihluti þeirra sem sóttu þjónustu í Tollhúsið fékk mikilvægan stuðning og aðstoð við úrlausn sinna mála.

Skerpa má á hlutverkum og sviðsábyrgð þegar kemur að rekstri þjónustumiðstöðva því ljóst er að reynslan sýnir að þær eru mjög mikilvægt úrræði þegar kemur að þjónustu við fólk í hamförum. Skoða má leiðir til að ná enn betur til viðkvæmustu hópa, búa til skýrari verkferla og huga að samsetningu starfsfólks og vinnuhraða þegar kemur að skjölun og vistun gagna.

19.4 Sjónarmið íbúa

Á fundi starfshópsins með íbúum Grindavíkur kom fram að sálfræðiþjónusta hefði ekki verið kynnt nægilega. Sumir íbúar hefðu upplifað að Tollhúsið hefði verið staður sem ekki allir treystu sér til að fara á af ýmsum ástæðum. Í sumum tilvikum vegna þess að þolendur töldu sig ekki nægilega illa setta og upplifðu sig þannig að þau væru að taka rými frá öðrum sem væru í meiri neyð. Sumum fannst of þungbært að fara þangað og mæta nágrönnum sínum og vinum í sorg. Nefnt var að aðgengi hefði verið erfitt, þ.m.t. aðgengi að bílastæði. Einnig var bent á að einhverjir hefðu veigrað sér við því að nýta þjónustuna því fjölmiðlar hefðu verið fyrir utan að taka myndir. Ágætt væri að hafa einstaklingsmiðuð samtöl þar sem fólk hefði ólíkar þarfir. Starfshópurinn telur rétt að **koma** þessum sjónarmiðum á **framfæri**.

19.5 Ályktun starfshópsins

Starfshópurinn er ekki í stöðu til að meta hvernig gekk til í þjónustumiðstöðunum á staðnum en hefur litið til skýrslu ríkislögreglustjóra og samtals við íbúa. Í ljósi þeirrar skýrslu sem hefur verið unnin af hálfu ríkislögreglustjóra taldi starfshópurinn jafnframt að ekki væri jafn brýn þörf á að starfshópurinn skoðaði hvernig til hefði tekist með þjónustumiðstöðvar umfram framangreint. Í því sambandi hefur starfshópurinn horft til þess að *skýrslan virðist vera vönduð og einlæg* og nægjanlegt er að koma sjónarmiðum íbúa á framfæri.

Að öðru leyti eru helstu ályktanir starfshópsins eftirfarandi.

19.1. Ekki verður önnur ályktun dregin af skýrslunni en að *heilt yfir hafi gengið vel með þjónustumiðstöðvar* og allir hafi gert sitt besta miðað við krefjandi aðstæður. Þá er það til marks um vönduð vinnubrögð að greina starfsemi þjónustumiðstöðva og hvað hefði mátt betur fara eins og gert er í skýrslunni.

19.2. Þá er er *sjónarmiðum íbúa* **komið á framfæri** í loka málsgrein undirkaflans að ofan.

19.3. **Vakin er athygli** á því að ekki verður séð að *sett hafi verið reglugerð um þjónustumiðstöðvar* eins og 1. mgr. 34. gr. almannavarnalaga gerir ráð fyrir.

20. Framkvæmdanefnd vegna jarðhræringanna í Grindavíkurbæ

20.1 Inngangur

Með lögum nr. 40/2024 um framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ var samnefndri nefnd komið á fót. Lögin tóku gildi 1. júní 2024 og falla því u.þ.b. fyrstu fimm mánuðir á starfstíma nefndarinnar undir skoðunartímabil starfshópsins. Aðeins hluti verkefna nefndarinnar fellur undir umboð og afmörkun starfshópsins á verkefninu. Vikið er að hlutverki framkvæmdanefndar í öðrum köflum eftir því sem við á, sérstaklega í 10. kafla um áhættumöt. Í þessum kafla verður fjallað um nokkur atriði sem standa út af.

20.2 Lög um framkvæmdanefndina

Markmið fyrrnefndra laga er að tryggja skilvirka og hagkvæma úrlausn verkefna vegna jarðhræringa í Grindavíkurbæ, hlúa að íbúum Grindavíkurbæjar og stuðla að farsæld þeirra til framtíðar, stuðla að öfluggu atvinnulífi í Grindavíkurbæ og að Grindavíkurbær verði öruggt samfélag með trausta innviði og þjónustu sem miðar að þörfum samfélagsins, sbr. 1. gr. laganna. Nefndin er sjálfstætt stjórnvald sem heyrir undir forsætisráðherra, sbr. 3. mgr. 2. gr.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögnum segir m.a.:

„Um er að ræða eitt umfangsmesta verkefni vegna náttúruhamfara sem stjórnvöld hafa tekist á við. Á undanförunum mánuðum hefur embætti ríkislögreglustjóra annast tiltekin nauðsynleg verkefni í þágu samfélagsins í Grindavík með það að markmiði að draga úr verulegu eignatjóni og afleiðingum hamfaranna. Aðkoma embættisins að verkefnunum hefur m.a. grundvallast á lögum um almannavarnir, nr. 82/2008, og neyðarrétti. Kostnaður vegna framangreindra verkefna til að vernda

öryggi íbúa, atvinnustarfsemi og innviði bæjarins og mótvægisaðgerðir hleypur nú þegar á milljörðum króna.“¹¹⁴

Síðan sagði um verkefnin:

„Meðal verkefna sem sprottin eru af þessum atburðum má nefna ýmis verkefni tengd sprunguviðgerðum, framkvæmd takmarkana, svo og margvíslegar viðgerðir, eftirlit og umsýslu varðandi húseignir og fylgifé, vatns- og rafmagnskerfi og raflagnir, fráveitukerfi, varnargarða, fjarskiptavirki og ljósleiðara. Þá má nefna verðmætabjörgun, aðstoð við rekstur fyrirtækja, jarðkönnun og öryggi jarðvegs, samgöngumál, lagnatengingar út fyrir bæjarmörkin, m.a. að Svartsengi, og ýmsa aðra endurreisn í samfélaginu. Ábyrgð fjölmargra þessara verkefna liggur þvert á hlutverk ólíkra starfseininga ríkis og sveitarfélaga ásamt eftir atvikum fyrirtækja í einkaeigu, sem krefst samstarfs og samhæfingar ólíkra aðila.

Fyrir liggur að um viðvarandi ástand til einhvers tíma er að ræða vegna jarðhræringanna. Á þessum tímapunkti þykir því rétt að þau tilteknu verkefni sem embætti ríkislögreglustjóra hefur sinnt á framangreindum grundvelli og tilgreind eru nánar í 3. gr. frumvarpsins, verði færð yfir til framkvæmdanefndarinnar, frá og með gildistöku laga þessara, verði frumvarpið óbreytt að lögum.“¹¹⁵

Af framangreindu verður ráðið að ríkislögreglustjóri hafi verið með margs konar verkefni á sinni könnun sem talið var rétt að flytja yfir til sérstakrar framkvæmdanefndar. Af þeim upplýsingum sem starfshópurinn hefur undir höndum verður ráðið að það hafi verið í samræmi við ósk almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra.

Auk þess kom fram í athugasemdunum að mikilvægt væri að huga að félagslegum þáttum. Þá væri mikilvægt að fyrir lægi hver skyldi fara með verkefnin en sum þeirra væru ný af nálinni. Enn fremur var tekið fram að sveitarstjórn Grindavíkurbæjar færi áfram með stjórn á öðrum lögbundnum og ólögbundnum verkefnum sínum.³

Í 3. gr. laganna er fjallað um verkefni nefndarinnar en þau eru:

- starfsræksla þjónustuteyma, sem samþætta þjónustu fyrir íbúa Grindavíkurbæjar, m.a. þegar kemur að skóla og frístundastarfi, félagsþjónustu,

¹¹⁴ 154. löggj.þ., þskj. 1628 – 1095. mál.

¹¹⁵ 154. löggj.þ., þskj. 1628 – 1095. mál.

barnaverndarþjónustu, þjónustu við eldra fólk, fatlað fólk og aðra viðkvæma hópa og stuðningi á sviði húsnæðis- og vinnumarkaðsmála. Verkefni þjónustuteyma eru m.a. að vinna tillögur og áætlanir um stuðning við íbúana og eiga samráð við móttökusveitarfélög, stjórnvöld og aðra aðila sem þjónusta þá;

- ákvarðanir um rekstur þjónustumiðstöðvar;;
- gerð áhættumats fyrir þéttbýli í Grindavík í samvinnu við ríkislögreglustjóra;
- hafa yfirumsjón með framkvæmd nauðsynlegra viðgerða til að tryggja virkni, rekstur og afhendingaöryggi innviða, eftir því sem við á;
- könnun á jarðvegi;
- yfirumsjón með framkvæmd nauðsynlegra viðgerða á götum, stígum og opnum svæðum sem Grindavíkurbær er ábyrgur fyrir,
- yfirumsjón með vernd lausafjármuna í Grindavíkurbæ eftir því sem við á;
- framkvæmd aðgangsstýringar í Grindavíkurbæ í samvinnu við lögreglu; og
- upplýsingamiðlun til íbúa Grindavíkurbæjar og hagaðila um stöðu mála og framgang verkefna sem nefndin sinnir.
- Þá getur ráðherra falið nefndinni að samhæfa aðgerðir vegna annarra ótalinna verkefna í samráði við ákveðna aðila sem og falið nefndinni að vinna gagnasöfnun og rannsóknir einstakra samfélagslegra atriða.

Í 4. gr. laganna er mælt fyrir um heimild sveitarstjórnar til að fela framkvæmdanefnd verkefni. Í 5. gr. er kveðið nánar á um framkvæmd verkefna og í 6. gr. um heimild til að kalla eftir gögnum. Þá segir í 7. gr. að framkvæmdanefndin vinni aðgerðaáætlanir til styttri og lengri tíma vegna verkefna sem falla undir hana þar sem m.a. er fjallað um áætlaðan kostnað og kostnaðarskiptingu ríkisins og sveitarfélaga og eftir atvikum einkaaðila. Aðgerðaáætlanir hafa verið birtar á heimasíðu nefndarinnar. Í 8. gr. er fjallað um kostnað og í 9. gr. er að finna reglugerðarheimild. Reglugerð nr. 400/2025 um viðbótarhúsnæðisstuðning til tekju- og eignaminni Grindavíkinga var sett á grundvelli hennar 10. apríl 2025.

20.3 Undirbúningur að stofnun framkvæmdanefndar

Í bréfi starfshópsins til framkvæmdanefndar var vísað til þess að á fundi með nefndinni hefði komið fram að heppilegra hefði verið að undirbúa stofnun hennar betur. Til að mynda varðandi starfsaðstöðu og -búnað og slík hagnýt mál. Óskað var eftir staðfestingu á því sem og nánari lýsingu á því sem betur hefði mátt fara og þeim afleiðingum sem það kynni að hafa haft fyrir möguleika nefndarinnar á að sinna lögbundnum verkefnum sínum frá fyrsta dag, hafi slíkra áhrifa gætt.

Í svari framkvæmdanefndar kom fram að skilningur starfshópsins af fundinum væri réttur. Afleiðingar þessa hefðu þó hvorki verið miklar né alvarlegar. Það hefði tekið nefndina nokkurn tíma að komast almennilega í gang, en e.t.v. er eðlilegt að nefndarmenn hefðu haft eitthvað að segja um hvernig starfsaðstaða nefndarinnar hafi átt að vera.

Starfshópurinn **minnir á** mikilvægi þess að *huga vel að undirbúningi stofnunar nýs stjórnvalds* en er meðvitaður um þann hraða sem var á málum á þessum tíma.

20.4 Ákvörðunarferlar

Í bréfi starfshópsins til framkvæmdanefndarinnar var tekið fram að á fundi með nefndinni hefði komið fram að ákvarðanaferlar væru tímafrekir varðandi það að fá aðgerðaáætlun og fjárveitingar samþykktar. Óskað var eftir staðfestingu á því sem og nánari lýsingu og þeim afleiðingum sem það kynni að hafa haft á störf nefndarinnar, einkum á skoðunartímabil starfshópsins.

Í svari framkvæmdanefndarinnar kom fram að nefndin staðfesti að ákvarðanaferlar hefðu verið tímafrekir hvað viðkemur samþykktum aðgerðaáætlana og þar með fjárveitingum. Hefði það valdið óþarfa töfum, að mati nefndarinnar, á öllum störfum nefndarinnar og tafið fyrir endurreisn samfélagsins í Grindavík.

Starfshópurinn **vekur athygli** á framangreindu.

20.5 Fjárveiting framkvæmdanefndar

Í bréfi starfshópsins til framkvæmdanefndar var vísað til þess að á fundi með nefndinni hefði komið fram að betra hefði verið ef nefndin hefði fengið ákveðna fjárveitingu til að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Óskað var eftir staðfestingu á því sem og nánari lýsingu, m.a. hvernig það hefði auðveldað eða breytt störfum nefndarinnar.

Í svari framkvæmdanefndar var sá skilningur staðfestur. Jafnframt var tekið fram að annars vegar mætti vísa til svars við spurningunni um ákvarðanaferla, að um

skilvirknisjónarmið sé að ræða. Hins vegar mætti nefna fyrirsjáanleika í starfi nefndarinnar og aga í ríkisfjármálum.

Starfshópurinn **vekur athygli** á framangreindu.

20.6 Ætti að stofna framkvæmdanefnd í framtíðinni?

Í bréfi starfshópsins til framkvæmdanefndar var óskað eftir afstöðu til þess hvort heppilegt væri að grípa til sams konar úrræðis í framtíðinni, þ.e. setja á fót sams konar nefnd, kæmi sambærileg staða upp, eða þá hvort aðrar leiðir komi fremur til greina, s.s. að taka yfir valdheimildir sveitarstjórnar. Í því sambandi væri einnig haft í huga hvort þörf væri á lagabreytingu um aukna aðkomu ríkisins að meiri háttar náttúruhamförum.

Í svari framkvæmdanefndar kom fram að það að nefndin hefði verið sett á laggir með sérlögum undirstriki að e.t.v. skorti ramma í almennri löggjöf fyrir aðstæður af þessum toga. Hvort löggjafinn vilji slíkt fyrirkomulag er pólitísk spurning sem nefndin telji ekki á sínu færi að svara.

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 40/2024 kom fram að nefndinni væri hvorki ætlað að fara með hlutverk fjárhaldsstjórnar sem heimilt væri að skipa vegna greiðsluþrots skv. 86. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 né framkvæmdastjórn kunnáttumanna sem ráðherra gæti skipað til að taka yfir verkefni sveitarstjórnar ef hún yrði óstarfhæf vegna neyðarástands, s.s. af völdum náttúruhamfara, sbr. 131. gr. sveitarstjórnarlaga. Þessi úrræði væru eðlisólík og verkefni framkvæmdanefndar myndu aðeins skarast að hluta við verkefni sveitarstjórnar. Skipun fjárhaldsstjórnar eða framkvæmdastjórnar kunnáttumanna yfir sveitarfélagi myndi því ekki koma í stað framkvæmdanefndar.¹¹⁶

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að tekið verði til skoðunar hvort tilefni sé til að huga að því að *mæla fyrir um nýtt úrræði eða breytingu á fyrirliggjandi úrræðum í t.d. sveitarstjórnarlögum* með hliðsjón af reynslunni af starfi framkvæmdanefndar og þeirra atburðarásar sem átti sér stað í Grindavík.

¹¹⁶ 154. löggj.þ., þskj. 1628 – 1095. mál.

20.7 Þjónustuteymi

Í bréfi starfshópsins til framkvæmdanefndar var óskað eftir nánari upplýsingum um þjónustuteymi, sem hefði tekið við af þjónustumiðstöðunni, og hvernig nefndin hefði hlúið að íbúum Grindvíkinga með sálfélagslegum stuðningi og aðstoð, eins og fram hefði komið á fundi nefndarinnar og starfshópsins.

Í svari framkvæmdanefndar 17. nóvember 2025 kom fram að þjónustuteymið hefði verið stofnað í júní 2024 á grundvelli laga nr. 40/2024. Starfsemi þess hefði m.a. falið í sér að hlúa að og samþætta þjónustu fyrir Grindvíkinga. Þjónustan væri sérstaklega ætluð þeim sem ættu lögheimili í Grindavík við rýminguna 10. nóvember 2023. Samþætting þjónustunnar tæki m.a. til skóla- og frístundastarfs, félagsþjónustu, barnaverndar, þjónustu við eldra fólk, fatlað fólk og aðra viðkvæma hópa, auk húsnæðis- og vinnumarkaðsmála. Verkefni teymisins væru m.a. að móta tillögur og áætlanir um stuðning við íbúana og eiga reglulegt samráð við móttökusveitarfélög, stjórnvöld og aðra samstarfsaðila. Í lok ágúst 2024 hefði teymið jafnframt tekið við framkvæmd lögbundinna verkefna Grindavíkurbæjar samkvæmt lögum um leikskóla, grunnskóla og farsæld barna. Þjónustan spanni því vítt svið: sálfélagslegan stuðning, félagsráðgjöf, skóla- og farsældarþjónustu, húsnæðis- og atvinnumál.

Enn fremur sagði í svarinu að teymið veiti víðtæka ráðgjöf og styðji Grindvíkinga í gegnum einstaklingsmiðaða nálgun með áherslu á gott aðgengi, jöfnuð og fyrirbyggjandi stuðning. Þannig hefði verið lagt upp með að Grindvíkingar hefðu aðgang að þjónustu hvar sem þeir dvelja og fengju leiðsögn við að rata í gegnum flókin kerfi á tímum mikillar óvissu. Þjónustuteymið væri skipað fjölbreyttum hópi fagfólks, þ. á m. félagsráðgjöfum, sálfræðingum og sérfræðingum í skólamálum og hamfarafræðum.

Jafnframt sagði að sálfélagslegur stuðningur væri eitt af meginverkefni þjónustuteymisins og fælist í að styðja fólk bæði í andlegri líðan og daglegu lífi eftir rýmingu. Að byggja upp nýtt líf undir miklu álagi væri stór áskorun og teymið veiti því sálfélagslegan stuðning og ráðgjöf. Grindvíkingar hefðu metið það mikils að geta leitað til teymisins með fjölbreytt erindi, enda reynist samskipti við þjónustukerfi oft flókin. Þjónustuteymið starfi í nánu samstarfi við heilbrigðisstofnanir og sjálfstætt starfandi sálfræðinga til að tryggja aðgengi að sálfræði- og sérfræðiþjónustu. Fjöldi einstaklinga hefði verið vísað í slík úrræði, m.a. í sálfræðimeðferð, áfallameðferð og fjölskyldu- eða pararáðgjöf. Auk þess hefði teymið í

samstarfi við aðra aðila staðið fyrir fræðsluviðburðum bæði fyrir starfsfólk í skólaumhverfi barna og fyrir Grindvíkinga.

Þá sagði í svarinu að félagsleg ráðgjöf hefði verið mikilvægur þáttur í starfinu. Teymið styðji Grindvíkinga við að tengjast úrræðum og þjónustu í nærumhverfi. Ráðgjafar hefðu aðstoðað fólk við að tengjast félagsþjónustu í nýjum sveitarfélögum með það að markmiði að tryggja samfellu í þjónustu, sérstaklega þar sem einstaklingar og fjölskyldur glímdu við flókin félagsleg eða heilsufarsleg vandamál. Í sumum tilvikum hefði þjónusturof orðið við rýminguna, og hefur teymið unnið markvisst að því að brúa það bil.

Á sviði húsnæðismála hefði teymið haldið utan um forgangslista yfir laus húsnæðisúrræði hjá óhagnaðardrifnum leigufélögum, sem keyptu íbúðir sérstaklega til að mæta þörfum Grindvíkinga. Jafnframt hefði teymið séð um framkvæmd viðbótarhúsnæðisstuðnings fyrir tekju- og eignaminni Grindvíkinga. Í atvinnumálum hefði verið unnið með að styðja þá sem misst hafa atvinnu og tengja þá við úrræði eins og Vinnumálastofnun og Virk.

Eftir það sagði að sérstök áhersla hefði verið á að ná til fólks í viðkvæmri stöðu, þ. á m. eldri borgara, foreldra barna og þeirra sem áður nutu félagsþjónustu í Grindavík. Þá hefði verið hrint af stað markvissu úthringiverkefni, þar sem haft var beint samband í símtali við þessa hópa og fólki boðin ráðgjöf og þjónusta. Einnig hefði verið boðið upp á túlkþjónustu á allt að 30 tungumálum, þ. á m. sálfræðiráðgjöf í gegnum fjarlausnir.

Að lokum sagði að nú stæði yfir rýnihópaverkefni þjónustuteymisins sem miðaði að því að fá fram reynslu og sjónarmið Grindvíkinga eftir rýminguna. Markmiðið væri að kortleggja stöðu og framtíðarsýn Grindvíkinga, greina þarfir ólíkra hópa og nýta niðurstöðurnar til að móta úrræði og stuðning í samræmi við þær.

Með hliðsjón af umboði og afmörkun starfshópsins á verkefninu hefur starfshópurinn ekki tekið þennan þátt til nánari skoðunar en tekur þó fram að **ekki verður betur séð** af svari framkvæmdanefndarinnar en *leitast hafi verið við að sinna þessu verkefni vel* og fagnar því að til standi að rýnihópavinna sé að fara af stað.

20.8 Samantekt ábendinga o.fl.

Helstu niðurstöður og ábendingar:

20.1.Starfshópurinn **minnir á** mikilvægi þess að *huga vel að undirbúningi stofnunar nýs stjórnvalds* en er meðvitaður um þann hraða sem var á þessum tíma.

20.2.Starfshópurinn **vekur athygli** á að framkvæmdanefndin hefur bent á að *verkferlar og aðgerðaáætlanir eru tímafrekir* sem hafa valdið töfum á starfsemi nefndarinnar.

20.3.Starfshópurinn **vekur** jafnframt **athygli** á því sem fram kemur í bréfi framkvæmdanefndar um *fjárveitingar*.

20.4.Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að tekið verði til skoðunar hvort tilefni sé til að huga að því að *mæla fyrir um nýtt úrræði eða breytingu á fyrirliggjandi úrræðum í t.d. sveitarstjórnarlögum* með hliðsjón af reynslunni af starfi framkvæmdanefndar og þeirra atburðarásar sem átti sér stað í Grindavík.

20.5.Með hliðsjón af umboði og afmörkun starfshópsins á verkefninu hefur starfshópurinn ekki tekið þjónustuteymi til nánari skoðunar en tekur þó fram að **ekki verður betur séð** af svari framkvæmdanefndarinnar en *leitast hafi verið við að sinna því verkefni vel* og fagnar því að rýnihópavinna sé að fara af stað.

21. Almennt um vinnulag og verkferla út frá áhættu- og öryggissjónarmiðum

21.1 Inngangur

Í þessum kafla verður fjallað almennt um vinnulag og verkferla, með sérstaka áherslu á öryggis- og áhættustjórnun, en einhverjir punktar skarast við umfjöllun fyrri kafla.

21.2 Skjölun og varðveisla gagna

Jarðhræringarnar á Reykjanesskaga leiddu til þess að virkja þurfti viðbragðskerfi almannavarna með tíðari hætti og yfir lengri tíma en áður hefur þekkst á Íslandi. Gögn sem starfshópnum hafa verið afhent sýna að ákvarðanir voru teknar í skrefum, byggðar á upplýsingum sem lágu fyrir hverju sinni og miðlað til almennings í gegnum fréttatilkynningar á heimasíðum, í fjölmiðlum og sérstökum upplýsingafundum. Hverju stigi ákvarðana var fylgt eftir með aðgerðum á vettvangi en ljóst er að skráning og skjölun ákvarðana var ekki samræmd, enda oft á tíðum mikill hraði í ákvarðanatöku og fáar hendur sem þurftu að vinna mörg verk.

Ríkislögreglustjóri ákvað almannavarnastig í samráði við lögreglustjóran á Suðurnesjum með hliðsjón af mati Veðurstofu Íslands og annarra sérfróðra aðila. Samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglustjóra eru ákvarðanir um almannavarnastig almennt staðfestar í tölvupósti milli stjórnenda. Í einu tilviki fannst ekki tölvupóstur hjá ríkislögreglustjóra um ákvörðun almannavarnastigs, en það var 23. ágúst 2024 þegar farið var af neyðarstigi niður á hættustig. Að tekinni ákvörðun um stig almannavarna er gefin út opinber fréttatilkynning. Vinnulagið var því tvíþætt, annars vegar innri staðfesting milli ábyrgðaraðila og hins vegar tilkynning til allra sem málið varðar.

Ástæða þessa vinnulags var sú að jarðhræringarnar þróuðust hratt og mikil óvissa ríkti um framgang mála svo ríkislögreglustjóri taldi nauðsynlegt að hafa einfalt og hraðvirkt kerfi þar sem opinber miðlun færi fram tafarlaust. Innri staðfestingar með tölvupósti eða fundargerðir voru notaðar til að tryggja rekjanleika innan kerfisins, en út á við var treyst á fréttatilkynningar til almennings á heimasíðu almannavarnadeildar og öðrum miðlum. Þetta vinnulag var í samræmi við hefð sem hefur myndast innan almannavarnakerfisins.

Þessi nálgun gerði það að verkum að almenningur fékk skilaboð frá yfirvöldum um almannavarnastig og aðgerðir tengdar þeim hratt og skýrt. Það er almennt til þess fallið að auka traust og draga úr upplýsingaóreiðu. Á heildina litið má segja að vinnulag og verkferlar hafi þjónað sínum tilgangi á meðan atburðunum stóð, viðbragðsaðilar unnu mörg þrekvirki í erfiðum og flóknum aðstæðum og tókst með skilvirkri ákvarðanatöku að samræma störf fjölmargra aðila sem komu að margvíslegri björgun fólks og annarra verðmæta.

Töluverða veikleika eru þó að finna í þessu fyrirkomulagi, sérstaklega þegar til lengri tíma er litið. Hvað innri staðfestingar varðar má segja að tölvupóstsamskipti geti bara talist til lágmarks innri skjölunar. Tölvupóstarnir voru ekki á stöðluðu formi svo ekki var hægt að tryggja að allar upplýsingar kæmu fram í hverjum og einum. Enn fremur er leit í tölvupósthólfum óskilvirk og ekki lítur út fyrir að þessum póstum hafi verið safnað saman að atburði loknum til aðgengilegrar skjölunar. Ekki liggur fyrir hvort allar upplýsingar fóru í gegnum miðlægt tölvupóstfang sem margir höfðu aðgang að eða hvort um var að ræða samskipti úr faglegum sértölvupóstföngum stjórnenda. Þegar starfsfólk lætur af störfum tapast samhliða þeir tölvupóstar sem tilheyrðu pósthólfi þeirra og þar með geta mikilvægar röksemdafærslur tapast.

21.3 Forsendur ákvarðana liggi fyrir

Ef forsendur og rök liggja ekki fyrir í miðlægu skjali heldur eru dreifð í tölvupóstum eða í skjölum í tölvum stakra starfsmanna, getur kerfið átt erfitt með að byggja upp rekjanlega og endurskoðanlega ferla. Slíkt kemur í veg fyrir að draga megi skýrar línur frá einni ákvörðun til annarrar. Það getur leitt til veikra forsendna ákvarðana og komið í veg fyrir lærdóm kerfisins í heild sinni. Þá er hættu á því að mistök endurtaki sig eða að óvissa skapist um lögmæti og tímasetningu ákvarðana.

Gæta verður þess eftir fremsta megni í hverju skrefi að ákvörðun sé tekin á skýrum forsendum og í samræmi við bestu fáanlegu gögn hvernar stundar. Í framkvæmd þýðir þetta að hver ákvörðun þarf eigið „forsenduspor“ þar sem tilgreint er hvaða upplýsingar lágu fyrir, hvaða óvissuþættir voru til staðar, hvaða valkostir voru metnir, hverjar voru helstu áskoranir, hvaða viðmið réðu úrslitum og hver bar ábyrgð. Ef ástandið er svo áríðandi að ekki er hægt að sinna þessu verklagi í aðdraganda ákvörðunar er mikilvægt að þessi gögn séu færð til bókar eins fljótt og auðið er. Sama gildir um breytingar, sem eru bæði eðlilegar og æskilegar í aðstæðum sem þessum, en ber ætíð að rökstyðja. Ákvarðanir um breytingar ber að hengja á keðju ákvarðanatökunnar þar sem skýrt kemur

fram hvaða gögn bættust við, hvernig túlkun þeirra breytti áhættumati, og hvers vegna ný niðurstaða er talin betri. Með þessu verklagi verður ákvörðunarferli rekjanlegt strax í rauntíma. Svo virðist sem þessum þætti hafi verið *ábótavant* í framkvæmd aðgerða vegna jarðhræringanna á Reykjanesi.

Starfsumhverfi stjórnenda sem taka erfiðar og afdrifaríkar ákvarðanir í almannavarnaástandi er krefjandi og erfitt. Þegar hraði og óvissa eru mikil aukast vikmörk réttra ákvarðana. Af þeim sökum er bæði eðlilegt og skiljanlegt að óæskilegar eða jafnvel rangar ákvarðanir séu teknar. Einmitt af þeim sökum er mikilvægt að ákvarðanir séu endurskoðaðar og leiðréttar. Stjórnendur verða að vera tilbúnir til að gera örar breytingar og teymið umhverfis þá að hafa lipurleika til að bregðast við því. Ef lögð væri áhersla á að fara í gegnum gæðaferli sem þetta, þar sem forsendur ákvarðana eru sýnilegar og rekjanlegar í gegnum allt ferlið er auðveldara fyrir stjórnvöld, eftirlitsaðila, viðbragðsaðila og aðra hagaðila, þ. á m. allan almenning að skilja atburðarásina og halda trausti á viðbragðskerfið.

21.4 Ytri staðfestingar

Hvað ytri staðfestingar varðar, þá voru *tíðar og skýrar fréttatilkynningar* almannavarnadeildar *til eftirbreytni*. Stjórnendur héldu blaðamannafundi og íbúafundi reglulega og augljóst var að áhersla var á að halda fólki upplýstu um nýjustu vendingar eins hratt og auðið var. Skýr tímalína var á heimasíðu almannavarnadeildar og fjölmiðlar gættu þess að birta nýjustu fréttir eins fljótt og þær bárust. Þegar starfshópurinn tók saman allar tilkynningar á heimasíðu almannavarnadeildar kom í ljós að *svólítið misræmi var á því hvaða upplýsingar voru gefnar* í fréttatilkynningunum og í sumum tilvikum var ekki tekið fram bæri ábyrgð á ákvörðunum svo huga mætti að því að fréttatilkynningar væru settar á staðlað form þar sem að í öllum tilvikum væri tekið fram um hvers kyns tilkynningu væri að ræða, þ.e. til upplýsingar eða ákvörðunar, hver væri ábyrgur, hverjir væru helstu hagaðilar og hvað málið varðaði.

21.5 Skortur á skriflegu verklagi

Í svari ríkislögreglustjóra við spurningu þrjú í fyrirspurn starfshóps kom fram að almannavarnadeild bjó ekki yfir skriflegu verklagi, viðmiðum eða viðbragðsáætlun vegna almannavarnastigs eða brottflutnings. Ákvarðanir voru teknar í samráði aðila og staðfestar með tölvupóstsamskiptum. Þetta þýðir að ákvarðanir byggðust að miklu leyti

á sérsniðinni (e. *ad hoc*) vinnu og þekkingu starfsmanna sem sátu fundi, fremur en formfestum viðmiðum. Í verðmætabjörgun vantaði einnig staðlaðar verklagsreglur enda voru atburðirnir fordæmalausir, bæði í skala og tímalengd.

Réttmæti ákvarðana kemur sjaldnast í ljós í einu vetfangi. Stundum reynast þær réttar, stundum rangar, oft á mörkunum. Kjarni faglegs stjórnunarumhverfis er að telja það eðlilega niðurstöðu en ekki mistök, svo fremi sem lærdómurinn verður til í kerfinu. Þar er skráningin lykilatriði: ef forsendur, framkvæmd og rök fyrir breytingum liggja ekki skriflega fyrir gufar lærdómurinn upp þegar næstu verkefni taka við eða þegar fólk færir milli starfa.

Mælt er með því að komið verði upp skýrum verklagsferli um skjölun ákvarðanatöku í almannavarnaástandi. Þegar ákvörðun er tekin skal strax gera stutta, skýra röksemdafærslu um hvers vegna tiltekin ákvörðun var tekin og á hvaða gögnum hún byggði. Æskilegt væri að sérstakt miðlægt kerfi sé til staðar þar sem þessi gögn eru tímasett, geymd og aðgengileg þeim sem þau varða. Þegar ákvörðun er breytt skal sömuleiðis gera grein fyrir því hvaða upplýsingar leiddu til þess, hvaða forsendur voru veigaminni en talið var og hvað fékk aukið vægi í nýja mati.

21.6 Vinnulag við ákvarðanir um almannavarnastig

Eftirfarandi er lýsing ríkislögreglustjóra á því vinnulagi sem viðhaft var í vegna ákvarðana um almannavarnastig á Reykjanesi.

Þann 25. október 2023 lýsti ríkislögreglustjóri yfir óvissustigi vegna jarðskjálftahrinu við Sundhnúkagíga. Tilkynning um óvissustig almannavarna fór fram með opinberri fréttatilkynningu og var í gildi í sextán daga eða þar til þann 10. nóvember þegar hættustigi var lýst yfir, einnig með fréttatilkynningu. Síðar sama dag, kl. 23:48, tók lögreglustjórinn á Suðurnesjum ákvörðun um tafarlausa rýmingu Grindavíkur og ríkislögreglustjóri lýsti yfir neyðarstigi.

Í desember 2023 hófst eldgos norðan Grindavíkur og þá var neyðarstig virkjað. Það var staðfest með opinberri fréttatilkynningu. Eldgosinu lauk 21. desember og 22. desember var almannavarnastig lækkað í hættustig. Í byrjun janúar 2024 hélt jarðskjálftavirkni áfram, sem leiddi til þess að ríkislögreglustjóri, að höfðu samráði við lögreglustjóran á

Suðurnesjum, beitti heimild til brottflutnings íbúa. Forsendur þeirrar ákvörðunar voru skjalfestar í fundargerðum 10. og 11. janúar 2024 þar sem almannavarnadeild vann áhættumat með ROS-aðferð og innleggi Veðurstofu Íslands. Ákvörðunin var kynnt á upplýsingafundi 13. janúar og tók gildi 15. janúar, með framlengingum og loks afléttingu 18. febrúar. Verkferlarnir voru þannig að áhættumat var unnið og skráð í fundargerð, ákvörðun tekin með vísan til lagastoðar og kynnt formlega með fréttatilkynningu og fundi.

Í gögnum frá almannavarnadeild má sjá hvernig verklag þróaðist í kringum verðmætabjörgun. Þegar Grindavík var rýmd skyndilega 10. nóvember 2023 varð fólk að skilja við heimili sín og fyrirtæki í snatri. Á sama tíma hófst vinna við að þróa leiðir til skipulagðrar verðmætabjörgunar. Vinnuskjöl voru unnin í samvinnu við lögreglustjórann á Suðurnesjum þar sem metið var hvaða leiðir verðmætabjörgunar væru öruggar. Skoða þurfti sérstaklega hvernig mætti tryggja að íbúar kæmust að heimilum sínum til að vitja nauðsynlegra og verðmætra eigna og á hvaða forsendum skyldi leyfa slíkar ferðir. Engar staðlaðar verklagsreglur lágu fyrir, heldur var þetta unnið út frá aðstæðum hverju sinni. Innra vinnuskjal almannavarnadeildar (útg. 3.9) var jafnframt í notkun sem lýsti hlutverkum SST, hlutverk bakvakta, boðleiðum og samskiptum við Neyðarlínu, Veðurstofu, Landhelgisgæslu og Fjarskiptamiðstöð ríkislögreglustjóra. Þar kom m.a. fram hvernig viðvaranir frá Veðurstofu virkjuðu ákveðna rás af símtölum og ræsingu búnaðar. Í skjalinu má einnig sjá hvernig samskipti við fjölmiðla og upplýsingaflæði til almennings var skipulagt, bæði með beinum útsendingum og sérstökum upplýsingafundum.

Í janúar 2024 jókst áhersla á vernd mikilvægra innviða. Þann 8. febrúar lýsti ríkislögreglustjóri yfir hættustigi vegna hættu á heitavatnsskorti á Suðurnesjum kl. 11:18 og innan tveggja klukkustunda var neyðarstig virkjað þegar afhending brast. Þetta var staðfest í fréttatilkynningum. Farið var niður í hættustig eftir fimm daga. Svar ríkislögreglustjóra við spurningu starfshópsins sýnir að almannavarnadeild hafði til umráða trúnaðarskýrslur um afhendingaröryggi orku og vatns sem voru unnar 2022 og 2023.

Á sama tíma voru ákvarðanir annarra stjórnvalda mikilvægur hluti af heildarviðbrögðunum. Lögreglustjórinn á Suðurnesjum tók ákvarðanir um aðgangsstýringar að Grindavík, sem voru kynntar með fréttatilkynningum á vef lögreglunnar, vef almannavarnadeildar og sendar fjölmiðlum. Samkvæmt svari ríkislögreglustjóra við spurningu fjögur voru gríðarmikil og oft á tíðum dagleg samskipti milli starfsmanna almannavarnadeildar og lögreglustjórans á Suðurnesjum, sem fyrst og fremst fóru fram með símtölum og rafrænum fundum. Hvorki símtöl né rafrænir fundir voru tekin upp og fundargerðir voru ekki unnar úr þessu samráðsfundum. Ákvarðanataka

fór ekki fram á fundunum heldur var tilgangur þeirra fyrst og fremst að tryggja fullt upplýsingaflæði, þ.e. að bestu mögulegu upplýsingar lægju fyrir hjá báðum embættum þegar til ákvarðanatöku kæmi. Á þessum fundum voru reynslumiklir sérfræðingar og ætla má að mikilvægan lærdóm hefði mátt draga af efni þeirra ef haldið hefði verið utan um það sem fram fór með einhverjum hætti.

Vor og sumar 2024 sem og fram á haust hélt atburðarásin áfram að reyna á vinnulag og verkferla. Ítrekað var farið milli almannavarnastiga eftir því sem jarðfræðilegir áhættuþættir prouðust. Á þessum tíma voru reglulegir vísindafundir haldnir milli Veðurstofu Íslands, Almannavarnadeildar og Lögreglustjórans á Suðurnesjum. Þeir fundir voru grundvöllur vinnulagsins: þar voru hættumöt kynnt, rædd og túlkuð, en *ekki voru varðveittar upptökur eða formlegar fundargerðir af þeim fundum.*

21.7 Um áhættumöt o.fl.

Áhættumöt eru burðarás vinnulags og verkferla faglegrar stýringar í hamfaraástandi. Áhættumöt verða að liggja fyrir svo hægt sé að gera viðbragðsáætlanir. Áhættumöt sem unnin eru áður en atburðir raungerast, eða í aðdraganda þeirra, verður að uppfæra jafnóðum í ástandi sem því sem skapaðist á Reykjanesi. Allir hagaðilar sem taka þátt í að framkvæma viðbragðsáætlanir þurfa að þekkja og hafa aðgang að þeim. Áhættumat sem er skrifað en ekki miðlað er einskis nýtt.

Samkvæmt svari ríkislögreglustjóra við spurningu þrjú voru ákvarðanir og aðgerðir byggðar á hættumötum Veðurstofu Íslands sem voru kynnt á reglulegum vísindafundum með almannavarnadeild og lögreglustjóranum á Suðurnesjum. Samkvæmt innra vinnuskjali Almannavarnadeildar, (útg. 3.9) var snemma árs 2024 komið á fót sérsniðnu kerfi milli almannavarnadeildar og Veðurstofu vegna jarðhræringanna á Reykjanesi sem byggði á tveimur litum, gulri viðvörun og rauðri viðvörun. Gul viðvörun var send ef óvissa var um kvikuhlaup en þá hringdi náttúruvársérfræðingur Veðurstofu í bakvakt almannavarnadeildar, sem síðan boðaði áfram þaðan. Rauð viðvörun var send ef kvikuhlaup var talið hafið, en þá fór allsherjar virkjun af stað með tilheyrandi símtölum og þá fer allt ferlið í gang: símtöl, ræsingur UMS-skeyta hjá Neyðarlínu, viðvörunarflautur í gegnum Fjaraskiptamiðstöð, Bravo-útkall hjá Landhelgisgæslunni o.s.frv.

Þetta fyrirkomulag er eitt af fjölmörgum dæmum um hvernig viðbragðsaðilar sýndu einstaka lipurð og hugvitsemi í flóknum, langvarandi og síbreytilegum aðstæðum á

Reykjanesi. Komið var á fót sérsniðnum lausnum til að takast á við aðstæður. Þessi viðvörunarkerfi voru þó ekki innleidd í sérstök form skjöl innan ríkislögreglustjóra, heldur unnin og kynnt sem vinnulýsingar milli starfsmanna.

Í svari ríkislögreglustjóra við spurningu tvö er tekið fram að áhættumat var notað sem formleg forsenda brottflutningsákvörðunar í janúar 2024. Þar er vísað til fundargerða 10. og 11. janúar þar sem sérstaklega var rætt um áhættumat á skyndilegum sprungum í Grindavík. Þessi skjöl voru því grundvöllur ákvarðana samkvæmt 24. gr. almannavarnalaga um brottflutning.

Áhættumöt tengd innviðum voru einnig til staðar. Í svari ríkislögreglustjóra við spurningu þrjú kemur fram að unnar hafi verið skýrslur um varnir mikilvægra innviða (2022) og afhendingaröryggi innviða (2023). Þær voru ekki nýttar sem daglegt vinnuskjal innan almannavarnadeildar þegar ákvarðanir voru teknar, heldur sem bakgrunnsheimildir.

Það liggur fyrir að áhættumöt voru ekki formfest sem hluti af staðlaðri verklagsreglu innan almannavarnadeildar. Mikið var stuðst við hættumöt Veðurstofu, en áhættumöt voru ekki skjalfest í sérstökum „ákvörðunarskjölum“ þar sem fram kæmi hvaða gögn voru notuð, hvernig þau voru túlkuð og af hverju ákveðin niðurstaða varð fyrir valinu. Í þessari rýni er því ekki hægt að rekja með nákvæmum hætti hvernig hættumöt voru túlkuð í hverju tilviki.

21.8 Innri og ytri rýni og fundir

Innri og ytri rýni er lögbundin í 28. og 29. gr. almannavarnalaga. Innri rýni fór fram, en skjölun hennar var ekki samræmd eða miðlæg. Ytri rýni, sem ráðherra getur óskað eftir samkvæmt 29. gr., var ekki virkjað fyrr en starfshópurinn sem skilar þessari skýrslu skjöl byggja á var skipaður.

Verkferlarnir sem koma fram í svörum ríkislögreglustjóra lúta meira að framkvæmd aðgerða en formlegu eftirfylgnikerfi. Innra vinnuskjal almannavarnadeildar (útg. 3.9) lýsir daglegum verkþrepum bakvaktar og stjórnstöðvar, en gerir ekki ráð fyrir kerfisbundinni skráningu eftir eða í aðdraganda ákvarðanatöku. Fundir sem voru haldnir með lögreglustjóranum á Suðurnesjum voru að mestu daglegir rafrænir fundir, án upptaka eða formlegra fundargerða. Þeir höfðu það hlutverk að miðla upplýsingum, ekki að taka formlegar ákvarðanir, en afleiðingin var sú að engin skýlaus röksemdafærsla eða

forsenduskrá fylgdi þeim inn í miðlægan gagnagrunn. Skilningur er á því að ekki var bolmagn til ítarlegrar skjölunar þegar atburðir voru í hámmæli á því tímabili sem þessi starfshópur rýnir. Í erfiðum aðgerðum var hvorki mannaflí né tími til slíkra verka og þegar mesta álagi lauk þurftu viðbragðsaðilar að hlúa að eigin heilsu og endurheimt. Það sýnir enn betur hversu *mikilvægt er að festa slíka ferla í sessi áður en hamfaraástand af þessu tagi á sér aftur stað*.

21.9 Um upplýsingaflæði

Upplýsingaflæði var almennt gott í rauntíma milli lykilaðila, og vel tókst til að samræma ákvarðanir þrátt fyrir mikla óvissu. Missir er hins vegar að því að ekki var hægt að tryggja að forsendur og rök ákvarðanatöku væru varðveitt á kerfisbundinn hátt. Innri rýni sem hefði átt að nýta til að læra jafnóðum af hverju stigi var ekki innbyggð í ferlið.

21.10 Ábendingar til að bæta vinnulag og verkferla

Áður en vikið verður að ábendingum má geta þess að mörg ólík og flókin verkefni lágu fyrir viðbragðsaðilum á skoðunartíma starfshópsins og var starfsfólk bæði undir miklu álagi og langþreytt, eins og fram kom á fundum með starfshópnum. Þekkt er og hefur verið sýnt fram á með rannsóknum að langvarandi viðbragð veldur „hamfarapreytu“ (e. *disaster fatigue*) meðal viðbragðsaðila, sérstaklega þeirra sem standa í framlínu og geta síst haft vaktaskipti eða dreift ábyrgð. Hamfarapreyta getur dregið úr getu til áætlanagerðar og eftirfylgni með þeim fjölda verkefna sem leysa þarf. Í ljósi þess þrekvirkis sem fámennur hópur viðbragðsaðila hafði unnið yfir lengri tíma í jarðhræringunum á Reykjanesi er ekki útilokað að slíkt hafi haft áhrif í einhverjum tilvikum, sérstaklega þegar atburðarásin hélt áfram, en starfshópurinn er þó ekki í stöðu til að meta það.

Mælt er með að eftirfarandi fimm atriði verði skoðuð í vinnulagi og verkferlum kerfisins en þau skarast við fyrri ábendingar í köflunum hér að framan.

- 21.1. Nokkuð bar á skorti á skjalavörslu í öllu ferli ákvarðanatöku. Í flestum tilvikum voru til einhver skrifleg gögn um aðdraganda ákvarðana en í ljós kom að ekki var haldið utan um ferli ákvarðana og því lágu gögnin á víð og dreif í pósthólfum, aðgerðagrunni eða fundargerðum. Ekki hafði gefist tími til að safna þeim saman þegar viðbragðsaðilar fengu stund milli stríða og það tók nokkurn tíma að svara

fyrri fyrirspurnum hópsins. Ófullnægjandi skjölun torveldar alla endurskoðun. Það er sérstaklega mikilvægt að lærdómur sé dreginn af viðbrögðum í almannavarnaástandi hverju sinni og bæði innri og ytri rýni skili úrbótum til framtíðar. Erfitt er að rýna ákvarðanir og aðgerðir ef forsendur þeirra liggja ekki fyrir. Ljóst er að ekki gafst tími til úrbóta í skjalavörslu á meðan atburðir stóðu en *mikilvægt er að hannað sé einfalt og notendavænt kerfi sem grípur feril ákvarðanatöku og skjalfestir á kerfisbundinn hátt.*

21.2. Almannavarnadeild hafði *ekki staðlaðar verklagsreglur um hvernig taka ætti ákvarðanir um stig almannavarna eða brottflutning.* Tekið var fram í svörum við spurningum 1–3 við fyrri fyrirspurninni að þó að lög geri ráð fyrir að slíkar ákvarðanir séu teknar á grundvelli hættumats og að reglugerð nr. 650/2009 mæli fyrir um flokkun stiga, þá voru engin innanhúss leiðbeiningarskjöl sem staðfestu hvernig túlka ætti hættumöt, hvenær skyldi hækka eða lækka stig og með hvaða hætti skyldi skrá forsendur hverrar ákvörðunar. Þetta þýðir að ákvarðanir byggðust að miklu leyti á þekkingu starfsmanna sem voru á vakt hverju sinni, fremur en stöðluðum vinnureglum sem hægt væri að vísa til. Ástandið sem skapaðist vegna jarðhræringanna á Reykjanesi var að mörgu leyti fordæmalaust og afar mikilvæg stofnanapekking varð til í viðbrögðum við því. Mannauðurinn sem vann þau störf býr yfir ómetanlegri þekkingu sem leggja ætti áherslu á að virkja í gerð staðlaðs vinnulags og verklagsreglna til framtíðar.

21.3. *Ákvarðanir ólíkra stjórnvalda voru ekki skráðar eða varðveittar í miðlægu kerfi.* Samræma þurfti ákvarðanir og aðgerðir sem voru á forræði margra stjórnvalda og nokkuð bar á því að sviðsábyrgð væri óljós eða að þau stjórnvöld sem höfðu sviðsábyrgð væru rög til að axla ábyrgð og taka til aðgerða. Þetta olli á tímum miklu álagi á almannavarnadeild og hökti í ákvarðanatöku. Þetta leiddi til þess að yfirsýn varð stundum takmörkuð og erfitt að rekja síðar hvaða forsendur lágu fyrir hjá öllum aðilum á sama tíma. *Mikilvægt er að ferli ákvarðana ólíkra stjórnvalda sem koma að sama viðbragði sé skjalað í miðlægum grunni* sem hýstur er af þeim sem stýrir heildarviðbragði.

21.4. *Ekki voru til staðlaðar reglur um verðmætabjörgun* enda var um nýjan veruleika að ræða þar sem hættulegt var að hleypa fólk inn á heimili sín þó að mörg þeirra stæðu svo til óskemmd. Ferli verðmætabjörgunar var unnið með vinnuskjöllum sem mótuðust í kjölfar rýmingarinnar í nóvember 2023. Verðmætabjörgun snertir öryggi borgaranna beint, bæði fjárhagslega og tilfinningalega og mikils er krafist af fólki þegar það fær fyrirmæli um að yfirgefa heimili sitt í snatri. *Slíkar ákvarðanir*

þurfa að vera skýrar og samræmdar. Sveigjanleiki og þrautsegja bæði þeirra sem stýrðu aðgerðum og íbúa Grindavíkur varð til þess að verðmætabjörgun gekk að flestu leyti vel, en verkefnið var þeim þungbært sem þurftu að kveðja heimili sín og halda út í óvissuna. Sérstaklega þarf að gæta að jafnræði og fyrirsjáanleika í viðbrögðum sem hafa svo sterk tilfinningaleg áhrif á þolendur.

21.5. *Ekki virðast hafa verið unnin jafn tíð og fjölbreytt áhættumöt og æskilegt væri. Í gögnum almannavarnasviðs kemur fram að hættumöt Veðurstofu Íslands hafi verið unnin og uppfærð mjög reglulega og notuð sem grundvöllur ákvarðana. Hættumöt lýsa aðeins tegund og eðli þeirra ógna sem steðja að en ekki er lagt mat á líkur og áhrif sem af þeim geta hlotist. Betur hefði farið á því að nýta hættumötin sem grundvöll fyrir áhættumöt og nota svo áhættumötin til ákvarðanatöku, þegar búið væri að leggja mat á líkur og áhrif hvernar hættu. Gerð áhættumata getur verið tímafrek og í síbreytilegu umhverfi eins og skapaðist við jarðhræringarnar á Reykjanesi var hætt við því að áhættumat væri orðið úrelt áður en það lægi fyrir. Mikilvægt er þó að stefna að gerð áhættumats í eins mörgum aðstæðum og raunhæft er.*

Með hliðsjón af framangreindu eru hér tillögur til úrbóta:

21.6. Ákvörðun um almannavarnastig, rýmingu, brottflutning eða verðmætabjörgun þarf að vera skjalfest með formlegu skjali þar sem a.m.k. eftirfarandi kemur fram: hvaða upplýsingar lágu fyrir, hvernig þær voru túlkaðar, hvaða lagastoð var notuð, og hver tók ákvörðunina. Æskilegt væri að varðveita í miðlægum grunni, ekki aðeins í tölvupósti eða fréttatilkynningu. Þannig tryggir kerfið að forsendur ákvarðana glatist ekki þó starfsmenn skipti um starf eða vakt.

21.7. Útbúa þarf skriflegar vinnureglur fyrir allar helstu aðgerðir: stig almannavarna, brottflutning, rýmingar og verðmætabjörgun. Reglurnar eiga að vera skýrar, með mælikvörðum og viðmiðum sem eru samþykkt af viðkomandi hagaðilum. Þær eiga að liggja fyrir áður en næsta áfall verður og vera hluti af reglubundinni þjálfun. Í þeim þarf að vera kveðið á um hvernig áhættumöt eru kynnt, bæði innanhúss og til almennings, og hvernig breytingar á ákvörðunum eru réttlættar.

21.8. Æskilegt er að byggja upp sameiginlegan gagnagrunn sem hýsir ákvarðanir allra viðbragðsaðila sem koma að tilteknum aðgerðum eða finna aðra leið til að deila

upplýsingum: lögreglu, sveitarfélaga, stofnana, ráðuneyta og annarra. Þannig má tryggja að yfirsýn sé til staðar og að hægt sé að rekja hvaða gögn lágu fyrir og hjá hverjum þegar ákvarðanir voru teknar. Þetta þarf að vera lifandi kerfi sem er uppfært í rauntíma, ekki aðeins eftir á.

21.9. *Styrkja þarf formlega rýni*. Fundargerðir rýnifunda og niðurstöður þeirra verða að vera aðgengilegar og samþættar inn í verklag, þannig að lærdómur verði ekki aðeins einstaklingsbundinn heldur stofnanabundinn. Sérstök áhersla þarf að vera á að skjalfesta þegar ákvarðanir reyndust rangar, hvaða forsendur voru þá ófullnægjandi, og hvernig skal breyta verklagi til að koma í veg fyrir að sama gerist aftur.

22. Varnargarðar

22.1 Inngangur

Eins og rakið er í 1. kafla átti starfshópurinn fund með og samskipti við ríkisendurskoðun þar sem embættið hafði hafið frumkvæðisathugun á varnargörðunum og framkvæmdum tengdum mikilvægum innviðmiðum samkvæmt lögum nr. 84/2023 og beindist sú athugun að embætti ríkislögreglustjóra. Sú athugun var síðar afmörkuð eftir því sem henni vatt fram. Af þessari ástæðu ákvað starfshópurinn að taka ekki ákvarðanir og athafnir varðandi varnargarðana til athugunar með heildstæðum hætti að því marki sem það gat rúmast innan umboðs starfshópsins. Þess í stað var ákveðið að taka fyrir ákveðin og afmörkuð atriði til skoðunar. Við val á þeim var m.a. höfð hliðsjón af upphaflegu fyrirspurnarbréfi ríkisendurskoðunar til ríkislögreglustjóra. Síðar hlutaðist fjármálaráðherra til um að lögð yrði fyrir beiðni um dómkvaðningu matsmanna sem beinist að varnargörðunum og verðmætabjörgun mikilvægra innviða en hún var að lokum dregin til baka.

Að því er varðar aðkomu dómsmálaráðherra að þessum málum, m.a. ákvörðunum um að reisa varnargarða, skal tekið fram að dómsmálaráðuneytið er ekki viðbragðsaðili og fellur þar með fyrir utan umboð starfshópsins. Athugun starfshópsins hefur beinst að viðbragðsaðilum, í þessu tilviki einkum embætti ríkislögreglustjóra.

22.2 Lög um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga

Hinn 14. nóvember 2023 tóku gildi lög nr. 84/2023 um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga. Markmið þeirra er að verja mikilvæga innviði og aðra almannahagsmuni á Reykjanesskaga fyrir hugsanlegum afleiðingum eldsumbrota, sbr. 1. mgr. 1. gr. Lögin gilda um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna á Reykjanesskaga eftir því sem nánar greinir í ákvæðum laganna, sbr. 2. mgr. 1. gr. Ríkislögreglustjóri fer með framkvæmd aðgerða sem tekin eru ákvörðun um á grundvelli laganna, sbr. 3. mgr. 1. gr.

Í 1. mgr. 2. gr. laganna kemur fram að dómsmálaráðherra sé heimilt, að fenginni tillögu ríkislögreglustjóra, að taka ákvörðun eina eða fleiri, um nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna sem miða að því að koma í veg fyrir að mikilvægir innviðir og aðrir almannahagsmunir verði fyrir tjóni af völdum náttúruvár sem tengist eldstöðvarkerfum á

Reykjaneskaga. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. eru nauðsynlegar framkvæmdir 1) uppbygging varnargarða, 2) gerð varnarfyllinga yfir veitumannvirki og 3) gröftur leiðarskurða.

Í 3. mgr. 2. gr. segir að tillaga ríkislögreglustjóra samkvæmt 1. mgr. skuli að lágmarki fela í sér mat á nauðsyn viðkomandi framkvæmda m.a. með tilliti til þeirra hagsmuna sem til standi að verja ásamt tæknilegri lýsingu mannvirkjanna, fyrirhugaðri staðsetningu þeirra og kostnaðaráætlun að því marki sem hún liggur fyrir. Í 4. mgr. 25. gr. er síðan tekið fram að ákvæði 25. gr. almannavarnalaga um leigunám og ákvörðun bóta o.fl. eigi við.

Í 3. gr. er fjallað um samráð vegna ákvarðana um framkvæmdir o.fl. og í 4. gr. um svonefnt forvarnargjald. Í 5. gr. er fjallað um gildistöku. Tekið er í fram í 3. mgr. þeirrar lagagreinar að ákveðin lög gildi ekki um undirbúning, töku og framkvæmd ákvörðunar. Meðal þeirra eru lög um opinber innkaup og stjórnsýslulög.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum segir m.a. að í byrjun mars 2021 hafi formlega verið settur vinnuhópur um varnir mikilvægra innviða á Reykjaneskaga. Í samskiptum við starfshópinn hefur þessi hópur yfirleitt verið kallaður innviðahópurinn. Í athugasemdunum segir jafnframt að í honum séu fulltrúar Verkís, HÍ, Veðurstofunnar og verkfræðistofunnar Eflu. Þá kemur fram að vinnuhópurinn hafi unnið greiningu á mikilvægum innviðum og sett fram tillögur að varnaraðgerðum vegna hraunrennslis út frá völdum sviðsmyndum miðað við mögulega staðsetningu eldgoss og tímalengd þess. Meðal niðurstaðna hópsins væri að á sunnanverðum Reykjaneskaga væri í flestum tilvikum ekki unnt að koma upp neyðarvörnum eftir að eldgos hæfist, heldur væri þörf á að byggja varnargarða og koma upp staðbundnum vörnum á ákveðnum stöðum áður en eldgos hæfist.

22.3 Stutt yfirlit yfir ákvarðanir dómsmálaráðuneytisins á skoðunartímabilinu

Starfshópurinn fékk afrit af ákvörðunum dómsmálaráðherra á skoðunartímabili starfshópsins ásamt fylgigögnum þeirra frá ráðuneytinu en meðal þeirra eru tillögur ríkislögreglustjóra og minnisblöð innviðahópsins.

1. Ákvörðun DMR 14. nóvember 2023

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins 14 nóvember 2023 féllst ráðuneytið á tillögu embættis ríkislögreglustjóra dags. sama dag um að ráðist yrði í nauðsynlegar framkvæmdir í þágu almannavarna, sem fela í sér byggingu varnargarða til varnar orkuverinu í Svartsengi í samræmi við þær forsendur sem fram koma í minnisblaðinu og fylgiskjölum þess. Fram kom í bréfi Ríkislögreglustjóra að áætlaður kostnaður varnargarðanna væri á bilinu 3,0 til 3,8 milljarða kr. en gera mætti ráð fyrir 20% óvissu.

2. Ákvörðun DMR 2. janúar 2024

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins 2. janúar 2024 féllst dómsmálaráðherra á tillögu embættis ríkislögreglustjóra um að ráðist yrði í byggingu fyrsta hluta varnargarðs til varnar Grindavík í samræmi við þær forsendur sem fram koma í tillögu ríkislögreglustjóra og fylgiskjali. Með fyrsta hluta varnargarðs væri átt við helming af hæð efsta hluta garðsins, sem merktur væru L7 og L8 í minnisblaði Verkís. Í tillögu ríkislögreglustjóra kom fram að áætlaður kostnaður vegna þessa hluta varnargarðarins væri um 500.000.000 kr.

3. Ákvörðun DMR 2. febrúar 2024

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins 2. febrúar 2024 féllst dómsmálaráðherra á tillögu ríkislögreglustjóra um að ráðist yrði sem fyrst í endurmat og byggingu á núverandi varnargörðum við Grindavík L7 og L8, auk uppbyggingu á varnargarði L12. Jafnframt að hafinn yrði undirbúningur við byggingu annarra varnargarða til varnar Grindavík í samræmi við minnisblað Verkís 22. janúar 2024 og samkvæmt þeim forsendum sem kæmu fram í tillögu ríkislögreglustjóra. Endanleg útfærsla þeirra varnargarða yrði borin undir ráðherra til samþykktar, áður en bygging þeirra hæfist. Fram kom í bréfi ríkislögreglustjóra 26. janúar 2024 að áætlaður heildarkostnaður vegna þessara framkvæmda væri um 6,0-6,5 milljarðar kr.

4. Ákvörðun DMR 23. febrúar 2024

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins 23. febrúar 2024 féllst dómsmálaráðherra á tillögum ríkislögreglustjóra um að ráðist yrði í næsta áfanga uppbyggingar varnargarðshluta L9, L10 og L13. Jafnframt að hafist yrði handa við byggingu varnargarðshluta L15 í samræmi við minnisblað Verkís 15. febrúar 2024, og samkvæmt þeim forsendum sem fram kæmu í tillögum ríkislögreglustjóra. Fram kom í bréfi ríkislögreglustjóra 18. febrúar 2024 að áætlaður kostnaður þessa áfanga yrði um 1,1-1,5 milljarðar kr. Upphaflega hefði heildarkostnaður framkvæmda verið metin á um 6,0-6,5 milljarða kr. en niðurstöður uppgjors fyrri áfanga bendi til þess að raunkostnaður yrði lægri. Af því leiði að heildarkostnaður væri nú áætlaður um 5,0-5,5 milljarða kr.

5. Ákvörðun DMR 6. maí 2025

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins 6. maí 2024 fellst dómsmálaráðherra á tillögu ríkislögreglustóra um að ráðist yrði sem fyrst í viðbætur við varnargarðana í Grindavík, m.a. með gerð L12b, í samræmi við minnisblað Verkís 30. apríl 2024 og samkvæmt þeim forsendum sem koma fram í tillögu ríkislögreglustjóra. Fram kom í bréfi ríkislögreglustjóra 2. maí 2024 að áætlaður viðbótarkostnaður væri um 250-350 milljónir króna. Upphaflega hefði heildarkostnaður framkvæmda verið metinn á um 6,0-6,5 milljarða kr. en með öllum viðbótum í dag talinn verða nærri 7 milljarðar kr.

6. Ákvörðun DMR 11. júní 2024

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins 11. júní 2024 fellst dómsmálaráðherra á tillögu ríkislögreglustjóra um að ráðist yrði sem fyrst í viðbætur við varnargarð L1 í samræmi við minnisblað Verkís 10. júní 2024 og samkvæmt þeim forsendum sem kæmu fram í tillögu ríkislögreglustjóra. Fram kom í bréfi ríkislögreglustjóra að áætlaður viðbótarkostnaður væri um 250-350 milljónir kr.

7. Ákvörðun DMR 8. júlí 2024.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins 8. júlí 2024 fellst dómsmálaráðherra á tillögu embættis ríkislögreglustjóra um að ráðist yrði sem fyrst í viðbætur við varnargarðanna við Svartsengi með hækkun á varnargörðum L1 og L2 og gerð varnargarða L1b og L1c auk hækkunar og breytinga á varnargarði L6. Að auki var fallist á þá tillögu ríkislögreglustjóra að gera vinnuvegi og ljúka við hermanir, nauðsynlegar greiningar og hönnun varnargarðs L17 við Selháls ásamt því að flytja efni að fyrirhugaðri staðsetningu varnargarðs L17 í samræmi við minnisblað Verkís 4. júlí 2024 og samkvæmt þeim forsendum sem komu fram í tillögu ríkislögreglustjóra 5. júlí 2024. Fram kom í bréfi ríkislögreglustjóra að áætlaður viðbótarkostnaður væri um 670-900 milljónir kr. Upphaflega hefði heildarkostnaður framkvæmda verið metinn á um 6,0-6,5 milljarða kr. en væri með öllum viðbótum í dag talinn vera nærri 8 milljarðar kr.

8. Ákvörðun DMR 16. ágúst 2024.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins 6. ágúst 2024 fellst dómsmálaráðherra á þá tillögu ríkislögreglustjóra um að ráðist yrði sem fyrst í frekari viðbætur við varnargarð L6 í Svartsengi, sbr. tillögu A í minnisblaði Verkís ID 418000. Þá féllst dómsmálaráðherra á þá tillögu ríkislögreglustjóra að ráðist yrði sem fyrst í efnisflutning á lager í skarðinu við Selháls og heimild veitt til að byggja varnargarð L17, sbr. minnisblað Verkís ID 4199909.

Fram kemur í bréfi ríkislögreglustjóra 8. ágúst 2024 að upphaflega hefði heildarkostnaður framkvæmda verið metinn á um 6,0-6,5 milljarðar kr. en með öllum viðbótum í dag talinn verða um 9 milljarðar kr.

22.4 Kostnaðaráætlun

Fyrir liggur að áætlaður kostnaður við byggingu varnargarða var verulegur. Þannig var í áttundu ákvörðuninni 16. ágúst 2024 gert ráð fyrir því að hann yrði um 9 milljarðar kr. Síðari ákvarðanir falla utan við skoðunartímabil starfshópsins.

Í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 84/2023 er fjallað um það sem skuli koma fram eða fylgja með tillögu ríkislögreglustjóra. Meðal þess er kostnaðaráætlun að því marki sem hún liggur fyrir. Það vakti athygli starfshópsins að *kostnaðaráætlun ríkislögreglustjóra var aðeins heildartala* sem gat hlaupið á mörg hundruðum milljónum eða milljörðum. Ekki var að finna nánari sundurliðun, s.s. hvað færi í efniskostnað, hönnunarkostnaður, hvað færi í vinnulaun til verkfræðistofanna eða þeirra verktaka sem voru fengnir í verkið og þar fram eftir götunum.

Af þessu tilefni tók starfshópurinn fram, í bréfi til almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 27. júní 2025, að ekki væri fjallað ítarlega um forsendur áætlaðs kostnaðar í tillögunum eða minnisblöðunum, oft væri aðeins vísað í tilteknar heildarfjárhæðir. Vegna þess væri óskað eftir upplýsingum um hvort ríkislögreglustjóri hefði kynnt ítarlegri kostnaðargreiningu fyrir ráðuneytinu. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um á hvaða upplýsingum áætlun um heildarkostnað hefði byggst, t.d. tilboðum verktaka/verkfræðistofanna, og þá hvort inn í henni hafi verið mat á áætluðum fjárhæðum bóta, sbr. 25. gr. almannavarnalaga og 4. mgr. 2. gr. laga nr. 84/2023, hafi reynt á þau ákvæði.

Í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 19. nóvember 2025 var ekki fjallað nánar um þessa spurningu starfshópsins.

Fyrir utan þau gögn sem starfshópurinn fékk frá ráðuneytinu fékk starfshópurinn aðgang að svarsvæði ríkislögreglustjóra til ríkisendurskoðanda. Utan þess hefur starfshópurinn ekki nánari upplýsingar um hvort forsendum kostnaðaráætlunar hafi verið komið til skila til ráðuneytisins.

Þótt í lögum nr. 84/2023 sé gert ráð fyrir því að kostnaðaráætlun skuli fylgja ríkislögreglustjóra að því marki sem hún liggur fyrir, og er þar með ekki fortakslaus krafa, verður að gera ráð fyrir því að þegar áætlaður kostnaður liggi á annað borð fyrir byggi hann á einhverjum forsendum. Meðal þeirra kunna að vera áætlaður efniskostnaður, kostnaður við hönnun og vinnutími. Eftir atvikum kunna að liggja fyrir áætlanir þeirra verktaka sem koma að verkinu.

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur fari á því að fjalla nánar um forsendur kostnaðaráætlunar og eftir atvikum sundurgreina hana í tillögum til ráðherra.*

Hafi kostnaður ekki legið fyrir, t.d. vegna þess að vegagerðinni hafi verið fengið að hlutast til um þennan þátt samkvæmt samningi við embætti ríkislögreglustjóra, þá er embætti ríkislögreglustjóra eftir sem áður að tryggja að fullnægjandi gögn og upplýsingar lægju fyrir hjá því embætti og æskilegt var að koma þeim á framfæri við ráðuneytið enda er það embætti ríkislögreglustjóra sem er falið samkvæmt lögum að gera tillögur til ráðuneytisins og ber þar með ábyrgð á þeim.

22.5 Ferli máls og aðkoma verktaka

Í bréfi starfshópsins var jafnframt óskað eftir upplýsingum um ferli mála varðandi varnargarðsákvarðanir. Væri þá haft í huga hvort Verkís eða innviðahópurinn kæmi með tillögu til ríkislögreglustjóra að eigin frumkvæði eða ríkislögreglustjóri óskaði eftir tillögu frá þeim. Í ákvörðunum dómsmálaráðherra um varnargarða væri ekki vikið að því hvaða verktakar skyldu ráðnir til verkanna en af lögum nr. 84/2023 yrði ráðið að ríkislögreglustjóri sæi um framkvæmd þeirra, sbr. 3. mgr. 1. gr. Af því tilefni var óskað eftir upplýsingum um hvort ríkislögreglustjóri tæki þá ákvörðun og hvort fyrir lægi þegar verkfræðistofan skrifi minnisblöðin hverjir muni vinna hvaða verkþætti verði þau samþykkt.

Í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra segir að minnisblað sé sett saman af innviðahóp svokölluðum og sent almannavarnadeild. Frekari upplýsinga sé aflað af hálfu almannavarnadeildar sem síðan semji minnisblað sem sé sent til dómsmálaráðuneytisins þar sem ákvörðun sé tekin.

Hvorki af svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra né fyrirbyggjandi gögnum er ljóst hvort innviðahópurinn eða að fulltrúar verkfræðistofanna í þeim hafi *frumkvæði að því að*

gera tillögu til almannavarnadeildar, sér í lagi um síðari framkvæmdir en þær fyrstu, s.s. um að ráðast þurfi í byggingu ákveðins verkþáttar varnargarðanna, eða hvort almannavarnadeild óski eftir minnisblaði frá þeim. Samkvæmt þáverandi sviðsstjóra almannavarnasviðs kallaði embættið eftir greiningum á líkönum og sviðsmyndum og voru þessar hermanir síðan nýttar til að herma áhrif mismunandi varnargarða á hraunstraum og gagnsemi við varnir innviða. Út frá þessum upplýsingum voru teknar ákvarðanir almannavarnasviðs um tillögur í samstarfi við fjölmarga aðila hvaða varnargarða væri óskað eftir lokahönnun og kostnaðaráætlun um. Það hafi því verið á frumkvæði og ábyrgð embættis ríkislögreglustjóra að kalla eftir nákvæmum hermunum og hönnun tiltekinna hluta varnargarða eða viðbót við þá. Á bak við hverja tillögu hafi verið ýtarlegar kostnaðargreiningar. Þær fylgdu þó ekki með gögnum ráðuneytisins til starfshópsins, þ. á m. fylgiskjölum að baki hverri ákvörðun.

*Jafnframt verður ekki ráðið af svari almannavarnadeildar hvort fyrir liggi **hvaða verktakar muni sinna verkinu og þá hvaða verkþáttum**. Af svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra til ríkisendurskoðanda, sbr. bréf 24. júní og 12. desember 2025, verður ráðið að Verkís hafi valið verktakana. Þó hafi samstarf við Vegagerðina aukist eftir sem á leið. Almennavarnadeild hafði vísað til svara til ríkisendurskoðanda um nokkur atriði. Í því sambandi er þó minnt á það sem sagði í undirkaflanum hér að ofan um ábyrgð embættis ríkislögreglustjóra á tillögugerðinni samkvæmt lögnum.*

Þáverandi sviðsstjóri almannavarnasviðs fullyrðir þó að verkfræðistofan hafi ekki valið verktaka heldur hafi vegagerðin borið ábyrgð á því. Í gögnum til ríkisendurskoðanda liggur fyrir samningur ríkislögreglustjóra og vegagerðarinnar þar sem síðarnefnda aðilanum er falin framkvæmdin, þ. á m. að reikningar skyldu stílaðir á vegagerðina, en ekki er að sjá dagsetningu hans.

*Starfshópurinn er **ekki í stöðu** til að *meta misvísandi upplýsingagjöf til sín* um framangreint atriði.*

*Starfshópurinn getur ekki tekið nánari afstöðu til framangreindra atriða en kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *æskilegt sé að þessar upplýsingar liggi almennt fyrir þegar ráðuneytið ákveður hvort ráðast skuli í verk*.*

22.6 Nánar um aðkomu verkfræðistofanna - hagsmunaárekstrar?

Þá vakti það athygli starfshópsins að svo virtist sem sama verkfræðistofan eða verkfræðistofur kæmu að tillögum um nauðsyn framkvæmda og væru síðan fengnar til að framkvæma verkin, a.m.k. að hluta, s.s. varðandi hönnun varnargarða.

Af því tilefni var óskað eftir afstöðu ríkislögreglustjóra til framangreinds í bréfi starfshópsins til almannavarnadeildar. Í því sambandi var sérstaklega óskað eftir afstöðu til aðkomu verktaka að gerð minnisblaða sem mynda síðan grundvöll að tillögu ríkislögreglustjóra og ákvörðun dómsmálaráðherra um gerð varnargarða. Væri þá m.a. haft í huga að unnið hefði verið að því áður en atburðarásin hófst 25. október 2023 að gera sviðsmyndir eldgosa og hraunflæðis og svokölluðum innviðahópi á vegum Stjórnarráðsins hefði verið komið á laggirnir en hann skipa m.a. fulltrúar frá Verkís og Eflu. Því skyldi haldið til hags að innviðahópurinn hefði ekki lögbundið hlutverk samkvæmt lögum nr. 84/2023 í þessu sambandi. Hefði starfshópurinn fengið þær ábendingar að fulltrúar einkaaðila hefðu verið leiðandi í vinnu innviðahópsins að þessu leyti. Miðað við framangreint virtist sú staða hafa verið fyrir hendi að fulltrúar einkaaðila hefðu fyrst verið skipaðir í hóp á vegum Stjórnarráðsins sem gerir ákveðnar tillögur og síðan í framhaldinu hafi fyrirtækin unnið tillögur í formi minnisblaða að verkum og verkþáttum sem þau kæmu síðan sjálf að því að vinna og hefðu þar með fjárhagslega hagsmuni af. Minnisblöðin virtust vera uppistaðan í tillögum ríkislögreglustjóra og að lokum ákvörðunar dómsmálaráðuneytisins. Óskað var eftir því hvernig þessi staða, væri þetta réttur skilningur, samræmist vanhæfisreglum stjórnsýsluréttar en þar gæti reynt á mögulega hagsmunaárekstra.

Í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra er tekið fram að ekki sé tilhlýðilegt að taka afstöðu til þessa lagalega álitaefnis. Rétt þyki að kynna það fyrir rýnihópnum að verkefnastjóra innviðahópsins hafi verið tilkynnt að hópurinn yrði leystur upp í núverandi mynd og sérstakur vinnuhópur ráðuneytisstarfsmanna og stofnana yrði skipaður af innviðaráðuneytinu. Sú vinna væri hafin. Hlutverk þessa nýja hóps væri að vinna innviðagreiningu allra innviða á Reykjanesi með tilliti til hættumats Veðurstofunnar sem yrði síðan grundvöllur ákvarðana um forgangsöröðun mótvægisaðgerða.

Sú staða virðist hafa verið fyrir hendi, að því marki sem starfshópurinn hefur fengið upplýsingar þar um, að fyrst hafi fulltrúar ákveðinna verkfræðistofa verið fengnir í innviðahópin sem gerði ákveðnar tillögur. Síðan hafi verið leitað til sömu verkfræðistofa í tengslum við gerð varnargarðanna. Er það að mörgu leyti skiljanlegt í ljósi þess að vinna þurfti þá hratt og þekking á verkinu hafði myndast hjá verkfræðistofunum. Síðan hafi

innviðahópurinn eða fulltrúar verkfræðistofanna, sbr. nánar hér á eftir, gert tillögu í formi minnisblaðs til ríkislögreglustjóra. Þótt ákveðin málsmeðferð hafi síðan farið fram hjá ríkislögreglustjóra og dómsmálaráðuneytinu verður ekki betur séð, þegar minnisblöð innviðahópsins og ríkislögreglustjóra eru borin saman annars vegar og minnisblöðin og ákvörðun ráðuneytisins hins vegar, en að uppistaðan eða grundvöllur tillagna ríkislögreglustjóra og síðar ákvarðana ráðherra hafi verið minnisblöð innviðahópsins eða verkfræðistofanna. Er það einnig að mörgu leyti skiljanlegt. Þessar sömu verkfræðistofur, eða a.m.k. önnur þeirra, voru síðan fengnar í framkvæmdirnar, a.m.k. að hluta. Þannig hafi verkfræðistofurnar eða a.m.k. önnur þeirra verið að vinna að varnargörðunum og komið að tillögugerð um frekari framkvæmdir sem þær hefðu fjárhagslega hagsmuni af.

Ekki er gert ráð fyrir því að innviðahópurinn komi að tillögugerð ríkislögreglustjóra í lögum nr. 84/2023. Af því leiðir að það hafi var ákvörðun almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra að fá hópinn til liðs við sig í tillögugerðinni. Er það skiljanlegt að leitast hafi verið við að fá sérfræðinga að borðinu.

Starfshópurinn kemur þó þeirri **ábendingu** á framfæri, reynist framangreint vera í stórum dráttum rétt, að *hagsmunaárekstrar geta komið upp og verið innbyggðir í ferlið þegar sömu verkfræðistofurnar, eða a.m.k. önnur þeirra, koma að gerð tillagna um að ráðast í framkvæmdir og annast síðan eða hafa umsjón með þeim framkvæmdum, a.m.k. að hluta, enda hafa þær fjárhagslega hagsmuni af þeim*. Þótt ákvörðunin sé að lokum dómsmálaráðherra og það er hlutverk ríkislögreglustjóra að gera tillöguna verður ekki litið fram hjá því annars vegar að minnisblöð innviðahópsins eða verkfræðistofanna eru uppistaðan í tillögunum og ákvörðunum. Hins vegar að tillögurnar byggjast á sérfræðipekkingu en ekki liggur fyrir hvort ríkislögreglustjóri eða ráðuneytið hafi fengið annað álit á tillögunum frá aðila með sambærilega sérfræðipekkingu. Án þess er erfitt fyrir þessa aðila að meta tillögurnar nema að því marki sem sérfræðipekking þeirra hrekkur til. Vegna þess verður **ekki séð** að *ferlið hafi verið með þeim hætti að koma í veg fyrir mögulega hagsmunaárekstra*.

Ekki er dregið í efa að *varnargarðarnir hafi reynst vel*. Af fyrirliggjandi upplýsingum verður ráðið að þeir hafi komið í veg fyrir að hraun flæddi yfir Grindavík að mestu. Starfshópurinn er þó **ekki í stöðu** til þess að *meta hvort nauðsynlegt hafi verið að ráðast í alla verkþættina*. Þá er heldur ekki dregið í efa að allir þeir sem komu að ferlinu hafi unnið að heilum hug og lagt sig alla fram við að reisa varnargarðana, unnið vel og langa vinnudaga og lagt metnað í verkið. Ábending starfshópsins lýtur aðeins að *mögulegum hagsmunaárekstri* sem æskilegt er að koma í veg fyrir *í ferli* þessara mála í framtíðinni.

Þá **vekur** starfshópurinn **athygli á** þeirri stöðu þegar *aðilar eru valdir í vinnuhóp á vegum stjórnvalda sem leiðir síðan til þess að þeir fá verk sem varða verulegum fjárhæðum* en með því verður valið í vinnuhópinn ráðandi forsenda þess hverjir fá að lokum verk. Þótt skiljanlegt sé að leitað sé til þeirra aðila sem hafa þekkingu á verki þegar nauðsynlegt er að vinna það hratt getur sú staða verið óheppileg enda kunna aðrir aðilar að æskja þess að eiga raunhæfa möguleika á að vinna verk.

Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til þess hvernig útfærsla þessara mála ætti að vera en kemur þó með **ábendingar** um hvernig þær gætu verið. Annars vegar væri unnt að *útvíkka starfssvið ofanflóðasjóðs* og láta hann ná til allra náttúruvár. Þannig sé íbúum og sveitarfélögum tryggt jafnræði þegar grípa þarf til varna vegna náttúruhamfara, hvort sem það er til fyrirbyggjandi aðgerða eða í neyð. Ofanflóðasjóður starfar samkvæmt lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum og með lagabreytingu nr. 137/2014 var jafnframt heimilað að taka þátt í kostnaði við vinnu á hættumati vegna annarrar náttúruvár. Gera verður ráð fyrir að sá sjóður hafi eða muni geta haft aðgang að sérfræðiþekkingu sem er nauðsynleg til að leggja mat á tillögur um nauðsyn framkvæmda. Hins vegar er hægt að tryggja að *ekki sama verkfræðistofan meti nauðsyn þess að ráðast í verk og vinnur það* eða a.m.k. að *annar aðili með sambærilega þekkingu leggi mat á tillöguna*. Þannig gæti ein verkfræðistofa lagt mat á nauðsyn þess að vinna verk en önnur annast verkið að því marki sem hún gerir.

22.7 Frá hverjum stafar minnisblað innviðahópsins?

Það vakti athygli starfshópsins að framsetning minnisblaða innviðahópsins var ekki alltaf með sama hætti. Stundum voru þau sett á haus verkfræðistofunnar Verkís og stundum Verkís og Eflu. Þá var mismunandi hverjir undirrituðu þau og hvort það hefði verið f.h. innviðahópsins. Þá var stundum vísað til minnisblaðanna sem minnisblaða verkfræðistofunnar/-anna í tillögum ríkislögreglustjóra. Vakti framangreint upp spurningar frá hverjum minnisblöðin stöfuðu í reynd.

Í bréfi starfshópsins til almannavarnadeildar 27. júní 2025 var, af framangreindu tilefni, tekið fram að í tillögu ríkislögreglustjóra 14. nóvember 2023 væri t.d. tekið fram að minnisblað Verkís 9. nóvember væri „fyrir hönd hóps um varnir mikilvægra innviða“ og veiti hann nánari upplýsingar. Þess skyldi getið að minnisblaðið, fyrir hönd hópsins, væri þó með merki Verkís og síðari minnisblöð með merki Verkís og Eflu sem gæfi þá ímynd að

pau stafi frá einkaaðilunum. Í minnisblaði Verkís og Eflu, dags. 22. janúar og 15. febrúar 2024, segði þó: „Tillaga innviðahópsins væri sú [...]“. Í síðari minnisblöðum Verkís og Eflu, t.d. 10. júní og 4. júlí 2024, væri vísað til: „er það mat aðila“ en ekki kæmi fram hvaða aðilar það væru. Af þessu tilefni var óskað eftir upplýsingum um hvort minnisblöðin hefðu stafað frá innviðahópnum eða verkfræðistofunni/-unum. Hefði þau stafað frá hópnum væri jafnframt óskað eftir afstöðu til þess hvort eðlilegt væri að þau hefðu verið sett fram með merkjum einkafyrirtækja og vísað til þeirra sem minnisblaða þeirra fyrirtækja í tillögum ríkislögreglustjóra.

Í svari almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 19. nóvember 2025 kemur fram að mati almannavarnadeildar hafi verið sameiginlegur skilningur á því að innviðahópurinn legði fram þessar tillögur. Merkingar á skjölum og orðalag í minnisblöðum breyti því ekki að mati almannavarnadeildar. Bygging varnargarða væri ekki möguleg án aðkomu verkfræðifyrirtækja. Matið á þörfinni á byggingu þeirra væri sameiginlegt mat á framþróun jarðhræringa og möguleikum þess að bygging varnargarð myndi veita innviðum og íbúabyggð nægjanlega vernd.

Þess skal getið að starfshópurinn fékk þær upplýsingar frá fyrrverandi sviðsstjóra almannavarnasviðs að minnisblöðin hefðu verið frá verkfræðistofunni/-stofunum en ekki innviðahópnum.

Starfshópurinn er **ekki í stöðu** til að *taka afstöðu til þess frá hverjum minnisblöðin hafi stafað í reynd í ljósi misvísandi upplýsingagjafar*. Starfshópurinn kemur þó þeirri ábendingu á framfæri að hafi þau stafað frá innviðahópnum í heild, sem var vinnuhópur á vegum Stjórnarráðsins, var óeðlilegt að þau væru á haus verkfræðistofunnar/-anna og gæta hefði þurft þess að þau væru þannig fram sett að ekki færi á milli mála frá hverjum þau stöfuðu. Hafi þau stafað frá verkfræðistofunni/-stofunum var brýnna en ella að passa upp á hagsmunaárekstra.

Starfshópurinn hefur ekki nánari upplýsingar um *hvernig staðið hafi verið að vinnu innviðahópsins við gerð minnisblaðanna*, hafi þau stafað frá honum, þ. á m. hvort hópurinn hafi hist og tekið sameiginlega ákvörðun um þau.

22.8 Samantekt ábendinga o.fl.

Samantekið eru ábendingar o.fl. í þessum kafla eftirfarandi.

22.1. Í tillögum ríkislögreglustjóra um áætlaðan heildarkostnað framkvæmda vegna varnargarðsvinnu á skoðunartímabili starfshópsins er aðeins gerð grein fyrir heildarkostnaði sem hleypur á mörg hundruðum milljónum og jafnvel milljörðum kr. Starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um hvort frekari upplýsingum um forsendur kostnaðaráætlunar eða sundurgreiningu hafi verið komið á framfæri við ráðuneytið. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *betur fari á því að fjalla nánar um forsendur kostnaðaráætlunar og eftir atvikum sundurgreina hana í tillögum til ráðherra*. Hafi upplýsingarnar aðeins legið fyrir hjá öðrum aðila, t.d. vegagerðinni, **minnir** starfshópurinn á að *embætti ríkislögreglustjóra bar samkvæmt lögunum ábyrgð á tillögugerðinni* og því urðu viðeigandi upplýsingar að liggja fyrir hjá því embætti og æskilegt var að það kæmi þeim á framfæri við ráðuneytið.

22.2. Starfshópurinn getur ekki tekið nánari afstöðu til þess hvort innviðahópurinn eða fulltrúar verkfræðistofanna í þeim hópi hafi haft *frumkvæði að því að gera tillögu* við ríkislögreglustjóra eða hvort ríkislögreglustjóri hafi óskað eftir tillögum hópsins. Þáverandi sviðsstjóri segir þó að það hafi verið að frumkvæði almannavarnadeildar. Jafnframt liggur ekki fyrir *hvernig staðið var að vali á verktökum og þá hvaða verkþáttum þeir skyldu sinna. Þó kemur fram í svari almannavarnadeildar til ríkisendurskoðanda að verkfræðistofan en ekki ríkislögreglustjóri valdi verktakana* og vísaði almannavarnadeild í svör sín til ríkisendurskoðanda í tengslum við sumar spurningar sem starfshópurinn beindi til deildarinnar. Þáverandi sviðsstjóri almannavarnasviðs fullyrðir þó að verkfræðistofan hafi ekki valið verktaka heldur hafi vegagerðin borið ábyrgð á því. Starfshópurinn er **ekki í stöðu** til að *meta misvísandi upplýsingagjöf til sín* um framangreint atriði. Starfshópurinn getur því **ekki tekið afstöðu** til framangreinds en kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *æskilegt sé að þessar upplýsingar liggi almennt fyrir þegar ráðuneytið ákveður verkið*. Framangreindar upplýsingar eru í öllu falli ekki í þeim gögnum sem starfshópurinn fékk frá ráðuneytinu.

22.3. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri, reynist vera rétt í stórum dráttum að sömu verkfræðistofurnar komu að tillögugerð um varnargarðana og önnuðust framkvæmd þeirra, a.m.k. önnur þeirra og a.m.k. að hluta, að *hagsmunaárekstrar geta komið upp og verið innbyggðir í ferlið þegar sömu*

verkfræðistofunnar, eða a.m.k. önnur þeirra, koma að gerð tillagna um að ráðast í framkvæmdir og koma síðan að þeim framkvæmdum, a.m.k. að hluta, enda hafa þær fjárhagslega hagsmuni af þeim. Þótt ákvörðunin sé að lokum dómsmálaráðherra og það er hlutverk ríkislögreglustjóra að gera tillöguna verður ekki litið fram hjá því annars vegar að minnisblöð innviðahópsins eða verkfræðistofanna eru uppistaðan í tillögunum og ákvörðunum. Hins vegar að tillögurnar byggjast á sérfræðiþekkingu en ekki liggur fyrir hvort ríkislögreglustjóri eða ráðuneytið hafi fengið annað álit á tillögunum frá aðila með sambærilega sérfræðiþekkingu. Án þess er erfitt fyrir þessa aðila að meta tillögurnar nema að því marki sem sérfræðiþekking þeirra hrekkur til. Vegna þess verður **ekki séð** að ferlið hafi verið með þeim hætti að koma í veg fyrir mögulega hagsmunaárekstra.

22.4. Ekki er dregið í efa að *varnargarðarnir hafi reynst vel*. Af fyrirbyggjandi upplýsingum verður ráðið að þeir hafi komið í veg fyrir að hraun flæddi yfir Grindavík að mestu. Starfshópurinn er þó **ekki í stöðu** til þess að *meta hvort nauðsynlegt hafi verið að ráðast í alla verkþættina*. Þá er heldur ekki dregið í efa að allir þeir sem komu að ferlinu hafi unnið að heilum hug og lagt sig alla fram við að reisa varnargarðana, unnið vel og langa vinnudaga og lagt metnað í verkið. Ábending starfshópsins lýtur aðeins að mögulegum hagsmunaárekstri sem æskilegt er að koma í veg fyrir í ferli þessara mála í framtíðinni.

22.5. Þá **vekur** starfshópurinn **athygli á** þeirri stöðu þegar *aðilar eru valdir í vinnuhóp á vegum stjórnvalda sem leiðir síðan til þess að þeir fá verk sem varða verulegum fjárhæðum* en með því verður valið í vinnuhópinn ráðandi forsenda þess hverjir fá að lokum verk. Þótt skiljanlegt sé að leitað sé til þeirra aðila sem hafa þekkingu á verki þegar nauðsynlegt er að vinna það hratt getur sú staða verið *óheppileg* enda kunna aðrir aðilar að æskja þess að hafa raunhæfa möguleika á því að vinna verk.

22.6. Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til þess hvernig útfærsla þessara mála ætti að vera en kemur þó með **ábendingar** um hvernig þær gætu verið. Annars vegar væri unnt að *útvíkka starfssvið ofanflóðasjóðs* og láta hann ná til allra náttúruvár. Þannig sé íbúum og sveitarfélögum tryggt jafnræði þegar grípa þarf til varna vegna náttúruhamfara, hvort sem það er til fyrirbyggjandi aðgerða eða í neyð. Gera verður ráð fyrir því að sá sjóður hafi eða geti haft þá sérfræðiþekkingu sem til þarf til að leggja mat á tillögur um nauðsyn þess að ráðast í framkvæmdir. Hins vegar er hægt

að tryggja að *ekki sama verkfræðistofan meti nauðsyn þess að ráðast í verk og vinnur það* eða a.m.k. að *annar aðili með sambærilega þekkingu leggi mat á tillöguna*. Þannig gæti ein verkfræðistofa komið að mati á nauðsyn þess að vinna verk en önnur verkfræðistofa annaðist framkvæmd þess.

22.7.Starfshópurinn er **ekki í stöðu** til að *taka afstöðu til þess frá hverjum minnisblöðin hafi stafað í reynd* en samkvæmt svari almannavarnadeildar voru þau frá innviðahópnum í heild þótt aðkoma verkfræðifyrirtækja sé nauðsynleg við byggingu varnargarða. Fyrirverandi sviðsstjóri almannavarnasviðs tók þó fram að þau hefðu stafað frá verkfræðistofunni/-stofunum. Starfshópurinn kemur þó þeirri **ábendingu** á framfæri að *hafi þau stafað frá innviðahópnum í heild, sem var vinnuhópur á vegum Stjórnarráðsins, var óeðlilegt að þau væru á haus verkfræðistofunnar/-anna og gæta hefði þurft þess að þau væru þannig fram sett að ekki færi á milli mála frá hverjum þau stöfuðu*. Hafi þau stafað frá verkfræðistofunni/-stofunum var *brýnna en ella að passa upp á hagsmunaárekstra*.

22.8.Starfshópurinn hefur **ekki nánari upplýsingar** um *hvernig staðið hafi verið að vinnu innviðahópsins við gerð minnisblaðanna*, hafi þau stafað frá honum, þ. á m. hvort hópurinn hafi hist og tekið sameiginlega ákvörðun um þau.

23. Verðmætabjörgun mikilvægra innviða

23.1 Inngangur

Á skoðunartímabili starfshópsins þurfti oft sinnið að ráðast í framkvæmdir til að bjarga og gera við mikilvæga innviði. Mörgum sinnum flæddi hraun yfir vegi sem gera þurfti við. Þá fór rafmagn af sem þurfti að koma aftur á. Einnig þurfti að styðjast við vararafal t.d. til að halda starfsemi einkafyrirtækja úti en upp vöknunni spurningu hvenær það væri hluti af almannavarnaviðbragði og hvenær það ætti að koma í hlut fyrirtækjanna að sjá um það. Enn fremur flæddi hraun yfir vatnslagnir og vandamál urðu með heitt og kalt vatn sem hafði m.a. afleiðingar fyrir hitun húsa. Til að mynda þurfti að gera við heitavatnslagnir. Starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um kostnaðinn við þessar framkvæmdir en varlegt þykir að áætla að hann hafi á heildina hlaupið á milljörðum króna.

Starfshópnum er kunnugt um frumkvæðisathugun ríkisendurskoðunar og beiðni ríkisins um dómkvaðningu matsmanna í tengslum við aðgerðir við að verja mikilvæga innviði sem var síðan dregin til baka. Með hliðsjón af því, sem og þeim takmörkuðu upplýsingum sem starfshópurinn hefur, ákvað hann að afmarka athugun sína við nokkur atriði.

Í upphafi **tekur** starfshópurinn **undir** með bæjarstjóra Grindavíkur, sbr. hér að neðan, að *mikið afrek hafi verið unnið við að halda innviðum starfhæfum í gegnum allan atburðarásina. Var það mikið þrekvirki.*

23.2 Pípara- og rafvirkjaverkefnið og hraunkæling

Eins og rakið er í yfirliti yfir atburðarásina í 6. kafla hlutaðist almannavarnadeild um að sveit pípara og rafvirkja færu um bæinn til að forða húsum frá skemmdum. Vísast nánar til umfjöllunar þess kafla um verkin. Jafnframt kom fram af hálfu þeirra íbúa sem starfshópurinn ræddi við að skipulag sveitarinnar hefði verið gott og til eftirbreytni.

Eins og rakið var í 15. kafla voru sérstakir vinnuhópar settir á fót vegna píparaverkefnisins og hraunkælingar og hver hafi haft forræð á verkefnunum. Þá er rakið annars staðar að bæta hefði mátt samskiptin áður en píparasveitin mætti í bæinn.

Starfshópurinn **telur**, fyrir utan það sem segir um samskiptin áður en sveitin mætti og það sem er rakið í 15. kafla, að um *einstaklega vel heppnaðar aðgerðir* hafi verið að ræða. Þeir aðilar sem komu að verkunum fyrir hönd almannavarnayfirvalda og pípararnir og rafvirkjarnir *unnu sannkallað þrekvirki*. Starfshópurinn telur það *til eftirbreytni* að *vinnuhópar hafi verið myndaðir um verk sveitarinnar og hraunkælingu*.

23.3 Lög um opinber innkaup

23.3.1 Samskipti við almannavarnadeild

Í bréfi starfshópsins til almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra 28. nóvember 2024 var óskað eftir afriti af þeim verklags- og leiðbeiningarreglum eða viðmiðunum sem kynnu að vera til um störf (utanaðkomandi) verktaka, þ. á m. greiðslur til þeirra, hjá embætti ríkislögreglustjóra.

Í svari almannavarnadeildar 21. febrúar 2025 kemur fram að embættið hafi ekki sett verklag um framangreint en vinni eftir lögum um opinber innkaup hvað varðar innkaup á vörum, þjónustu og verkframkvæmdum. Að meginstefnu til væru innkaup gerð í gegn útboð eða verðfyrirspurnir, byggt á umfangi hvers verkefnis. Starfsemi almannavarna krefðist þó sveigjanleika þar sem ekki væri hægt að sjá fyrir allan búnað, þjónustu eða mannafla sem væri þörf á í neyðartilvikum. Í mörgum tilvikum hefði þetta leitt til þess að ekki hefði verið unnt að fylgja hefðbundnum útborðsferlum, þrátt fyrir að kostnaður færi yfir útboðsmörk. Þetta ætti sérstaklega við þegar verkefni tæki lengri tíma en áætlað hefði verið eða þegar aðstæður breytast og kalla á umfangsmeiri aðgerðir.

Þá var vísað til c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga um opinber innkaup, sem fjallar um samningskaup á verki, vöru eða þjónustu án undangenginnar útboðslýsingar en þar væri að finna undanþágu þegar það væri algerlega nauðsynlegt vegna aðkallandi neyðarástands sem stafaði af ófyrirsjáanlegum atburðum. Þegar sú staða hefði komið upp að bregðast hefði þurft við tafarlaust væri það gert en reynt að gæta að hagkvæmni og samkeppni eins og hægt væri á hverjum tíma. Því tengt væri rétt að minna á að hagkvæmni þess, og jafnvel nauðsyn, að beina innkaupum til þeirra sem hefðu áður veitt sömu/sambærilega þjónustu og uppfyllt sett skilyrði, eða ætla mætti að hefðu getu til þess. Í frumvarpi til laganna segði m.a. að þessi leið væri til þess fallin að raska samkeppni og aðeins ætti að nota í undantekningartilvikum við sérstakar aðstæður. Takmarkist undanþágan við tilvik þegar birting væri ýmist ekki möguleg vegna þess að bráð nauðsyn hefði skapast vegna atburða sem kaupandi hefði ekki getað séð fyrir þó. Þó svo að við

vissar aðstæður væri auglýsing ekki til þess fallin að ýta undir samkeppni eða hagkvæm innkaup einkum þegar aðeins einn aðili gæti framkvæmt tiltekinn samning.

Eftir það segir í svarinu að framkvæmd varnaraðgerða vegna eldvirkni á Reykjanesi hafi verið árangursrík. Fyrirnefnt undanþáguákvæði laga um opinber innkaup hefði reynst vera grundvallarforsenda fyrir skilvirkri framkvæmd og gert stjórnvöldum kleift að bregðast við aðstæðum með þeim hætti sem nauðsynlegt er við þessar sérstöku aðstæður.

Því næst segir í svarinu að hvað varði greiðslum þá þurfi allir reikningar að vera rafrænir og í takt við yfirlýsingu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um viðskiptakjör ríkisins þar sem ekki væri um áðurgerða samninga að ræða. Undantekning frá þessari reglu væru reikningar frá erlendum aðilum sem ekki gætu sent reikninga rafrænt. Var síðan vísað á tengil á almenna viðskiptaskilmála ríkisins við kaup á vöru og þjónustu.

Í bréfi starfshópsins til almannavarnadeildar 27. júní 2025 sagði að í svarinu hefði verið vísað til c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup varðandi innkaup í neyðarástandi sem felur í sér innleiðingu á c-lið 32. gr. tilskipunar 2014/24/ESB. Af þessu tilefni væri óskað eftir upplýsingum um hvort ríkislögreglustjóri mæti hvort skilyrðum ákvæðisins væri fullnægt fyrir hvern og einn samning eða hvort litið væri svo á að beita mætti ákvæðinu fyrir alla samninga sem gerðir væru í tengslum við neyðarástand þar sem um er að ræða síendurtekin eldgos og jarðskjálftahrinur án þess að mat færi fram á hverju verki eða samningi fyrir sig. Væri þá m.a. haft í huga að þegar um langa atburðarás væri að ræða með ákveðnum hléum, eins og í þessu tilviki, kynni að reyna á hvort atburðir væri „ófyrirsjáanlegir“ sem og hvort „aðkallandi neyðarástand“ (e. extreme emergency) væri fyrir hendi þar sem innkaup væru „algerlega nauðsynleg“ (e. strictly necessary) í skilningi ákvæðisins og tilskipunarinnar. Einnig væri haft í huga þau tímabil þar sem almannavarnastigi hefði ekki verið lýst yfir eða væri enn aðeins á óvissustigi varðandi næsta atburð í atburðarásinni.

Í svari almannavarnadeildar 19. nóvember 2025 kemur fram að rýninefndin hafi fengið aðgang að afhendingarsvæði til ríkisendurskoðunar. Ekki hefði gefist tími til að móta sérstakt svar vegna þessarar spurningar. Þó væri bent á sérstakt svart þáverandi deildarstjóra vegna kaupa á þjónustu og samningsgerð í almannavarnaástandi. Sá texti er svohljóðandi:

„Að hafðri hliðsjón umræðu um ákvarðanatöku, fjármögnun og framkvæmd verkefna í tengslum við almannavarnaástand þykir rétt að gera grein fyrir eðli og umfangi þeirrar aðkomu sem Almannavarnadeild hefur haft, bæði sem stjórnvald og samstarfsaðili annarra aðila innan viðbragðskerfisins.

Margar, ef ekki flestar, aðgerðir og verkefni Almannavarnadeildar tengjast með einum eða öðrum hætti ákvörðunum um fjármögnun og greiðslu, þ.e. að taka ákvörðun eða veita samþykki um kostnað svo hægt sé að hefja eða halda áfram verkefnum. Í því felst jafnan að tryggja að verkefni séu unnin af hæfum aðilum og að rekjanleiki og ábyrgð séu tryggð á öllum stigum.

Í krísuástandi er í framkvæmd oft svo að verkefni koma með mjög stuttum eða engum fyrirvara. Þá er nauðsynlegt að taka ákvarðanir hratt og á grundvelli þeirra upplýsinga sem tiltækar eru hverju sinni. Í slíkum aðstæðum ríkir jafnan óvissa um stöðu og þróun verkefna – þ.e. hvað gera þarf, hvernig, hvenær og af hvaða ástæðum. Þetta á t.a.m. við um fjölda starfsmanna, þekkingu og reynslu þeirra, búnað, tækni, aðgerðargetu og tímaramma. Á sama tíma er afar mikilvægt að þeir sem best þekkja til aðstæðna og/eða bera ábyrgð á vettvangi hafi raunverulegt svigrúm, aðkomu eða helst sjálfbærni til ákvörðunar, meðal annars um val á þjónustuaðilum eða búnaði sem grípa þarf til í viðbragðinu.

Við slíkar aðstæður er eðlilegt að horfa til fyrri reynslu og þeirra aðila sem áður hafa sinnt sambærilegum verkefnum með árangri. Þar á meðal eru samstarfs- eða þjónustuaðilar, birgjar eða starfseiningar sem vitað er að búa yfir þeirri getu, þekkingu og ábyrgð sem krafist er. Traust, sveigjanleiki, þjónustuvilji og geta til að axla ábyrgð á eigin framkvæmd eru meðal lykilatriða við slíka ákvörðunartöku. Þegar leitað er beint til viðskiptamanns er eðlilegt að leita viðskipta á grundvelli þess verðs og þeirra viðskiptahátta sem viðkomandi aðili býður, en ávallt gegn því að samþykki, skýringar og rekjanleiki séu tryggð varðandi alla verkþætti og kostnað.

Ef talið var að tími eða tækifæri gæfist til, sérstaklega þegar um vörukaup var að ræða, var ávallt leitast við að gera kostnaðarfyrirspurn og/eða kanna hvort fyrir hendi væri rammasamningur. Til grundvallar var þó horft til þess að hlutaðeigandi uppfyllti sértækar þarfir eða skilyrði vegna mismunandi atburða og/eða aðstæðna.

Þegar starfseining eða einstaklingur er valinn til verkefnis, t.d. þegar þarf að hafa hraðar hendur, og verkefninu er sinnt á viðunandi hátt, skapast eðlilega þær aðstæður að viðkomandi aðili þykir hæfari til að sinna verkefninu áfram. Þetta byggist á uppsafnaðri reynslu, trausti, þekkingu og stöðugleika. Þetta á sérstaklega við þegar verkefnið er síbreytilegt og krefst samfelldrar aðkomu, sveigjanleika og ábyrgðar á framkvæmd. Þetta á enn frekar við ef viðkomandi

viðskiptaaðili er með undirverktaka eða ræður fólk sérstaklega til verksins, þar sem þá hefur skapast ákveðin skuldbinding eða verkefnatengd keðja sem erfitt eða óheppilegt getur verið að raska.

Það væri ákjósanlegt að fyrir hverja ákvörðun og framkvæmd gæfist nægur tími, svigrúm og geta til að skoða alla valkosti, meta hæfni aðila og gera formlegan samning sem tryggir hagsmuna allra. Raunin er þó sú að í almannavarnaástandi er slíkt svigrúm sjaldnast til staðar. Þegar verkefni eru komin af stað skapast þó oft tækifæri til endurmats, en þá þarf jafnframt að hafa í huga hugsanlega eða fyrirsjáanleg áhrif eða afleiðingar á framgang verkefnis, uppsafnaða þekkingu, traust, tengslanet, þjónustugæði og keðjuáhrif gagnvart undirverktökum.

Hlutverk, ábyrgð og stjórnkerfi viðbragðs í almannavarnaástandi eru marglaga og ná allt frá ríkisstjórn til almennings. Jarðhræringarnar á Reykjanesskaga hafa krafist aðkomu og ákvarðana um verkefni og kostnað á öllum stjórnstigum ríkisvalds, sveitarfélaga, viðbragðsaðila, rekstraraðila mikilvægra innviða og fyrirtækja (bæði í eigu ríkis og einkaaðila). Á sama tíma og mikilvægt er að láta hlutina ganga er í slíkum aðstæðum mikilvægt að tryggja jafnvægi milli hraða, ábyrgðar og rekjanleika, þar sem mikið er undir og miklir hagsmunir í húfi.

Sum verkefni eru þess eðlis að ekki er unnt né rétt að útvista þeim til annarra en þeirra aðila sem þegar hafa eignarhald, sérþekkingu eða lögbundið hlutverk á viðkomandi sviði. Dæmi um það eru verkefni tengd rekstri eða viðhaldi mikilvægra innviða, svo sem Njarðvíkuræð HS Orku eða Svartsengislínu Landsnets. Þá er stundum svo að sá sem kallaður er til verks þarf að njóta trausts þeirra sem þiggja þjónustuna, sbr. varaafll Landsnets, eða þeir hafa samningsbundna eða tæknilega sérstöðu, sbr. jarðboranir Ræktunarsambands Flóa og Skeiða ehf.

Samkvæmt lögum um almannavarnir fer lögreglustjórinn á Suðurnesjum með aðgerðarstjórn í héraði. Í framkvæmd getur þó komið upp sú staða að aðilar sem standa að tiltekinni starfsemi séu best til þess fallnir að taka ákvarðanir um verkefni og framvindu þeirra, með hliðsjón af markmiðum almannavarna og nauðsynlegs viðbragðs. Í slíkum tilvikum hefur Almannavarnadeild veitt hlutaðeigandi heimild eða umboð til ákvörðunartöku, verkefna eða kostnaðar í trausti þess að farið sé rétt með. Þar er ávallt gert ráð fyrir fullnægjandi rekjanleika og skjalfestingu allra ákvarðana, verkefna og kostnaðar. Dæmi um slíkt er skilgreint umboð sem Almannavarnadeild veitti Grindavíkurbæ í tengslum í upphafi eldsumbrota á Reykjanesskaganum.

Á móti kemur eru dæmi um að þegar vel var liðið á atburðarás jarðhræringa á Reykjanesi og upp komu áskoranir eða verkefni sem voru ekki á sviðsábyrgð Almannavarnadeildar heldur annarra starfseininga, og þær ættu sjálfar að leysa úr

á grundvelli þess eða eigin reksturs, þá urðu tafir eða aðgerðarleysi sem bæði höfðu eða gátu haft í för með sér afleiðingar fyrir sértæka aðila eða almenning. Sem dæmi um slíkt má nefna áskoranir og verkefni er snúa að rofi á afhendingu heits vatns til Suðurnesja, rekstrar- og afhendingaröryggi heits vatns á Suðurnesjum, tengt varaafli í Grindavík auk rekstraröryggis fjarskipta í Grindavík.

Eðli máls samkvæmt er efalaust tækifæri til að endurskoða og bæta þær forsendur og reglur sem liggja að baki ákvörðunartöku og framkvæmd verkefna í almannavarnaástandi þar sem hraði, sveigjanleiki og traust eru lykilforsendur árangurs, ávallt með fullum rekjanleika, ábyrgð og gagnsæi gagnvart opinberu fé. Slíkt endurmat verður þó ekki gert í miðjum atburði eða eftir. Horfa þarf heilt yfir kosti og galla núverandi kerfis og tilhögunar, móta úrbætur og innleiða þær með fullnægjandi hætti, undir forystu þeirra sem bera ábyrgð eða rétt þykir til að leiða slíkt umbótastarf.“

23.3.2 Á undantekningarheimildin ávallt við?

Eins og rakið var í síðasta kafla hefur lögum um opinber innkaup verið vikið til hliðar vegna ákvarðana sem teknar eru á grundvelli laga nr. 84/2023. Hið sama á ekki við um aðrar ákvarðanir. Í þeim lögum er aftur á móti að finna undantekningu frá útboðsskyldu þegar neyðarstand ríkir.

Nánar tiltekið segir í c-lið 1. mgr. 39. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup að samningskaup án opinberrar birtingar útboðsauglýsingar séu heimil í eftirfarandi tilvikum án tillits til þess hvort um sé að ræða innkaup á verki, vöru eða þjónustu:

„Þegar innkaup eru algerlega nauðsynleg vegna aðkallandi neyðarástands sem stafar af ófyrirsjáanlegum atburðum og ekki er unnt að standa við fresti í almennu útboði, lokuðu útboði eða samkeppnisútboði. Þær aðstæður sem vísað er til sem aðkallandi neyðarástands mega ekki vera á ábyrgð kaupanda.“

Starfshópurinn dregur ekki í efa að undanþáguheimild c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 120/2016 hafi átt við í mörgum tilvikum. Þá eru þau sjónarmið sem gerð er grein fyrir hér að ofan skiljanleg. Starfshópurinn **bendir** þó á að við þessar aðstæður *kann að skapast sú aðstaða að ákveðnir verktakar eigi greiðari aðgang að borðinu en aðrir*, sem þó kunna að vera jafn hæfir til verksins. Vegna þess og að um þrönga undantekningarreglu er að ræða skiptir máli að henni sé ekki beitt nema þegar skilyrði hennar eru uppfyllt. Starfshópurinn er **ekki stöðu** til að meta hvort skilyrði hennar hafi verið uppfyllt í öllum

þeim tilvikum sem henni var beitt en um var að ræða langt tímabil og fjölbreytt verk. Starfshópurinn kemur aðeins þeirri **ábendingu** á framfæri að *hugað verði að því í framtíðinni hvort skilyrði undantekningarinnar eigi við í öllum tilfellum.*

23.3.3 Voru skýrslur samdar um beitingu undantekningarheimildarinnar?

Í bréfi starfshópsins til almannavarnadeildar 27. júní 2025 var tekið fram að í svarinu væri m.a. minnst á verk sem færu yfir viðmiðunarfjárhæðir. Af þessu tilefni væri óskað eftir upplýsingum um það hvort gerðar hafi verið skýrslur fyrir hvern samning sem væri yfir viðmiðunarfjárhæðum EES, væri slíkum samningum til að dreifa, sbr. 96. gr. laga nr. 120/2016, en í f-lið 1. mgr. lagagreinarinnar er vísað til samningskaupa án undangenginnar auglýsingar þar sem fram þarf að koma í skýrslu fyrir hvern samning fyrir sig rökstuðningur fyrir notkun innkaupaferilsins. Í þessu tilviki hvernig skilyrði c-liðar 1. mgr. 39. gr. eru uppfyllt fyrir hvern og einn samning. Hefðu þessar skýrslur verið samdar væri óskað eftir afriti af þeim.

Í svari almannavarnadeildar 19. nóvember 2025 var á ný vísað til afhendingarsvæðis til ríkisendurskoðunar og tekið fram að ekki hefði gefist tími til að móta sérstakt svar vegna fyrirspurnarinnar.

Í f-lið 1. mgr. 96. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup segir að fyrir hvern samning eða rammamarkaðssamning og í hvert sinn sem gagnvirku innkaupaferli sé komið á fót sem sé yfir viðmiðunarfjárhæðum 4. mgr. 23. gr. skuli kaupandi semja skriflega skýrslu þar sem eftirfarandi skuli koma fram: í samningskaupum án undangenginnar auglýsingar, aðstæður sem mælt er fyrir um í 39. gr. séu til staðar ásamt rökstuðningi fyrir notkun innkaupaferlisins.

Starfshópurinn lætur við það sitja að koma þeirri **ábendingu** á framfæri að *þegar undantekningarheimild c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga um opinber innkaup er beitt og samningur er yfir viðmiðunarfjárhæðum 4. mgr. 23. gr. gerir f-liður 1. mgr. 96. gr. ráð fyrir að samin sé skýrsla þar sem rökstutt er að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt fyrir hvern samning.*

23.4. Hvaða aðili tekur ákvörðun?

Í bréfi starfshópsins 27. júní 2025 var óskað eftir nánari upplýsingum um hvaða aðili innan ríkislögreglustjóra tæki ákvörðun um að ráða verktaka og heimilar útgjöld vegna þeirra. Í þessu sambandi væri óskað eftir því hvaða aðili hefði tekið ákvarðanir um að greiða kostnað vegna t.d. viðgerða á heitavatnslögnum og heimilaði kostnaðinn. Væri þá m.a. haft í huga hvort ráðuneytið hafi veitt heimild fyrir þeim kostnaði.

Í svari almannavarnadeildar 19. nóvember 2025 kemur fram að ákvarðanirnar séu teknar af sviðsstjóra eða eftir atvikum deildarstjóra almannavarnadeildar. Sé um stærri ákvarðanir að ræða sé ríkislögreglustjóri og í sumum tilvikum dómsmálaráðuneytið kynnt málið með minnisblöðum og kynningum. Einnig hafi verið starfandi hópur ráðuneytisstjóra sem hefði komið að ákvörðunum og ríkisstjórn fengið kynningar.

Starfshópurinn telur **ekki tilefni** til að fjalla nánar um þetta, m.a. í ljósi þess að ríkisendurskoðun hefur jafnframt verið með ákveðin atriði til nánari skoðunar.

23.5. Hlutverk einkarekinna orku- og veitufyrirtækja

Starfshópurinn fékk ábendingar úr fleiri áttum að sum einkarekin orku- og veitufyrirtæki hafi ýmist verið treg að taka þátt í kostnaði við viðgerðir á rafmagnslínunum og heitavatnslögnum eða ekki treyst sé til að koma á staðinn og gera við þær nægilega hratt. Var bent á það úr fleiri áttum að viðbrögð einkafyrirtækjanna, sem reka mikilvæga innviði, hafi verið með þeim hætti að vart væri rétt að þau væru einkarekin. Starfshópurinn tekur enga afstöðu til þess. Athugun starfshópsins beinist, sem fyrr er gerð grein fyrir, ekki að einkaaðilum og umrædd fyrirtæki höfðu ekki aðkomu að gerð skýrslunnar. Starfshópurinn hefur þó verið huginn yfir *lagagrundvelli* þessara mála.

Í svari bæjarstjóra Grindavíkur 1. september 2025 er tekið fram að bæjarfélag verði ekki rekið nema veitukerfi séu í góðri virkni. Þetta eigi einkum við um rafveitu, fráveitu, hitaveitu, vatnsveitu og ljósleiðara auk vegakerfis. Ekki verði annað sagt en að stjórnvald hafi verið meðvituð um mikilvægi þessara lykil innviða, allt frá upphafi hamfaranna og hefði mikið afrek við unnið við að halda innviðmiðum starfhæfum og þrátt fyrir endurtekin eldgos of aflögun á jarðvegi. Eftir því sem liðið hafi á náttúrhamfarirnar hafi í ákveðnum tilvikum reynst erfiðara að fá ákvarðanir um útgjöld til viðgerða, einkum ætti það við um viðhald á rafstrengjum frá Svartsengi til Grindavíkur. Staðan í dag væri þó að verða nokkuð

ásættanleg og hvað varðar raforkuöryggi í Grindavík, því nú stefni í að raforkuþörf bæjarins verði mætt með tvítengingu til Svartsengis. Grindavíkurbær og fleiri hafi engu að síður bent á að brýnt væri að koma að hringtengingu milli raforkuverkanna í Svartsengi og á Reykjanesi, með tengipunkti í eða við Grindavík. Hér mætti hafa í huga að ef raforka væri ekki tryggð væri veruleg hættu á að fyrirtæki flytji starfsemi sína frá Grindavík.

Síðan segir í svarinu að gagnvart dreifiaðilum raforku og hitaveitu, HS Veitum, hafi komið upp álitaefni varðandi túlkun á skyldum orkufyrirtækja, váttryggingavernd þeirra vegna endurtekinna náttúruhamfara og aðkomu ríkisins til þess að ábyrgjast kostnað vegna endurtekinna viðgerða á innviðmiðum sem Náttúruhamfaratrygging myndi væntanlega aðeins bæta tjón á í eitt skipti, ef talið væri um sama váttryggingaþætur að ræða. Í umsögn HS Veitna um frumvarp til almannavarna og í fleiri erindum til stjórnvalda hafi fyrirtækið bent á að hugsanlegar brotalamir á löggjöf hvað varðar slík álitamál.

Starfshópurinn óskaði, í bréfi 27. júní 2025, eftir afstöðu ríkislögreglustjóra til þess hvort þörf væri á lagabreytingum þar sem skyldur einkafyrirtækja sem annast mikilvæga innviði, s.s. heitt og kalt vatn og rafmagn, í neyðarástandi þyrftu að vera skýrari sem og þá hvaða kostnaður og aðgerðir falli á almannavarnir (ríkið) annars vegar og fyrirtækin hins vegar í neyðarástandi. Einnig varðandi skyldur fyrirtækja til að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana. Væri þá haft í huga þegar t.d. rof yrði á heitavatnslögn eða rafmagnsstrengur lægi niðri sem og hver greiði kostnað vegna vararafals sem notaður sé til að koma á rafmagni sem einkafyrirtæki nýta í atvinnustarfsemi sinni í Grindavík. Í þessu sambandi væri óskað eftir að tekin verði dæmi um tilvik þar sem heppilegra hefði verið að slíkar lagareglur lægju skýrt fyrir, s.s. þar sem ríkið bæri kostnað við vararafal en ekki einkafyrirtæki og fyrirtæki hafi ekki unnið verk fyrr en það lægi fyrir hver myndi greiða kostnaðinn og þá ríkið. Enn fremur dæmi um að fyrirtæki hafi t.d. neitað að vinna að viðgerð heitavatnslagnar eftir eigin mati á áhættu en ekki mati almannavarna eða lögreglustjóra.

Í svari almannavarnadeild ríkislögreglustjóra segir að hún telji þörf á skýru regluverki þessu tengd.

Starfshópurinn **tekur undir** með almannavarnadeild ríkislögreglustjóra að þörf sé á skýru regluverki um skyldur einkarekinna orku- og veitufyrirtækja til að bregðast við í almannavarnaástandi, þ. á m. að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana sem og hverjum beri að greiða kostnaðinn.

Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að *skoðað verði hvort tilefni sé til að tryggja betur í lögum þá samfélagslegu ábyrgð sem einkarekin orku- og veitufyrirtæki bera þegar hættuástand varir* en þau reka mikilvæga innviði fyrir samfélagið. Unnt væri að kveða á um slíka skyldu í þeim lögum sem gilda um starfsemi einstakra aðila eða setja hamfaralög, eins konar neyðarlög, sem mæla fyrir um skyldur þeirra við slíkar aðstæður. Í slíkum lögum væri t.d. unnt að mæla fyrir um áfallapol stórra fyrirtækja eða fyrirtækja sem reka samfélagslega mikilvæga innviði og skyldu þeirra til að gera viðbragðsáætlanir o.fl.

23.6 Almennt um hlutverk ríkislögreglustjóra og almannavarnalög

Í núgildandi almannavarnalögum er ekki að finna ákvæði um hlutverk almannavarnadeildar í tengslum við verðmætabjörgun t.d. mikilvægra innviða, s.s. rafmagn og heitt og kalt vatn. Aftur á móti virðist almannavarnadeild hafa fengið ýmis verkefni í fangið sem varð að vinna og brýnt var að gera hratt. Ekki hafi alltaf legið fyrir hver ætti að bera kostnaðinn en eðli ástandsins hafi verið slíkt að ekki hafi verið forsvaranlegt að bíða eftir niðurstöðu um það í öllum tilfellum. Fyrir utan markmiðsákvæði almannavarnalaga, sem er ekki viðhlítandi lagastoð ein og sér, kann að vera að slík verk hafi verið unnin á grundvelli neyðarréttar. Þá setti fjármálaráðherra fram beiðni um dómkvaðningu matsmanna þar sem byggt var á óbeðnum erindisrekstri en hún var dregin til baka.

Í tengslum við framangreint og það sem kemur fram í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 40/2024 um framkvæmdanefnd vegna jarðhræringanna í Grindavíkurbæ, þar sem rakið er að almannavarnadeild hafi þurft að sinna ýmsum verkum, telur starfshópurinn rétt að koma þeirri **ábendingu** á framfæri að *kannað verði hvort tilefni sé til að fjalla á ítarlegri hátt um hlutverk ríkislögreglustjóra í almannavarnalögum, þ. á m. í tengslum við verðmætabjörgun og varnaraðgerðir tengdar mikilvægum innviðum, í ljósi reynslunnar af atburðunum á Reykjanesskaga.*

Þá kann að vera **tilefni** til að meta *hvort ástæða sé til að færa í lög heimildir um fjármögnun verkefna* svo að þær liggi skýrar fyrir, þ. á m. hver taki hvaða ákvörðun sem ber að fjármagna og hvort það lögregluembætti sem fer með ákveðin verkefni hafi sjálfstæðar fjárheimildir til að sinna þeim.

Að endingu kann að vera **tilefni** til að meta *hvort tilefni sé til að hafa hamfarasjóð*, sbr. t.d. skýrslu starfshóps 2016 um stofnun hamfarasjóðs.

23.7 Samantekt ábendinga

Samantekið eru ábendingar starfshópsins o.fl. í þessum kafla eftirfarandi.

23.1.Í upphafi **tekur** starfshópurinn **undir** með bæjarstjóra Grindavíkur að *mikið afrek hafi verið unnið við að halda innviðum starfhæfum í gegnum allan atburðarásina. Var það mikið þrekvirki.*

23.2.Starfshópurinn **telur** að *pípara- og rafvirkjasveitin* sem fóru í bæinn til að forða húsum frá tjóni hafi verið einstaklega vel heppnaðar aðgerðir þótt ákveðins samskiptaleysis kunni að hafa gætt í byrjun. Þeir aðilar sem komu að verkunum fyrir hönd almannavarnayfirvalda og pípararnir og rafvirkjarnir *unnu sannkallað þrekvirki*. Starfshópurinn **telur** það *til eftirbreytni að vinnuhópar hafi verið myndaðir um verk sveitarinnar og hraunkælingu.*

23.3.Starfshópurinn dregur ekki í efa að undanþáguheimild c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup hafi átt við í mörgum tilvikum. Þá eru þau sjónarmið sem gerð er grein fyrir um verkaup á hættustund skiljanleg. Starfshópurinn **bendir** þó á að við þessar aðstæður kann að skapast sú aðstaða að ákveðnir verktakar eiga greiðari aðgang að borðinu en aðrir, sem þó kunna að vera jafn hæfir til verksins. Vegna þess og að um þrönga undantekningarreglu er að ræða skiptir máli að henni sé ekki beitt nema þegar skilyrði hennar eru uppfyllt. Starfshópurinn er ekki stöðu til að meta hvort skilyrði hennar hafi verið uppfyllt í öllum þeim tilvikum sem henni var beitt en um var að ræða langt tímabil og fjölbreytt verk. Starfshópurinn kemur aðeins þeirri **ábendingu** á framfæri að *hugað verði að því í framtíðinni hvort skilyrði undantekningarinnar eigi við í öllum tilfellum.*

23.4.Starfshópurinn lætur við það sitja að koma þeirri **ábendingu** á framfæri að þegar undantekningarheimild c-liðar 1. mgr. 39. gr. laga um opinber innkaup er beitt og samningur er yfir viðmiðunarfjárhæðum 4. mgr. 23. gr. *gerir f-liður 1. mgr. 96. gr. ráð fyrir að samin sé skýrsla þar sem rökstutt er að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt.*

23.5.Starfshópurinn telur **ekki tilefni** til að skoða nánar hvaða aðili hafi tekið ákvörðun um ráða verktaka og heimila útgjöld vegna þeirra m.a. í ljósi skoðunar ríkisendurskoðunar á ákveðnum atriðum.

23.6.Starfshópurinn **tekur undir** með almannavarnadeild ríkislögreglustjóra að þörf sé skýru regluverki um skyldur einkarekinna orku- og veitufyrirtækja til að bregðast við í almannavarnaástandi, þ. á m. til að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana sem og hverjum beri að greiða kostnaðinn. Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að skoðað verði hvort tilefni sé til að tryggja betur í lögum þá samfélagslegu ábyrgð sem einkarekin orku- og veitufyrirtæki bera þegar hættuástand varir en þau reka mikilvæga innviði fyrir samfélagið. Unnt væri að kveða á um slíka skyldu í þeim lögum sem gilda um starfsemi einstakra aðila eða setja hamfaralög, eins konar neyðarlög, sem mælir fyrir um skyldur þeirra við slíkar aðstæður. Í slíkum lögum væri t.d. unnt að mæla fyrir um áfallapol stórra fyrirtækja eða fyrirtækja sem reka samfélagslega mikilvæga innviði og skyldu þeirra til að gera viðbragðsáætlanir o.fl.

23.7.Starfshópurinn kemur þeirri **ábendingu** á framfæri að kannað verði hvort tilefni sé til að fjalla á ítarlegri hátt um hlutverk ríkislögreglustjóra í almannavarnalögum, þ. á m. í tengslum við verðmætabjörgun og varnaraðgerðir tengdar mikilvægum innviðum, í ljósi reynslunnar af atburðunum á Reykjanesskaga en núgildandi almannavarnalög fjalla ekki um það hlutverk.

23.8.Þá kann að vera **tilefni** til að meta hvort ástæða sé til að færa í lög heimildir um fjármögnun verkefna svo að þær liggi skýrar fyrir, þ. á m. hver taki hvaða ákvörðun sem ber að fjármagna og hvort það lögregluembætti sem fer með verkefni hafi sjálfstæðar fjárheimildir til að sinna þeim.

23.9.Að endingu kann að vera **tilefni** til að meta hvort tilefni sé til að hafa hamfarasjóð, sbr. t.d. skýrslu starfshóps 2016 um stofnun hamfarasjóðs.

24. Almennar hugleiðingar undir lokinn

Skýrslan fjallar um mörg ólík atriði sem erfitt er að draga saman á einfaldan hátt. Í mörgum köflum er í lokinn að finna *samantekt ábendinga og niðurstaðna*. Vísast til þeirra undirkafla fyrir samantekt. Þess í stað verður aðeins vikið að nokkrum almennum hugleiðingum í lokinn.

Að frátöldu banasýsinu 10. janúar 2024 og ákveðnum annmörkum og hnökrum, sem gerð er grein fyrir í köflunum hér á undan, er það mat starfshópsins að heilt yfir hafi almannavarnaviðbragðið *gengið vel*.

Þeir aðilar sem komu að almannavarnaviðbragðinu *unnu sannarlega mikið þrekvirki*. Þeir stóðu vaktina í langan tíma og voru oft fáliðuð. Þeir sýndu elju, seiglu og hugvitssemi, lipurð og sveigjanleika. Ekki hefur orðið var við annað en að allir hafi verið boðnir og búnir að leggja hönd á plóg. Hafa verður í huga að í þessu stærsta almannavarnaviðbragði Íslandssögunnar við náttúruhamförum, mögulega utan Vestmannaeyjagossins, reyndi á almannavarnakerfið með hætti sem hafði ekki gert áður. Um var að ræða langvarandi atburðrás þar sem gaus margsinnis. Sú atburðarás stendur enn yfir. Ekki væri viðeigandi að skrifa skýrslu um almannavarnaviðbragðið án þess að almennt *hrósa* þeim sem komu að því og *viðurkenna* að á heildina hafi vel til tekist. Það er þessum aðilum að *þakka* að ekki fór verr, eftir atvikum mun verr, en reyndin varð. Um þetta má nánar segja.

Í ljósi þeirrar umfangsmiklu og fordæmalausú atburðarásar sem hér hefur verið til skoðunar telur starfshópurinn sérstakt tilefni til að draga fram og undirstrika eftirfarandi. Viðbrögð við jarðhræringunum á Reykjanesskaga fólu í sér eitt stærsta og flóknasta almannavarnaverkefni sem íslenskt samfélag hefur staðið frammi fyrir á síðari tímum, þar sem reyndi á samhæfingu, úthald og faglega getu viðbragðsaðila við síbreytilegar og krefjandi aðstæður.

Starfshópurinn leggur áherslu á að viðbragðsaðilar sinntu störfum sínum af mikilli ábyrgð og fagmennsku á löngu tímabili þar sem álag var viðvarandi og verkefnin fjölbreytt. Um var að ræða aðstæður sem kölluðu á stöðuga viðveru, skjótar ákvarðanir og sífellda aðlögun að nýjum upplýsingum og breyttum forsendum. Í því samhengi er ljóst að þau sem komu að viðbrögðunum unnu oft við mikla óvissu og undir verulegu álagi, en héldu áfram störfum sínum í þágu almennings af mikilli elju.

Starf viðbragðsaðila einkenndist af óeigingirni og ósérhlífni. Viðbragðsaðilar lögðu á sig verulegt álag, bæði líkamlegt og andlegt, og sinntu verkefnum sínum af þolinmæði, úthaldi og sveigjanleika. Viðbragðsaðilar þurftu að bregðast við og hrærast í margs konar hættulegum aðstæðum samhliða því að taka ákvarðanir sem höfðu víðtæk áhrif á líf og afkomu fjölda fólks. Slíkt kallar á faglegt mat, ábyrgð og siðferðilegt þrek, sem að mati starfshópsins birtist skýrt í störfum þeirra sem komu að viðbrögðunum.

Sérstaklega ber að horfa til þeirra lykilstofnana og embætta sem báru meginábyrgð á stýringu og framkvæmd viðbragða. Embætti ríkislögreglustjóra gegndi þar veigamiklu hlutverki, m.a. í samhæfingu aðgerða og yfirsýn yfir stöðu mála á landsvísu. Almannaþingadeild embættisins hafði lykilhlutverk í því að tryggja samfellu í viðbrögðum, miðlun upplýsinga og faglega leiðsögn við ákvarðanatöku. Þá var hlutverk lögreglustjórans á Suðurnesjum og embættis hans á vettvangi afar mikilvægt, bæði við framkvæmd aðgerða og í samskiptum við íbúa og aðra hagaðila.

Auk framangreindra aðila komu fjölmargir aðrir viðbragðsaðilar að verkefninu, hver með sínum hætti og á sínum vettvangi, og lögðu allir sitt af mörkum til að tryggja öryggi, þjónustu og stuðning við íbúa á áhrifasvæðinu. Samstarf þessara aðila var umfangsmikið og krafðist mikillar samhæfingar, þar sem hver og einn gegndi mikilvægu hlutverki í heildarmyndinni.

Starfshópurinn telur rétt að undirstrika að framlag viðbragðsaðila verður ekki metið til fjár. Um var að ræða starf sem byggði á sterkri samfélagslegri ábyrgð, skyldurækni og fagmennsku, þar sem markmiðið var ávallt að vernda líf og heilsu fólks og draga úr afleiðingum þeirra náttúruhamfara sem yfir stóðu. Slíkt framlag er ómetanlegt og hefur haft afgerandi áhrif á það hvernig tekist var á við þær aðstæður sem upp komu.

Að mati starfshópsins er mikilvægt að þessi þáttur fái skýra viðurkenningu. Þótt skýrslan fjalli jafnframt um ábendingar og tækifæri til úrbóta, breytir það ekki þeirri staðreynd að viðbragðsaðilar sýndu í verki mikla fagmennsku og þrautseigju við erfiðar aðstæður. Það er mat starfshópsins að án þessa framlags hefði staðan getað orðið mun alvarlegri.

Með hliðsjón af framangreindu telur starfshópurinn brýnt að færa öllum þeim sem komu að viðbrögðunum sérstakar þakkir fyrir ópreyrtandi störf í þágu ríkis og þjóðar.

Þegar neyðarástand ber að garði myndast stundum togstreitu milli neyðaraðgerða og lagaskyldna. Annars vegar verður að bregðast hratt við til að vernda líf og heilsu manna sem og aðra hagsmuni. Hins vegar er til ýmis lög og huga verður að mannréttindum. Finna verður jafnvægi milli þess. Í skýrslunni hefur starfshópurinn vakið athygli á sumum lagareglum sem greina þarf hvort eigi við sem og gæta þarf að. Að sjálfsögðu þarf að forgangsraða að bjarga mannlífum og heilsu manna og tekur beiting lagareglanna mið af því. Þrátt fyrir það eiga ákveðnar lagareglur við sem ber að virða að teknu tilliti til neyðarréttarsjónarmiða.

Eins hefur starfshópurinn almennt lagt áherslu á að skrá og varðveita helstu gögn og upplýsingar svo þau liggi fyrir. Er það mikilvægt af mörgum ástæðum sem raktar eru í skýrslunni, m.a. af öryggisástæðum.

Þá áréttar starfshópurinn tvennt. Annars vegar mikilvægi áhættumata í vá fyrir ákvarðanatöku og að þau séu aðgengileg borgurunum. Hins vegar að fundnar verði leiðir til að upplýsingagjöf til borgaranna nái til þeirra með skilvirkum hætti.

Stöðunni er ágætlega lýst í bréfi sviðsstjóra almannavarnasviðs til ríkisendurskoðunar 20. júní 2025 þar sem segir:

„Það er mat undirritaðs að hér sé um fordæmalausan atburð í lýðveldissögunni. Því ræður einna helst sú staðreynd að áhrifasvæðið er umfangsmikið og neikvæð áhrif bæði bein og óbein margvísleg og flókin. Það er óneitanlega erfið staða fyrir íbúa, sveitarfélagið, viðbragðsaðila og fyrirtækjaeigendur að standa frammi fyrir síendurteknum eldgosum á mjög svipuðum stað í mörg ár rétt við bæjarmörk Grindavíkur. Það er einnig mat undirritaðs að íslenskt samfélag muni á margvíslegan hátt standa frammi fyrir ýmskonar miserfiðum áskorunum eftir að þessum atburði lýkur og goslokum verður lýst yfir á Sundhnjúkagígaraðinni. Endurreisn samfélagsins í Grindavík og nágrenni mun taka langan tíma og bæði fyrir séðar og ófyrir séðar áskoranir sem tengjast sálrænum og félagslegum áhrifum þessa atburðar munu taka mörg ár jafnvel áratugi að koma fram. Einnig er langtímaóvissa með áframhald jarðhræringanna mikil. Hlé getur orðið í ár eða áratugi en svo skyndilega skolið á aftur með stórum jarðskjálfum, kvikuhlaupum og eldgosum.“

Að endingu bendir starfshópurinn á mikilvægi þess að lykilstofnanir, á borð við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og Veðurstofuna, séu nægjanlega fjármagnaðir. Hið sama á við um embætti á borð við embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum sem hefur þurft að standa vaktina svo árum skiptir og takast á við fjölmargar og langvarandi áskoranir ofan á öll önnur mikilvæg verkefni þess embættis. Sinnstu starfsmenn þessara embætta verkefninu að festu og elju og sýndu mikla seiglu í gegnum þessa atburði.

Starfshópurinn er meðvitaður um að fjöldi starfsmanna kann að blása út og dragast saman eftir því hvað ástandið og viðbragðið kallar á. Hafa verður samt í huga að t.d. almannavarnadeild þarf að sinna mörgum verkefnum en meðal þeirra eru fyrirbyggjandi ráðstafanir sem ekki gefst tími til að vinna á hættustund. Líkur eru á því að kostnaður við að fara í fyrirbyggjandi aðgerðir og skipuleggja og undirbúa neyðarástand vel geti sparað fjármuni miðað við þá sem tapast raungerist neyðarástand sem veldur gífurlegu tjóni sem hefði verið unnt að koma í veg fyrir með fyrirbyggjandi ráðstöfun. Þá er það að ótöldum þeim ómetanlegu mannlífum sem kunna að bjargast við það. Hið sama á við um nauðsynlega þekkingu og búnað Veðurstofunnar til að vakta og vara við náttúruvá og áframhaldandi getu embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum til að takast á við áskoranir og verkefni vegna jarðhræringanna á Reykjanesskaga. Ekki er hægt að líta á almannavarnir sem aukabúgrein í landi náttúruvár og í heimi þar sem margs konar hættur ógna lífi, heilsu og öðrum hagsmunum borgaranna.