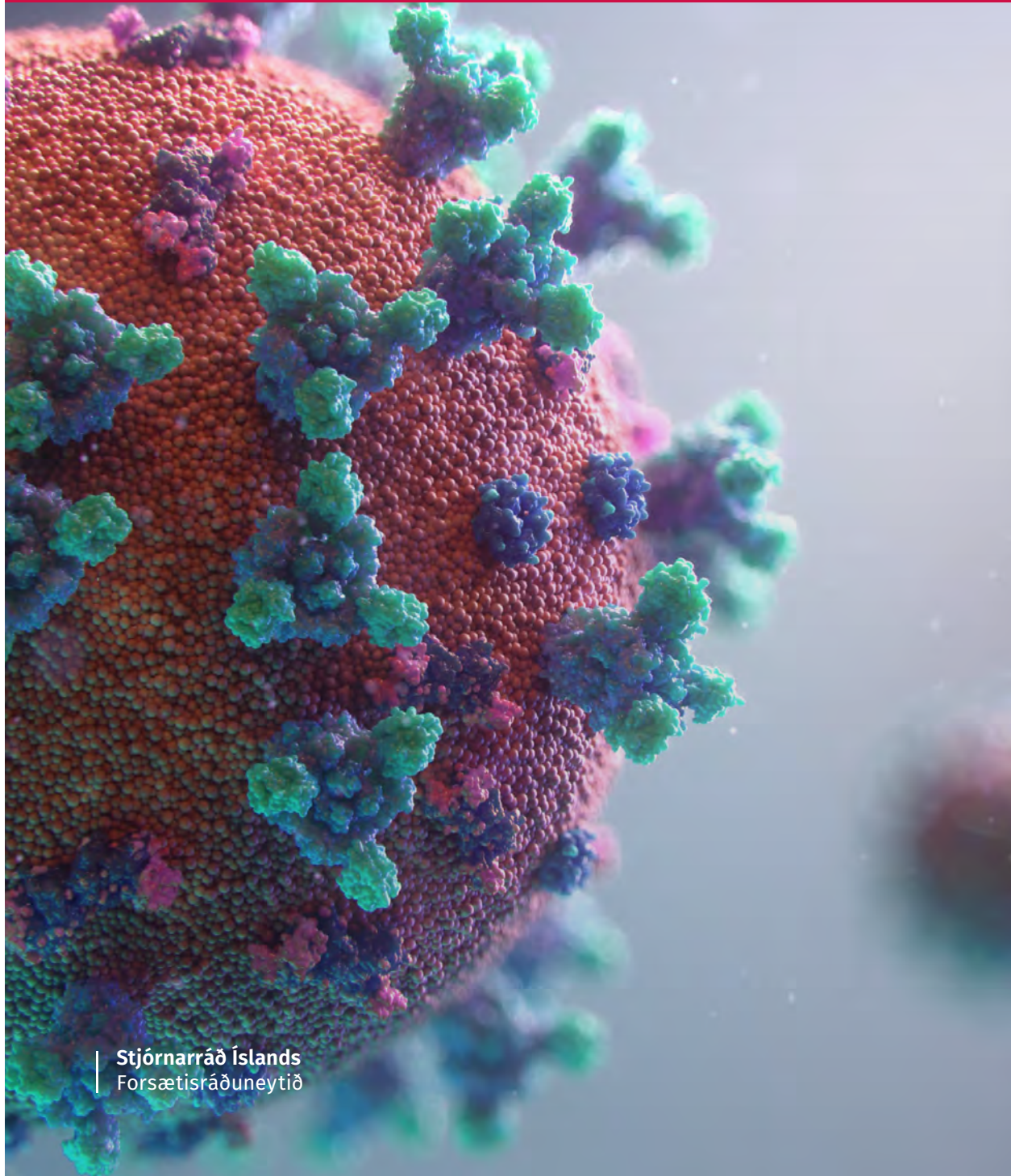


Október 2022



Áfallastjórnun stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum

Skýrsla nefndar sem skipuð var til að greina áfalla-
stjórnun íslenskra stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum



Stjórnarráð Íslands
Forsætisráðuneytið

Forsætisráðuneytið

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg – 101 Reykjavík

545 8400 | for@for.is

Október 2022

ISBN: 978-9935-482-35-8

Höfundar skýrslunnar

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, formaður

Guðný Björk Eydal

Trausti Fannar Valsson

© 2022 – Ásthildur Elva Bernharðsdóttir,
Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson

Formáli

Nefnd sem falið var að greina áfallastjórnun stjórnvalda vegna faraldursins af völdum Covid-19 var skipuð af forsætisráðherra 2. september 2021. Hjálögð er skýrsla nefndarinnar.

Samantekt um efni skýrslunnar kemur fram í 55. kafla hennar og ábendingar nefndarinnar um möguleg úrlausnarefni og úrbætur koma fram í kafla 56.

Skýrslan er unnin á grundvelli sértækrar aðferðafræði sem viðurkennt er að nota við greiningu á áfallstjórnun, eins og nánar er lýst í kafla 6 í skýrslunni. Með vísan til þess er mikilvægt að horfa á þessa skýrslu sem þátt í undirbúningi fyrir næstu áföll, og að efni hennar verði notað sem greining og efniviður í lagabreytingar, umfjöllun innan stjórnkerfisins, áhættugreiningar og viðbragðsáætlanir, frekar en dóm um árangur af einstökum aðgerðum.

Í skipunarbréfi kom fram að greiningunni skyldi skilað 1. mars 2022. Í kjölfar þess að opinberum sóttvarnaráðstöfunum var aflétt frá og með 25. febrúar 2022 var ákveðið að greining nefndarinnar skyldi ná til þeirrar dagsetningar. Um leið var ljóst að vinna nefndarinnar myndi taka lengri tíma en upphaflega var áætlað.

Vegna umfangs verkefnisins hefur vinna nefndarmanna skipst umtalsvert upp. Er verkaskipting nefndarinnar nánar útlístuð í kafla 3.12 í skýrslunni. Eins og þar kemur fram hefur Ásthildur Elva ritað VI. hluta, Guðný Björk IV. og V. hluta og Trausti Fannar II. hluta. Guðný Björk hefur jafnframt stýrt úrvinnslu tölfræðilegra gagna sem fram koma í I. og VI. hluta. Þá hafa nefndarmenn allir lagt af mörkum við ritun III. hluta, en ákvarðanir um aðferð við uppbyggingu hans og helstu efnislegu lýsingar sem þar birtast hefur Ásthildur unnið. Nefndarmenn hafa unnið saman textann í fyrstu köflum skýrslunnar (I. hluta) og í lokaköflum skýrslunnar (VII. hluta). Ákvarðanir um það hvaða gagna skyldi afla og um greiningu þeirra byggjast á hinni sértæku aðferðafræði sem vinna nefndarinnar grundvallaðist á.

Reykjavík þann 14. október 2022

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, formaður

Guðný Björk Eydal

Trausti Fannar Valsson

Efnisyfirlit

I. Inngangur	15
1. Frelsi, líf og heilsa	16
2. Uppbygging skýrslunnar	21
3. Um vinnu nefndarinnar	23
3.1. Skipun nefndarinnar	23
3.2. Erindisbréf nefndarinnar	24
3.3. Lagarammi um störf nefndarinnar	25
3.4. Sjálfstæði nefndarinnar	25
3.5. Greiningin byggist að meginstefnu á aðferðum áfallastjórnunar	26
3.6. Greiningin er afmörkuð við stjórnvöld	26
3.7. Tímamörk greiningarinnar	28
3.8. Aðgangur nefndarinnar að gögnum	28
3.9. Viðtöl sem nefndin tók	29
3.10. Þagnarskylda nefndarmanna	29
3.11. Aðgangur almennings að gögnum sem greiningarnefndin hefur nýtt og búið til	29
3.12. Verkaskipting innan nefndarinnar	30
3.13. Heimildir	30
4. Samfélagsleg áföll	32
5. Áfallastjórnun og rannsóknir á henni hérlendis	34
6. Rannsóknaraðferð Crismart og notkun hennar í skýrslunni	36
II. Hlutverk stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum	38
7. Afmörkun og hugtök	39
7.1. Afmörkun á efnistöfum í II. hluta skýrslunnar	39
7.2. Hugtakið stjórnvald	39
7.3. Stjórnkerfi stjórnvalda ríkisins; stigveldi og ráðherrastjórnsýsla20	41
7.4. Frumkvæðisskylda stjórnsýslunnar	42
7.5. Sveitarstjórnarstigið	44
8. Sóttvarnalög og sóttvarnakerfi	45
8.1. Inngangur	45
8.2. Saga sóttvarnalöggjafar á Íslandi	45
8.3. Skráningar og tilkynningar smitsjúkdóma	46
8.4. Hlutverk og staða sóttvarnalæknis	46
8.5. Opinberar sóttvarnaráðstafanir	48

8.5.1. Ákvörðun um opinberar sóttvarnaráðstafanir; um hlutverk sóttvarnalæknis og ráðherra	48
8.5.2. Tegundir opinberra sóttvarnaráðstafana	49
8.6. Virkjun sóttvarnakerfisins	50
8.7. Beiting opinberra sóttvarnaráðstafana í Covid-19 faraldrinum; nánari lýsing að aftan	51
9. Lög um almannavarnir og almannavarnakerfið	53
9.1. Viðbrögð í almannavarnaástandi	53
9.2. Undirbúningur almannavarnaviðbragða; gangverk almannavarnalaganna	55
9.3. Yfirlit yfir aðila sem fara með framkvæmd laga um almannavarnir	57
9.4. Nánar um yfirstjórn almannavarnaáðgerða og samspil við sviðsábyrgðarreglu	60
9.4.1. Ákvörðun um að virkja viðbúnað; almannavarnastigin	60
9.4.2. Yfirstjórnun almannavarnaáðgerða	61
9.4.3. Sviðsábyrgðarreglan	62
9.4.4. Samspil yfirstjórnar almannavarnaáðgerða og sviðsábyrgðarreglu	62
9.5. Hverjir eru viðbragðsaðilar almannavarna?	65
9.6. Skyldur viðbragðsaðila almannavarna	67
9.6.1. Almenn atriði	67
9.6.2. Skylda eða réttur viðbragðsaðila til að manna samhæfingarstöð eða aðgerðastjórn?	67
9.7. Um skylduna til að gera viðbragðsáætlun	69
10. Samhæfing sóttvarna- og almannavarnakerfisins	71
10.1. Inngangur	71
10.2. Saga almannavarnalöggjafarinnar	72
10.3. Ný lög um almannavarnir 2008 mæla fyrir um samhæfingu við áætlanir um sóttvarnir	74
10.4. Aðdragandinn að samhæfingu kerfanna	75
11. Viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs	79
11.1. Gildandi viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs	79
11.2. Umfjöllun í landsáætluninni um stjórnkerfi almannavarna vegna heimsfaraldurs	79
11.3. Umfjöllun í landsáætluninni um upplýsingamiðlun	81
11.4. Um starfssvæði og sóttvarnasvæði skv. áætluninni	81
11.5. Um áhættumat og regluleg uppfærsla þess	82
11.6. Hverjir eru viðbragðsaðilar samkvæmt áætluninni?	82
11.7. Tilkynningar um virkjun landsáætlunarinnar	84
11.8. Mönnun samhæfingar- og stjórnstöðvar og mönnun aðgerðastjórna í héraði	85
12. Hlutverk ríkislögreglustjóra	87

13. Hlutverk samhæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna og stýrihóps	90
13.1. Samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna	90
13.2. Stýrihópur samkvæmt landsáætlun heimsfaraldurs og þríeykið	91
13.3. Yfirlit yfir almannavarnastig samkvæmt viðbragðsáætlun heimsfaraldurs í Covid-19 faraldrinum	93
14. Hlutverk lögreglustjóra og aðgerðastjórnir í héraði	97
14.1. Lögreglustjóraembættin	97
14.2. Almennt um aðgerðastjórn í héraði	98
14.3. Einstakar aðgerðastjórnir	99
14.3.1. Aðgerðastjórn á höfuðborgarsvæðinu	99
14.3.2. Aðgerðastjórn á Vesturlandi	100
14.3.3. Aðgerðastjórn á Vestfjörðum	100
14.3.4. Aðgerðastjórn á Norðurlandi vestra	101
14.3.5. Aðgerðastjórn á Norðurlandi eystra	101
14.3.6. Aðgerðastjórn á Austurlandi	102
14.3.7. Aðgerðastjórn á Suðurlandi	104
14.3.8. Aðgerðastjórn í Vestmannaeyjum	104
14.3.9. Aðgerðastjórn á Suðurnesjum	105
15. Almannavarnanefndir og hlutverk þeirra	107
15.1. Kjör almannavarnanefnda	107
15.2. Almennt um hlutverk almannavarnanefnda	108
15.3. Verkefnaskipting á milli almannavarnanefndar og aðgerðastjórnar	110
15.4. Innra starfsskipulag almannavarnanefnda og heimild til að setja á fót undirnefndir	111
15.5. Dæmi; tvær almannavarnanefndir í Covid-19 faraldrinum	112
15.5.1. Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins	112
15.5.2. Almannavarnanefnd Austurlands	116
16. Ríkisstjórnin og samhæfing ráðuneyta	120
16.1. Inngangur	120
16.2. Samhæfing þvert á ráðherra og ráðuneyti	121
16.3. Fundir ríkisstjórnarinnar	123
16.4. Fundir ráðherranefnda	124
16.4.1. Inngangur	124
16.4.2. Ráðherranefnd um ríkisfjármál	124
16.4.3. Ráðherranefnd um efnahagsmál	125
16.4.4. Ráðherranefnd um samræmingu mála	126

16.4.5. Ráðherranefnd um jafnréttismál	127
16.5. Yfirlit yfir helstu stýri-, aðgerða- og undirbúningshópa sem kynntir voru í ríkisstjórn	128
16.5.1. Inngangur	128
16.5.2. Stýrihópur um landsáætlun heimsfaraldurs	128
16.5.3. Stýrihópur ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð við Covid-19	128
16.5.4. Undirhópur stýrihóps ráðuneytisstjóra, um hagræna greiningu – Hagræni hópurinn	129
16.5.5. Viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa	129
16.5.6. Samhæfingarhópur um mennta- og atvinnuúrræði námsmanna	130
16.5.7. Undirhópur stýrihóps ráðuneytisstjóra, um félagsleg áhrif Covid-19 – Félagshópurinn	130
16.5.8. Verkefnahópur ríkislögreglustjóra um útfærslu á ferðatakmarkunum	131
16.5.9. Stýrihópur ráðuneytisstjóra um afléttingu ferðatakmarkana – landamærahópurinn	132
16.5.10. Verkefnisstjórn um ferðatakmarkanir vegna Covid-19	133
16.5.11. Verkefnahópur um stafræna ferðagjöf	134
16.5.12. Teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála	134
16.5.13. Samhæfingarteymi um ferðatakmarkanir vegna Covid-19	134
16.5.14. Vinnuhópur um framkvæmd Covid-19 bólusetningar	135
16.5.15. Viðbragðsteymi forsætisráðuneytisins vegna Covid-19; Covid-teymið	136
16.5.16. Covid-19 tengiliðanet Stjórnarráðsins til undirbúnings ráðherranefndarfundu	136
16.5.17. Greiningarhópur ráðuneytisstjóra og sérfræðinga um stöðu ferðaþjónustufyrirtækja	137
16.5.18. Stýrihópur sem vaktar óbein áhrif Covid-19 á lýðheilsu	137
16.5.19. Stýrihópur sem vaktar óbein áhrif Covid-19 á geðheilsu	138
16.5.20. Starfshópur til að semja drög að frumvarpi til laga um breytingu á sóttvarnalögum	138
16.5.21. Starfshópur um stöðu heimilanna vegna áhrifa Covid-19	139
16.5.22. Starfshópur um eftirfylgni efnahagsaðgerða vegna Covid-19	139
16.5.23. Starfshópur um efnahagsleg áhrif valkosta í sóttvarnamálum	139
16.5.24. Starfshópur um Covid-greiningar	140
16.5.25. Starfshópur sem falið er að skrifa drög að nýjum heildarlögum um sóttvarnir	140
16.6. Covid-mál á ríkisstjórnarfundum	140

16.7. Viðbragðsáætlanir fyrir Stjórnarráðið	149
16.8. Hlutverk þjóðaröryggisráðs	150
17. Hlutverk forsætisráðuneytis og forsætisráðherra	152
18. Hlutverk fjármálaráðuneytis og fjármálaráðherra	162
18.1. Almenn lýsing	162
18.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn	163
18.3. Um verkefni og hlutverk fjármálaráðuneytisins	167
19. Hlutverk heilbrigðisráðuneytis og heilbrigðisráðherra	169
19.1. Almenn lýsing	169
19.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn	169
19.3. Beiting opinberra sóttvarnaráðstafana	179
19.3.1. Inngangur	179
19.3.2. Fimm flokkar valdheimilda; tveir aðalflokkar	179
19.3.3. Lagaheimildirnar til að setja reglugerðir	180
19.3.4. Lagaheimildirnar til að taka stjórnvaldsákvarðanir	183
19.3.5. Stjórnvaldsákvarðanir sóttvarnalæknis um sóttkví og einangrun í upphafi faraldursins	184
19.3.6. Reglugerðir sem ráðherra setti um sóttkví, einangrun og sóttvarnaráðstafanir á landamærum	188
19.3.7. Þróun almennra fyrirmæla um einangrun	191
19.3.8. Þróun almennra fyrirmæla um sóttkví vegna samgangs við smitaðan einstakling	192
19.3.9. Þróun almennra fyrirmæla um sóttkví vegna komu til Íslands frá áhættusvæðum	193
19.3.10. Reglugerðir sem ráðherra setti um samkomutakmarkanir	200
19.3.11. Þróun almennra fyrirmæla um samkomutakmarkanir	203
19.3.12. Reglugerðir sem ráðherra setti um takmarkanir á skólasterfi	206
19.3.13. Almenn um undirbúning reglusetningar um sóttvarnaráðstafanir	209
19.3.14. Þanþol lagaheimilda um opinberar sóttvarnaráðstafanir	211
19.3.15. Samspil reglugerða um sóttvarnir við lögbundnar skyldur	216
19.4. Aðrar reglugerðir sem heilbrigðisráðherra setti	217
19.5. Önnur verkefni heilbrigðisráðuneytisins	219
20. Hlutverk dómsmálaráðuneytis og dómsmálaráðherra	220
20.1. Almenn lýsing	220
20.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn	220

20.3. Reglugerðir sem dómsmálaráðherra setti um landamærin og ferðafrelsi	222
20.4. Önnur verkefni dómsmálaráðuneytisins	227
20.4.1. Almenn atriði	227
20.4.2. Samspil reglugerða heilbrigðisráðherra við framkvæmd lögbundinnar stjórn- sýslu í málaflokkum sem stjórnarfarslega heyra undir dómsmálaráðuneyti	228
20.4.3. Sjálfstæðir dómstólar	229
21. Hlutverk utanríkisráðuneytis og utanríkisráðherra	230
21.1. Almenn lýsing	230
21.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn	230
21.3. Borgarþjónusta utanríkisráðuneytisins og önnur verkefni þess	233
22. Hlutverk félagsmálaráðuneytis og félagsmálaráðherra	234
22.1. Almenn lýsing	234
22.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn	235
22.3. Önnur verkefni ráðuneytisins	237
23. Hlutverk menntamálaráðuneytis og menntamálaráðherra	238
23.1. Almenn lýsing	238
23.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn	239
23.3. Um starfshópa og samráðsfundi	242
24. Önnur ráðuneyti og ráðherrar	246
25. Sveitarstjórnarstigið	247
25.1. Inngangur	247
25.2. Almenn um sveitarstjórnarstigið	247
25.3. Hlutverk sveitarfélaga samkvæmt lögum um almannavarnir	249
25.4. Landsáætlunin og Samband íslenskra sveitarfélaga	250
25.5. Tengsl sveitarfélaganna við aðgerðastjórnir í héraði	252
25.6. Samhæfing á viðbrögðum sveitarfélaganna úr mörgum áttum	252
25.7. Samhæfing á milli sveitarfélaga um almannavarnarviðbrögð	255
25.8. Innra stjórnkerfi sveitarfélaganna og almannavarnarviðbrögð	255
26. Hjúkrunarheimilin	257
26.1. Inngangur	257
26.2. Samhæfing aðgerða vegna hjúkrunarheimila	257
26.3. Samkomutakmarkanir og nálægðarreglur á hjúkrunarheimilum	258
26.4. Lagagrundvöllur ákvarðana um heimsóknartakmarkanir	259
27. Málefni sem ráðherrar lögðu fyrir Alþingi vegna Covid-19	261
27.1. Inngangur	261

27.2. Fyrirspurnir þingmanna til ráðherra sem tengjast Covid-19	261
27.3. Frumvörp til laga sem lögð voru fyrir Alþingi og tengjast Covid-19	262
27.4. Beiðnir, skýrslur og álit	267
27.5. Aðgerðapakkar ríkisins um efnahagslegar mótvægisáðgerðir vegna Covid-19	268
28. Niðurlag	271
28.1. Tilgangur II. hluta skýrslunnar	271
28.2. Hugtakið stjórnvald	271
28.3. Samhæfing stjórnvalda; Straumar upplýsinga og samskipta innan stjórnsýslukerfisins	272
28.3.1. Inngangur	272
28.3.2. Meginstraumar	272
28.3.3. Samhæfing á grunni almannavarnakerfisins á landsvísu; Ríkislögreglustjóri og sóttvarnalæknir, samhæfingarstöð, stýrihópur og þríeykið	273
28.3.4. Samhæfing á grunni almannavarnakerfisins í héraði; Aðgerðastjórnir í héraði	274
28.3.5. Samhæfing milli ráðuneyta og ráðherra í Stjórnarráði Íslands	275
28.3.6. Samhæfing ráðuneyta við undirstofnanir um þá málaflokka sem undir þau heyra	275
28.3.7. Sveitarstjórnarstigið	276
28.3.8. Stefnumarkandi ákvarðanir og þáttur Alþingis í þeim	276
28.4. Ábendingar um löggjöf	277
III. Tímalína og helstu tilefni til ákvarðana	278
29. Inngangur	279
30. Atburðarás í aðdraganda fyrstu bylgju og í fyrstu bylgju Covid-19 faraldursins	280
31. Fyrsta bylgja: Mikilvæg tilefni til ákvarðana	284
31.1. Ný kórónaveira orsakar hópsýkingu lungnabólguþilfella í Kína	284
31.2. Kórónaveiran berst með hraði milli heimsálfa	285
31.3. Þörf á að prófa og greina kórónaveiruna	286
31.4. Fyrsta tilfelli af Covid-19 staðfest á Íslandi	286
31.5. Evrópusambandið gefur út reglugerð um bann við útflutningi á lækningavörum	287
31.6. Á að setja samkomubann?	288
31.7. Á að setja ferðatakmarkanir?	290
31.8. Hvernig á að haga skólahaldi?	291
31.9. Hvernig er hægt að aflétta ferðatakmarkunum?	292
31.10. Á að skipa fólki í sóttkví?	293
31.11. Hvernig er hægt að aðstoða Íslendinga erlendis?	293
31.12. Hvernig er hægt að bregðast við félagslegum afleiðingum Covid-19?	294

31.13. Hvernig er hægt að bregðast við efnahagslegum afleiðingum Covid-19?	295
32. Atburðarás í annarri og þriðju bylgju — júlí 2020 til mars 2021	297
33. Mikilvæg tilefni til ákvarðana í annarri og þriðju bylgju faraldurs	301
33.1. Breyta þarf lögum um sóttvarnir	301
33.2. Covid-hópsýking á Landakoti	301
33.3. Þörf á samkomulagi við ESB vegna kaupa á bóludefni	302
34. Atburðarás í fjórðu og fimmtu bylgju — mars 2021 til febrúar 2022	304
35. Tilefni til mikilvægra ákvarðana í fjórðu og fimmtu bylgju	309
35.1. Skylda þarf alla sem koma til landsins í sóttkví í sóttvarnahúsi	309
35.2. Ríkinu stefnt vegna sóttvarnahúss — Skyldudvöl í sóttvarnahúsi á ekki lagastoð	310
35.3 Hvernig á að standa að afléttingu samkomutakmarkana?	311
35.4. Delta-afbrigðið nær fótfestu á Íslandi	311
35.5. Á að bólusetja börn?	312
35.6. Ómíkrón afbrigði veirunnar — smittölur halda áfram að hækka	313
35.7. Hvenær á að aflétta sóttvarnatakmarkunum?	313
IV. Reykjavík: Dæmi um áfallastjórnun í sveitarfélagi – hlutverk og áskoranir	315
36. Inngangur	316
37. Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar	319
37.1. Inngangur	319
37.2. Aðdragandi og fyrstu takmarkanir á skólastarfi 13. mars 2020	319
37.3. Skipulag neyðarstjórnunar skóla- og frístundasviðs	324
37.4. Áhrif Covid-19 á starf leik- og grunnskóla í Reykjavík	326
37.5. Hlutverk SFS varðandi rakningar	331
37.6. Viðkvæmir hópar	331
37.7. Skólastarfið á tímum Covid	333
38. Velferðarsvið	336
38.1 Inngangur	336
38.2 Velferðarsvið: Fyrstu viðbrögð vegna Covid	339
38.2.1 Viðbrögð velferðarsviðs í fyrstu bylgju Covid-19 faraldursins	339
38.2.2 Önnur og þriðja bylgja	346
38.2.3 Covid-19 árið 2022 og viðbrögð velferðarsviðs	350
38.3 Samstarf og samþætting viðbragða	351
38.4 Mannauður	353
V. Samfélagslegar afleiðingar faraldursins	356
39. Inngangur	357

40. Aðgerðir til að draga úr samfélagslegum áhrifum	359
40.1. Inngangur	359
40.2. Vor 2020: Skjót viðbrögð, samstarfsyfirlýsing og teymi stofnað	359
40.3. Viðbragðsteymi um þjónustu viðkvæmra hópa og aðgerðir á starfstíma þess mars til apríl 2020	361
40.4. Sumar 2020: Teymi um atvinnu- og félagsmál	367
40.5. Hausti 2020: Aftur í viðbragðsstöðu	370
40.6. Aðgerðir 2021: Uppbyggingarteymið starfar áfram	376
40.7. Vor og sumar 2021: Órofin þjónusta í kjölfar afléttinga	377
40.8. Veturinn 2021-2022: Aukning smita og aðrar áskoranir	378
40.9. Sumar 2022: Langtímaviðbrögð og stuðningur við viðkvæma hópa	380
41. Missir og sorg á meðan faraldrinum stóð	382
42. Heimilisofbeldi og nauðgunarbrot: Aðgerðir og viðnám	384
43. Barnavernd	395
44. Börn í faraldri	401
45. Samfélagsleg áhrif faraldurs á fullorðin	410
45.1. Áhrif stöðu fólks fyrir faraldur	410
45.2. Ungt fólk	410
45.3. Samfélagsleg áhrif faraldurs á fullorðinn	412
45.4. Vinnuafli og áskoranir vinnumarkaðarins	417
46. Samfélagsleg áhrif: Niðurstöður	422
VI. Áfallastjórnun stjórnvalda – þemagreining	426
47. Inngangur	427
48. Skilgreining áfalls	428
49. Áhætta og áhættuminnkandi aðgerðir	431
49.1. Áhætta og áhættustjórnun	431
49.2. Covid-19 sjúkdómsógnin	431
49.3. Viðbragðsáætlanir	432
49.4. Viðbragðsáætlanir sveitarfélaga	433
49.5. Annar viðbúnaður	434
49.6. Skynjun fólks og áhyggjur inn í mat á áhættu	435
49.7. Að gera gott kerfi betra	437
50. Ákvarðanatöku: forysta og samvinna	438
50.1. Víðtæk samvinna	438
50.2. Samstarf við einkafyrirtæki og sjálfboðaliða	439

50.2.1. Aðkoma Íslenskrar erfðagreiningar	439
50.2.2. Aðrir samningar við einkaaðila	441
50.2.3. Framlag sjálfboðaliða	442
50.3. Sérfræðingar í valddreifðu kerfi	443
50.4. Dreifstýring heima fyrir og miðstýring í alþjóðasamskiptum	444
50.5. Fylgispekt	445
50.6. Forsætisráðherra og pólitískt samráð	447
50.7. Traust	448
50.7.1. Traust til stjórnvalda og stofnana	449
50.7.2. Traust á aðgerðum og fylgispekt	452
50.8. Umhyggja	455
50.9. Samstöðuáskorunin	456
51. Samskipti og upplýsingamiðlun	457
51.1. Áhættusamskipti	457
51.2. Upplýsingamiðlun stjórnvalda	457
51.3. Upplýsingamiðlun til almennings	459
51.4. Sérfræðingar í stafni upplýsingamiðlunar	461
51.5. Þríeykið	462
51.6. Upplýsingamiðlun til Íslendinga erlendis	464
51.7. Fjölmiðlar	465
51.8. Upplýsingaóreiða	466
51.9. Árvekni og traust í öflun og miðlun upplýsinga	466
52. Togstreita: tekist á um gildi, markmið og réttmæti	467
52.1. Samhugur í upphafi áfalls	467
52.2. Aukin þörf á samtali	467
52.3. Kallað eftir skýrum sjónarmiðum	468
52.4. Togstreita vegna sóttvarnaráðstafana	468
52.5. Togstreita um trúverðugleika	469
52.6. Stjórnarþingmenn gegn „alræði sóttvarna“	471
52.7. Andstaða gegn bóluefnum	472
52.8. Samstaða framfar togstreitu	473
53. Alþjóðasamskipti	474
53.1 Inngangur	474
53.2 Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin WHO	474
53.3 COVAX samstarfið og framlag til þróunarsamvinnu	475

53.4. Samskipti við Evrópusambandið	475
53.5 Alþjóðaviðskipti	476
53.6 Samskipti við Norðurlönd	479
53.7 Önnur samskipti, formleg og óformleg	481
53.8. Vonbrigði en jafnframt staðfesting á mikilvægi	482
54. Lærdómur	483
54.1 Kjöraðstæður lærdóms	483
54.2 Geta til lærdóms	483
54.3 Lærdómsferli innan íslenskra ráðuneyta	483
54.4. Lærdómur í viðbrögðum við Covid-19	484
VII. Niðurstöður og lokaorð	486
55. Samantekt á helstu umfjöllunarefnum og niðurstöður	487
56. Umræður og ábendingar	497
56.1. Öflug áfallastjórnun, veganesti til framtíðar	497
56.2. Ábendingar sem leiða af þemagreiningu	498
56.3. Ábendingar um löggjöf og stjórnsýsluframkvæmd	499
56.4. Ábendingar vegna greiningar á samfélagslegum áhrifum	507
56.5. Um frekari rannsóknir vegna Covid-19	508
57. Lokaorð	511
Viðauki	514
Heimildaskrá	526

A close-up photograph of two hands wearing white nitrile gloves, shaking hands in a firm grip. The background is a solid dark color. The text 'I. Inngangur' is centered over the hands, flanked by two horizontal white lines.

I. Inngangur

1. Frelsi, líf og heilsa

Við umræður á Alþingi 28. janúar 2020 svaraði heilbrigðisráðherra fyrir viðbúnað íslenskra stjórnvalda vegna útbreiðslu nýrrar kórónuveiru sem þá hafði dreifst til fleiri heimsálfa og virtist hafa umtalsverða smithæfni. Í ræðu ráðherrans sagði m.a.: „Það sem þarf að gera og er verið að gera er að fara yfir áætlanir, sérstaklega Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og Landspítala einmitt núna, og það kann að vera að grípa þurfi til sérhæfðra og sérstakra aðgerða af þessum sökum sem taka stuttan tíma og eru til skoðunar. Það verður skilningur á því að það þarf mögulega að grípa til ráðstafana sem útheimta kostnað tímabundið, bæði að því er varðar utanumhald á Landspítala en líka ráðstafanir til að tryggja bráðabirgðaúrlausnir fyrir þá sem liggja á Landspítala en hafa fengið færni- og heilsumat.“¹

Við umræður á Alþingi 24. febrúar 2020 svaraði forsætisráðherra fyrir viðbúnað íslenskra stjórnvalda, en þá lá fyrir að hópsmit höfðu verið staðfest á Ítalíu. Í ræðu ráðherrans sagði m.a.: „Nú þegar hefur verið lagt í framkvæmdir til að hægt sé að tryggja aðskilda móttöku sjúklinga á Landspítalanum þannig að það sé sérstakur inngangur fyrir þá sem hugsanlega gætu greinst með þessa veiru og þeir fari ekki í gegnum hinn almenna inngang í bráðamóttökunni, þannig að strax var gripið til þess. Síðan hefur verið unnið að því að skerpa viðbúnað innan lands og safna upplýsingum um allt sem allar heilbrigðisstofnanir eru að gera. Sömuleiðis eru áframhaldandi aðgerðir á alþjóðaðflugvöllum og alþjóðahöfnum. Það er mjög mikil upplýsingamiðlun til farþega sem koma til landsins. Það er líka mikil upplýsingagjöf til almennings og atvinnulífs. Það er unnið að aðstöðu fyrir einangrun eða sóttkví einstaklinga sem ekki búa hér á landi, til að það sé tryggt. Heilbrigðisstofnanir og viðbragðsaðilar hafa verið að vinna og fara yfir sínar viðbragðsáætlanir, fara yfir aðstöðu, hlífðar- og tækjabúnað þannig að það má segja að allir viðbragðsaðilar séu á tánum.“²

Við umræður á Alþingi 20. mars 2020 svaraði fjármála- og efnahagsráðherra hvatningu um aukið samráð við þingið um aðgerðir vegna Covid-19. Í ræðu ráðherrans sagði svo: „Virðulegi forseti. Ég vil aftur þakka fyrir þennan tón sem ég heyrir í þinginu um viljann til samstöðu um stórar og mögulega erfiðar ákvarðanir. Ég heyrir það sem sagt er, að menn hefðu viljað hafa samráðið dýpra á undanförunum dögum. Ég get eiginlega ekki annað sagt við því en að í ráðuneytum, eins og t.d. í mínu ráðuneyti, hefur þurft að leggja nótt við nýtan dag til að ná einfaldlega utan um stöðuna, leggja mat á hana og safna saman í tillögugerð. Meira að segja hefur verið algjört lágmarkssamráð innan stjórnarinnar og á ríkisstjórnarfundum sem stóð í morgun voru margir ráðherrar að sjá í fyrsta skipti útfærslur að hugmyndum og ríkisstjórnin að fá tækifæri til að ræða innbyrðis. Ég er allur af vilja gerður til að eiga það samstarf sem kallað er eftir en þegar Stjórnarráðið er að störfum eins og á við þessa dagana, þar sem mér bárust tölvupóstur með upplýsingum kl. 2.30 í nótt og það er unnið hreinlega allan sólarhringinn, er það viss áskorun. Ég vonast til þess að eftir að við komum samtalinu af stað um fyrstu tillögur ríkisstjórnarinnar sem fylgja í kjölfar málanna sem þegar hafa komið fram skapist aðeins meira svigrúm til að sjá a.m.k. nokkrar vikur fram í tímann. En við erum núna í algjöru bráðaástandi þar sem er sterkt ákall um viðbrögð og við þurfum að bregðast við því. Ég vil bara taka fram, af því að fyrr í morgun undir liðnum um störf þingsins var talað um að mikilvægi þess að stjórnarandstaðan fengi kynningu á

¹ Svandís Svavarsdóttir: [Ræða á Alþingi](#). 150. löggjafarþing – 53. fundur, 28. janúar 2020.

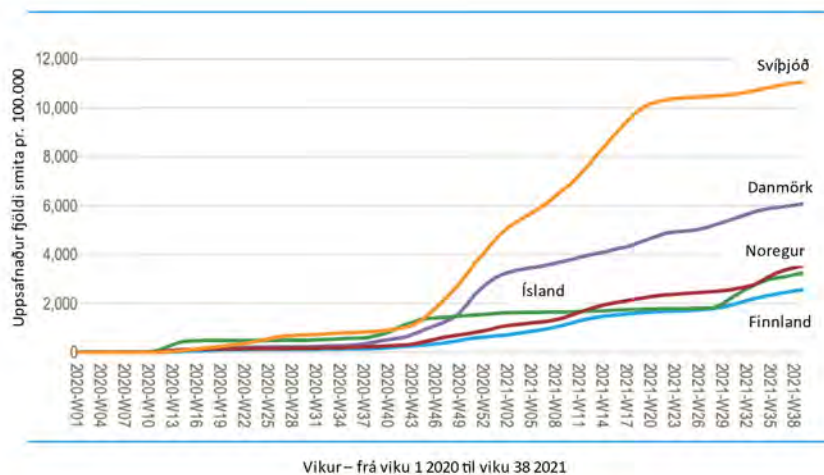
² Katrín Jakobsdóttir: [Ræða á Alþingi](#). 150. löggjafarþing – 62. fundur, 24. febrúar 2020.

málum áður en þau yrðu gerð opinber, að ég get staðfest að það stendur til að setjast niður með stjórnarandstöðunni áður en tillögur verða gerðar opinberar.³

Þessar ræður ráðherranna þriggja, heilbrigðisráðherra, forsætisráðherra og fjármálaráðherra, varpa ljósi á þá stöðu sem íslenska stjórnkerfið stóð frammi fyrir í ársbyrjun 2020, og hversu hratt mál þróuðust á fyrstu vikum faraldursins. Ráðherrarnir lýsa stöðunni frá sínum sjónarhóli og sjónarhóli ráðuneytanna. En vinnan og viðbragðið lenti ekki síður hjá stjórnvöldum sem stóðu neðar í stjórnkerfinu, og fengu í hendurnar vinnuna á gólfinu – framkvæmdina á verkefnum – ef svo má segja. Heilbrigðiskerfið, sóttvarnalæknir, lögreglustjóraembættin, Samhæfingarstöð almannavarna, hjúkrunarheimilin og sveitarfélögin með ábyrgð á grunnskólum og félagsþjónustu – svo dæmi séu tekin. Þríeykið var orðið til og stóð vaktina og veitti faglega forystu um aðgerðir, bæði til annarra stjórnvalda og stofnana en líka gagnvart samfélaginu í heild.

Áhrifin af faraldrinum birtust svo alls staðar í samfélaginu: Samkomutakmarkanir, nálægðar-takmarkanir, fjarvinna, fjarnám, mjög umfangsmiklar skerðingar á atvinnustarfsemi og svo mætti lengi telja. Efnahagsleg, heilsufarsleg og andleg áhrif voru mikil.

Þessi staða var ekki einsdæmi. Öll ríki heimsins stóðu frammi fyrir sama vandamáli og sömu pressu. Í alþjóðlegum samanburði stóð Ísland þó faraldurinn vel af sér eins og sést á meðfylgjandi mynd sem birtist í skýrslu norrænu hagstofanna um hvernig Norðurlönd tókust á við Covid-19⁴, en hún sýnir tölur yfir uppsöfnuð Covid smit 2020-2021. Í ritinu er byggt á tölfræði sem var m.a. safnað af OECD. Í skýrslunni er bent er á að þar sem Danir notuðu próf í miklu meira mæli en aðrar Norðurlandþjóðir þá skýri það að hluta hvers vegna smittölur eru hærrí í Danmörku borið saman við Finnland, Noreg og Svíþjóð.



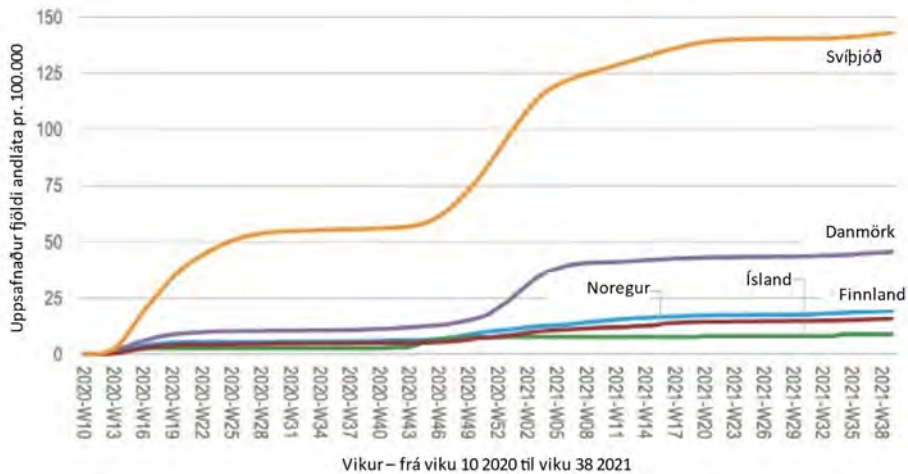
Mynd 1.1. Uppsafnaður fjöldi smita á Norðurlöndunum pr. 100.000 íbúa, árið 2020 og fyrstu þrjá ársfjórðunga 2021.⁵

³ Bjarni Benediktsson: [Ræða á Alþingi](#). 150. löggjafarþing – 79. fundur, 20. mars 2020.

⁴ COVID-19 er sjúkdómur af völdum veiru - öndunarferasjúkdómur kórónaveiru-2 (SARS-CoV-2). Rithættinum Covid-19 er fylgt í skýrslu.

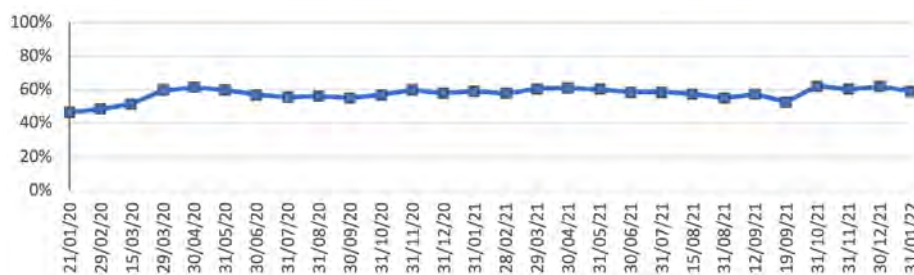
⁵ Statistics Finland, Statistics Iceland, Statistics Norway, Statistics Denmark og SCB: [The Nordics during the first phases of COVID-19](#) (2022), bls. 7.

Annar mælikvarði, og auðvitað sá sem mestu máli skiptir, er fjöldi andláta vegna faraldursins. Á meðfylgjandi mynd 1.2. má sjá tölur yfir uppsöfnuð andlát fyrir árið 2020 og þrjá fyrstu ársfjórðunga 2021. Myndin sýnir glögglega góðan árangur Íslands þar sem dánartölur vegna Covid-19 voru með því lægsta sem gerðist.



Mynd 1.2. Uppsafnaður fjöldi andláta vegna Covid-19 pr. 100.000 íbúa árið 2020 og fyrstu þrjá ársfjórðunga 2021.⁶

Þá verður það einnig að teljast vitnisburður um góðan árangur stjórnvalda að traust til ríkisstjórnarinnar var óhaggað þau tvö ár sem faraldurinn stóð yfir. Núverandi stjórn undir forsæti Katrínar Jakobsdóttur naut óvenjumikils trausts frá upphafi faraldursins, sé miðað við fyrri stjórnir og þá þróun sem yfirleitt verður á trausti til ríkisstjórna (sjá mynd 1.3). Áberandi hækkan verður á trausti til stjórnarinnar við upphaf farsóttarinnar sem hélst í tvö ár eða til apríl 2022. Frá mars 2020 til desember 2021 var stuðningur ríflega 58% að meðaltali.



Mynd 1.3. Gallup. Stuðningur við ríkisstjórnina janúar 2020 til janúar 2022.⁷

⁶ Sama heimild.

⁷ Gallup.is: „Stuðningur við ríkisstjórn.“

Árangurinn hér á landi, í samanburði við önnur ríki, er því góður hvað varðar áhrif faraldurs á líf og heilsu. Þá hafa norrænar samantektir einnig staðfest góðar niðurstöður hvað efnahagsmál varðar þó faraldurinn hafi haft gríðarleg efnahagsleg áhrif sem birtist m.a. í samdrætti landsframleiðslu og mjög miklu atvinnuleysi. Þá virðast samfélagsleg áhrif ekki vera meiri hérlandis en annars staðar gerist en lítið hefur enn sem komið er verið gert af samanburðarrannsóknum á þeim. Fyrir góðum árangri Íslands eru ýmsar ástæður. Íslenskt samfélag, eins og önnur norræn samfélög, stóð vel að vígi gagnvart áskorunum sem fylgdu faraldrinum. Húsnæði er gott, innviðir góðir, menntunarstig er hátt, velferðarkerfið gott og svo má lengi telja. Gripið var til öflugra efnahagsaðgerða til að vernda þær atvinnugreinar og einstaklinga sem urðu fyrir mestum áföllum og þær drógu úr afleiðingum faraldursins. Það er ekki í verkahring þessarar nefndar að leggja mat á aðgerðir sem varða efnahags- og atvinnumál, en hagrænir mælikvarðar og norrænar samanburðar skýrslur benda til góðs árangur Íslands og sem og annara Norðurlanda í þeim efnunum. Í samfélaginu birtist mikil samstaða um aðgerðir; Alþingi, stjórnvöld, fyrirtæki, félagasamtök, fjölskyldur og einstaklingar, allir lögðust á árarar. Eins og fjallað er um síðar í skýrslunni þá var eitt af einkennum Covid-19 faraldursins að margir þurftu að færa fórnir til að standa vörð um heilsu annarra. Þetta gerðu Íslendingar í ríkum mæli, og ekki verður annað séð en að um það hafi verið rík og almenn samstaða. Fagþekking og fagleg geta íslensks heilbrigðisstarfsfólks er mikil. Sú staða, ásamt miklu og óeigingjörnu framlagi heilbrigðisstarfsfólks og annarra framlínustarfsmanna í grunnþjónustu við borgarana hafði mikla þýðingu. Fagleg geta og framlag Íslenskrar erfðagreiningar skipti miklu og hjálpaði íslenskum sóttvarnaryfirvöldum að leggja vísindalegan grundvöll að mati á útbreiðslu og eðli smita og sóttvarnatakmörkunum. Það er einnig einkenni á Covid-19 faraldrinum að hann hafði áhrif á allan heiminn. Í faraldrinum reyndi verulega á samskipti ríkja, þar á meðal vegna alþjóðlegra viðskipta, kaupa á heilbrigðisvörum af ýmsu tagi og við innkaup á bóluefnum. Íslensk stjórnvöld lögðu mikið á sig í samskiptum við önnur ríki og hagsmunagæsla fyrir hönd Íslands skilaði almennt góðum árangri sem skipti miklu.

Hér á landi voru líklega gerð ýmis mistök í viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum. Stjórnsýslan á Íslandi er fámenn, samskiptaleiðir eru stuttar og verkferlar eru óformlegir. Þetta kom vel fram í Covid-19 faraldrinum, og þegar öll kurl verða komin til grafar þá kann að koma í ljós að í einhverjum málum og ákvörðunum hafi formreglum, lögbundnum frestum, reglum um það hver skyldi gera hvað, kröfum um leiðbeiningar til borgaranna um réttindi þeirra og sambærilegum reglum ekki verið fylgt að öllu leyti. Slíkt eykur hættuna á að efnisleg réttindi borgaranna glattist, og þessu er mikilvægt að huga að vegna þeirra áfalla sem Ísland á eftir að standa frammi fyrir síðar. En um leið og þessi hættu er viðurkennd, og hugað að henni (sem tekið skal fram að er ekki viðfangsefni þessarar skýrslu), þá verður að hafa hugfast að hin óformlega stjórnsýsla og stuttar boðleiðir eru jafnframt styrkleiki þegar kemur að samhæfingu og samstillingu á áfallatímum. Úrbætur og viðbúnaður fyrir næstu áföll þurfa einnig að taka mið af því. Það er einmitt af þessari ástæðu sem greining á því hvernig krísviðbragðið gekk er mikilvæg – þannig að hægt sé að læra og gera betur næst.

Hér að framan voru nefndar ýmsar ástæður sem gerðu Íslandi kleift að standa Covid-19 faraldurinn af sér með góðum árangri. Flestar þessara ástæðna blasa í reynd við þegar lítið er í baksýnis-spegilinn, og eru varla umdeildar. En það var ekki síður lykilkáttur í góðum árangri hér á landi að sóttvarnalæknir og almannavarnarsvið ríkislögreglustjóra höfðu um árabíl undirbúið viðbrögð við

farsóttum. Á árinu 2008, með setningu laga um almannavarnir nr. 82/2008, var lögfest að samþætta skyldi viðbúnað við farsóttum við íslenska almannavarnakerfið. Undirbúningur að þessu hafði þá staðið um nokkurn tíma, m.a. vegna faraldra sem upp höfðu komið árin þar á undan og álitamála sem upp höfðu komið vegna þeirra. Árið 2008 tók gildi fyrsta heildstæða viðbragðsáætlunin við heimsfaraldri vegna inflúensu og á næstu árum þar á eftir voru einnig settar aðrar viðbragðsáætlanir um viðbúnað vegna farsóttu og annarra sýkinga. Þessar viðbragðsáætlanir höfðu umtalsverða þýðingu þegar á reyndi, þótt á það sé einnig bent í skýrslunni að fyrirliggjandi áætlanir hafi ekki tekið nægjanlegt mið af mikilvægri félagslegri opinberri grunnþjónustu. Megin þýðing þessa undirbúnings var sú að helstu viðbragðsaðilar voru viðbúinir, þekktu þau úrræði sem hægt var að grípa til og samskiptaleiðir voru opnar. Einn allra mikilvægasti lærdómurinn af Covid-19 faraldrinum er sá hversu mikilvægur þessi undirbúningur var.

2. Uppbygging skýrslunnar

Auk formála skiptist skýrslan í 57 kafla (1 – 57). Til einföldunar er þessum köflum skipt í sjö hluta (I – VII). Í fyrsta hluta skýrslunnar (I. hluta) er leitast við að afmarka viðfangsefni skýrslunnar og lýsa því hvernig verkefni nefndarinnar afmarkast, út frá aðferðafræði, tímabili sem greiningin tekur til og m.t.t. heimilda og lagalegrar stöðu nefndarinnar.

Tilgangurinn með II. hluta skýrslunnar (kaflar 7 til 28) er að lýsa helstu stjórnvöldum sem voru þátttakendur í áfallastjórnun vegna Covid-19 faraldursins á Íslandi og gefa grófa mynd af tegundum þeirra verkefna sem þau sinntu í faraldrinum. Lýsingunni er ekki ætlað að greina hvort áfallastjórnunin hafi verið góð eða slæm, heldur að lýsa stjórnkerfinu og verkefnum stjórnvalda. Lýsingin byggist á þeim lagareglum sem stjórnvöldin starfa eftir og svo almennum upplýsingum um helstu verkefni þeirra í faraldrinum. Brugðið var á það ráð að hafa hluta af efni atburðarásar í II. hluta skýrslunnar þar sem hún tengist viðfangsefnum eins og sóttvarnaaðgerðum og dæmum um Covid-19 tengd málefni sem tekin voru fyrir í ríkisstjórn.

Í III. hluta er lýst framvindu atburða í viðbrögðum stjórnvalda við Covid-19 faraldrinum. Dagarnir, vikurnar, mánuðirnir og árin tvö, fólu í sér röð áskorana sem stjórnvöld stóðu frammi fyrir og vörðudu líf, heilsu og velferð fólks. Tímarammi greiningar er frá byrjun árs 2020 þegar upplýsingar berast um hópsýkingu lungnabólgu tilfella af óþekktum uppruna og þar til sóttvarnarráðstöfunum er aflétt þann 25. febrúar árið 2022. Lýsing atburðarásarinnar er langt í frá tæmandi. Einungis er dregin fram atburðir sem tengja saman söguþráðinn, þ.e. áskoranir stjórnvalda og atburði sem einkenna þetta tímabil í huga almennings. III. hluti skýrslunnar geymir einnig lýsingu á mikilvægum tilefnum til ákvarðanatöku. Í þeim lýsingum er staldrað við í atburðarásinni þar sem greina má að mikilvæg tilefni—eða hvatar—kölluðu á viðbrögð stjórnvalda.

Í IV. hluta er leitast við að lýsa sérstaklega hvernig velferðar- og skólaþjónusta í Reykjavíkurborg brást við faraldrinum. Tilgangur lýsingarinnar er að veita innsýn í þau verkefni sem sveitarfélög tókust á við vegna faraldursins. Tilefni kaflans er að draga fram upplýsingar sem geta hjálpað til við að svara þeirri mikilvægu spurningu hvort grundvallarþjónusta og aðstaða einstaklinga í viðkvæmri stöðu, sem njóta eða ættu að njóta félagslegrar þjónustu samkvæmt lögum, sé ekki nægjanlega vel skilgreind í viðbragðsáætlunum og almannavarnarviðbragði.

V. hluti skýrslunnar ber yfirskriftina „Samfélagsleg áhrif Covid-19 faraldursins“. Í byrjun V. hluta er sérstaklega bent á að afleiðingar svo viðmikilla áfalla, sem hafa jafn víðtæk áhrif og hér um ræðir, koma ekki að fullu fram fyrr en löngu eftir að áfallið hefur orðið. Þá er bent á að áhrifin séu líkleg til að vera mjög misalvarleg fyrir ólíka hópa og því verði að skoða vel hvern hóp fyrir sig. Flókið getur verið að leggja slíkar rannsóknir upp. Í V. hluta er því fyrst og fremst leitast við að fjalla í stuttu máli um það sem vitað er um samfélagslegar afleiðingar faraldursins hérlendis og mælingar liggja þegar fyrir á og um þær aðgerðir sem stjórnvöld gripu til og ætlað var að draga úr samfélagslegum áhrifum hans. Sjónarhornið í V. hluta er á ákvarðanatöku stjórnvalda. Sjónarmið notenda, samburður milli sveitarfélaga og framlag þriðja geirans falla að mestu utan við þá umfjöllun.

Í VI. hluta skýrslunnar er að finna hina eiginlegu greiningu á áfallastjórnun. Þar er litið yfir þá atburðarás sem fyrir liggur varðandi viðbrögð stjórnvalda við Covid-19 faraldrinum og ákveðin þemu eru valin til frekari umfjöllunar, úr þeim sem fyrri rannsóknir og fræði um stefnumótun hafa sýnt sig vera þýðingarmikil í áfallastjórnun. Þau þemu sem tekin eru til umfjöllunar í VI. hluta eru 1) *skilgreining* áfalls og hér þá skilgreining á Covid-19 sem áfalli, 2) *áhætta* og áhættu-minnkandi aðgerðir sem m.a. líta á hvernig við vorum undirbúin fyrir Covid-19 faraldurinn 3) *ákvarðanataka*: forysta og samvinna, sem snýr að því að skoða hvernig og hvar ákvarðanir voru teknar, eins hvaða áhrif eðli forystu hafði á áfallastjórnunina 4) *samskipti og upplýsingamiðlun*, þ.e. hvernig upplýsingar voru höndlaðar, á bæði formlegan og óformlegan máta, 5) *togstreita* sem oft kemur upp í stefnumótun og þá sérstaklega þegar mikilvæg gildi eru í húfi eins og í kringumstæðum áfalls, 6) *alþjóðasamskipti* þar sem sérstaklega er litið á samvinnu og togstreitu við alþjóðastofnanir og að lokum 7) *lærdómur*, þar sem horft er til þess lærdóms sem búið var að fyrir faraldur en einnig til lærdóms sem viðbrögð við honum var að skila yfir þessi tvö ár, þ.e. frá upphafi árs 2020 til síðustu viku febrúarmánaðar 2022.

VII. hluti er lokahlutinn í skýrslunni. Þar er í fyrsta lagi að finna **samantekt á niðurstöðum í skýrslunni** (kafli 55), umræður og ábendingar sem höfundar skýrslunnar telja mikilvægt að draga fram (kafli 56) og lokaorð (kafli 57).

3. Um vinnu nefndarinnar

3.1. Skipun nefndarinnar

Á fundi ríkisstjórnar Íslands þann 6. júlí 2021 var lagt fram minnisblað forsætisráðherra, dags. 5. sama mánaðar, um „úttekt á því hvernig stjórnvöld hafa tekist á við faraldurinn af völdum Covid-19 og tengdum atriðum.“ Í því kom fram að það væri mat ríkisstjórnarinnar að það væri tímabært að hefja úttekt á því hvernig til hafi tekist á Íslandi, og að í því skyni myndi forsætisráðherra setja á fót óháða nefnd 3-5 einstaklinga sem hafi kunnáttu á sviði stjórnsýslu, almannavarna, samfélagsfræða, heilbrigðismála og lögfræði. Í minnisblaðinu sagði m.a.:



„Ekki er á þessu stigi gert ráð fyrir að nefndin fjalli ítarlega um heilbrigðisþjónustu í tengslum við Covid-19 eða áhrif á lýðheilsu. Embætti landlæknis mun taka saman yfirlit yfir veitingu heilbrigðisþjónustu á tímum faraldurs. Tveir starfshópar, skipaðir af heilbrigðisráðuneyti og að tillögu landlæknis, vinna að úttektum á annar vegar lýðheilsu og hins vegar á geðheilbrigði sérstaklega. Nefndinni er hins vegar falið að fjalla um samfélagsleg áhrif faraldursins og greina þar helstu drætti eða eftir atvikum gera tillögur um frekari úttektir. Loks er nefndinni falið að benda á önnur atriði ónefnd sem kunni að kalla á hliðstæða úttekt.[...] Samhliða þeirri úttekt á stjórnsýslu og tengdum þáttum sem gerð var grein fyrir hér á undan er lagt til að hafin verði úttekt á því hvernig til hefur tekist að verja hagkerfið fyrir ágangi veirunnar. [...] Gert er ráð fyrir að sérstökum hópi verði falin þessi úttekt og skil verði sömuleiðis vorið 2022.“

Á fundi ríkisstjórnarinnar 31. ágúst 2021 var lagt fram minnisblað forsætisráðherra, dags. 30. sama mánaðar, þar sem fram kom að forsætisráðuneytið hefði undirbúið úttekt þá sem kynnt var í ríkisstjórn í byrjun júlí, og að ráðherra hefði ákveðið að skipa nefnd með þremur óháðum sérfræðingum. Meginverkefni nefndarinnar yrði að greina áfallastjórnun stjórnvalda vegna faraldursins af völdum Covid-19. Hins vegar hefði verið ákveðið að bíða með að setja af stað sambærilega úttekt á virkni efnahagslegra aðgerða í tengslum við Covid-19, en unnið væri að skýrslu á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um mat á árangri og áhrifum af þeim aðgerðum sem stjórnvöld hafa ráðist í til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónaveiru.

Í samræmi við framangreint skipaði forsætisráðherra þann 2. september 2021 þrjá einstaklinga í „nefnd um greiningu á áfallastjórnun vegna faraldursins af völdum Covid-19.“ Í nefndina voru skipuð Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, dósent við Háskólann á Bifröst, formaður, Guðný Björk Eydal, prófessor við Háskóla Íslands og Trausti Fannar Valsson, dósent við Háskóla Íslands. Allir nefndarmennirnir sinna nefndarstarfinu í aukastörfum, meðfram aðalstarfi sínu.

3.2. Erindisbréf nefndarinnar

Í erindisbréfi nefndarinnar er verkefni hennar lýst á eftirfarandi hátt:



„Ákveðið hefur verið að skipa nefnd sem falið er að greina áfallastjórnun stjórnvalda vegna faraldursins af völdum Covid-19. Nefndin greini m.a. hvernig stjórnvöld voru undirbúin til að takast á við faraldurinn, hvernig ákvarðanatöku hafi verið háttað, upplýsingum miðlað og reynslan nýtt jafnharðan til aðlögunar á stefnu og áætlanagerð. Dreginn verði lærdómur af viðbúnaði og viðbrögðum stjórnvalda sem nýta megi til stefnumótunar vegna annarra áfalla í framtíðinni. Loks verði fjallað um helstu samfélagslegu áhrif faraldursins. Nánar tiltekið fjalli nefndin um:

- Undirbúning og viðbúnað stjórnvalda vegna farsótta, þar með talið þátt almannavarna
- Mótun stefnu í viðureign við faraldurinn að því er varðar meðal annars markmið sóttvarnaaðgerða, stjórnskipulag, verkaskiptingu, útfærslu sóttvarnaaðgerða og bólusetningar
- Hæfni stjórnvalda til að forgangsraða verkefnum og gæta að ólíkum og á köflum andstæðum lögmætum hagsmunum
- Hæfni stjórnvalda til að taka lögmætar og faglegar ákvarðanir við þessar aðstæður, framfylgja þeim og afla stuðnings
- Samvinnu milli ráðuneyta og stofnana
- Samvinnu stjórnmalamanna og embættismanna
- Samvinnu opinberra aðila og einkaaðila
- Samspil framkvæmdarvalds og Alþingis
- Upplýsingamiðlun innan stjórnkerfis og til almennings
- Samfélagslega þætti sem hafi haft umtalsverð áhrif á möguleika til að ná góðum tókum á faraldrinum og helstu samfélagslegu áhrif faraldursins
- Þýðingu alþjóðlegs samstarfs og hæfni stjórnvalda til að nýta sér það
- Úthald stjórnvalda að takast á við breytilegar aðstæður yfir lengri tíma.“

Þegar nefndin var sett á fót kom jafnframt fram af hálfu forsætisráðuneytisins, sbr. þann aðdraganda að skipun hennar sem lýst er í kafla 3.1, að nefndinni væri ekki ætlað að greina heilbrigðisþjónustu í faraldrinum og að önnur leið yrði farin við mat á efnahagslegum aðgerðum og árangur af þeim.

Eins og fram kemur í erindisbréfinu þá skal greining nefndarinnar lúta að *áfallastjórnun*. Í því felst aðferðafræðileg afmörkun sem nánar er gerð grein fyrir í 5. og 6. kafla hér að aftan. Þessi aðferðafræði markar þann útgangspunkt sem gagnaöflun og verklag nefndarinnar tók mið af.

3.3. Lagarammi um störf nefndarinnar

Nefndin er sett á fót af forsætisráðherra með skipunarbréfi og hefur því stöðu sem stjórnsýslu-nefnd á vegum forsætisráðuneytisins. Hún er þáttur í stjórnsýslunni og fer með verkefni (greiningu) á vegum framkvæmdarvaldsins.

Nefndin er ekki sett á fót með lögum og er að því leyti ólík rannsóknarnefndum Alþingis, sem starfa á grunni laga nr. 68/2011, eða rannsóknarnefndum sem settar eru á fót með sérlögum. Nefndin hefur ekki sjálfstæðar valdheimildir s.s. til gagnaöflunar, til að taka skýrslur af einstaklingum eða framkvæma aðrar rannsóknaraðgerðir, né heldur til að taka ákvarðanir eða kveða upp úr um réttindi eða skyldur. Af þessari ástæðu þá getur það ekki verið hlutverk nefndarinnar að rannsaka og taka afstöðu um einstakar aðgerðir, samninga eða ákvarðanir stjórnvalda. Til þess að slík rannsókn teldist fullnægjandi þyrfti annan og skýrari lagagrundvöll, þar á meðal bæði reglur um málsmeðferð nefndarinnar og um heimildir hennar til að afmarka sjálf álitamál til nánari rannsókna og afla gagna.

Af erindisbréfi og samsetningu nefndarinnar leiðir að hlutverk hennar er að greina, á hlutlægan og fræðilegan hátt, í samræmi við viðurkennd vinnubrögð við rannsóknir *áfallastjórnunar*, viðbrögð íslenskra stjórnvalda við Covid-19 heimsfaraldrinum. Þessa rannsókn framkvæmir nefndin á grundvelli þeirra gagna sem fyrir liggja í stjórnsýslunni sjálfri og stjórnvöld sjálf velja að afhenda nefndinni, og á grundvelli annarra þeirra gagna sem nefndin hefur tök á að afla frá öðrum með samþykki þeirra.

Af erindisbréfi og samsetningu nefndarinnar leiðir að henni er ætlað að leggja visst mat á viðbrögð íslenskra stjórnvalda (*áfallastjórnun* þeirra), og þar á meðal veikleika í þeim út frá skipulagi almannavarna og *áfallastjórnunar*. Þessi greining birtist í VI. hluta skýrslunnar þar sem tekið er til umfjöllunar valin þemu. Nefndin kveður á hinn bóginn ekki upp úr um lagalegt, félagslegt eða siðferðilegt réttmæti einstakra aðgerða. Til slíkra ályktana hefði nefndin þurft mun meiri tíma, og sérstakan lagagrundvöll.

3.4. Sjálfstæði nefndarinnar

Eins og skilja má af framangreindu þá er staða nefndarinnar óhjákvæmilega sú að hún er bæði sett á fót af stjórnvöldum en um leið ætlað að greina viðbrögð þessara sömu stjórnvalda við Covid-19 faraldrinum. Mikilvægt er halda þessu til haga, þ.e. að nefndin er þáttur í stjórnsýslunni og þeirri viðleitni Stjórnarráðsins sjálfs að greina eigin *áfallastjórnun* í Covid-19 faraldrinum. Á móti kemur að einstakir nefndarmenn eru sjálfstæðir um framsetningu greiningarinnar og um þá afstöðu sem fram kemur í skýrslunni. Þá eru þeir óháðir þeim stjórnvöldum sem greiningin lýtur að. Þeir hafa ekki fengið nein fyrirmæli úr hendi stjórnvalda um framkvæmd greiningarinnar,

önnur en þau sem fram koma í skipunarbréfi nefndarinnar. Sjálfstæði nefndarmanna hefur verið virt allan starfstíma nefndarinnar, og í samræmi við fræðilegar hefðir þá hefur nefndin nálgast viðfangsefni sitt á hlutlægan, greinandi og gagnrýninn hátt. Allir nefndarmennirnir gegna starfi við viðurkenndan háskóla að aðalstarfi þar sem þeir njóta faglegs akademísku sjálfstæðis, auk þess sem þeir lúta í þeim aðalstörfum yfirstjórn annarra en þeirra stjórnvalda og starfsmanna sem eru andlag greiningarinnar.

3.5. Greiningin byggist að meginstefnu á aðferðum áfallastjórnunar

Eins og fram kemur í erindisbréfi nefndarinnar skal hún greina áfallastjórnun íslenskra stjórnvalda, m.a. hvernig stjórnvöld voru undirbúin til að takast á við faraldurinn, hvernig ákvarðanatöku hafi verið háttað, upplýsingum miðlað og reynslan nýtt jafnharðan til aðlögunar á stefnu og áætlanagerð. Nefndinni er ætlað að draga lærdóm af viðbúnaði og viðbrögðum stjórnvalda sem nýta megi til stefnumótunar vegna annarra áfalla í framtíðinni. Og þá er nefndinni ætlað að fjalla um helstu samfélagslegu áhrif faraldursins. Í erindisbréfinu kemur einnig fram upptalning á viðfangsefnum sem nefndinni sé „nánar tiltekið“ ætlað að fjalla um (sjá kafla 3.2).

Afmörkun greiningarinnar byggist á þessu skipunarbréfi og þar með því sjónarhorni að greina faraldurinn með stoð í sérstakri aðferðafræði sem viðurkennt er að nota við greiningu áfallastjórnunar. Í því felst að nefndin hefur aðallega horft til þess kerfis og viðbragða sem á að grípa til þegar áfall í líkingu við heimsfaraldur vegna Covid-19 ríður yfir samfélagið, hvaða áskoranir mættu þeim sem stýrðu og samhæfðu þessum viðbrögðum og hvort þetta kerfi virkaði sem skyldi. Greiningin byggist á þeirri fræðilegu aðferð sem notuð er við umfjöllun og skoðun á viðbrögðum við áföllum (crisis-management).

Áhersla greiningarinnar er því hvorki lögfræðileg né byggð á aðferðum félagsráðgjafar, þótt þær fræðigreinar og þekking nefndarinnar á þeim sviðum sé aðferðafræði áfallastjórnunarfræða til fyllingar. Sjá hér nánari umfjöllun í köflum 5 og 6.

3.6. Greiningin er afmörkuð við stjórnvöld

Í Covid-19 faraldrinum reyndi mjög á getu alls samfélagsins til að bregðast við áskorunum sem faraldurinn leiddi af sér. Hér reyndi á stöðu einstaklinga, fjölskyldur og aðrar félagslegar einingar, atvinnulífið og fyrirtækin í landinu, félagasamtök og stjórnvöld. Nánast enginn þáttur samfélagsins var undanskilinn.

Hlutverk nefndarinnar er ekki að greina þessi viðbrögð eða áfallið í heild sinni, eins og fram er komið, heldur að horfa til áfallastjórnunar *íslenskra stjórnvalda* í faraldrinum. Greining nefndarinnar er því afmörkuð við stjórnvöld og verkefni þeirra. Að þessu leyti er sjónarhorn greiningarinnar þröngt.

Undir hugtakið stjórnvald eins og það er notað í skýrslunni falla ekki einkaaðilar (heldur ekki einkaréttarlegir aðilar í eigu ríkis eða sveitarfélaga), ekki Alþingi eða stofnanir þess og ekki

dómstólarnir. Aðilar sem gegndu mikilvægu hlutverki um samhæfingu og framkvæmd valinna verkefna í faraldrinum og ekki teljast til stjórnvalda, s.s. Rauði kross Íslands, Landsbjörg, Samband Íslenskra sveitarfélaga, stéttarfélög, samtök atvinnurekenda og fleiri falla utan við greininguna í skýrslunni.

Í farsótt eins og Covid-19 faraldrinum, þegar lýðheilsuvá er fyrir hendi, virkjast að íslenskum lögum tvö aðskilin opinber kerfi, sem þó ber að samhæfa eftir því sem fært er. Annars vegar það kerfi sem nefna má *sóttvarnakerfið* og byggist á sóttvarnalögum nr. 19/1997. Samkvæmt þeim lögum er hægt að grípa til tiltekinna opinberra sóttvarnaráðstafana þegar hætta er á ferðum vegna alvarlegra næmra sótta sem geta haft tilteknar heilsufarslegar afleiðingar. Valdheimildir samkvæmt sóttvarnalögum eru fyrst og fremst á hendi heilbrigðisráðherra og sóttvarnalæknis, sem starfar á vegum embættis Landlæknis. Hins vegar það sem nefnt er *almanavarnakerfið* og byggist á lögum nr. 82/2008 um almannavarnir, og er það kerfi sem almennt er virkjað þegar hættuástand skapast eða áföll ríða yfir, s.s. óveður, hópslys, eldgos, jarðskjálftar, snjóflóð eða skriðuföll. Valdheimildir samkvæmt almannavarnalögum eru aðallega á hendi ráðherra almannaöryggis (nú dómsmálaráðherra), ríkislögreglustjóra og einstakra lögreglustjóra í héraði, en fleiri aðilar tilnefna þó aðila í aðgerðastjórnir samkvæmt almannavarnarlögum, bæði í svonefndri samhæfingarstöð almannavarna, sem tekur yfir landið allt, og í aðgerðastjórnir í héraði. Greining og áhersla nefndarinnar lýtur að áfallastjórnun þessara stjórnvalda, þ.e. að þeim stjórnvöldum sem fara með þau og gegndu afmörkuðu hlutverki í Covid-19 faraldrinum í þeim tveimur kerfum sem hér hafa verið nefnd.

Í umfangsmiklu áfalli, eins og Covid-19 faraldurinn er, reynir einnig mjög á stefnumarkandi ákvarðanir þar sem að þurfa að koma ráðherrar, ráðuneyti og Alþingi. Í greiningu sinni hefur nefndin horft til stöðu og hlutverks forsætisráðherra og forsætisráðuneytis, en sá ráðherra skal beita sér fyrir því að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðherra á einstökum sviðum ef á þarf að halda, sbr. 8. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Nefndin hefur einnig horft til þeirrar samhæfingar á milli ráðuneyta sem fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur með höndum, vegna aðkomu þess að opinberum fjármálum. Og þá hefur nefndin horft til mikilvægs hlutverks ráðuneyta heilbrigðismála, dómsmála, félagsmála, utanríkismála og menntamála og falla þau ráðuneyti einnig undir greiningu nefndarinnar. Umhverfisráðuneytið, ráðuneyti atvinnumála og ráðuneyti samgöngumála og sveitarstjórnarmála gegndu veigaminna hlutverki í skipulagi beinna viðbragða við Covid-19, þótt á þau reyndi vissulega einnig, eins og reyndar samfélagið allt. Þau koma því einnig lítið við sögu í greiningunni.

Til viðbótar við framangreint hefur nefndin leitast við að greina stöðu sveitarstjórnarstigsins í faraldrinum og skipulagi viðbragða við honum. Útgangspunktur þeirrar greiningar er að horfa til þess hvaða verkefni sveitarfélögin höfðu með höndum sem sérstaklega reyndi á í viðbrögðum við faraldrinum (sem ekki tengjast hagstjórn) og hvort þau verkefni voru þáttur í því viðbragði sem sett var í gang vegna Covid-19 og hvernig samhæfing stjórnvalda ríkisins og sveitarstjórnarstigsins gekk. Nefndin framkvæmdi ekki heildstæða rannsókn á viðbrögðum sveitarfélaganna heldur horfði hún á viðfangsefnið út frá þeim gögnum frá stjórnvöldum ríkisins sem hún hefur aðgang að. Sérstaklega hefur þó verið leitast við að afla upplýsinga um viðbrögð vegna faraldursins hjá þeim sviðum Reykjavíkurborgar sem sinna skólumálum og velferðarmálum hjá

borginni, en sú nálgun var valin þar sem nefndin taldi að með henni mætti einnig fá betri innsýn í samfélagslegar afleiðingar faraldursins. Þá fékk nefndin upplýsingar um samhæfingu viðbragða hjá sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu og frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

3.7. Tímamörk greiningarinnar

Nefndin var skipuð 2. september 2021. Við skipun nefndarinnar var ekki tiltekið hvaða tímabil hún skyldi rannsaka, heldur miðað við að greiningin fjallaði um áfallastjórnun í Covid-19 faraldrinum. Upphaflega gerði nefndin ráð fyrir að greining hennar tæki til tímabilsins frá upphafi faraldursins til september 2021.

Nefndarmenn voru skipaðir í nefndina með skömmum fyrirvara. Vinna nefndarinnar fór því ekki af stað að ráði fyrr en nokkrum vikum eftir að hún var sett á fót. Með sama hætti tók það nokkurn tíma fyrir stjórnkerfið að hefja vinnu sem tengdist nefndinni. Nefndinni var veittur aðgangur að helstu gögnum ríkisstjórnar og ráðuneyta þann 1. desember 2021.

Sóttvarnatáknmörkum var að fullu aflétt hér á landi þann 25. febrúar 2022. Í ljósi breyttra aðstæðna lagði nefndin það til í mars 2022 að það tímabil sem greiningin miðast við yrði afmarkað við 25. febrúar 2022. Nefndin upplýsti ráðuneytið um þessa afstöðu og um að þessu fylgdi aukið umfang verksins. Við það voru ekki gerðar athugasemdir.

Greining nefndarinnar miðast því við tímabilið 31. desember 2019 til 25. febrúar 2022, en það tímabil markar bæði upphaf faraldursins og lyktir þeirra miklu opinberu takmarkana sem honum fylgdu hér á landi.

3.8. Aðgangur nefndarinnar að gögnum

Þann 14. september 2021 lagði forsætisráðherra fram minnisblað í ríkisstjórn með yfirskriftina „Aðgengi nefndar að gögnum fyrir úttekt á viðbrögðum stjórnvalda við Covid-19 faraldrinum.“ Þar kom fram að nefndin myndi þurfa víðtækan aðgang að gögnum frá ráðuneytum um þau viðfangsefni sem athugun hennar lyti að. Þar var þess farið á leit við ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands að þau veittu nefndinni aðgang að gögnum og veittu henni m.a. aðgang að gögnum sem væru undanþegin upplýsingarétti skv. 6. og 8. gr. upplýsingalaga nema sérstök sjónarmið mæltu gegn afhendingu. Í minnisblaðinu kom fram að gögnin myndu verða afhent nefndinni í trúnaði og væri henni „óheimilt að miðla gögnum sem slíkum áfram til annarra aðila.“

Þann 30. september ritaði forsætisráðuneytið bréf til annarra ráðuneyta þar sem upplýst var um skipan nefndarinnar og hlutverk hennar og þess farið á leit, fyrir hönd nefndarinnar, að viðkomandi ráðuneyti myndi afhenda: Gögn nefnda og vinnuhópa, innsend erindi frá stofnunum og utanað-komandi sérfræðingum, alþjóðleg samskipti ráðuneytis og stofnana og önnur gögn er talin eru varða viðbrögð stjórnvalda í tengslum við faraldurinn.

Forsætisráðuneytið tók við ofangreindum gögnum og útbjó rafrænt gagnasvæði þar sem þau gögn sem þá höfðu verið afhent voru gerð aðgengileg fyrir nefndina. Það gagnasvæði var tilbúið og nef-

ndinni veittur aðgangur að því þann 1. desember 2021. Á því gagnasvæði voru m.a. gerð aðgengileg gögn sem lögð höfðu verið fyrir ríkisstjórnarfundum og talin voru tengjast greiningu nefndarinnar auk gagna frá einstökum ráðuneytum. Í flestum tilvikum afhentu ráðuneytin lista yfir gögn sem þau töldu að gætu haft þýðingu fyrir störf nefndarinnar en ekki gögnin sjálf en nefndin hafði þá þann möguleika að óska viðkomandi gagna væri talin þörf á fyrir greiningu hennar.

Þegar vinna nefndarinnar fór fram var Covid-19 faraldurinn enn í gangi. Eftir að helstu takmörkunum vegna sóttvarna var aflétt þann 25. febrúar 2022 stóðu stjórnvöld enn frammi fyrir umtalsverðri vinnu og álagi sem af faraldrinum leiddi. Ýmsir starfsmenn hins opinbera, ekki síst þeir sem stóðu í fararbroddi áfallastjórnunarinnar, höfðu þá jafnframt búið að miklu og langvarandi álagi. Skipulag á vinnu nefndarinnar hefur tekið mið af þessu, þar á meðal þannig að leitast hefur verið við að haga því svo að gagnaöflun nefndarinnar og greining hennar leggi ekki auknar byrðar eða vinnu á viðkomandi stjórnvöld.

3.9. Viðtöl sem nefndin tók

Þáttur í greiningu nefndarinnar voru viðtöl sem nefndin tók við fulltrúa viðbragsaðila í faraldrinum. Viðtölin höfðu þann tilgang að fylla í mynd nefndarinnar af atburðarásinni í faraldrinum og helstu áskorunum stjórnvalda. Viðtölin miðuðu almennt ekki að því að leita upplýsinga um fyrirfram ákveðin málefni, ákvarðanir eða aðgerðir. Flest viðtölin fóru fram vorið og sumarið 2022. Lista yfir viðtöl sem nefndin tók er að finna í sérstakri skrá aftast í skýrslunni.

3.10. Þagnarskylda nefndarmanna

Nefndarfulltrúar eru bundnir þagnarskyldu um þær upplýsingar sem þeir hafa fengið aðgang að og leynt eiga að fara samkvæmt X. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og samkvæmt öðrum þagnarskyldureglum ef við eiga. Er þagnarskyldan sambærileg og almennt hvílir á starfsmönnum Stjórnarráðsins. Brot nefndarmanna gegn þessari þagnarskyldu geta varðað refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þagnarskylda helst þótt nefndin hafi lokið störfum.

3.11. Aðgangur almennings að gögnum sem greiningarnefndin hefur nýtt og búið til

Samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012 á almenningur rétt á aðgangi að þeim gögnum sem fyrir liggja í stjórnsýslunni, þó með tilteknum og mikilvægum takmörkunum, s.s. ef í þeim koma fram mikilvægar upplýsingar um einkamálefni eða um öryggi ríkisins eða almennings. Þessi meginregla um aðgang að gögnum á einnig við um þau gögn sem nefndin hefur fengið afhent, og um þau gögn sem nefndin sjálf hefur búið til.

Skjalasafn nefndarinnar hefur verið varðveitt í forsætisráðuneytinu á meðan á vinnu nefndarinnar stóð, og að loknum störfum afhendir nefndin ráðuneytinu öll gögn sinnar vinnu. Meðferð og varðveisla gagna, þar á meðal afgreiðsla á beiðnum um aðgang að gögnum, heyrir því undir forsætisráðuneytið samkvæmt lögum.

Umtalsverður hluti þeirra gagna sem greiningarvinna nefndarinnar byggist á eru gögn sem tekin hafa verið saman fyrir ríkisstjórn eða ráðherrafundi. Af því tilefni er rétt að taka fram að lögfestar takmarkanir á rétti almennings til aðgangs að gögnum í stjórnsýslunni leiða m.a. til þess að almenningur á ekki rétt á að kynna sér gögn sem tekin hafa verið saman fyrir fundi ríkisstjórnar og aðra fundi ráðherra, fyrr en að tilteknum tíma liðnum, sbr. 6. og 12. gr. upplýsingalaga. Ástæður þessarar takmörkunar eru nokkrar, þar á meðal sú að það er talið mikilvægt fyrir almannahagsmuni að á fundum ráðherra sem fara með æðsta vald og ábyrgð í stjórnsýslunni fari fram upplýst og opin umræða um mikilvæg viðfangsefni ríkisins og að það geti haft takmarkandi áhrif á þá umræðu fari hún fram fyrir opnum tjöldum. Þar sem nefndin lýkur störfum sínum með þessari skýrslu þá kemur það, eins og fyrr segir, í hlut annarra en nefndarinnar að taka afstöðu um það hvort þessar röksemdir eigi áfram við um þau gögn sem nefndin fékk afhent til sinnar úrvinnslu.

3.12. Verkaskipting innan nefndarinnar

Nefndarmenn hafa mismunandi faglegan grundvöll og mismikla þekkingu á þeirri aðferðafræði sem nánar er lýst í kafla 6 hér að aftan. Af þeirri ástæðu, en einnig vegna umfangs verkefnisins, hefur vinna nefndarmanna skipst umtalsvert upp. Greiningar sem fram koma í meginhlutum skýrslunnar byggjast þess vegna almennt ekki á sameiginlegum niðurstöðum eða greiningum höfundanna, heldur ber hver nefndarmaður ábyrgð á sínum hluta skýrslunnar. Þannig hefur Ásthildur Elva ritað VI. hluta, Guðný Björk IV. og V. hluta og Trausti Fannar II. hluta. Guðný Björk hefur jafnframt stýrt söfnun og úrvinnslu tölfræðilegra gagna sem fram koma í I. og VI. hluta. Nefndarmenn hafa á hinn bóginn unnið saman textann í fyrstu köflum skýrslunnar (I. hluta) og í lokaköflum skýrslunnar (VII. hluta). Þá hafa nefndarmenn allir lagt af mörkum við ritun III. hluta, en aðferð við uppbyggingu hans og helstu efnislegu lýsingar sem þar birtast hefur Ásthildur unnið. Ákvarðanir um gagnaöflun og greiningu byggjast jafnframt á þeirri aðferðafræði sem lýst er í kafla 6.

3.13. Heimildir

Greining nefndarinnar byggist fyrst og fremst á gögnum sem lögð hafa verið fyrir ríkisstjórn og valdar ráðherranefndir og varða Covid-19 faraldurinn, á stjórnvaldsfyrirmælum og lögum og tengdum gögnum. Gerð er grein fyrir þessum gögnum, eftir því sem við á, í einstökum köflum skýrslunnar og þá er til þeirra vísað í heimildatilvísunum neðanmáls og heimildaskrá.

Nefndin byggir greiningu sína einnig á upplýsingum sem fram komu í viðtölum við valda einstaklinga sem nefndin taldi að varpað gætu ljósi á samhæfingu og ákvarðanir stjórnvalda í faraldrinum. Viðtölin höfðu aðallega þann tilgang að varpa betra ljósi á samhengi fyrirliggjandi gagna, en þýðing þeirra varð þó meiri þegar á reyndi og margt af þeim umfjöllunarefnum sem nefndin ákvað að lokum að taka fyrir í skýrslunni enduðu þar vegna ábendinga eða upplýsinga sem fram komu í viðtölunum.

Nefndin hefur einnig yfirfarið nokkurn fjölda vísindalegra rannsókna um faraldurinn, opinberar skýrslur sem gefnar hafa verið út um áfallastjórnun hér á landi, opinberar skýrslur sem gefnar hafa verið út um faraldurinn í öðrum ríkjum og að hluta einnig umfjöllun í fjölmiðlum. Í vissum

tilvikum hafa heimildir frá öðrum löndum gefið tilefni til samanburðar við íslenskar ákvarðanir, en í fleiri tilvikum eru þær fremur til stuðnings við afmörkun og ályktanir nefndarinnar. Yfirlit yfir heimildir er að finna í heimildaskrá.

Vegna þess hvernig starfsrammi nefndarinnar er afmarkaður er gagnaöflun nefndarinnar ekki tæmandi.

4. Samfélagsleg áföll

Saga Íslands og menning er mörkuð náttúruhamförum sem oft hafa gengið nærri þjóðinni. Reynslan af jarðskjálftum, eldgosum, snjóflóðum, vatnsflóðum, aurskriðum og óveðrum er hluti af sameiginlegum reynsluheimi þjóðarinnar. Mikil framþróun á 20. öldinni efldi getu þjóðarinnar til að takast á við náttúruhamfarir. Árið 1918, þegar Ísland varð fullvalda var jafnframt ár alvarlegra hamfara sem hófst með frostavetrinum mikla. Í október gaus Katla. Einungis viku eftir að gosið hófst barst spænska veikin til landsins og náði hámarki um miðjan nóvember.

Afkomendur þeirra sem lifðu tíma frostavetursins mikla, Kötlugoss og spænsku veikinnar hafa nú tekist á við faraldur um rúmlega tveggja ára skeið. Í lok árs 2019 voru Íslendingar að glíma við aftaka-veður sem gekk yfir Norðurland eystra sem olli þar rafmagnsleysi og ófærð. Í byrjun árs 2020 féllu tvö snjóflóð á Flateyri sem fóru yfir varnargarða og annað þeirra yfir íbúðarhús þar sem ungri stúlku var bjargað úr flóðinu en hitt fór yfir höfnina og eyðilagði mannvirki og báta. Í mars 2020 hófst hér baráttan við heimsfaraldur og meðan á honum stóð tókst þjóðin á við fjölda náttúruhamfara.

Ekki er saman að jafna getu íslensks samfélags til að takast á við faraldur nú og fyrir hundrað árum. Öfluga innviði eins og heilbrigðis- og almannavarnakerfi var hægt að virkja í Covid-19 faraldrinum, til að verja líf og heilsu fólks. Framþróunin hefur fært fólki betri lífsgæði í mörgu tilliti. En í henni felast einnig nýjar áskoranir því á margan hátt eru samfélög nútímans tjón-næmari, þau eru t.d. háð raforku og netkerfum.

Hér á landi göngum við að því sem vísu að glíman við hamfarir af völdum náttúrunnar sé hluti af því að búa á Íslandi, viðvarandi verkefni. Undanfarnin ár hefur t.d. Reykjanes verið vaktað af vísindamönnum og almannavörnum vegna hugsanlegra jarðskjálfta og eldgosa. Ísland varð fyrir alvarlegu efnahagsáfalli með hruni bankanna árið 2008. Athygli hefur einnig beinst að hættum sem hafa á síðustu árum verið að valda óþægindum og skaða, eins og netárásam, skipulögðum glæpum og upplýsingaóreiðu. Þá hefur félagslegur óróleiki víða um heim, stríðsátök, hryðjuverk, skotárásir, og að sjálfsögðu farsóttir, auk náttúruhamfara verið meðal áfalla sem þjóðir heims hafa tekist á við á undanförunum árum. Spáð er að tíðni samfélagslegra áfalla sé að aukast, bæði þeirra sem eru af mannavöldum en einnig þeirra sem við flokkum sem náttúruhamfarir, þó rök séu færð fyrir því að sumar þeirra séu af mannavöldum t.d. breytingar á veðri vegna hnattrænnar hlýnunnar. Þá er einnig rætt um að hamfarir geti átt sér tæknilegar orsakir, þ.e. þegar tæknin bregst. Það hefur því aldrei verið jafn brýnt fyrir þjóðir heims og nú að vera viðbúnaðar því að þurfa að takast á við áföll af ólíkum toga.⁸

Í íslensku máli er rík hefð fyrir að ræða um áföll einstaklinga, orð eins og áföll, áfallahjálp og áfallastreita eru mikið notuð í því samhengi. Í ensku er orðið áfall notað jöfnum höndum um áföll einstaklinga og samfélaga, en hérlendis hefur orðið hamfarir verið notað um samfélagsleg áföll, oftast með tilvísun til náttúruhamfara. Á undanförunum árum hefur það aukist, bæði meðal fræðafólks og viðbragðsaðila, að tala um samfélagsleg áföll sem þau áföll sem varða ákveðinn hóp einstaklinga þar sem ákveðin verðmæti eða gildi eru í hættu. Í þessari skýrslu er vísað til faraldursins sem áfalls (e. crisis).

⁸ Undrr.org: „[What is the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction?](#)“

Til eru ólíkar skilgreiningar á samfélagslegum áföllum en í þessari skýrslu er stuðst við algenga og viðurkennda skilgreiningu á þessu rannsóknarsviði frá Sundelius, Stern og Bynander sem leggur áherslu á að skoða upplifun þeirra sem verða fyrir áfallinu í ljósi þriggja þátta, bæði þolenda og viðbragðsaðila. Þessir þættir eru: að mikilvægum verðmætum eða gildum sé ógnað, að tími til ákvarðanatöku sé takmarkaður og loks að þolendur upplifi óvissu í kringumstæðum sínum.⁹

Hin fræðilega skilgreining á áfalli sem stuðst er við í þessari úttekt lítur því á áfall sem óvissu-ástand þar sem ákvarðendur skynja að mikilvægum gildum eða grunnstoðum tiltekins kerfis er ógnað sem bregðast þurfi við undir mikilli tímapressu. Samkvæmt skilgreiningunni hvílir það því á skynjun þeirra forystumanna og -kvenna sem eru í fyrirsvari fyrir stofnanir, fyrirtæki eða aðrar skipulagsheildir hvort brugðist sé við ákveðnum aðstæðum sem áfalli.

⁹ Sundelius o.fl.: *Krishantering på svenska – teori och praktik* (1997).

5. Áfallastjórnun og rannsóknir á henni hérlendis

Hugtakið áfallastjórnun (e. crisis management) snýr að röð ákvarðana og framkvæmda sem beinast að því að meta, varna og leggja í viðbúnað vegna hugsanlegrar áhættu og, ef af henni verði, einnig að bregðast við því áfalli, byggja upp að nýju og læra af áfallinu. Samkvæmt skilgreiningunni má segja að áfallastjórnun snúist um skýra verkferla þar sem eitt ferli tekur við af öðru. Ábyrgðarskipting og hlutverk viðbragðsaðila eru skýr, pólitísk forysta sem og forystufólk innan stjórnsýslunnar tryggja stjórnskipulegan ramma sem ætlað er að forða fólk frá skaða og skipulagt endurreisnarstarf myndi hefjast strax og mögulegt er. Verkferlinu er auðvelt að lýsa en áfallastjórnun er flóknari en það. Á áfallatímum þurfa stjórnendur að taka ákvarðanir sem geta haft afdrifaríkar afleiðingar til langs tíma, bæði fyrir þá stofnun, fyrirtæki eða samfélag sem og líf og starf þess sem ákvarðanirnar tekur. Grundvallarspurning hjá þeim sem greina áfallastjórnun snýr að því að skilja ákvarðanatöku stjórnenda í þessu ferli. Þ.e. ákvarðanir sem snúa að viðbúnaði og viðbrögðum vegna áfalla og þá hvernig þeir geta mögulega gert betur næst. Innsýn í hina pólitísku hlið áfallastjórnunar er m.a. nauðsynleg til að skilja hvernig áhættu er dreift, tekist er á um skilgreiningu áfalls, hvort og hvernig ábyrgð er tekin á viðbrögðum og lærdómur dreginn o.s.frv.

Stjórnvöld setja vanalega áföll í landfræðilegt, menningarlegt og/eða lagalegt samhengi sem hjálpar þeim að skilgreina áfallið og halda utan um áfallastjórnunina. En það er hægara sagt en gert við þau áföll sem virða ekki landamæri. Áfallastjórnunin endar því oft á borðum margra stofnana og óljóst er hverjir eiga að taka af skarið – þ.e. leiða áfallastjórnunina. Í viðbrögðum við þess konar áföllum er engin ein ríkisstjórn megnug að takast á við orsakir vandans.¹⁰ Eins og í tilviki Covid-19 faraldursins, þar sem engin ein ríkisstjórn getur ráðið niðurlögum veirunnar. Þær eru að reyna að vernda sína borgara en alþjóðasamfélagið hefur orðið að takast sameiginlega á við að ráða niðurlögum veirunnar. Þar eru samfélög auðvitað misjafnlega í stakk búin.

Hérlendis hefur talsvert verið unnið að rannsóknum á sviði áfallastjórnunar á undanföllum áratugum. Áfallastjórnun hefur verið kennd við einstaka deildir við Háskóla Íslands og nýlega hófst meistara- og diplómanám við Háskólann á Bifröst á sviði áfallastjórnunar. Í Skemmunni, rafrænu varðveislusafni í Landsbókasafni Íslands sem geymir lokaverkefni nemenda og rannsóknarit kennara og fræðimanna má finna um 50 ritgerðir sem tengjast áfallastjórnun. Þó margt megi af alþjóðlegum rannsóknum á sviðinu læra, þá er það afar mikilvægt að eiga íslenskar rannsóknir á þessu sviði því áfallastjórnun hérlendis hefur eigin séreinkenni og aðstæður hér eru um margt ólíkar því sem gerist í öðrum löndum t.d. er hér ekki her sem hægt er að kalla út þegar um áföll er að ræða og tíðni náttúruhamfara er mjög há hérlendis.

Vegna tíðra náttúruhamfara hér á landi hafa viðbragðsaðilar sem starfa samkvæmt lögum um almannavarnir (þ.e. sem þátttakendur í skipulögðu almannavarnakerfi) öðlast mikla reynslu og þjálfun í viðbrögðum. Í þeim rannsóknum sem unnar hafa verið hér á landi og snerta almannavarnakerfið hefur áhersla verið lögð á að nýta þá þekkingu. Þannig hefur samstarf fræðimanna og viðbragðsaðila myndað grunn að þekkingu á áfallastjórnun, bættum viðbúnaði og aðgerðum.¹¹

¹⁰ Boin: „[The Transboundary Crisis](#)“ (2019).

¹¹ Sjá t.d. Eydal o.fl.: [Local Social Services in Nordic Countries in Times of Disaster](#) (2016); Gísladóttir o.fl.: „[What can we learn from previous generations? Álftaver's experience of the 1918 Katla eruption](#)“ (2021).

Rannsóknir á áföllum og áfallastjórnun bregða upp mynd af því samfélagi sem tekst á við þau. Þegar samfélagslegir þættir eru þandir til hins ýtrasta á áfallatímum koma upp á yfirborðið þau gildi sem eru ríkjandi í samfélaginu sem og veikleikar og styrkleikar þess. Þannig hafa rannsóknir á íslenskri áfallastjórnun verið nýttar til að greina menningareinkenni íslensks samfélags sem og hvort og þá hvaða áhrif það hefur að vera smáþjóð þegar kemur að glímu samfélags við áföll.

6. Rannsóknaraðferð Crismart og notkun hennar í skýrslunni

Eins og nefnt var í kafla fjögur hefur rannsóknaraðferð Crismart verið þróuð til að ná að greina áfallstjórnun og verið beitt í fjölmörgum rannsóknum víða um heim með það að markmiði að draga markvissa lærdóma um hvernig bæta megi áfallstjórnun og gera betur í næsta áfalli. Sú staðreynd að talsvert hefur verið unnið af rannsóknum hérlendis þar sem þessari aðferð hefur verið beitt, er skýringin á því að ákveðið var að skýrslan væri unnin eftir þessari aðferð. Aðferðin hefur notið alþjóðlegrar viðurkenningar og það að beita henni býður upp á möguleika á að bera niðurstöður við sambærilegar erlendar rannsóknir síðar. Samkvæmt aðferðinni er áfallstjórnunin greind með því að rekja ferli áfallsins og viðbragða við því, það brotið upp og sett saman að nýju. Fræðileg nálgun styðst við kenningar á sviði stjórnmálafræði, sálfræði og stofnanakenningar í félagsfræði.¹²

Vinnan við gerð þessarar skýrslu tekur útgangspunkt í aðferðafræði Crismart, en einnig var ljóst frá upphafi að greiningu á áfallstjórnun vegna Covid-19 faraldursins yrði að aðlaga að sérkennum tilviksins, sem sé umfangi áfallsins og tímalengd þess.

Kjarninn í aðferðafræði Crismart byggist á eftirfarandi fjórum þrepum:

1. Áfallið er sett í sögulegt, pólitískt og stofnanatengt samhengi

Áfallið er sett í samhengi þar sem aðstæður og umhverfi er skilgreint ásamt því sem aðdragandi er rakinn og mikilvægir áhrifaþættir dregnir fram. Samhengið varpar ljósi á það umhverfi sem viðbragðsaðilar búa við.

2. Atburðarás áfalls rakin

Framvinda áfalls er sett upp og saga þess rakin og atburðarásin mörkuð innan tiltekins tímaramma. Það getur reynst erfitt að merkja nákvæmt upphaf og endi áfalls. Sá aðili sem bregst við atburði verður að upplifa hann sem áfall, til að hægt sé að líta á viðbrögðin sem áfallstjórnun. Lyktir áfalla geta einnig dregist á langinn t.d. þegar afleiðingar þeirra eru jafnvel að koma í ljós löngu eftir að viðbrögðum lauk. Þá geta áföll einnig haft pólitískar afleiðingar í för með sér sem snúast upp í áfall í sjálfu sér.

3. Mikilvæg tilefni til ákvarðana dregin út

Eftir að atburðarás hefur verið rakin er hún brotin upp og tilefni til mikilvægustu ákvarðana dregin út og greind með tilliti til þeirrar spurningar sem viðbragsaðili stendur frammi fyrir: „Hvað geri ég nú?“ Hér er átt við þær ákvarðanir sem þykja hvað veigamestar í atburðarásinni og hafa haft hvað mest áhrif á framvindu mála. Reynt er að greina hvaða hvatar liggja að baki ákvarðanatökunni, hvernig útfærslu er háttað og hvernig þessum ákvörðunum er hrint í framkvæmd.

4. Ákveðin þemu eru greind

Í lokaþrepinu eru ákveðin þemu valin sem fyrri rannsóknir hafa sýnt að eru þýðingarmikil í áfallstjórnun og atburðarás áfalls greind sérstaklega út frá þeim.

¹² Stern og Sundelius: „Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program.“ (2002).

Aðferðafræðin kallar á að atburðarásin sé greind, fyrst með því að brjóta hana upp í tilefni til ákvarðanatöku og síðan sé hún greind út frá þeim. Þannig kallar hún á endurtekningar í þeim tilfellum sem horft er á atburðarásina út frá mismunandi sjónarhorni eða þeim.

Eins og rakið var í kafla 2 hér að framan þá er í II. hluta skýrslunnar leitast við að lýsa hlutverkum stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum. Þróun laga um almannavarnir og samhæfingu sóttvarna-áætlunar er rakin en hún endurspeglar um leið stofnanatengt samhengi og sögulegan bakgrunn þar sem reynsla af áfallastjórnun hefur m.a. knúð á breytingar á lögum er varða almannavarnir og sóttvarnir. Annar hluti skýrslunnar (hluti II) fellur að því leyti að þrepi 1 í aðferðafræði Crismart.

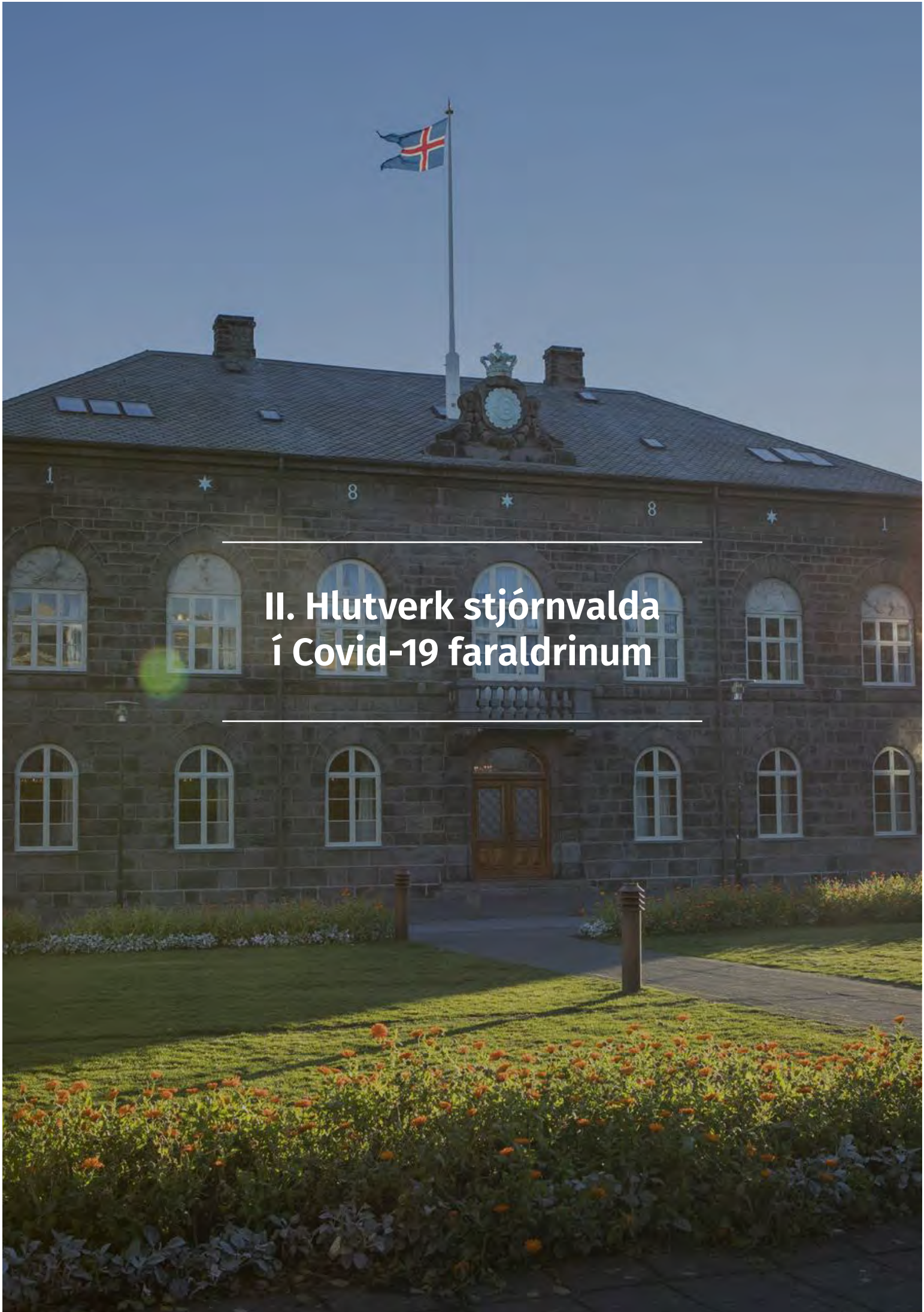
Vegna umfangs atburðarásar var tekin sú ákvörðun að hafa yfirlit yfir sóttvarnaaðgerðir og dæmi um Covid-19 tengd málefni sem tekin voru fyrir á ríkisstjórnarfundum í II. hluta skýrslunnar. Í þriðja hluta skýrslunnar (III. hluta) eru styttri útgáfur af tímalínunum dregnar upp sem endurspeglar það helsta sem upp út stóð í framvindu áfalls og krafðist athygli stjórnvalda og mótaði einnig upplifun fólks á áfallinu og viðbrögðum stjórnvalda. Þessi hluti fellur því að 2. og 3. þrepi aðferðafræðinnar.

Í fjórða og fimmta hluta skýrslunnar (IV. hluta og V. hluta) er vikið nokkuð af hinni hefðbundnu leið Crismart rannsóknaraðferða en þar hefur áfallastjórnun í Reykjavík á tveimur sviðum, skóla- og frístundasviði og velferðarsviði verið greind til að varpa ljósi á hlutverk sveitarfélaga sem viðbragðsaðila. Þá er í fimmta hluta fjallað sérstaklega um samfélagsleg áhrif, áfallstjórnun sem beindist að því að draga úr slíkum áhrifum er reifuð og niðurstöður um hvernig tókst til ræddar.

Í sjötta hluta (VI. hluta) er fjallað um þau þemu sem fyrri rannsóknir sem beita aðferð Crismart hafa leitt í ljós að skipta miklu máli fyrir það hvernig til tekst um stjórnun áfalls. Sá hluti skýrslunnar fellur að þrepi 4 í aðferðafræði Crismart.

Í sjöunda hluta eru svo niðurstöður kynntar og ræddar.

Að lokum er rétt að nefna að þáttur í greiningunni fólst í að afmarka áfallið sem um ræðir. Sú afmörkun sem nefndin styðst við, þar á meðal um þróun faraldursins, birtist fyrst og fremst í III. hluta skýrslunnar, en lýsing á afmörkuninni kemur líka fram víðar, s.s. í upphafi VI. hluta (þemagreiningunni). Hér á landi eru fyrstu viðbrögð stjórnvalda út á við merkjanleg þegar landlæknisembættið sendir frá sér tilkynningu, 13. janúar 2020, um hópsýkingu í Kína, þar sem vitnað er í upplýsingar frá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni (WHO) og Sóttvarnastofnun Evrópu (ECDC). Allra fyrstu fréttir höfðu þó borist af sýkingum á gamlársgang 2019, og er atburðarásin rakin í grófum dráttum frá þeim degi. Nefndin miðar lok greiningarinnar við 25. febrúar 2022, þegar sóttvarnarráðstöfunum var aflétt.



II. Hlutverk stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum

7. Afmörkun og hugtök

7.1. Afmörkun á efnistöku í II. hluta skýrslunnar

Tilgangurinn með II. hluta skýrslunnar (með köflum 7 til 28) er að lýsa helstu stjórnvöldum sem voru þátttakendur í áfallastjórnun vegna Covid-19 faraldursins á Íslandi og gefa grófa mynd af tegundum þeirra verkefna sem þau sinntu í faraldrinum. Lýsingunni er ekki ætlað að greina hvort áfallastjórnunin hafi verið góð eða slæm, heldur að lýsa stjórnkerfinu og verkefnum stjórnvalda. Lýsingin byggist á þeim lagareglum sem stjórnvöldin starfa eftir og svo almennum upplýsingum um helstu verkefni þeirra í faraldrinum. Í þessum hluta skýrslunnar eru eftir atvikum settar fram ábendingar um löggjöf, en áréttað er að tilgangur kaflans er ekki að greina gæði laga eða reglugerða, heldur að safna saman yfirliti yfir þau stjórnvöld sem greiningin lýtur að. Niðurstaða um greiningu eftir aðferðum áfallastjórnunarinnar kemur fram í VI. hluta skýrslunnar. Um afmörkun þeirra stjórnvalda sem falla undir greininguna vísast jafnframt í kafla 3.

Það fellur ekki undir viðfangsefni þessarar skýrslu að greina heilbrigðisþjónustu og tekur afmörkun lýsingar á stjórnvöldum mið af því. Það fellur heldur ekki hér undir að greina efnahagslegar aðgerðir og tekur afmörkunin jafnframt mið af því. Þá byggist skýrslan ekki á tæmandi rannsókn á verkefnum þeirra stjórnvalda sem fjallað er um. Víða vantar nánari rannsókn til að hægt sé að segja alla söguna. Slík lýsing hefði krafist nákvæmari rannsóknarvinnu, á grundvelli sérstakra lagaheimilda, eins og vikið var að í kafla 3 að framan.

Markmið umfjöllunarinnar í II. hluta er ekki að greina lagalegt, siðferðilegt eða læknisfræðilegt réttmæti einstakra ráðstafana. Markmiðið er að draga fram helstu þætti stjórnkerfisins, þ.e. þess stjórnkerfis sem tók við Covid-19 faraldrinum og þurfti að bregðast við honum. Af þessari lýsingu má draga ályktun um það hvort áfallastjórnun stjórnvalda hafi verið virk. Þannig eru t.d. í kafla 16 hér á eftir rakin dæmi um Covid-tengd mál sem tekin voru fyrir á ríkisstjórnarfundum. Af þeim dæmum er hægt að draga ályktun um það hvort ríkisstjórnin og ráðherrar hafi verið virkir í að taka slík mál upp og um samhæfingu þeirra í faraldrinum en í þeirri lýsingu felst ekki afstaða til þess hvort það hefði frekar átt að taka aðrar ákvarðanir, eða taka önnur mál fyrir.

7.2. Hugtakið stjórnvald

Í skipunarbréfi nefndarinnar kemur fram að verkefni hennar sé að greina áfallastjórnun stjórnvalda vegna faraldursins af völdum Covid-19. Stjórnvöld eru handhafar framkvæmdarvalds í skilningi 2. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórnvöld eru iðulega sett á fót með lögum, og teljast t.d. embætti landlæknis, lögreglustjóraembættin, Landspítalinn og ráðuneytin til stjórnvalda.

Í flestum tilvikum er enginn vafi um það hvaða aðilar falla í flokk stjórnvalda en hér er m.a. um að ræða öll ráðuneytin, undirstofnanir þeirra, sjálfstæðar ríkisstofnanir og sveitarfélögin og

stofnanir þeirra.¹³ Undir hugtakið falla hins vegar ekki Alþingi og stofnanir þess og ekki dómstólarnir. Þá falla einkaaðilar ekki undir hugtakið og almennt heldur ekki einkaréttarleg fyrirtæki og félög (t.d. opinber hlutafélög), jafnvel þótt þau séu í eigu hins opinbera.¹⁴

Stjórnvöld fara með þann þátt ríkisvaldsins sem nefnist framkvæmdarvald. Hlutverk þeirra er í einfaldaðri mynd að framkvæma lög.¹⁵ Að íslenskri stjórnskipan er það lýðræðislega kjörin fulltrúasamkoma þjóðarinnar, *Alþingi*, sem fer með löggjafarvaldið. Það er Alþingi sem setur lög, þ.e. hin almennu lög um háttsemi borgaranna og samfélagslega mikilvæg atriði, þar á meðal helstu ákvarðanir um það hvaða stjórnvöld skuli starfa, hvaða verkefnum þau eigi að sinna og hvaða valdheimildir þau megi fara með gagnvart borgurunum á hverjum tíma.¹⁶ Það er einnig Alþingi sem ákveður skattheimtu ríkisins og veitir með fjárlögum heimildir til að ráðstafa fjármunum ríkisins.¹⁷ Þessi grundvallarastaða Alþingi í stjórnskipuninni setur stjórnvöldum iðulega stólinn fyrir dyrnar. Þau eiga að starfa í samræmi við lög, þau eiga að vinna í samræmi við markmið laga og hagsmuni almennings og ríkisins, og þau geta ekki sjálf valið að taka upp nýjar lagareglur eða valdheimildir, heldur þurfa þau fyrst umboð og heimild Alþingis til slíks.

Það bindur einnig hendur stjórnvalda að íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til þess að virða tiltekin grundvallarréttindi borgaranna (mannréttindi). Kemur sú vernd bæði fram í stjórnarskránni og í ýmsum alþjóðlegum samningum sem Ísland hefur undirgengist.¹⁸ Jafnvel þótt stjórnvöld hafi vissar valdheimildir í lögum verða þau að framkvæma þær heimildir í sem bestu samræmi við stjórnarskrárbundin mannréttindi einstaklinganna.¹⁹

Í þessari skýrslu er hugtakið stjórnvald notað í samræmi við þessa hefðbundnu hugtakanotkun íslenskra laga og samfélags. Stjórnvald er með öðrum orðum handhafi framkvæmdarvalds, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar.

Afmörkun á hugtakinu stjórnvald skiptir máli í þessari skýrslu, enda er tilgangur hennar að lýsa greiningu á áfallastjórnun *íslenskra stjórnvalda*. Hún skiptir einnig máli vegna þess að um *stjórnvöldin, ákvarðanir þeirra og aðra starfsemi* gilda ákveðnar almennar grundvallarreglur, sem settar hafa verið í þágu borgaranna, ríkisins og samfélagsins sem heildar (almennings), sem takmarka völd þeirra og svigrúm til athafna. Sömu grundvallarreglur gilda almennt ekki um aðra. Og þá skiptir afmörkunin máli vegna þess að stjórnvöldum er skylt að framkvæma þau verkefni sem Alþingi hefur falið þeim að sinna.

Samhengis vegna skal tekið fram að embætti landlæknis, heilbrigðisstofnanir eins og t.d. Landspítalinn, Sjúkrahúsið á Akureyri og Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, eru öll stjórnvöld. Sama á við um sveitarfélögin, ráðuneytin, lögregluembættin og embætti ríkislögreglustjóra. Þessi embætti og stofnanir tilheyra flokki stjórnvalda og þau eru þáttur í skipulagi framkvæmdarvaldsins hér á landi.

¹³ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur* (2013), bls. 96; Trausti Fannar Valsson: *Stjórnsýslukerfið* (2019), bls. 9-11.

¹⁴ Trausti Fannar Valsson: *Stjórnsýslukerfið* (2019), bls. 13-21.

¹⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur* 2. útg. (2021), bls. 519.

¹⁶ Páll Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“ (2015), bls. 147.

¹⁷ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur* 2. útg. (2021), bls. 497.

¹⁸ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur* 2. útg. (2019), bls. 45.

¹⁹ Sjá til hliðsjónar í Páll Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“ (2015), bls. 283-284.

Sóttvarnalæknir er starfsmaður innan embættis landlæknis, og gegnir sem slíkur ákveðnu lögbundnu hlutverki samkvæmt sóttvarnalögum. Sóttvarnalæknir telst því einnig til stjórnvalda, hann er starfsmaður embættis landlæknis, og er bundinn sömu grundvallarreglum um meðferð valds og undirbúning mála og á við um alla aðra sem teljast til stjórnáslunnar og starfa hjá stjórnvöldum.

7.3. Stjórnkerfi stjórnvalda ríkisins; stigveldi og ráðherrastjórnásla²⁰

Æðsta stjórn framkvæmdarvaldsins (stjórnvalda) er á hendi ráðherra. Hver ráðherra fer með stjórn þeirra verkefna sem honum hafa verið falin með forsetaúrskurði og samkvæmt því sem lög mæla fyrir um, sbr. m.a. 15. gr. stjórnarskrár, og hann ber jafnframt ábyrgð á þeim stjórnarmálefnum, sbr. 14. gr. stjórnarskrár.²¹

Verkaskiptingin milli ráðherra byggist almennt á málaflokkum. Hver ráðherra stýrir því tilteknum viðfangsefnum sem stjórnvöldum hafa verið falin.²² Þannig heyra heilbrigðismál undir heilbrigðisráðherra, löggæslumál undir dómismálaráðherra og menntamál undir ráðherra menntamála. Hver ráðherra fer með æðstu stjórn málaflokksins innan stjórnáslunnar og aðrir ráðherrar geta ekki gefið honum fyrirmæli um þessi verk.

Hver ráðherra situr í ráðuneyti sem starfar undir hans stjórn. Innan hvers ráðuneytis gildir ákveðið stjórnkerfi sem lýst er í lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Ráðherra hefur sér til aðstoðar sérstakan pólitískan aðstoðarmann (geta verið tveir eða þrír fyrir hvern ráðherra) sem heyrir beint undir hann. Pólitískir aðstoðarmenn sinna fyrst og fremst stefnumótun með eða fyrir ráðherra, en mega ekki „rita undir stjórnvaldserindi fyrir hönd ráðherra“, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga nr. 115/2011. Í því felst í raun að þeir eiga ekki að sinna afgreiðslu beinna stjórnásluerinda eða taka ákvarðanir um meðferð stjórnásluvalds eða ráðstöfun opinberra hagsmuna fyrir hönd ráðherrans, og undir þá heyra heldur ekki aðrir starfsmenn ráðuneytisins. Með yfirstjórn ráðuneytis að öðru leyti, undir yfirstjórn ráðherra, fer ráðuneytisstjóri, sbr. 16. gr. laganna. Hann er því næstur í innra stigveldi ráðuneytis á eftir ráðherra. Undir ráðuneytisstjóra starfa skrifstofustjórar, sem stýra einstökum fagskrifstofum. Á skrifstofum starfa sérfræðingar á ýmsum sviðum. Til viðbótar við skrifstofur eru innan sumra ráðuneyta svonefndar ráðuneytisstofnanir, sbr. 17. gr. laga nr. 115/2011. Ráðuneytisstofnanir eru einingar innan ráðuneyta, líkt og ráðuneytisskrifstofur, og þannig ólíkar þeim sérstöku stjórnvöldum sem starfa sem sérstakar og aðskildar einingar undir ráðuneytunum. Embætti landlæknis er t.d. sérstök stofnun sem heyrir undir heilbrigðisráðuneytið og því ekki ráðuneytisstofnun í þeim skilningi sem það hugtak er notað í lögum um Stjórnarráðið.

Ráðuneytin hafa það hlutverk að vera ráðherrum til aðstoðar við framkvæmd þeirra verkefna sem þeir bera ábyrgð á og starfsmenn ráðuneytanna hafa bæði það hlutverk að aðstoða ráðherra við að koma sinni stefnu í framkvæmd og að aðstoða þá við að afmarka þann laga-

²⁰ Um nánari lýsingu íslenska stjórnáslukerfisins og réttarreglna um þá uppbyggingu vísast til Trausti Fannar Valsson: *Stjórnáslukerfið* (2019), bls. 35-72.

²¹ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur* 2. útg. (2021), bls. 370.

²² Páll Hreinsson: *Stjórnásluréttur* (2013), bls. 203-206.

ramma sem ráðherrarnir þurfa að starfa innan og afmarka þau störf sem þeim er að lögum skylt að sinna og þau stjórnvöldugetu viðfangsefni sem þeim er skylt að taka ákvarðanir um. Viðurkennt er að einstakir starfsmenn ráðuneyta (með takmörkun sem varðar aðstoðarmenn og áður er getið) geta, í umboði ráðherra eða ráðuneytisstjóra, staðið að ákvörðunum og afgreitt ýmis erindi fyrir hönd ráðherra.²³

Undir ráðuneytum starfa undirstofnanir (stjórnvöld sem heyra undir almenna yfirstjórn ráðherra). Undir ráðherra heilbrigðismála heyra þannig t.d. embætti landlæknis, Sjúkra-tryggingar Íslands og opinberar heilbrigðisstofnanir. Undir dómsmálaráðherra heyra t.d. ríkislögreglustjóri og lögregluembættin. Stjórnunarheimildir ráðuneyta gagnvart undirstofnunum eru almennt nokkuð ríkar.

Viss stjórnvöld geta verið sjálfstæð gagnvart ráðherra um daglega framkvæmd verkefna sinna og um afgreiðslu stjórnvöldumála, s.s. úrskurðarnefnd velferðarmála sem t.d. tekur við stjórnvöldugetu vegna ákvarðana Sjúkratrygginga Íslands og Tryggingastofnunar. Hún kveður upp úrskurði sína sjálfstætt og lýtur ekki fyrir mælum ráðherra um niðurstöður kærumála. Þær stjórnvaldsákvarðanir Tryggingastofnunar og Sjúkratrygginga Íslands sem sæta kærni til úrskurðarnefndarinnar sæta af þessari ástæðu heldur ekki yfirstjórn ráðherra á meðan þær eru til meðferðar viðkomandi stofnunar. Þau almennu málefni (s.s. rekstur, löggjöf og stjórnvaldsfyrirmæli) sem um ræðir og varða sjálfstæð stjórnvöld heyra þó áfram stjórnarslegu undir ráðherra, og honum og viðkomandi ráðuneyti því t.d. almennt ætlað að fara með undirbúning lagafrumvarpa á viðkomandi málefnasviði og setja reglugerðir, þótt dagleg framkvæmd og ákvarðanatöku heyri síðan undir hin sjálfstæðu stjórnvöld. Með sama hætti er yfirstjórn ráðherra um meðferð sakamála hjá lögreglu mjög takmörkuð. Yfirstjórn þeirra mála heyrir undir ríkissaksóknara, sem er sjálfstætt stjórnvald gagnvart ráðherra.²⁴

Grundvallaratriði í skipulagi stjórnvalda ríkisins er stigveldi og að á toppi hvers málefnasviðs trónir ráðherra. Ráðherra hefur almennt einnig ríkar yfirstjórnunarheimildir gagnvart þeirri stjórnvöldugetu sem undir hann heyrir, þrátt fyrir að ákvörðunartöku og úrskurðarvald í einstökum afmörkuðum málaflokkum hafi verið færð frá ráðherra til sjálfstæðra stjórnvalda. Er þetta skipulag almennt nefnt ráðherrastjórnvöld. Hver ráðherra ber ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, sbr. 14. gr. stjórnarskrár, innan þeirra málefna sem honum hafa verið falin með forsetaúrskurði, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar.

7.4. Frumkvæðisskylda stjórnvöldugetu

Fyrir skipulag og starfshæfni íslensku stjórnvöldugetu og stjórnvalda getur framangreind staða ráðherranna skipt umtalsverðu máli. Í ábyrgð þeirra á málaflokkum felst ekki aðeins skylda til að sinna einstökum lögbundnum skyldum, heldur verður einnig að álykta sem svo að við vissar aðstæður, s.s. ef hætta steðjar að heill ríkisins, sbr. b-lið 10. gr. laga nr. 4/1963, geti hvílt stjórnskipuleg skylda á ráðherra sem æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins á stjórnvöldugetu sínu að sýna frumkvæði og beita sér fyrir aðgerðum til að afstýra slíkri hættu.²⁵

²³ Páll Hreinsson: Stjórnvöldugetu (2013), bls. 232-233. Sjá einnig til hliðsjónar um stjórnarathöfn í umboði ráðherra, H nr. 113/2001.

²⁴ Jón H.B. Snorrason: „Ákærvaldið, hlutverk, skipulag, sjálfstæði og óhæði“ (2021), bls. 346-347.

²⁵ Dómur Landsdóms í máli nr. 3/2011 frá 23. apríl 2012, bls. 330.

Þá verður að gera ráð fyrir því að ef ráðherra hafa borist upplýsingar um vanda eða álitamál sem uppi eru í stjórnsýslunni eða stjórnsýslan stendur frammi fyrir um rækslu lögbundinna verkefna eða lögbundið skipulag, jafnvel þótt þau setji ekki heill ríkisins í hættu eða að um bein lögbrot sé að ræða, geti hann ekki látið hjá líða að leita leiða til að leysa úr þeim, eftir atvikum með því að gefa undirstofnunum sínum fyrirmæli um úrbætur.²⁶

Eins og vikið var að hér fyrir framan eru stjórnvöld undirsett Alþingi að því leyti að þau framkvæma lög en setja þau ekki. Skipulag á samskiptum Alþingis og stjórnsýslunnar skiptir því miklu máli, og þau samskipti fara að umtalsverðu leyti fram í gegnum ráðherrana. Ráðherrarnir sitja í embættum á meðan þeir njóta til þess trausts hjá meiri hluta Alþingis, þeir geta lagt fram lagafrumvörp og tillögur til ályktana á Alþingi, sbr. 38. gr. stjórnarskrár, og þeir veita Alþingi og nefndum þess upplýsingar um opinber málefni á grundvelli 54. gr. stjórnarskrár og laga um þingsköp Alþingis. Þáttur í því að þetta stjórnskipulag gangi sem best upp er einnig að ráðherrar hafi, þegar þörf er á, frumkvæði að því að leita lagaheimilda og fjárheimilda hjá Alþingi, leggja til aðrar nauðsynlegar lagabreytingar og upplýsa þingið um stöðu opinberra mála.

Annar þáttur í því að stjórnskipulagið gangi upp er einnig að ráðherrar fái úr stjórnsýslukerfinu á hverjum tíma réttar og glöggar upplýsingar um stöðu mála. Ráðherrar og ráðuneytin þurfa að tryggja rétt skipulag á viðeigandi miðlun upplýsinga og rétt skipulag á greiningum innan stjórnkerfisins, sbr. 13., 14. og 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Þessi ábyrgð hvílir þó ekki einhliða á ráðherrum og ráðuneytum. Forstöðumenn einstakra stofnana fara með yfirstjórn þeirra, þar á meðal yfirstjórn annarra starfsmanna, þeir bera ábyrgð á að stofnun starfi í samræmi við lög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt, sbr. nánari fyrirmæli í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 og opinber fjármál nr. 123/2015.

Þáttur í þessari ábyrgð getur falist í því að forstöðumaður hafi frumkvæði að því að koma viðeigandi aðvörðunum og ráðgjöf upp stjórnkerfið, s.s. um ákvarðanir sem þarf að taka eða úrbætur á stjórnsýslunni sem þarf að huga að.²⁷ Eftir atvikum þurfa slíkar upplýsingar að berast viðkomandi ráðherra svo hann geti undirbúið viðeigandi reglusetningu eða skipulagsbreytingar eða leitað til Alþingis um heimildir eða tekið afstöðu til þess hvort rétt sé að veita þinginu tilteknar upplýsingar.

Þetta skipulag um samskipti og stjórnun innan stjórnsýslukerfisins annars vegar og svo um samskipti stjórnvalda (framkvæmdarvaldsins) við Alþingi sem löggjafa og handhafa fjárveitingavaldsins er mikilvægt um samhæfingu íslenska stjórnkerfisins. Á þetta kerfi, grundvallaratriði þess og tilgang reglna um verkaskiptingu og stjórnun, reynir ekki síst við krefjandi aðstæður, s.s. þegar samfélagsleg áföll verða eða eru yfirvofandi.

Ráðherrar og ráðuneyti þurfa ekki aðeins að gæta að því að hafa yfirsýn yfir eigin málaflokka og tryggja samhæfingu, eftirlit og upplýsingamiðlun um þá niður í stjórnsýsluna og svo áfram til Alþingis í sérstökum tilvikum, heldur getur einnig hvílt skylda á ráðherrum til að samræma stjórnsýsluna þvert á málaflokka. Að því er nánar vikið í kafla 16.

²⁶ Sigurður Kári Árnason: „Völd og ábyrgð ráðherra í stjórnsýslunni“ (2013), bls. 276.

²⁷ Sjá m.a. til hliðsjónar forsendur í dómi Landsdóms í máli nr. 3/2011 frá 23. apríl 2012, bls. 329-330.

7.5. Sveitarstjórnarstigið

Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Mikilvægt inntak þessa stjórnarskrárákvæðis er að stjórn sveitarfélaganna er valin á lýðræðislegan hátt af íbúum sveitarfélaganna sjálfra og að sveitarfélögin teljast sjálfstæð stjórnvöld gagnvart ráðherra.²⁸

Þrátt fyrir sjálfstæða stöðu eru sveitarfélögin engu að síður þáttur í framkvæmdarvaldinu og þau falla í flokk stjórnvalda. Verkefni sem sveitarfélögin sinna heyra því stjórnarfarslega undir einhvern ráðherra í Stjórnarráði Íslands. Þótt sveitarfélögin beri til að mynda ábyrgð á starfsemi grunnskólanna skv. grunnskólalögum nr. 91/2008 heyra menntamál jafnframt undir ráðherra menntamála og hann ber á þeim stjórnarfarslega ábyrgð þótt dagleg ákvarðanataka um skólustarf liggi hjá sveitarfélagi og starfsmönnum þess.²⁹

Þar sem sveitarstjórn er æðsti stjórnandi sveitarfélags er það einnig almennt í hendi sveitarstjórnarinnar að taka ákvarðanir á vegum sveitarfélagsins. Sveitarstjórnin getur útdeilt þessu hlutverki til nefnda og starfslíðs, enda sé ekki um mjög mikilvægar ákvarðanir að ræða. Vegna þess hve margbrotin stjórnsýsla sveitarfélaganna er hefur þó verið á því byggt að þetta geti sveitarstjórnin almennt ekki gert með jafn einföldum hætti og gert er innan stjórnvalda ríkisins. Hér að framan var vísað til þess að iðulega væri heimilt að fela starfsmönnum í ráðuneytum að afgreiða mál fyrir hönd ráðherra. Um þetta gilda meiri formlegar takmarkanir á sveitarstjórnarstiginu. Samkvæmt 42. gr. sveitarstjórnarlaga ber almennt að útfæra framsal á valdi til töku fullnaðarákvarðana innan sveitarfélagsins í samþykkt um stjórnsýslu, sbr. 9. gr. sömu laga. Þessar samþykktir öðlast ekki gildi fyrr en þær hafa fengið umfjöllun og staðfestingu ráðherra sveitarstjórnarmála, sem fer með eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaganna, og síðan verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda.³⁰

Til að framangreint skipulag gangi upp með réttum hætti, og að sveitarfélög fullnægi sínum lagalegu skyldum á hverjum tíma, þurfa sveitarstjórnir (sem fara með stjórn sveitarfélaganna og bera ábyrgð á störfum þeirra) að tryggja fullnægjandi skipulag á stjórnsýslu sveitarfélagsins, þar á meðal viðeigandi miðlun upplýsinga og rétt skipulag á greiningum um stjórnsýsluframkvæmd sveitarfélagsins og fjárheimildir.³¹ Jafnframt verður að gera ráð fyrir að starfsmenn í stjórnsýslu sveitarfélaganna hafi sjálfir frumkvæði að því að koma viðeigandi aðvörðunum og ráðgjöf til sveitarstjórnar, s.s. um ákvarðanir sem þarf að taka, um möguleg frávik í rekstri frá veittum fjárheimildum og um sambærilega þætti.

Á sveitarfélögum hvílir almennt ekki skylda til að samhæfa stjórnsýslu sína þvert á sveitarfélög, nema í þeim afmörkuðu tilvikum að samvinna sveitarfélaga sé lögbundin um tiltekna málaflokka. Sveitarfélög geta hins vegar almennt valið að vinna saman um framkvæmd afmarkaðra verkefna, sbr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

²⁸ Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur* (2014), bls. 22.

²⁹ Trausti Fannar Valsson: *Stjórnsýslukerfið* (2019), bls. 56-57.

³⁰ Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur* (2014), bls. 130-132. Sjá einnig [UA 9561/2018](#).

³¹ [Frumvarp til sveitarstjórnarlaga](#), þskj. nr. 1250 – 726. mál, 139. löggjafarþing 2010-2011, bls. 54.

8. Sóttvarnalög og sóttvarnakerfi

8.1. Inngangur

Gildandi lög um sóttvarnir eru sóttvarnalög nr. 19/1997, en frá 1997 hafa þó verið gerðar á þeim endurbætur og breytingar.

Í 2. gr. laganna segir svo:



„Lög þessi fjalla um sjúkdóma og sjúkdómsvalda sem valdið geta farsóttum og ógnað almannaheill, svo og aðrar alvarlegar næmar sóttir. Með sjúkdómum er átt við sjúkdóma eða smitun sem smitefni, örverur eða sníkjudýr valda og einnig alvarlegar heilsufarslegar afleiðingar eiturefna og geislavirkra efna. Lögin taka einnig til óvenjulegra og óvæntra atburða sem geta haft alvarlegar heilsufarslegar afleiðingar meðal þjóða heims.“

Meginefni laganna, og það sem mestu skiptir í þessari skýrslu, er af þrennum toga. Í fyrsta lagi að mæla fyrir um að fylgst skuli með sjúkdómum og atburðum sem kunna að valda sjúkdómum, smitnæmi sjúkdóma og sjúkdómsvalda og útbreiðslu þeirra. Í öðru lagi að mæla fyrir um það til hvaða opinberu ráðstafana má grípa til að tryggja sóttvarnir. Og í þriðja lagi hvaða aðilar það eru sem eiga að sinna verkefnum samkvæmt lögunum og beita þeim úrræðum sem lögin leyfa.

Ekki er vafi um að heimsfaraldur vegna Covid-19 féll í flokk farsóttta sem töldust ógna almannaheill. Sóttvarnalögin voru lykilþáttur í viðbrögðum íslenska ríkisins við faraldrinum.

8.2. Saga sóttvarnalöggjafar á Íslandi

Sóttvarnir fela í víðri merkingu í sér viðbúnað og aðgerðir vegna sjúkdóma og miða að því að minnka eða koma í veg fyrir að einstaklingar smitist af sjúkdómum.

Á undanförunum árum og áratugum hefur þáttur ríkisins (þ.e. hins opinbera) í skipulagi sóttvarna almennt aukist. Á það við bæði innan einstakra ríkja og í alþjóðlegu samstarfi.

Fyrsta skýra dæmið um að ríkið hafi látið sóttvarnir til sín taka með almennri reglusetningu hér á landi birtist í *forordning ang. forholdsregler mod smitsomme sygdomme hos almuen*, frá 17. apríl 1782. Tilskipunin var birt á Alþingi árið 1795. Í henni var m.a. mælt fyrir um að læknað skyldu nota almenn læknisráð til að halda smitnæmum sjúkdómum í skefjum og tryggja heilbrigði manna, s.s. „de syges afsondring“ (ísl. afkvíun/sóttkví). Þann 18. maí 1787 voru settar reglur um takmarkanir á ferðir og flutninga til Íslands vegna hættu á útbreiðslu smitsjúkdóma og fljótlega eftir aldamótin 1800 voru teknar upp bólusetningar vegna kúabólu.

Samkvæmt þessum reglum fólu grundvallarviðbrögð við smitsjúkdómum í sér (i) takmarkanir á flutningum og ferðum til Íslands, (ii) takmarkanir á samneyti manna innan lands, (iii) bólusetningar og svo (iv) almenna lækniþjónustu við veika einstaklinga.

Þessi grundvallaratriði í sóttvörnum hafa haldist sem meginatriði löggjafar allt frá þessum tíma. Má hér nefna lög frá 1875 um mótvarnir gegn því að bólusótt og hin austurlenska kólerusótt og aðrar næmar sóttir flyttust til landsins, lög frá 1896 um varnir gegn útbreiðslu næmra sjúkdóma, lög frá 1898 um aðgreiningu holdsveikra frá öðrum mönnum og um flutning þeirra á spítala, lög frá 1898 um stofnun holdsveikraspítala á Íslandi, lög frá 1904 um varnir gegn berklaveiki, berklavarnalög nr. 66/1939, sóttvarnalög nr. 34/1954, farsóttalög nr. 10/1958 og svo gildandi sóttvarnalög nr. 19/1997.

8.3. Skráningar og tilkynningar smitsjúkdóma

Samkvæmt sóttvarnalögum skal sóttvarnalæknir, sem starfar við embætti landlæknis, halda viðeigandi skrár og afla og taka við upplýsingum um smitsjúkdóma.

Til að tryggja að nauðsynlegar upplýsingar berist sóttvarnalækni skal ráðherra, að fenginni tillögu sóttvarnaráðs, ákveða með reglugerð hvaða sjúkdómar eru skráningarskyldir og hvaða sjúkdómar eru tilkynningarskyldir (reglugerð um skýrslugerð vegna sóttvarna). Ef um skráningarskyldan eða tilkynningarskyldan sjúkdóm er að ræða er læknum og forstöðumönnum heilbrigðisstofnana skylt að tilkynna sóttvarnalækni um smit eða grun um smit af smitsjúkdómum. Ef um tilkynningarskyldu er að ræða er upplýsingaskyldan ríkari að því leyti að þá skal einnig senda sóttvarnalækni persónugreindar upplýsingar um sjúkdómstilvik.

Samkvæmt 3. gr. sóttvarnalaga skal einnig „tilkynna um sérhverja þá atburði sem geta haft alvarlegar heilsufarslegar afleiðingar á meðal þjóða heims, þ.m.t. atburði sem eru af óþekktri orsök eða uppruna“.

Gildandi reglugerð um skýrslugerð vegna sóttvarna er nr. 221/2012. Í henni kemur fram að skylt sé að tilkynna sóttvarnalækni um Córónaveirulungnabólgu (SARS/heilkenni alvarlegrar bráðrar lungnabólgu – HABL) og um óvænta atburði sem ógnað geta heilsu manna (óvænt aukning sjúkdómstílvika eða dauðsfalla). Á þessum grunni var Covid-19 sjúkdómurinn tilkynningarskyldur til landlæknis.

8.4. Hlutverk og staða sóttvarnalæknis

Við embætti landlæknis skal starfa sóttvarnalæknir sem ber ábyrgð á sóttvörnum, sbr. 2. mgr. 4. gr. sóttvarnalaga nr. 19/1997. Verksvið sóttvarnalæknis samkvæmt lögnum er m.a. að:

- skipuleggja og samræma sóttvarnir um allt land, m.a. með útgáfu leiðbeininga
- halda smitsjúkdómaskrá og fylgjast með útbreiðslu smitsjúkdóma
- vera læknum og öðrum sem fást við sóttvarnir til ráðgjafar
- hafa umsjón með forvörnum gegn smitsjúkdómum

-
- gera faraldsfræðilega rannsókn á uppruna smits
 - gera tillögur til ráðherra um hvort gripið skuli til opinberra sóttvarnaráðstafana
-

Covid-19 farsóttin hófst hér á landi í byrjun árs 2020. Með lögum nr. 2/2021, um breytingu á sóttvarnalögum sem tóku gildi í byrjun febrúar 2021, var því bætt við að það væri hlutverk sóttvarnalæknis „eftir atvikum“ að hefja smitrakningu þegar brotist hefði út hópsýking eða farsótt sem ógnað gæti heilsu manna. Rétt er að taka fram að lögin gerðu þó áður ráð fyrir því að rakning smita væri ein af þeim aðgerðum sem þurft gæti að grípa til vegna sóttvarna, sbr. 7. og 16. gr. laganna.

Meðal mikilvægustu hlutverka sóttvarnalæknis er að fylgjast með útbreiðslu smitsjúkdóma annars vegar og svo að hafa frumkvæði að því og skipuleggja beitingu opinberra sóttvarnaráðstafana, m.a. með tillögum til ráðherra. Órjúfanlegur þáttur í báðum þessum verkefnum er eðli málsins samkvæmt að sóttvarnalæknir þarf hverju sinni að leggja mat á þær hættur sem sjúkdómum geta fylgt (framkvæma viðeigandi áhættumat).

Sóttvarnalæknir er starfsmaður við embætti landlæknis. Forstöðumaður stofnunarinnar er sérstakur embættismaður sem ber starfsheitið landlæknir. Í samræmi við almennt hlutverk forstöðumanna ríkisstofnana er landlæknir yfirmaður þeirra starfsmanna sem starfa við stofnunina. Hann er því yfirmaður sóttvarnalæknis, ræður hann til starfa og hefur yfir honum almennan stjórnunarrétt. Í 4. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu, og 1. mgr. 4. gr. sóttvarnalaga, nr. 19/1997, kemur fram að embætti landlæknis beri „ábyrgð á framkvæmd sóttvarna“.

Almennum stjórnunarrétti landlæknis gagnvart sóttvarnalækni eru þó sett umtalsverð takmörk með því að sóttvarnalækni hefur verið falið með lögum að bera ábyrgð á tilteknum verkefnum samkvæmt sóttvarnalögum. Í framkvæmd birtast þessi takmörk þannig að landlæknir telst yfirmaður sóttvarnalæknis um almenn atriði sem varða starf hans, þar á meðal almennt skipulag verkefna og rekstur, og hann fer með yfirstjórn og heimildir til að beita vinnuveitendavaldi ef sóttvarnalæknir sýnir ekki fullnægjandi árangur í starfi eða brýtur gegn starfsskyldum sínum að öðru leyti. Til að landlæknir geti sinnt þessu verkefni er ljóst að nauðsynlegt er að sóttvarnalæknir hafi við hann samráð og leiti viðeigandi heimilda hjá sínum yfirmanni. Sóttvarnalæknir ber á hinn bóginn sjálfur ábyrgð á faglegum ákvörðunum og ráðstöfunum sem varða sóttvarni á grundvelli sóttvarnalaga. Um beitingu valdheimilda sem sóttvarnalækni er beinlínis með lögum falið að fara með nýtur hann því faglegs sjálfstæðis gagnvart landlækni og getur beitt þeim án afskipta hans. Landlæknir getur hins vegar þurft að grípa til viðeigandi úrræða á grundvelli stjórnunarlegrar ábyrgðar ef sóttvarnalæknir sinnir ekki skyldum sínum.

8.5. Opinberar sóttvarnaráðstafanir

8.5.1. Ákvörðun um opinberar sóttvarnaráðstafanir; um hlutverk sóttvarnalæknis og ráðherra

Samkvæmt 1. gr. sóttvarnalaga er greint á milli almennra sóttvarna, sem eru þær ráðstafanir sem ávallt skal beita vegna smitsjúkdóma, og *opinberra sóttvarna*, sem eru þær ráðstafanir sem beita skal vegna hættulegra smitsjúkdóma (i) þegar hættu er á að farsóttir berist til eða frá Íslandi, (ii) þegar hættu er á útbreiðslu farsóttanna innan lands eða (iii) þegar smitaður einstaklingur skapar hættu á útbreiðslu með framferði sínu.

Lögin skilgreina ekki berum orðum hvað séu „hættulegir smitsjúkdómar“. Hins vegar mæla lögin sérstaklega og nánar fyrir um þær „opinberu sóttvarnaráðstafanir“ sem má beita á grundvelli laganna, sbr. nánar fyrirmæli í 12., 13. og 14. gr. laganna. Hvert og eitt þeirra ákvæða mælir fyrir um tiltekin skilyrði sem fullnægja þarf til að það teljist heimilt að beita viðeigandi ráðstöfunum. Þá mæla önnur ákvæði laganna, ef þau innihalda tilteknar valdheimildir, almennt einnig fyrir um þau skilyrði sem fullnægja þarf svo heimildunum verði beitt.

Við notkun þessara heimilda verður hverju sinni að framkvæma sjálfstæða greiningu á því hvort lagalegum skilyrðum sé fullnægt. Þetta mat er á hendi þeirra stjórnvalda sem sjá um að ákveða viðkomandi takmarkanir, en sætir endurmati dómstóla ef við á skv. 60. og 70. gr. stjórnarskrárinnar, og mögulega eftirliti umboðsmanns Alþingis.

Þegar aðstæður koma upp þar sem sóttvarnalæknir telur tilefni til að beita opinberum sóttvarnaráðstöfunum hefur hann í grundvallaratriðum tvær leiðir. Annars vegar hefur hann þann möguleika, sbr. aðallega heimild í 14. gr. sóttvarnalaga, að taka sjálfur ákvarðanir um sóttvarnaráðstafanir, s.s. um að tilteknir einstaklingar skuli sæta sóttkví eða einangrun. Hins vegar hefur hann þann möguleika að senda tillögu til ráðherra um að settar verði upp almennar ráðstafanir, s.s. um samkomubann eða sambærilegar takmarkanir. Ráðherra gefur síðan út reglugerð þar sem ráðstafanirnar eru virkjaðar, sbr. 12. og 13. gr. sóttvarnalaga. Nánar er vikið að þessum lagaheimildum og beitingu þeirra í lýsingu á hlutverki heilbrigðisráðherra varðandi sóttvarnaráðstafanir í kafla 19 hér að aftan, sbr. sérstaklega kafla 19.3.2 – 19.3.4 og 19.3.13.

Ef á það reynir að sóttvarnalæknir telji tilefni til að setja á almennar opinberar sóttvarnaráðstafanir með reglugerð er mat um það hvort skilyrðum er fullnægt fyrir beitingu slíkra ráðstafana í fyrstu á hendi sóttvarnalæknis, enda ber honum ekki aðeins að leggja til að sóttvarnaráðstöfunum verði beitt, heldur „hvort grípa skuli til“ slíkra ráðstafana, svo vísað sé til upphafs bæði 12. og 13. gr. sóttvarnalaga. Í því felst að sóttvarnalækni ber almennt að leggja til einhverjar *ákveðnar* ráðstafanir en getur ekki sent ráðherra opinn tékka um að nú sé kominn tími til að beita valdheimildunum eða setja reglugerð um opinberar sóttvarnir! Mat sóttvarnalæknis skal byggt á viðeigandi læknisfræðilegri þekkingu og rannsóknum á þeim sjúkdómum eða sýkingum sem um er að ræða og þeirri hættu sem af þeim stafar. En við mat sitt er sóttvarnalæknir einnig bundinn af almennum reglum stjórnsýsluréttar og stjórnarskránni, t.d. um jafnræði, meðalhóf og atvinnufrelsi, svo dæmi séu tekin.

Þrátt fyrir að sóttvarnalæknir leggi þannig fram afmarkaðar tillögur, eða eigi að gera það samkvæmt lögnum, ber ráðherra sjálfur jafnframt ábyrgð á útgáfu eigin reglugerða. Þótt hann fái tillögu um aðgerðir frá sóttvarnalækni ber honum því sjálfum, með aðstoð ráðuneytis síns, sbr. 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, að leggja á það sjálfstætt mat hvort hann sé sammála sóttvarnalækni um hvort lög leyfi að sóttvarnaráðstöfunum verði beitt, um nánari útfærslu einstakra ráðstafana, og þar á meðal hvort hann telji að tillögur læknisins séu nægjanlega vel undirbúnað og rökstuddar.

Vegna þess hve opinberar sóttvarnaráðstafanir eru íþyngjandi þurfa þær almennt að byggjast á skýrum lagaheimildum en einnig á tiltölulega ríkri þörf, sem stjórnvöld þurfa að geta sýnt fram á að hafi verið til staðar, eða að stjórnvöld hafi með réttu mátt telja að væru til staðar á þeim tíma sem til viðkomandi ráðstafana var gripið. Þá má beiting þeirra ekki ganga lengra hverju sinni en nauðsynlegt er, að gættum viðeigandi upplýsingum á þeim tíma sem um ræðir, til að markmiði takmarkananna verði náð.³²

8.5.2. Tegundir opinberra sóttvarnaráðstafana

Í grófum dráttum greina sóttvarnalögin á milli þriggja tegunda af opinberum sóttvarnaráðstöfunum. Í fyrsta lagi er í 12. gr. laganna mælt fyrir um þær opinberu sóttvarnaráðstafanir sem nota má vegna hættu á farsóttum innan lands. Í öðru lagi er í 13. gr. laganna mælt fyrir um opinberar ráðstafanir vegna hættu á farsóttum til og frá Íslandi. Í þriðja lagi er í 14. gr. mælt fyrir um ráðstafanir sem grípa má til vegna hættu á útbreiðslu smits frá einstaklingum. Tekið skal fram að þetta er bara ein af mörgum mögulegum leiðum til að flokka opinberar sóttvarnaráðstafanir.

Í fyrstu tveimur lagaákvæðunum, þ.e. 12. og 13. gr., er mælt fyrir um að ráðherra skuli setja reglugerð um beitingu þeirra ráðstafana sem þar er mælt fyrir um „að fenginni tillögu sóttvarnalæknis“. Gangverkið er þá þannig að sóttvarnalæknir leggur mat á það hvort þörf sé á að beita tilteknum sóttvarnaráðstöfunum og gerir tillögu um það til ráðherra, sem mælir síðan fyrir um að þær séu virkjaðar með útgáfu reglugerðar.

Ákvæðið í 12. gr. sóttvarnalaga, sem fjallar um sóttvarnaráðstafanir vegna hættu á farsóttum innan lands, mælir m.a. fyrir um að ráðherra ákveði hvort grípa skuli til aðgerða, svo sem:



„ónæmissaðgerða, skimana, sóttkvíar, einangrunar smitaðra, sóttthreinsunar, afkvíunar byggðarlaga eða landsins alls, lokunar skóla, stöðvunar atvinnurekstrar eða samkomubanns.“

Eins og nánar er vikið að í kafla 16 getur sóttvarnalæknir að tilteknum skilyrðum fullnægðum beitt opinberum sóttvarnaráðstöfunum skv. 12. gr. laganna til bráðabirgða, án þess að leita fyrst heimildar ráðherra.

Ákvæðið í 13. gr., sem fjallar um sóttvarnaráðstafanir vegna hættu á farsóttum til eða frá Íslandi, mælir m.a. fyrir um ráðstafanir sem beita má gagnvart einstaklingum við komu eða

³² Sjá einnig Páll Hreinsson: Álitsgerð um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana (2020), t.d. bls. 14 og jafnframt bls. 25-31 og 38-43.

brottför frá Íslandi, s.s. um að þeir upplýsi um áfangastaði, framvísi heilbrigðisskjölum og undirgangist heilbrigðisskoðun, og að farmur sæti skoðun, sóttthreinsun, einangrun eða sóttkví. Þá getur ráðherra með reglugerð ákveðið að ferðamenn undirgangist ráðstafanir, þ.m.t.:



„einangrun, sóttkví, vöktun og sjúkdómsskimun, svo sem með stroki úr nef- eða munnholi eða annars konar heilbrigðisskoðun sem ekki krefst mikils inngríps.“

Ef ráðherra telur tillögur sóttvarnalækni samræmast lögum, þar á meðal um þörf fyrir þær ráðstafanir sem um ræðir, setur hann almenn fyrirmæli um þær með reglugerð.

Reglugerðir eru *almennar* í þeim skilningi að þær beinast jafnt að öllum sem falla undir viðkomandi reglugerð. Þá öðlast reglugerðir gildi og réttaráhrif við birtingu í B-deild Stjórnartíðinda og binda alla frá því að þær öðlast gildi, sbr. nánari fyrirmæli í lögum um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005.

Í þriðja lagaákvæðinu, þ.e. 14. gr., er gert ráð fyrir að valdheimildum sé beitt af sóttvarnalækni beint gagnvart viðkomandi einstaklingi, eftir atvikum með atbeina lögreglu, en þó geti ráðherra sett reglugerð um nánari framkvæmd þeirra ráðstafana sem lagaákvæðið heimilar. Þær ráðstafanir sem 14. gr. mælir fyrir um að sóttvarnalæknir, eða bær aðili á hans vegum, geti beitt eru m.a.:



„heilbrigðisskoðun, sóttkví, einangrun eða aðrar viðeigandi ráðstafanir sem miða að því að hefta að smitaður einstaklingur eða einstaklingur, sem grunur leikur á að sé haldinn smitsjúkdómi, smiti aðra.“

Ekki er nauðsynlega gert ráð fyrir því í lögum að fyrst sé sett reglugerð áður en heimildum 14. gr. sóttvarnalaga er beitt.

Ákvæðin í greinum 15, 15 a og 15 b í sóttvarnalögum mæla nánar fyrir um þá málsmeðferð fyrir dómi sem ber að fylgja þegar ákvörðun er tekin um beitingu opinberra sóttvarnaráðstafana, sú ákvörðun beinist beint að tilteknum og ákveðnum einstaklingi og í henni felst að hann er sviptur frelsi sínu, s.s. með ákvörðun um einangrun eða sóttkví. Grundvallarforsenda að baki þessum ákvæðum er að skv. 67. gr. stjórnarskrárinnar má engan svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum, að hver sá sem sviptur hefur verið frelsi á tafarlaust rétt á að vita um ástæður þess og að viðkomandi hefur fortakslausan rétt til þess að dómstóll kveði á um lögmæti frelissviptingar svo fljótt sem verða má. Sóttvarnalög gera þannig, í samræmi við stjórnarskrá, ráð fyrir því að það sé eðlilegur þáttur í beitingu sóttvarnaráðstafana sem fela í sér að einstaklingur sé sviptur frelsi að viðkomandi einstaklingur hafi viðeigandi tækifæri til að fá umfjöllun dómstóls um lögmæti þeirra ráðstafana.

8.6. Virkjun sóttvarnakerfisins

Sóttvarnalögin mæla fyrir um tiltekið verkefni ríkisins á sviði heilbrigðismála sem falið er embætti landlækni undir yfirstjórn ráðherra. Innan embættis landlækni starfar sóttvarnalæknir sem ber ábyrgð á sóttvörnum.

Sóttvarnir eru viðvarandi verkefni ríkisins að því leyti að samkvæmt sóttvarnalögum ber á hverjum tíma að leggja mat á það hvaða sjúkdómar sæta eftirliti og skráningu og sinna forvörnum. Þessu almenna verkefni er stjórnvöldum skylt að sinna og ábyrgð á því að það sé í því horfi sem lög mæla er á hendi sóttvarnalæknis, landlæknis og ráðherra heilbrigðismála.

Við tilteknaðar aðstæður, s.s. þegar hættulegir smitsjúkdómar, sjúkdómsvaldar eða sóttir koma upp, mæla sóttvarnalögin fyrir um ríkara viðbragð og inngrip en ella af hálfu sóttvarnalæknis og annarra sem bera ábyrgð á sóttvörnum. Við þær aðstæður ber með öðrum orðum að virkja sóttvarnakerfið; setja upp viðeigandi opinberar sóttvarnaráðstafanir og efla aðrar ráðstafanir sem eru til þess fallnar að minnka líkur á smitum og veikindum, s.s. með samhæfingu sóttvarna og útgáfu leiðbeininga.

Sóttvarnalögin gera ekki ráð fyrir því að sóttvarnakerfið sem slíkt sé *virkjað* með ákveðinni ákvörðun eða aðgerð, heldur gera þau ráð fyrir því að sóttvarnalæknir fylgist með þróun sjúkdóma, upplýsi ráðherra um mögulega hættu á farsóttum, sbr. 1. mgr. 12. gr. sóttvarnalaga, aðvari og komi upplýsingum til heilbrigðisráðgjafans, og geti síðan lagt til *virkjun* afmarkaðra opinberra sóttvarnaráðstafana eftir því sem tilefni er til, sbr. 5., 12., 13. og 14. gr. laganna.

Gildandi sóttvarnalög gera almennt ráð fyrir tiltölulega ströngu mati um *þörfina* á að beita opinberum sóttvarnaráðstöfunum. Skilyrði fyrir beitingu þeirra eru t.d. að „brýn nauðsyn krefji til verndar heilsu og lífi manna“, sbr. 3. mgr. 12. gr. laganna, að „lýðheilsa sé í yfirvofandi hættu“, sbr. 4. mgr. 13. gr., eða verið sé að bregðast við „tiltekinni hættu eða bráðri ógn við lýðheilsu“, sbr. 5. mgr. 13. gr. Af þessum ströngu skilyrðum leiðir líka að ráðstafanirnar ber að fella úr gilda strax og sú hætta sem var tilefni aðgerðanna er ekki lengur fyrir hendi, sbr. einnig 1. mgr. 12. gr. laganna.

8.7. Beiting opinberra sóttvarnaráðstafana í Covid-19 faraldrinum; nánari lýsing að aftan

Eitt veigamesta viðfangsefnið sem stjórnvöld tókust á við í Covid-19 faraldrinum var að útfæra opinberar sóttvarnaráðstafanir. Á tímabilinu janúar 2020 til febrúar 2022 sendi sóttvarnalæknir frá sér um 140 minnisblöð, sem langsamlega flest (nær öll) voru til heilbrigðisráðherra með tillögum um opinberar sóttvarnaráðstafanir, breytingar á gildandi ráðstöfunum eða með rökstuðningi slíkra tillagna. Ráðherra heilbrigðismála setti á sama tímabili um það bil 140 reglugerðir og breytingareglugerðir þar sem sóttvarnaráðstafanir voru ákveðnar og útfærðar. Þessar ráðstafanir lutu að verulegum hagsmunum, bæði um líf og heilsu einstaklinga en einnig um einkalíf og atvinnufrelsi þeirra sem og efnahagsleg málefni af margvíslegum toga.

Hér að aftan, í yfirliti yfir hlutverk heilbrigðisráðherra og heilbrigðisráðuneytisins (sjá kafla 19), verður ítarlegar vikið að beitingu opinberra sóttvarnaráðstafana, þar á meðal að lagagrundvelli þeirra og þróun valinna ráðstafana í faraldrinum.

Sóttvarnalæknir var ekki aðeins í lykilhlutverki um beitingu sóttvarnaráðstafana á grundvelli sóttvarnalaga heldur var hann einnig í mikilvægu hlutverki samkvæmt almannavarnarlögum um samhæfingu og stýringu viðbragða á grundvelli laga um almannavarnir, eins og m.a. kemur fram í kafla 13.

9. Lög um almannavarnir og almannavarnakerfið

9.1. Viðbrögð í almannavarnaástandi

Lög um almannavarnir nr. 82/2008 mæla fyrir um *samhæfð almannavarnaviðbrögð* til þess að takast á við neyðarástand. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna er markmið almannavarna 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.

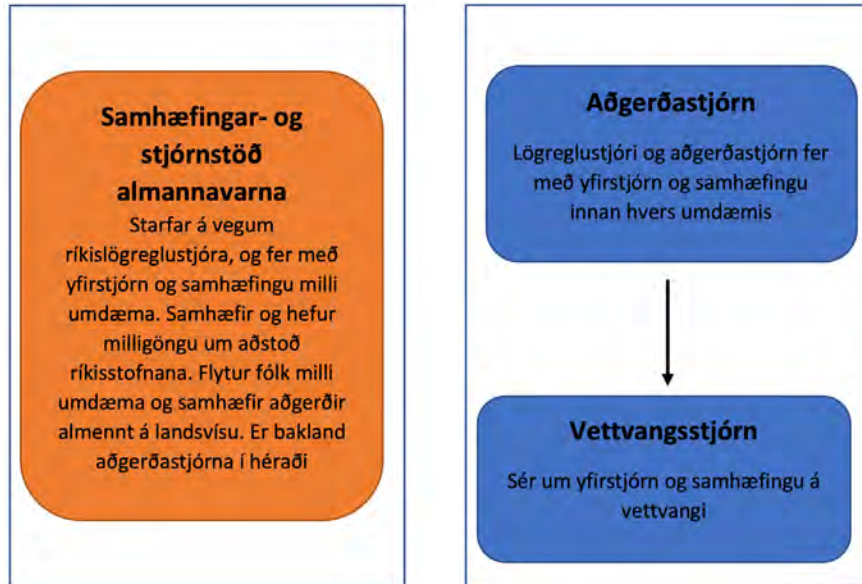
Ef vá er yfirvofandi eða yfirstandandi tekur ríkislögreglustjóri ákvörðun um svonefnt almannavarnastig. Með slíkri ákvörðun er virkjað það viðbragðskerfi sem löggin mæla fyrir um.

1. mgr. 2. gr. a 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. Almennavarnastig samkvæmt lögum þessum eru þrjú: óvissustig, hættustig og neyðarstig, í samræmi við alvarleika þess neyðarástands sem uppi er hverju sinni, umfang viðbúnaðar og þörf á forgangshraða viðbragðsaðila.“

2. gr. b er svohljóðandi: „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.“

Meginþættir í viðbragðskerfinu eru tveir. Annars vegar er það samhæfingar- og stjórnstöð sem starfar á vegum ríkislögreglustjóra, en nýtur samt tiltekins sjálfstæðis og lýtur sérstakri stjórn, sbr. 4. mgr. 12. gr. almannavarnalaga. Í gegnum þessa samhæfingarstöð fer fram samhæfing aðgerða yfir landið eftir því sem þörf er á. Í umfjölluninni hér á eftir er víða vísað til þessarar stöðvar sem samhæfingarstöðvarinnar.

Hinn meginþátturinn í viðbragðskerfinu er svonefnd aðgerðastjórn í héraði, en þegar almannavarnaástand ríkir í héraði fer viðkomandi lögreglustjóri með stjórn aðgerða og hefur með sér í því verkefni svonefnda aðgerðastjórn, eftir því sem þörf er á. Lögreglustjóri lýtur ekki yfirstjórn samhæfingarstöðvarinnar heldur nýtur hann aðstoðar hennar og stuðnings. Ef á þarf að halda er hægt að setja upp þriðja liðinn í þessu skipulagi, en þá skipar viðkomandi lögreglustjóri sérstaka vettvangsstjórn sem stýrir nánari aðgerðum og viðbúnaði á vettvangi. Slíkt getur átt við um staðbundin atvik, leit, björgun eða viðbúnað vegna slyss, svo dæmi séu tekin.



Mynd 9.1. Tveir meginþættir í viðbragðskerfi samkvæmt lögum um almannavarnir

Mönnun samhæfingarstöðvar og aðgerðastjórnar veltur á þeim viðburði sem brugðist er við hverju sinni. Ákvörðunarvald um þá mönnun er almennt á hendi ríkislögreglustjóra annars vegar (um samhæfingarstöðina) og viðkomandi lögreglustjóra hins vegar (um aðgerðastjórn). Þannig er hægt að þenja almannavarnarviðbragðið út, ef þarf, og draga saman með sama hætti aftur. Almennt eru því ekki fastir starfsmenn í þessum stjórnstöðvum heldur er viðbragðið virkjað (þ.e. samhæfingarstöðin annars vegar og aðgerðastjórn hins vegar) eingöngu ef á þarf að halda og að svo miklu leyti sem á þarf að halda, þegar almannavarnaástand er yfirvofandi eða stendur yfir.

Bæði ríkislögreglustjóri og einstakir lögreglustjórar hafa ýmsar valdheimildir til að bregðast við hættuástandi (neyð) eða sambærilegum aðstæðum og geta þá eftir atvikum beitt lögreglu-liði sem viðkomandi embætti hefur. Þessar valdheimildir geta t.d. grundvallast bæði á lögreglu-lögum og almannavarnalögum.

Hvorki samhæfingarstöðin sjálf né aðgerðastjórnirnar í héraði hafa hins vegar beinar valdheimildir. Fulltrúarnir sem beðnir eru um að manna þessar stöðvar á hverjum tíma fá ekki við þá skipun eða boðun stjórnunarvald yfir öðrum, þ.e. ekki við það eitt. Áherslan í kerfinu og löggjöfinni er á að samræma viðbrögð og leiða saman þá fulltrúa sem hafa þau úrræði og þekkingu sem þarf að beita. Þess vegna er t.d. rökrétt að sóttvarnalæknir eða fulltrúi hans séu hluti af samhæfingu viðbragða á grundvelli almannavarnalaga í farsótt, eins og raunin var. Í því fólst ekki að ríkislögreglustjóri eða samhæfingarstöðin gæti þar með sagt sóttvarnalækni fyrir verkum og sóttvarnalæknir öðlaðist heldur ekki við það neinar nýjar valdheimildir eða

úrræði sem hann hafði ekki áður. Gildið fólst í því að sóttvarnalæknir, sem hefur yfir að ráða mikilvægum úrræðum og þekkingu, varð þátttakandi í því að skipuleggja almannavarnaviðbragðið og samhæfingu þess. Með samhæfingunni nýttist þekking sóttvarnalæknis öðrum stjórnvöldum og um leið má ætla að beiting hans á eigin úrræðum hafi orðið markvissari.

Með sama hætti ákváðu lögreglustjórar almennt að umdæmislæknar sóttvarna væru hluti af aðgerðastjórn hvers lögreglustjóra í héraði í Covid-19 faraldrinum. Í því fólst hvorki að lögreglustjórar gætu sagt þessum umdæmislæknum fyrir verkum um læknisfræðilega þætti né heldur að umdæmislæknarnir fengju við þetta nýjar valdheimildir sem þeir höfðu ekki áður heldur var ávinningurinn sá að hægt var að samhæfa aðgerðir í hverju umdæmi með umdæmislæknunum, njóta yfirsýnar þeirra, þekkingar og úrræða.

Til að skipulag af þessu tagi og viðbrögð gangi upp reynir á marga þætti, en þar á meðal eru t.d. skýrar reglur um hlutverk og ábyrgð annars vegar og svo undirbúningur í formi áætlana og æfinga hins vegar.

9.2. Undirbúningur almannavarnaviðbragða; gangverk almannavarnalaganna

Í kaflanum hér á undan hefur verið vikið stuttlega að skipulagi almannavarnaviðbragðs á grundvelli laga um almannavarnir, þ.e. viðbragðsins sem á að virkja þegar neyðarástand er líklegt, vofir yfir eða stendur yfir. Nánar er síðan vikið að þessu skipulagi og hlutverki einstakra aðila hér að aftan. En lög um almannavarnir mæla einnig með skýrum hætti fyrir um að það sé þáttur í almannavörnum að skipuleggja almannavarnaviðbragð áður en neyðarástand skapast, þ.e. að á hverjum tíma skuli unnið að því að leggja mat á mögulegar hættur og undirbúa viðeigandi almannavarnaviðbrögð vegna þeirra. Þetta birtist ekki síst með þrennum hætti í lögum.

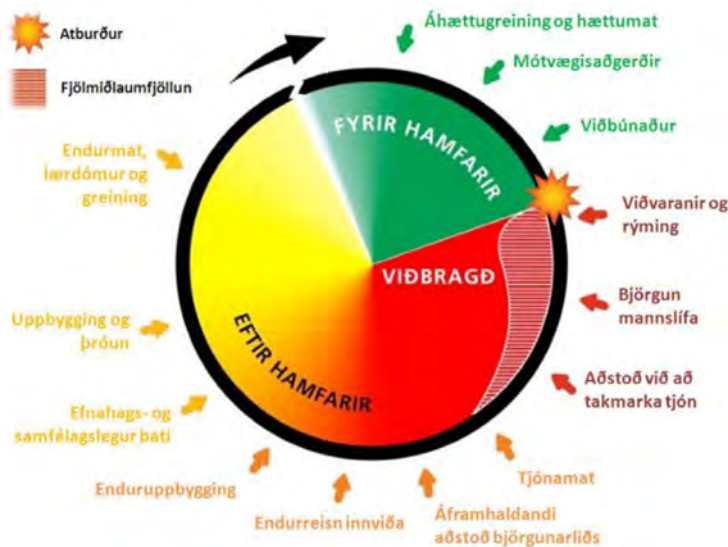
Í fyrsta lagi mæla löginn fyrir um að ráðherra almannavarna (nú dómsmálaráðherra) skuli skipuleggja tiltekna þætti í almannavarnakerfinu með reglum og reglugerðum. Hann skal setja reglur um almannavarnastig, skipa stjórn samhæfingarstöðvarinnar og setja reglur um nánara skipulag hennar, og reglugerð um viðbragðsaðila almannavarna. Ráðherra skal enn fremur halda utan um starfsemi almannavarnaráðs. Þessi fyrirmæli leggja grunninn að heildarskipulagi kerfisins, ásamt almannavarnalögum.

Í öðru lagi mæla löginn fyrir um að vinna skuli viðeigandi greiningar um ástand og horfur í almannavarnamálum, vinna að greiningum á áfallaþoli tiltekinnar samfélagsgreina eða landsvæða og gera viðeigandi hættumat. Heildarsýn á þessa þætti á að koma frá almannavarnaráði, sbr. 3. og 4. gr. almannavarnalaga, sem skal gefa út sérstaka *almannavarnastefnu stjórnvalda*. (Heitið á þessari stefnu í lögum þar til á árinu 2022 var *almannavarna- og öryggismálastefna*.)

Jafnframt skulu einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra kanna áfallaþol þess hluta íslensks samfélags sem fellur undir starfssvið þeirra og sveitarfélög og stofnanir þeirra skulu kanna áfallaþol í sínu umdæmi, sbr. 15. og 16. gr. laganna.

Í þriðja lagi hvílir sú skylda á stjórnvöldum að gera viðeigandi viðbragðsáætlanir, á grundvelli hættumats, um það hvernig eigi að bregðast við ef þær hættur koma fram eða áföll verða sem framangreindar greiningar hafa gefið vísbendingar um. Þessi skylda hvílir á einstökum ráðuneytum og stofnunum þeirra, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga um almannavarnir, á ríkislögreglustjóra ef um er að ræða einhvern hluta íslensks samfélags sem ekki fellur undir starfssvið tiltekins ráðuneytis og almannavarnanefndir og sveitarfélög vegna umdæma þeirra, sbr. 1. mgr. 16. gr. laganna og svo 1. gr. reglugerðar nr. 232/2010 um efni og gerð viðbragðsáætlana. Eins og fyrr segir eru almannavarnanefndir nefndir á vegum sveitarfélaganna. Þessar viðbragðsáætlanir skal enn fremur æfa eftir því sem kostur er.

Þessu gangverki hefur verið leitast við að lýsa í skjölum ríkislögreglustjóra með eftirfarandi mynd (almannavarnahringrásinni) þar sem umræddur undirbúningur og greiningar falla undir gult og grænt svæði myndarinnar:



Mynd 9.2. Tveir meginþættir í viðbragðskerfi samkvæmt lögum um almannavarnir.

Gildandi stefna íslenskra stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum (almannavarna- og öryggismálastefna stjórnvalda) var gefin út í mars 2021. Nefna má, samhengisins vegna, að í henni er sérstaklega vísað til aðgerðaáætlunar sem unnin var í kjölfar óveðurs sem gekk yfir á Íslandi í desember árið 2019 og olli umtalsverðu tjóni. Valdar aðgerðir úr þessari áætlun tengjast sérstaklega almannavarnakerfinu og eru þær teknar upp í stefnuna, eða vakin athygli á þeim. Til dæmis má nefna þessar aðgerðir:



„Skilgreina lágmarksaðstöðu aðgerðastjórnar, yfirfara stöðu og gera úrbætur eftir þörfum.“

„Almannavarnir – skipulag. Unnið verði heildstætt mat á áfallapoli íslensks samfélags.“

„Almannavarnir – skipulag. Yfirferð á heildarskipulagi almannavarna.“

„Almannavarnir í héraði [...] Yfirferð / úrbætur á starfsemi almannavarnanefnda og aðgerðastjórna í héraði.“

Ýmsar fleiri aðgerðir og tillögur eru nefndar í stefnunni.

Heildstæðar greiningar og hættumat fyrir íslenskt samfélag eiga samkvæmt lögum að koma fram víðar en aðeins í almannavarnastefnu stjórnvalda sem unnin er á grundvelli laga um almannavarnir, þótt slíkar greiningar séu ekki ávallt tengdar við almannavarnaviðbrögð. Hér þarf ekki síst að hafa í huga svonefnda þjóðaröryggisstefnu, sem er unnin á grundvelli laga um þjóðaröryggisráð, sbr. kafla 16.8 að aftan. Heildstæðar greiningar, eins og sú sem fram kemur í þjóðaröryggisstefnu og það mat sem fram fer hjá einstökum stjórnvöldum við undirbúning hennar getur án vafa orðið grundvöllur að ákvörðun um gerð afmarkaðra áhættugreininga, áfallapolsmælinga og viðbragðsáætlana samkvæmt lögum um almannavarnir.

9.3. Yfirlit yfir aðila sem fara með framkvæmd laga um almannavarnir

Samkvæmt 2. gr. laga um almannavarnir er umsjón með almannavörnum á hendi ríkisins á landinu öllu, hvort heldur sem er á landi, lofti eða sjó. Í sama lagaákvæði segir að sveitarfélög fari með almannavarnir í héraði, í samvinnu við ríkisvaldið. Við nánari skoðun kemur fram að eftirtaldir aðilar hafa framkvæmd almannavarna með höndum:

(i) Almannavarnaráð. Ráðið er skipað allnokkrum aðilum, sbr. 4. gr. laga um almannavarnir, þar á meðal tilgreindum ráðherrum, ráðuneytisstjórum og forstöðumönnum ríkisstofnana, sóttvarnalækni, tveimur fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga, forstjóra Landsnets, fulltrúa Rauða krossins og Slysavarnafélagsins Landsbjargar. Ráðið mótar stefnu stjórnvalda í almannavarnamálum til fimm ára í senn, sbr. 3. gr. laga um almannavarnir, en fer ekki með stjórn aðgerða í almannavarnarástandi. Í stefnunni á að gera grein fyrir ástandi og horfum, fjalla um samhæfingu á efni viðbragðsáætlana, nauðsynlegar birgðir til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum o.fl.³³

(ii) Ráðherra almannavarna, sem nú er dómsmálaráðherra. Hann gefur út reglur og reglugerðir á grundvelli laga um almannavarnir, getur tekið ákvarðanir um leigunám fasteigna eða lausafjár að skilyrðum fullnægðum og fer í stjórnarfararslegu tilliti með ábyrgð á almannavörnum og framkvæmd almannavarnalaga.

³³ Sjá almannavarna- og öryggismálaráð: [Stefna í almannavarna- og öryggismálum ríkisins 2015-2017](#) (2015); almannavarna- og öryggismálaráð: [Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum](#) (2021).

(iii) Ríkislögreglustjóri fer með viðtækt hlutverk samkvæmt lögum um almannavarnir. Hann fer með framkvæmd almannavarna í umboði ráðherra, hefur eftirlit með að hættumat og viðbragðsáætlanir séu gerðar, staðfestir viðbragðsáætlanir, skipuleggur forvarnir, fræðslu og æfingar. Ef sérstök vá kemur upp eða er yfirvofandi er ríkislögreglustjóri einnig ábyrgur fyrir framkvæmd þeirra viðbragða sem á reynir. Hann tekur ákvörðun um svonefnt almannavarnastig, hann rekur samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna og getur tekið ákvarðanir sem varða einstaklinga eða fyrirtæki, s.s. um kvaðningu til aðstoðar við almannavarnir, brottflutning fólks af hættusvæðum og skyldu eigenda og umráðamanna húsnæðis til að taka við fólki af hættusvæðum.

(iv) Samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna. Með lögum um almannavarnir frá 2008 var lögfest svonefnd samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna. Stjórnstöðin byggði þó á eldri grunni, og þá var vísað til hennar í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 44/2003 um breytingu eldri almannavarnalaga, sbr. umfjöllun í kafla 2.3.1. Í frumvarpi því sem varð að lögunum frá 2008 segir m.a. svo:



„Er mikilvægt að unnt verði að virkja stöðina við lítil og stór atvik samkvæmt ákvörðun viðbragðsaðila hverju sinni. Boðleiðir og ábyrgð þurfa að vera skýr og í því efni skiptir miklu að viðbragðsáætlanir séu samdar af kostgæfni og stofnað sé reglulega til æfinga samkvæmt þeim.

Í frumvarpinu er núverandi skipulag almannavarnakerfisins lagt til grundvallar. Ráðgert er, eins og verið hefur, að við minni háttar atvik bregðist hin daglega neyðarþjónusta við með hefðbundnum hætti. Viðbúnaður í samhæfingar- og stjórnstöð eykst svo í samræmi við almannavarnastig hverju sinni. Sömu grunnþættir gilda í starfi stöðvarinnar hvort sem tekist er á við stór eða lítil atvik.“³⁴

Um innra skipulag samhæfingar- og stjórnstöðvarinnar segir í 2. mgr. 12. gr. laga um almannavarnir að í almannavarnaástandi starfi í samhæfingarstöðinni „fulltrúar viðbragðsaðila almannavarna og ber þeim skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða úr samhæfingar- og stjórnstöð samkvæmt viðbragðsáætlun“. Ef ágreiningur verður um fyrirmæli skal ríkislögreglustjóri skera úr. Áréttað skal að fyrirmæli lúta að innra skipulagi samhæfingarstöðvarinnar. Í þessu felst ekki að samhæfingarstöð, eða ríkislögreglustjóri, fái með þessu lagaákvæði aukinn stjórnunarrétt yfir öðrum stjórnvöldum, sbr. það dæmi sem nefnt var í kafla 9.1 um sóttvarnalækni. Hér er þó rétt að setja þann fyrirvara að það kann að vera álitaefni, sem ekki er leyst úr í þessari skýrslu, hvernig stjórnsýslulegu samband samhæfingarstöðvar og ríkislögreglustjóra annars vegar og aðgerðastjórna í héraði hins vegar sé háttað, þ.e. hvort ríkislögreglustjóri geti gefið aðgerðastjórnnum í héraði fyrirmæli, á grunni laga um almannavarnir.

(v) Viðbragðsaðilar almannavarna. Viðbragðsaðilar eru ekki skilgreindir í almannavarnalögum, heldur er ráðherra falið að ákveða þessa aðila með reglugerð, sbr. 34. gr. laga um almannavarnir, en þar kemur fram að ráðherra setji með reglugerð nánari ákvæði um flokkun almannavarnastiga almannavarna, inntak þeirra og viðbrögð „svo og hverjir skuli teljast viðbragðsaðilar almannavarna“. Í reglugerð nr. 100/2009, um skipulag og störf stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og viðbragðsaðila almannavarna, kemur fram að viðbragðsaðilar séu eftirtaldir:

³⁴ Alþt. A-deild, 2007-2008, bls. 1148-1149.



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

Auk þessara teljast til viðbragðsaðila almannavarna allir þeir sem hlutverki hafa að gegna samkvæmt viðbragðsáætlun hverju sinni.“

Nánar er fjallað um viðbragðsaðila almannavarna í köflum 9.5 og 9.6.

(vi) Ríkisstjórnin sem stjórnvísunefnd. Óalgengt er í lögum að ríkisstjórn sé sem slíkri falið ákvörðunarvald í einstökum málum. Að íslenskum lögum er slíkt vald almennt falið tilteknum og einstökum ráðherrum, eins og lýst hefur verið hér að framan. Í 27. gr. laga um almannavarnir kemur þó fram að ríkisstjórninni sé heimilt, ef almannaheill krefur, að gefa út fyriræmi um sölu og dreifingu nauðsynja sem til eru í landinu eða taka eignarnámi matvæli, eldsneyti, varahluti, lyf og aðrar nauðsynjar sem hættu er á að gangi fljótt til þurrðar.

(vii) Almannaavarnanefndir sveitarfélaga. Nefndirnar vinna að hættumati og viðbragðsáætlunum í héraði. Samkvæmt lögnum starfar almannaavarnanefnd í hverju sveitarfélagi, og á viðkomandi lögreglustjóri sæti í henni ásamt þeim sem sveitarstjórnin kys. Sveitarfélög geta unnið saman að gerð viðbragðsáætlana og kosið sameiginlegar almannaavarnanefndir, sbr. 9. gr. laga um almannavarnir. Nánar er fjallað um almannaavarnanefndir í kafla 15.

(viii) Lögreglustjórar gegna mikilvægu hlutverki við framkvæmd laga um almannavarnir. Því hlutverki má þó í grundvallaratriðum skipt í þrennt. Í fyrsta lagi eiga þeir sæti í almannaavarnanefndum viðkomandi sveitarfélaga og taka sem slíkir þátt í að leggja mat á hættu og móta viðbragðsáætlanir. Í öðru lagi fara þeir með stjórn aðgerða í héraði þegar almannaavarnaástand ríkir. Í þriðja lagi virkjast sérstakar valdheimildir þeirra skv. 23. gr. laga um almannavarnir þegar hættu er fyrir hendi, s.s. um að banna dvöl eða umferð á tilteknum svæðum, taka hættulega muni í sínar vörslur o.s.frv.

(ix) Aðgerðastjórn í héraði er virkjuð undir stjórn lögreglustjóra þegar almannaavarnaástand ríkir. Stjórn aðgerða í héraði í almannaavarnaástandi, og þar með stjórnun innan aðgerðastjórnarinnar (forysta í aðgerðastjórninni), er hjá viðkomandi lögreglustjóra. Samkvæmt 11. gr. laga um almannavarnir situr lögreglustjóri í aðgerðastjórn ásamt „fulltrúa almannaavarnanefndar, fulltrúa Slysavarnafélagsins Landsbjargar, fulltrúa Rauða kross Íslands, hlutaðeigandi viðbragðsaðila, sbr. viðbragðsáætlun, svo og öðrum hlutaðeigandi aðilum sem tengjast

aðgerðum hverju sinni“, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga um almannavarnir. Þrátt fyrir þessa upptalningu taka aðeins þátt í aðgerðastjórninni hverju sinni þeir aðilar sem lögreglustjórinn ákveður að eigi að taka þátt. Það metur hann á grundvelli þess viðbragðs sem þörf er á hverju sinni. Aðgerðastjórn í héraði á að starfa í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð. Sjá einnig umfjöllun um aðgerðastjórnir í héraði í kafla 14.

(x) Vettvangsstjórn á vettvangi, þegar þörf er slíkri stjórnun, er á hendi sérstaks vettvangsstjóra sem tilnefndur er af lögreglustjóra sem fer með stjórn aðgerða.

(xi) Ráðuneyti, undirstofnanir þeirra, sveitarfélög og stofnanir þeirra eru meðal þeirra aðila sem lög um almannavarnir leggja tilteknar skyldur á. Öllum stjórnvöldum er skylt, sbr. 15. og 16. gr. laga um almannavarnir, að greina áfallaþol samfélagsins á þeim sviðum sem undir þau heyrja og semja viðbragðsáætlanir vegna mögulegra áfalla. Þessir aðilar þurfa svo enn fremur iðulega að grípa til viðeigandi aðgerða og framkvæma viðbragðsáætlanirnar þegar áföll dynja yfir í samræmi við reglurnar um sviðsábyrgð og samkvæmni, sem áður er vikið að.

Fjallað er nánar um ráðuneytin og ráðherra og samhæfingu á milli þeirra í köflum 16 til 24 í skýrslunni og um sveitarstjórnarstigið er fjallað í kafla 25.

Eins og sést af þessari upptalningu koma margir að framkvæmd almannavarnalaga. Það þarf ekki að koma á óvart, enda eru þau áföll sem geta fallið undir lögin af mjög margvíslegum toga.

9.4. Nánar um yfirstjórn almannavarna aðgerða og samspil við sviðsábyrgðarreglu

9.4.1. Ákvörðun um að virkja viðbúnað; almannavarnastigin

Eins og fyrr segir taka lög um almannavarnir til „samhæfðra almannavarnaviðbragða til þess að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum“, sbr. 1. gr. laga um almannavarnir. Segir þar einnig að markmið almannavarna sé að „undirbúa, skipuleggja og framkvæma“ ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka líkams- og heilsutjón og tjón á umhverfi og eignum og að veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið.

Æðsta stjórn almannavarna í landinu er á hendi ráðherra, sbr. 5. gr. laga um almannavarnir. Samkvæmt forsetaúrskurði er það dómismálaráðherra sem nú fer með þá yfirstjórn. Ríkislögreglustjóri annast hins vegar málefni almannavarna í hans umboði. Og skv. 5. gr. laganna tekur ríkislögreglustjóri ákvörðun um svonefnt almannavarnastig þegar við á hverju sinni og tilkynnir það ráðherra.

Með slíkri ákvörðun, þ.e. um að lýsa yfir tilteknu almannavarnastigi, virkjar ríkislögreglustjóri viðbúnað samkvæmt almannavarnalögum. Í því felst að komið er á almannavarnaástand og samhæfingarstöð almannavarna og viðkomandi aðgerðastjórn í héraði eru a.m.k. settar í viðbragðsstöðu.

Í reglugerð nr. 650/2009, um flokkun almannavarnastiga, eru skilgreind þrjú almannavarnastig eftir þeirri neyð sem fyrir liggur eða er líklegt að fram komi (óvissu-, hættu- og neyðarstig). Eins og áður er komið fram hefur ákvörðun ríkislögreglustjóra um almannavarnastig hefur þann tilgang að virkja viðbragðskerfi samkvæmt almannavarnalögum vegna tiltekinnar neyðar eða vár sem er komin fram eða telst yfirvofandi. Af eðli máls leiðir að slík ákvörðun skal ekki aðeins lýsa almannavarnarstiginu sem um ræðir heldur einnig því hvaða vá er um að ræða, og nánar hvaða svæði eða starfsemi fellur undir viðbragðið.

9.4.2. Yfirstjórnun almannavarnaáðgerða

Stýring samhæfingar og áðgerða í almannavarnaviðbragði er í grundvallaratriðum á hendi þriggja aðila. Í fyrsta lagi er hún á hendi ríkislögreglustjóra (samhæfingarstöðvar), í öðru lagi á hendi lögreglustjóra í héraði (áðgerðastjórnar) og í þriðja lagi á hendi vettvangsstjóra (vettvangsstjórnar) sem þar starfar í umboði viðkomandi lögreglustjóra. (Sjá mynd í kafla 9.1.)

Á öllum stigum er áherslan þó ekki á stýringu áðgerða heldur á samhæfinguna. Í samhæfingarstöð almannavarna eiga því sæti fulltrúar fleiri aðila en ríkislögreglustjóra, í áðgerðastjórn í héraði eiga einnig sæti fleiri aðilar en fulltrúar lögreglustjóra og á vettvangi reynir iðulega á aðkomu fleiri aðila en vettvangsstjórans eins. Með þessu móti er hægt að tryggja að nauðsynlegir aðilar séu með í áðgerðum frá byrjun, að bjargir og mannaflí sé nýttur á sem skilvirkastan hátt og að víðari sýn komi fram sem tryggi betri ákvarðanatöku.

Flest áföll og neyðartilvik sem verða til þess að gangverk almannavarnalaganna virkjast kalla ekki nauðsynlega á aðkomu allra þeirra aðila sem geta tekið sæti í samhæfingarstöð eða áðgerðastjórn heldur ræðst virkjun af því verkefni sem er til úrlausnar hverju sinni. Almanna-varnakerfið er með öðrum orðum hægt að aðlaga að því áfalli sem á reynir hverju sinni. Samkvæmt almannavarnalögum er stýring þess að almannavarnaviðbragð sé virkjað, og þá nánari afmörkun þess hverjir eru kallaðir að borðinu hverju sinni, á hendi ríkislögreglustjóra vegna samhæfingarstöðvarinnar og á hendi viðkomandi lögreglustjóra vegna áðgerða í héraði, þótt fyrirmæli í viðbragðsáætlunum kunni að útfæra þessa þætti nánar í hverju tilviki.

Án þess að þess sé skýrlega getið í lagaákvæðum almannavarnalaga sjálfra gera þau almennt ráð fyrir því að samhæfing áðgerða í almannavarnaástandi fari fram á grundvelli viðeigandi viðbragðsáætlunar. Viðbragðsáætlun, ef hún er til staðar og útfærð á skýran hátt, tilgreinir hver virkjar áætlunina, hvernig skuli staðið að boðun viðbragsaðila, hún afmarkar verkefni sem ráðast þarf í og þar hafa eftir atvikum verið listaðar upp helstu bjargir og gátlistar. Ekki er útilokað að viðbragðsáætlun taki nánar af skarið um tiltekna samhæfingu og stjórnun áðgerða. Ef á reynir trompar hins vegar ákvörðunarvald og stjórnunarréttur ríkislögreglustjóra um ráðstafanir í samhæfingarstöð og stjórnunarréttur lögreglustjóra í héraði slíkar útfærslur.

9.4.3. Sviðsábyrgðarreglan

Þegar lög um almannavarnir voru sett var byggt á því að ráðstafanir sem gripið er til vegna neyðar eða hættu á neyð séu áfram á hendi þeirra sem að öllu venjulegu hefðu með þær að gera, þótt yfirstjórn um samhæfingu aðgerða sé falin lögreglustjórum og ríkislögreglustjóra.

Í þessu felst t.d. að þótt fram komi neyð sem varðar heilsu manna, s.s. vegna farsóttta, eru ráðstafanir sem varða sjúkrahús og heilsugæslu áfram á valdsviði þeirra sem að öllu venjulegu fara með stjórn þeirra, ráðstafanir sem varða umönnunarstofnanir eða félagslega þjónustu eru áfram á valdsviði þeirra sem að öllu venjulegu fara með stjórn þeirra o.s.frv.

Þetta er í samræmi við svonefnda sviðsábyrgðarreglu annars vegar og samkvæmnisreglu hins vegar, en í skýringum sem fylgdu frumvarpi til laga um almannavarnir nr. 82/2008 kemur fram að þær reglur hafi verið lagðar til grundvallar við útfærslu á skipulagi almannavarna, ásamt svonefndri grenndarreglu og samræmingarreglu. Í frumvarpinu eru þessar reglur orðaðar svo:

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 viðbragðs-áætlanir.
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.³⁵

Framangreindar reglur koma ekki fram í almannavarnalögnum sjálfum, þær koma einvörðungu fram í frumvarpi til laganna.

9.4.4. Samspil yfirstjórnar almannavarna aðgerða og sviðsábyrgðarreglu

Við þá samhæfingu og yfirstjórn sem almannavarnalögin gera ráð fyrir að eigi að tryggja getur reynt á samspil á milli ákvörðunar- og stjórnunarréttar ríkislögreglustjóra og lögreglustjóranna í almannavarnaástandi annars vegar og svo sviðsábyrgðar- og samkvæmnisreglnanna hins vegar.

Við greiningu á þessum samspili vekur athygli að textinn í lögnum sjálfum (lagaákvæðin) víkur hvergi að þessum tveimur reglum. Þær koma aðeins fram í lögskýringargögnum, sem fyrr segir. Lögin, þ.e. 11. og 12. gr., lýsa hins vegar boðvaldi lögreglustjóra, og eftir atvikum ríkislögreglustjórans, sem virkjast í almannavarnaástandi. Þarna kemur fram viss mótsögn, sem mikilvægt er að benda á.

³⁵ Alþt. A-deild, 2007-2008, bls. 1144-1145.

11. gr. Stjórn aðgerða í héraði þegar almannavarnaástand ríkir er í höndum lögreglustjóra í viðkomandi lögregluumdæmi. [...] 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.

12. gr. Í almannavarnaástandi starfa í stjórnstöðinni fulltrúar viðbragðsaðila almannavarna og ber þeim skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða úr samhæfingar- og stjórnstöð samkvæmt viðbragðsáætlun. Nú er ágreiningur um hvaða fyrirmæli skuli gefin og sker þá ríkislögreglustjóri úr. Ákvörðun ríkislögreglustjóra samkvæmt þessu ákvæði verður ekki skotið til ráðherra.

Í frumvarpi til laga um almannavarnir nr. 82/2008 er vikið að síðarnefndu lagagreininni og hún útskýrð á svofelldan hátt:

Viðbragðsaðilum almannavarna ber skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem fer með forustu í samhæfingu aðgerða innan samhæfingar- og stjórnstöðvar í samræmi við viðbragðsáætlun. Brýnt er að skýrt sé kveðið á um þetta í lögum. Einn aðili innan samhæfingar- og stjórnstöðvar tekur ákvarðanir um aðgerðir samkvæmt viðbragðsáætlun, enda tryggir það heildarsýn yfir viðfangsefnið, hættuna og bjargir. Ákvæðinu er ekki ætlað að breyta núverandi verkferlum um samhæfingu aðila, þ.e. skiptingu verkefna milli almannavarnarnefndar, aðgerðastjórnar og vettvangsstjórnar. Nauðsynlegt þykir að taka sérstaklega fram hvernig með skuli fara verði ágreiningur milli aðila um fyrirmæli og er lagt til að ríkislögreglustjóri eigi síðasta orðið í umboði dóms- og kirkjumálaráðherra. Eðli málsins samkvæmt verður ákvörðun ríkislögreglustjóra ekki skotið til dóms- og kirkjumálaráðherra.³⁶

Eins og þarna kemur fram er stjórn á hendi þess aðila sem skal stýra samhæfingu aðgerða úr samhæfingar- og stjórnstöð „samkvæmt viðbragðsáætlun“. En ríkislögreglustjóri sker þó úr verði ágreiningur. Í viðbragðsáætluninni „Heimfaraldur – Landsáætlun“, útgáfa 3.1 frá 25. maí 2020, kemur t.d. fram að það sé almannavarnadeild ríkislögreglustjóra sem skuli manna samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna og „stjórna aðgerðum er lýtur að öðru en heilbrigðisgeiranum“ í samráði við sóttvarnalækni.

Vandinn sem kemur í ljós við nánari túlkun og beitingu þessara lagafyrirmæla er vafi um það (i) hverjir teljast viðbragðsaðilar í hverju tilviki, (ii) hversu langt stjórnunarréttur þess sem hefur forystu í samhæfingarstöð nær, (iii) hversu langt stjórnunarréttur lögreglustjóra og aðgerðastjórnar í héraði nær og (iv) hvernig eigi að leysa úr þegar reynir á samspil mismunandi viðbragðsáætlana.

Hvað varðar atriði (ii) og (iii) er ekki síst vandi að greina hvernig stjórnunarréttur samhæfingarstöðvar og lögreglustjóra spilar saman við þau kerfi sem venjulega sinna viðkomandi verkefnum. Hvernig spilar t.d. valdsvið lögreglustjóra saman við valdsvið forstjóra heilbrigðisstofnunar þegar bregðast þarf við og taka ákvarðanir um viðbrögð vegna farsóttar? Getur lögreglustjóri gefið forstöðumanni heilbrigðisstofnunar fyrirmæli sem varða rekstur heilbrigðisstofnunarinnar?

³⁶ Alþt. A-deild, 2007-2008, bls. 1149-1150.

Getur hann stýrt því á hvaða heilbrigðisstofnun á að flytja slasaða einstaklinga eða á það mat að vera læknisfræðilegt? Hvernig spilar valdsvið lögreglustjóra saman við valdsvið sveitarstjórnar þegar taka þarf ákvarðanir um nýtingu mannvirkja sveitarfélags, s.s. félagsheimila eða skólahúsnæðis, vegna náttúruvár eða hópslyss? Eða ef þarf að virkja starfsmenn sveitarfélags í tiltekin viðbrögð, s.s. vegna rýmingar á svæðum? Getur lögreglustjóri sjálfur gefið fyrirsmæli um slíkt eða þarf hann að leita til sveitarfélagsins sem síðan tekur ákvörðun um viðbrögðin?

Sviðsábyrgðarreglan gerir ráð fyrir að stjórnvöld, hvert fyrir sig, beri áfram ábyrgð á sínum verkefnum og sjái um framkvæmd þeirra. Sviðsábyrgðarreglan er þó ekki lögfest í lögum um almannavarnir, sem fyrr segir. Á móti gera bæði 11. og 12. gr. almannavarnalaga ráð fyrir stjórnunarrétti (boðvaldi) ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra í almannavarnaástandi.

Niðurstaðan um þessa túlkun er í grundvallaratriðum sú að hvorki ríkislögreglustjóri né lögreglustjórar verða einhvers konar „ofur“ yfirmenn annarra stjórnvalda, fyrirtækja eða stofnana, þótt almannavarnaástand standi yfir. Lagaákvæðin í 11. og 12. gr. almannavarnalaga þyrftu einfaldlega að vera skýrari ef slíkt ætti að felast í þeim. Af því leiðir að hvorki 11. né 12. gr. almannavarnalaga leiða til þess að ríkislögreglustjóri né lögreglustjórar geti á grundvelli þeirra mælt fyrir um það hvernig önnur stjórnvöld, s.s. tiltekin heilbrigðisstofnun eða sveitarfélag, framkvæmi þau verkefni sem þau almennt hafa með höndum, og breyti þá engu í því efni þótt almannavarnastig hafi verið virkjað eða fulltrúi viðkomandi stjórnvalds hafi verið tilnefndur viðbragðsaðili og skilgreindur á þann hátt í viðbragðsáætlun.

Ríkislögreglustjóri og lögreglustjóri hafa engu að síður, á grundvelli 11. og 12. gr. almannavarnalaga, ákveðnar og mikilvægar valdheimildir. Þær lúta fyrst og fremst að heimild til að skipuleggja verkefni og hlutverk einstakra aðila innan þeirra nefnda og stjórna sem um ræðir, þ.e. um verkskiptingu og skipulag innan samhæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna annars vegar (ríkislögreglustjóri) og innan aðgerðastjórnar í héraði hins vegar (viðkomandi lögreglustjóri). Eftir atvikum getur þetta falið í sér valdheimildir til þess að skipuleggja þætti sem varða neyðarviðbragðið sjálft, s.s. um það í hvaða röð önnur stjórnvöld koma að viðbragðinu o.s.frv. Hér verður ekki endanlega leyst úr því álitafni hvar mörkin um þetta liggja, enda mjög fjölbreyttar aðstæður og verkefni sem upp geta komið. Og þá þarf að taka skýrt fram að valdheimildir lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra, eða annarra innan stjórnvalla (t.d. ráðherra), geta á neyðarstund eða við tiltekna vá, byggst á öðrum lagaákvæðum en 11. og 12. gr. almannavarnalaga. Þau lagaákvæði geta verið nægjanlega skýr til þess að færa í reynd til þeirra vald til að taka yfir stjórn mannvirkja eða starfsemi eða gefa tiltekin fyrirsmæli sem ella hefði ekki heyrt undir þá. Sem dæmi um lagaákvæði sem hafa að nokkru marki þennan tilgang má nefna 18., 25. og 26. gr. almannavarnalaga – án þess þó að hér sé tekin afstaða um nánari túlkun þeirra.

2.-5. mgr. 18. gr.: „Sérhver ráðherra getur, í samráði við ríkislögreglustjóra, ákveðið að opinberir aðilar eða einkaaðilar skuli veita aðstoð, liðsinni eða útfæra nánar einstaka þætti laga þessara.

Sérhver ráðherra getur, í samráði við ríkislögreglustjóra, ákveðið að opinberir aðilar eða einkaaðilar skuli grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana varðandi sölu á vörum, veitingu þjónustu og framleiðslu í atvinnurekstri sínum ef þess gerist þörf til þess að markmið laga þessara náist.

Áður en ákvörðun er tekin á grundvelli 2. og 3. mgr. skal leitast við að semja um skyldur þeirra fyrir-tækja eða stofnana sem ákvörðunin varðar og hversu mikil áhrif þær muni hafa á starfsemi þeirra.

Nú er heimild skv. 2. og 3. mgr. beitt og skal þá ríkið bæta það tjón sem af hlýst fyrir viðkomandi aðila samkvæmt almennum reglum.“

25. gr.: „Ráðherra getur, á hættustundu, ákveðið að taka leigunámi fasteignir eða lausafé í eigu einkaaðila, í þágu almannavarna, enda komi bætur fyrir eftir samkomulagi eða á grundvelli mats samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms. Stofnunum ríkis og sveitarfélaga er skylt á hættustundu að ljá til almannavarna fasteignir og lausafjármuni, eftir því sem við verður komið, án sérstaks endurgjalds.

Heimild skv. 1. mgr. felur enn fremur í sér að gera má hverjar þær breytingar á viðkomandi fasteignum eða lausafjármunum sem þörf er á til að þær komi að tilætluðum notum í þágu almannavarna.“

26. gr.: „Ríkislögreglustjóra er heimilt, ef brýna nauðsyn ber til, að gefa eiganda eða umráðamanni húsnæðis fyrirmæli um að taka við fólki sem flutt hefur verið af hættusvæði, veita því húsa-skjól og annan viðurgjörning eftir því sem aðstæður krefjast.

Sveitarfélag sem flutt er frá greiðir kostnað vegna húsnæðis og fæðis, sem látið er í té samkvæmt þessari grein, en á kröfu um endurheimt á hendur þeim sem fyrirgreiðslunnar hafa notið.“

Niðurstaðan um heimildir lögreglustjóra og ríkislögreglustjóra á grunni almannavarnalaga til stjórnunar getur farið eftir því hvaða verkefni er um að ræða og hvaða lög gilda um það verkefni. Hvað sem einstökum blæbrigðum kann að líða verður þó almennt að miða við að boðvaldið sem 11. og 12. gr. almannavarnalaga gera ráð fyrir sé boðvald til að skipuleggja samhæfingu innan stjórnstöðvar almannavarna annars vegar og innan aðgerðastjórnar hins vegar, en ekki til að gefa öðrum aðilum, utan þeirra, bein fyrirmæli um aðgerðir eða ákvarðanir. Slík fyrirmæli verða lögreglustjórar að byggja á öðrum lagaheimildum, s.s. öðrum ákvæðum laga um almannavarnir, ákvæðum lögreglulaga nr. 90/1996 eða völdum sérákvæðum í lögum.

9.5. Hverjir eru viðbragðsaðilar almannavarna?

Í lögum um almannavarnir nr. 82/2008 er á nokkrum stöðum notað hugtakið „viðbragðsaðili“.

Í 11. gr. laganna kemur fram að í aðgerðastjórn í héraði sitji viðkomandi lögreglustjóri, fulltrúi almannavarnanefndar, fulltrúi Slysavarnafélagsins Landsbjargar, fulltrúi Rauða kross Íslands, „hlutaðeigandi viðbragðsaðila, sbr. viðbragðsáætlun, svo og öðrum hlutaðeigandi aðilum sem tengjast aðgerðum hverju sinni“.

Í 2. mgr. 12. gr. almannavarnalaga kemur fram að í samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna starfi „fulltrúar viðbragðsaðila almannavarna og ber þeim skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða úr samhæfingar- og stjórnstöð samkvæmt viðbragðsáætlun“.

Efni viðbragðsáætlana er lýst í 15. gr. Þar kemur m.a. fram að í viðbragðsáætlunum eigi að fjalla um viðbúnað viðbragðsaðila og samhæfingu og stjórn aðgerða viðbragðsaðila.

Í 17. gr. laganna kemur fram að ríkislögreglustjóri, almannavarnanefndir, „viðbragðsaðilar almannavarna“, stofnanir ríkis og sveitarfélaga og einkaaðilar sem hafa hlutverki að gegna í skipulagi almannavarna samkvæmt samningi skuli án endurgjalds taka þátt í æfingu viðbragðsáætlunar eftir því sem þurfa þykir.

Í 34. gr. laganna segir að ráðherra skuli setja reglugerð með nánari ákvæði um viss atriði, s.s. „hverjir skuli teljast viðbragðsaðilar almannavarna“.

Í tilvísuðum lagaákvæðum eru notuð hugtökin „viðbragðsaðilar sbr. viðbragðsáætlun“, „viðbragðsaðilar almannavarna“ og „aðrir hlutaðeigandi aðilar sem tengjast aðgerðum“. Í lögum er hins vegar ekki að finna neina nánari útskýringu á því hvað í þessum hugtökum felist.

Ráðherra hefur á grunni 34. gr. almannavarnalaga sett reglugerð nr. 100/2009, um skipulag og störf stjórnar samhæfingar- og stjórnstöðvar og viðbragðsaðila almannavarna. Þar kemur fram að viðbragðsaðilar almannavarna séu eftirtaldir:



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

Auk þessara teljast til viðbragðsaðila almannavarna allir þeir sem hlutverki hafa að gegna samkvæmt viðbragðsáætlun hverju sinni.“

Af niðurlagi tilvitnaðs reglugerðarákvæðis virðist mega ráða að viðbragðsaðilar almannavarna séu allir sem hlutverki hafa að gegna samkvæmt viðbragðsáætlun sem unnið er eftir hverju sinni.

Niðurstaðan af framangreindu er sú að almannavarnalög mæla ekki fyrir um það hver er viðbragðsaðili almannavarna. Reglugerð nr. 100/2009 gerir það ekki heldur, heldur vísar til þess að viðbragðsaðili almannavarna sé hver sá sem hefur hlutverki að gegna samkvæmt viðbragðsáætlun. Viðbragðsaðilar almannavarna eru því, til viðbótar við þá sem upp eru taldir í reglugerðinni, allir þeir aðilar sem hafa hlutverki að gegna samkvæmt viðbragðsáætlun.

9.6. Skyldur viðbragðsaðila almannavarna

9.6.1. Almenn atriði

Með hliðsjón af nánari greiningu á stjórnunarrétti ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra í almannavarnaástandi og hvernig sá stjórnunarréttur afmarkast, sbr. kafla 9.4.2. og 9.4.4. að framan, hefur niðurstaða um það hver sé viðbragðsaðili í almannavarnaástandi almennt ekki mikla lagalega þýðingu, a.m.k. ekki meðan almannavarnaástand er í gildi.

Í afmörkuðum tilvikum getur vissulega reynt á að lögreglustjóri hafi og vilji nota valdheimildir sem geta haft áhrif á athafnir annarra stjórnvalda, t.d. um nýtingu mannvirkja eða heimildir til að fara um tiltekin svæði. Þessar valdheimildir beinast hins vegar ekki sérstaklega að stjórnun á viðbragðsaðilum almannavarna, heldur að viðkomandi verkefnum og mannvirkjum. Og þá ber hvert stjórnvald almennt áfram ábyrgð á sínum verkefnum óháð almannavarnaástandi sem fyrr segir. Þannig verður almennt ekki séð að það hafi sérstaka þýðingu í raun um stjórnunarrétt lögreglustjóra gagnvart öðrum stjórnvöldum í almannavarnaviðbragði hvort þau hafi formlega verið skilgreind sem viðbragðsaðili eða ekki.

Einnig blasir við að störf, viðbrögð, kostnaður og einstakir þættir í skipulagi einstakra stjórnvalda (eins og annarra) kunna að breytast í almannavarnaviðbragði. Samhæfing við önnur stjórnvöld getur jafnframt haft áhrif á ákvarðanir. Og þá kunna fyrirmæli viðkomandi fagraðherra sem fara með yfirstjórn viðkomandi stjórnvalds einnig að hafa þýðingu, sem og almennar lagaskyldur. En þessir þættir eru almennt óháðir því hvort stjórnvald hafi verið skilgreint sem viðbragðsaðili almannavarna. Þannig verður almennt ekki séð að það hafi þýðingu í raun um skyldur stjórnvalda til aðgerða eða þátttöku í almannavarnaviðbragði hvort þau hafi formlega verið skilgreind sem viðbragðsaðili eða ekki.

Ef almannavarnaástand er ekki í gildi getur reynt á skyldu viðbragðsaðila til að taka á eigin kostnað þátt í æfingum á viðbragðsáætlunum, sbr. 17. gr. almannavarnalaga. Þar sem lög skilgreina ekki hver telst viðbragðsaðili almannavarna er þessi lagaskylda þar með um leið óskýr. Það fellur þó utan viðfangsefnis þessarar skýrslu að greina nánar þýðingu þess.

9.6.2. Skylda eða réttur viðbragðsaðila til að manna samhæfingarstöð eða aðgerðastjórn?

Það er helst við mönnun þeirra eininga sem settar hafa verið upp til samhæfingar almannavarnaviðbragði sem lög benda til þess að hugtakið viðbragðsaðili geti haft eiginlega lagalega þýðingu. Þannig segir í 11. gr. almannavarnalaga að í aðgerðastjórn sitji tilteknir fulltrúar sem lagaákvæði telur upp, ásamt „hlutaðeigandi viðbragðsaðila, sbr. viðbragðsáætlun, svo og öðrum hlutaðeigandi aðilum sem tengjast aðgerðum hverju sinni“. Jafnframt segir í 12. gr. að í samhæfingar- og stjórnstöð sitji „fulltrúar viðbragðsaðila almannavarna“.

Tvær spurningar vakna í þessu sambandi. Annars vegar um skyldu viðbragðsaðila til að manna aðgerðastjórn eða samhæfingarstöð. Hins vegar hvort fulltrúar viðbragðsaðila eigi rétt til setu í aðgerðastjórn eða samhæfingarstöð.

Hvað fyrrnefndu spurninguna varðar kann að vera að slíka skyldu megi einmitt leiða af lögum. Í fyrsta lagi er það borgaraleg skylda allra á aldrinum 18-65 ára að gegna á hættustundu, án endurgjalds, starfi í þágu almannavarna, sbr. nánari fyrirmæli í 19. og 20. gr. almannavarnalaga. Í öðru lagi leiða vissar skyldur af því að stjórnvöldum er skylt samkvæmt lögum að gera viðbragðsáætlanir þar sem hættumat kallar á, og í slíkum áætlunum ber að taka afstöðu um viðbragðsaðila og stjórnun aðgerða. Ef ekki er um stjórnvöld að ræða er gert ráð fyrir að þátttaka slíkra aðila í framkvæmd almannavarna á tilteknum sviðum geti byggst á samningum, sbr. 8. gr. laganna.

Svarið við síðarnefndu spurningunni er hins vegar að viðbragðsaðilar eiga ekki almennan rétt á að manna samhæfingarstöð eða aðgerðastjórn. Mönnun þessara stjórnstöðva fer eftir því sem stjórnendur þeirra ákveða hverju sinni. Ef litið er til texta almannavarnalaganna sjálfra leiðir af þeim að ákvörðun um stjórn samhæfingarstöðvar og um stjórn aðgerða í héraði er á hendi ríkislögreglustjóra og viðkomandi lögreglustjóra. Af lögum leiðir einnig að þessar stjórnstöðvar er hægt að virkja án þess að sett hafi verið viðbragðsáætlun svo lengi sem þörf er á að virkja kerfið vegna tiltekinnar neyðar. Og þá leiðir jafnframt af lögum að það er tilgangur almannavarnakerfisins að vera aðlögunarhæft að hvers konar áföllum sem bregðast þarf við. Af þessum þáttum má jafnframt draga þá niðurstöðu um túlkun 11. og 12. gr. að hvorki í samhæfingarstöð almannavarna né í aðgerðastjórnnum í héraði eigi fast sæti fulltrúar allra viðbragðsaðila hverju sinni. Þvert á móti fari mönnun eftir því sem stjórnendur samhæfingarinnar ákveða.

Þegar litið er til þess að viðbragðsaðilar almannavarna eru, sbr. reglugerð nr. 100/2009, „allir þeir sem hlutverki hafa að gegna samkvæmt viðbragðsáætlun hverju sinni“ blasir einnig við að í því fælist mjög óhentug túlkun almannavarnalaga ef viðbragðsaðilar teldust eiga rétt til setu í umræddum stjórnstöðvum, enda getur verið um umtalsverðan fjölda viðbragðsaðila að ræða. Hér má sem dæmi nefna að í landsáætlun vegna heimsfaraldurs er sérstaklega vísað til tæplega 60 aðila sem hafi hlutverki að gegna í viðbrögðum við heimsfaraldri hér á landi. Og af þessum tæplega 60 aðilum eru sumir í reynd hópar af aðilum. Má sem dæmi nefna að í kafla 8.16 í landsáætluninni er fjallað um verkefni „lyfjaframleiðenda og lyfjainnflytjenda“ án þess að nánar sé tilgreint hverjir þetta eru. Í kafla 8.20 er með sama hætti fjallað um verkefni „matvælabirgja og matvælaframleiðenda“ án nánari tilgreiningar. Og í kafla 8.49 í áætluninni er vísað til viðbragða sveitarfélaga. Þau eru núna 64 talsins.

Þá ber að áréttta að í vissum tilvikum getur verið að ekki liggi fyrir viðbragðsáætlun.

Um framangreint, þ.e. um mönnun samhæfingarstöðvar og aðgerðastjórna og um það hverjir teljast viðbragðsaðilar, er hægt að setja viðmið í viðkomandi viðbragðsáætlun. Vönduð ákvæði í viðbragðsáætlunum ættu almennt að vera til þess fallin að auðvelda boðun í þessar samhæfingar- og stjórneiningar almannavarna og minnka hættu á mistökum.

9.7. Um skylduna til að gera viðbragðsáætlun

Eins og vikið var að hér að framan er einstökum ráðuneytum og undirstofnunum þeirra skylt að gera viðbragðsáætlanir, sbr. 15. gr. almannavarnalaga. Ríkislögreglustjóri skal vinna viðbragðsáætlanir fyrir þá hluta Íslensks samfélags sem falla utan starfssviðs tiltekins ráðuneytis og þá er gert ráð fyrir að sveitarfélög, eða almannavarnanefndir á þeirra vegum, vinni viðbragðsáætlanir, sbr. 9. og 16. gr. sömu laga.

Í 17. gr. laganna segir að ráðuneyti, undirstofnanir þeirra og sveitarfélög skuli staðfesta viðbragðsáætlanir og senda þær ríkislögreglustjóra.

Samkvæmt þessu er ljóst að almannavarnalög mæla fyrir um skyldu stjórnvalda til að gera viðbragðsáætlanir í samræmi við greiningar og hættumat, eins og einnig var lýst í kafla 9.2.

Viðbragðsáætlanir má gróflega flokka í þrjá flokka, þ.e. (i) áætlanir sem ná til landsins alls, s.s. landsáætlun heimsfaraldurs, (ii) almennar staðbundnar áætlanir og (iii) séráætlanir einstakra stofnana og fyrirtækja. Aðgreiningin á milli (ii) og (iii) er að almennar áætlanir varða almenning eða tiltekinn hóp einstaklinga eða fyrirtækja, t.d. um rýmingu tiltekinnna landsvæða, á meðan sértækar áætlanir lúta fremur að rekstri, eignum eða starfsfólki ákveðinna fyrirtækja og stofnana. Þessi flokkun er ekki lögbundin.

Það vekur athygli að almannavarnalög segi ekki nánar til um það hvaða viðbragðsáætlanir á að gera. Reglugerð nr. 323/2010, um efni og gerð viðbragðsáætlana, er einnig mjög almenn og mælir ekki fyrir um það hvaða viðbragðsáætlanir á að lágmarki að gera. Í þessu felst að stjórnvöldum er falið mjög rúmt mat um það hvaða áætlanir á að gera hverju sinni og hvaða áætlanagerð á að setja í forgang. Slíkt svigrúm er nauðsynlegur þáttur í kerfinu, sem byggist á að gerð viðbragðsáætlana mótist af nauðsynlegum greiningum og hættumati, en um leið má benda á að heildarsýn og stefnumörkun um mikilvægustu áætlanir er einnig mikilvæg.

Með hliðsjón af mikilvægi viðbragðsáætlana vekur einnig athygli að ekki skuli vera skýrar ákveðið í lögum hvar og hvernig eigi að birta slíkar áætlanir þannig að þær séu öllum aðgengilegar, enda geymi þær ekki viðkvæmar upplýsingar vegna einkahagsmuna eða öryggishagsmuna.

Almennar reglur laga og reglugerða geyma viss fyrirmæli um það hvað skuli koma fram í viðbragðsáætlunum, þótt þau séu einnig fremur almenns eðlis. Í 15. gr. laga um almannavarnir segir að viðbragðsáætlun skuli 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. Samhæfingu og stjórn aðgerða viðbragðsaðila og annarra aðila.
6. Áfallahjálp og aðstoð við þolendur.
7. Hagvarnir, birgðir og neyðarflutninga til og frá landi.

Í reglugerð nr. 323/2010 eru talin upp eftirfarandi atriði sem einnig skulu koma fram í viðbragðs-áætlun:

- Inngangur þar sem m.a. er gerð grein fyrir viðeigandi lögum og þeim forsendum sem viðbragðs-áætlun byggir á.
- Skilgreiningar á hugtökum.
- Upplýsingar um staðhætti.
- Stigskipting viðbragðsáætlunar í óvissu-, hættu- og neyðarstig.
- Hverjir teljist til viðbragðsaðila, hlutverk þeirra, viðbrögð og starfssvæði.
- Hvernig staðið skuli að boðun viðbragðsaðila.
- Hver taki ákvörðun um virkjun viðbragðsáætlunar.
- Breytingasaga viðbragðsáætlunar.

Þessum atriðum til viðbótar hefur ríkislögreglustjóri (almannavarnadeild ríkislögreglustjóra) gefið út leiðbeiningar og fyrirmyndir að viðbragðsáætlunum.

Almennt virðast viðbragðsáætlanir fjalla um ofangreind atriði. Þó má nefna að viðbragðsáætlanir virðast sjaldan lýsa því með skýrum hætti hverjir eru viðbragðsaðilar samkvæmt áætluninni eða hverjir eiga að mæta í samhæfingarstöð almannavarna eða aðgerðastjórn. Þess virðist t.d. ekki gætt alveg nægjanlega vel að útskýra í hverri áætlun fyrir sig hver það er sem ákveður mönnun þessara stöðva hverju sinni og að mönnun geti verið breytileg. Þá má einnig finna dæmi um að jafnvel áætlanir sem aðeins taka til afmarkaðra stofnana, fyrirtækja eða svæða lýsi í löngu máli almennu heildarskipulagi almannavarna á Íslandi. Slíkt getur aukið á óskýrleika áætlunarinnar.

10. Samhæfing sóttvarna- og almannavarnakerfisins

10.1. Inngangur

Rakið hefur verið (kafla 8) að sóttvarnalög gera ráð fyrir tilteknum úrræðum sem beri að virkja þegar hættu er á að sjúkdómar smitist í menn og valdi heilsufarsvá. Stjórnun og ábyrgð á sóttvörnum er fyrst og fremst hjá sóttvarnalækni og heilbrigðisráðherra, en við slíkar aðstæður reynir einnig á landlækni, sóttvarnaráð, umdæmislækna sóttvarna og heilbrigðisstofnanir. Þetta kerfi, þ.e. þessi úrræði og viðbrögð og stjórnvöldin sem fara með þau, má nefna sóttvarnakerfi.

Einnig hefur verið rakið (kafla 9) að lög um almannavarnir gera ráð fyrir því að þegar vá eða neyð stendur yfir eða er yfirvofandi skuli ríkislögreglustjóri og lögreglustjórar virkja svonefnt almannavarnaviðbragð, til samhæfingar aðgerða. Til að þetta viðbragð gangi sem best fyrir sig skuli stjórnvöld almennt búa til viðbragðsáætlanir vegna mögulegra ógna og áfalla undir eftirliti ríkislögreglustjóra. Þegar áföll dynji yfir verði þessar áætlanir virkjaðar og viðbrögð samhæfð og þeim stýrt á grundvelli þeirra.

Stjórnunar- eða samhæfingarstig í almannavarnaástandi eru þrjú, þ.e. yfirstjórn í samhæfingar- og stjórnstöð sem er undir ríkislögreglustjóra, stjórn lögreglustjóra í héraði, en í héraði skal starfa sérstök aðgerðastjórn sem hann á sæti í, og svo mögulega vettvangsstjóri sem starfar í umboði lögreglustjórans. Samhliða þessum stjórnstigum almannavarna reynir á svonefnda sviðsábyrgðarreglu, en samkvæmt henni ber hver aðili í stjórnsýslunni áfram ábyrgð á sínum verkefnum.

Í kafla 9.4.4 var bent á að lög um almannavarnir gætu verið skýrari um samspil yfirstjórnunar almannavarna aðgerða, sem er á hendi ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra, og svo sviðsábyrgðarreglu, sem gerir ráð fyrir að hvert stjórnvald beri áfram ábyrgð á sínum verkefnum. Óskýrleiki að þessu leyti felur í sér þá hættu að í almannavarnaástandi geti komið upp vafi um skyldur, hlutverk og ábyrgð einstakra aðila, og þá sérstaklega ef þess hefur ekki verið gætt vel að taka ríkt tillit til álitamála sem að þessu líta við undirbúning viðeigandi viðbragðsáætlana.

Mikilvægt er að hafa í huga að við gerð viðbragðsáætlana þarf iðulega að huga ítarlega að því stjórnkerfi og valdheimildum sem tengjast einstökum verkefnum stjórnvalda og sérlögum sem um þau gilda. Hér má sem dæmi nefna lagaþættur um löggæslu, um brunavarnir, um veitur, um heilbrigðisþjónustu og um þjónustu við fatlaða einstaklinga. Í samræmi við sviðsábyrgðarregluna geyma lög um almannavarnir ekki lagaheimildir til þess að setja ákvæði í viðbragðsáætlanir sem ganga gegn því lögbundna skipulagi sem sérlög um einstök verkefni stjórnvalda hverju sinni mæla fyrir um.

Um sóttvarnir gilda sérstök lög, nr. 19/1997, þar sem er að finna sérstakar valdheimildir. Eins og áður var rakið byggjast eiginleg stjórnvaldsúrræði vegna farsóttta fyrst og fremst á sóttvarnalögum og ákvörðunum sóttvarnalækna og heilbrigðisráðherra. Í þessu ljósi skiptir máli að

huga að því hvernig samhæfing sóttvarna- og almannavarnakerfisins var skipulögð. Hér verður stuttlega vikið að þeirri samhæfingu um þessi almennu kerfi. Til að fá enn betri mynd af því hvernig samhæfingin gekk fyrir sig í Covid-19 faraldrinum þarf þó að lesa víðar í skýrslunni, t.d. efni kaflanna hér að aftan um hlutverk ríkislögreglustjóra, hlutverk samhæfingarstöðvar og um hlutverk heilbrigðisráðuneytisins.

10.2. Saga almannavarnalöggjafarinnar

Lög nr. 94/1962 voru fyrstu heildstæðu lögum um almannavarnir sem sett voru hér á landi. Á grundvelli þeirra voru almannavarnir ríkisins settar á fót.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna var það hlutverk almannavarna „að skipuleggja og framkvæma ráðstafanir, sem miða að því að koma í veg fyrir, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkamstjóni eða eigna af völdum hernaðaraðgerða og veita líkn og aðstoð vegna tjóns, sem orðið hefur, enda falli þau störf ekki undir aðra aðilja samkvæmt lögum“. Þá sagði í 2. mgr. sama ákvæðis að almannavarnir skyldu „veita aðstoð samkvæmt fyrirmælum dómsmálaráðherra, ef tjón vofir yfir eða hefur orðið af náttúruhamförum eða annarri vát“.

Forveri laga nr. 94/1962 voru bráðabirgðalög um loftvarnaráðstafanir frá 2. ágúst 1940, sem síðan voru staðfest með breytingum sem lög nr. 52/1941, um ráðstafanir til loftvarna og annarra varna gegn hættum af hernaðaraðgerðum. Breytingar voru gerðar á þessum lögum með bráðabirgðalögum 24. maí 1951, sem síðan voru staðfest óbreytt með lögum nr. 103/1951. Lagabreytingin 1951 laut að því hvernig loftvarnanefndir skyldu skipaðar.

Á sama ári, þ.e. 1951, var skipuð loftvarnanefnd Reykjavíkur, en hún hafði þá ekki starfað frá stríðslokum. Þrátt fyrir að löggin gerðu ráð fyrir sambærilegri starfsemi annars staðar á landinu virðist því ekki hafa verið sinnt.³⁷

Með gildistöku laga nr. 94/1962 varð umtalsverð breyting á lagaumhverfi almannavarna á Íslandi. Frumkvæði og yfirstjórn almannavarna var fært í auknum mæli til ríkisins og ríkari lagagrundvöllur lagður að þátttöku stofnana og almennings í almannavarnaviðbragði.

Frumvarp það sem varð að lögum nr. 94/1962 var upphaflega lagt fram á 81. löggjafarþingi, en náði þá ekki fram að ganga. Það var svo lagt fyrir efnislega óbreytt á næsta löggjafarþingi þar á eftir.³⁸ Um tilefni þess að frumvarpið var lagt fram sagði m.a. í athugasemdum sem því fylgdu þegar það var lagt fram á 81. löggjafarþinginu:

³⁷ Alþt. 1961-1962, A-deild, bls. 1021 og einnig bls. 1038.

³⁸ Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 174-178.



„Þess er að vænta, að menn séu á eitt sáttir um tilgang þessa frv. og mönnum skiljist jafnframt, að margt það, sem frv. tekur til, kemur einnig í haginn á friðartímum — og býr okkur jafnframt undir að geta betur mætt voveiflegum hlutum, sem skeð geta og hafa skeð hér á landi af náttúruhamförum, eldgosum, jarðskjálftum eða annarri vá.“³⁹

Lögum nr. 94/1962 var breytt með lögum nr. 30/1967, á þann veg að aukin áhersla var lögð á hlutverk almannavarna vegna náttúruvár, s.s. „jarðskjálfta, eldgosa og hafíss“.⁴⁰

Með lögum nr. 55/1979 var lögnum breytt á ný, og formlegt hlutverk svonefnds almannavarnaráðs aukið. Í frumvarp til breytingalaganna sagði m.a. svo:



„Á framkvæmd laganna hefur svo reynt sérstaklega síðustu 6 árin, þ. e. fyrst og fremst við eldgosid í Vestmannaeyjum en einnig síðan vegna eldvirkni á Kröflusvæðinu og við snjóflóðin í Neskaupstað, þannig að nokkur reynsla er nú fengin af skipulagi almannavarna ríkisins. Sú reynsla sýnir, að almannavarnaráð hefur í raun gegnt stærra hlutverki en lögin ætla því, og er tilgangur þessa frumvarps að breyta skipulagi á stjórnun almannavarna í ljósi þeirrar reynslu. Samkvæmt lögnum frá 1962 skyldi forstöðumaður almannavarna vera formaður almannavarnaráðs og skipa það ásamt 4 embættismönnum, sem allir stýrðu stofnunum með mikil mannaforráð og verkefni sem hlutu að tengjast verkefnum í sambandi við aðgerðir vegna náttúruhamfara eða sprottnar af annarri vá. Seint á árinu 1968 var starf forstöðumanns falið forstjóra Landhelgisgæslunnar og bættist þannig í almannavarnaráðið fimmti embættismaðurinn sem stýrir stofnun sem ræður miklum mannafla og tækjakosti. Hefur samstarf þessara aðila í almannavarnaráði reynst mjög áhrifaríkt og ráðið í raun orðið framkvæmdastjórn er válegir atburðir og aðstæður hafa gengið yfir. Þess á milli er verkefni ráðsins takmarkaðra og er þá hentugt að framkvæmdastjóri annist dagleg verkefni undir umsjá og yfirstjórn ráðsins, sem hefði þá reglulega fundi, sem ekki þyrftu að vera mjög tíðir.“⁴¹

Almannavarnalögnum frá 1962 var enn breytt með lögum nr. 85/1985. Byggðust þær laga-breytingar á undirbúningi, greinargerð og tillögum þingkjörinnar nefndar um eflingu almannavarna, en hún hafði verið kjörin af Alþingi í maí 1982.⁴² Greinargerð nefndarinnar fylgdi frumvarpi því sem varð að lögum nr. 85/1985 þegar það var lagt fyrir Alþingi, og er hún um margt upplýsandi um þróun almannavarna á Íslandi.⁴³

Almannavarnarlögnum var næst breytt með lögum nr. 44/2003. Helsta breytingin sem þá varð var að almannavarnir ríkisins voru lagðar niður og verkefni þeirrar stofnunar falin ríkis-lögreglustjóra. Í frumvarpi til þessara laga segir m.a. svo:



„Almannavarnir ríkisins skipta störfum sínum í þrjá þætti:

Í fyrsta lagi verkefnavinnu, t.d. að skrifa eða uppfæra neyðaráætlanir í samráði við sveitarstjórnir og fleiri aðila, halda æfingar, námskeið og fundi, sinna skýrslugerð, heimasíðugerð og mótun fræðsluefnis og leiðbeininga.

³⁹ Alþt. 1961-1962, A-deild, bls. 1024.

⁴⁰ Alþt. 1966-1967, A-deild, bls. 169-170.

⁴¹ Alþt. 1978-1979, A-deild, bls. 1579.

⁴² Alþt. 1984-1985, A-deild, bls. 2289.

⁴³ Alþt. 1984-1985, A-deild, bls. 2292-2355.

Í öðru lagi öryggiseftirlitsstörf til að tryggja að búnaður og gögn sem nota þarf í neyðaraðgerðum séu í lagi þegar á þarf að halda. Reglulega er farið yfir talstöðvar, varaafsbúnað, símkerfi almannavarna og annan búnað sem ekki er notaður að staðaldri.

Í þriðja lagi neyðaraðgerðir þegar um er að ræða eldgos, jarðskjálfta, snjóflóð og þess háttar.

Breytingar sem felast í þessu frumvarpi eru þær að verkefni, sem nú eru formlega í höndum almannavarnaráðs og sinnt að stórum hluta af Almannavörnum ríkisins, eru flutt til embættis ríkislögreglustjóra. Mörg rök mæla með því að flytja þessa starfsemi undir embætti ríkislögreglustjóra. Meðal annars má nefna að ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í umboði dómsmálaráðherra, en samkvæmt gildandi lögum fara lögreglustjórar með stjórn almannavarna hver í sínu umdæmi.⁴⁴

Þá kom einnig fram í frumvarpinu að unnið væri að uppbyggingu „sameiginlegrar stjórnstöðvar leitar og björgunar“. Væri þeirri stjórnstöð ætlað að vera stjórnstöð „og/eða samhfingarstöð almannavarna í almannavarnaástandi“.

10.3. Ný lög um almannavarnir 2008 mæla fyrir um samhfingu við áætlanir um sóttvarnir

Ný heildarlög um almannavarnir voru sett árið 2008, lög um almannavarnir nr. 82/2008. Þau hafa í reynd lítið breyst frá þeim tíma. Í 1. gr. laganna segir svo:

”

„Lög þessi taka til samhfefðra almannavarnarviðbragða til þess að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum.

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.“

Tilvísun til þess að undir almannavarnir féllu *farsóttir* var nýmæli, og hafði ekki verið í lögum áður.⁴⁵

Í athugasemdum við VI. kafla frumvarpsins, þar sem sérstaklega var að finna tillögur um lagaákvæði um skyldu stofnana hins opinbera til að gera *viðbragðsáætlanir* sagði m.a. svo:

”

„Í þessum kafla er fjallað um skyldu einstakra ráðuneyta, undirstofnana þeirra auk sveitarfélaga, til að gera viðbragðsáætlanir. Er byggt á því að þeir aðilar sem starfi á tilgreindu afmörkuðu sviði skipuleggi sjálfir, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, viðbrögð við hættu. Byggist þetta á svonefndri sviðsábyrgðarreglu, þ.e. að sá aðili sem fer venjulega með stjórn tiltekens sviðs samfélagsins eða tiltekens svæðis eða umdæmis skuli skipuleggja viðbrögð og koma að stjórn aðgerða þegar hættu ber að garði, sbr. athugasemdir við 2. gr.

⁴⁴ Alþt. 2002-2003, A-deild, bls. 3201.

⁴⁵ Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 1144



Talið er nauðsynlegt að leggja þessa skyldu á einstök ráðuneyti enda eiga þau að hafa nauðsynlega yfirsýn yfir starfssvið sitt og eiga þannig að geta stýrt vinnu við gerð viðbragðsáætlana og því að samræmis sé gætt milli ráðuneytis og undirstofnana þess.⁴⁶

Strax á eftir er svo í frumvarpstextanum vikið að viðbragðsáætlunum sem tengjast heilbrigði manna. Og þar segir m.a. svo:



„Sem dæmi um þessa tilhögun má nefna að heilbrigðisráðuneytið skal fylgja eftir gerð viðbragðsáætlana heilbrigðisstofnana og annarra undirstofnana, svo sem vegna hópslysa, hópsýkinga og farsóttta. Gert er ráð fyrir að þessar áætlanir heilbrigðiskerfisins séu hluti af heildarkerfi almannavarna án þess að hróflað sé við ábyrgð einstakra aðila innan heilbrigðiskerfisins á grundvelli laga sem um þá gilda. Stjórn sóttvarna er í höndum sóttvarnalæknis en viðbragðsáætlanir hans verða hluti af almannavarnakerfinu. Landlæknisembættið hefur með höndum forvarnir, leiðbeiningar og almannafræðslu um málefni sem ógna heilsu manna. Forráðamönnum heilbrigðisstofnana ber samkvæmt tilmælum landlæknis að undirbúa og framkvæma ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að geta veitt sjúkum og særðum móttöku og meðferð á hættutímum. Þeim ber og að taka þátt í undirbúningi að stofnun og rekstri varasjúkrahúsa. Áætlanir um þetta verða samkvæmt þessu frumvarpi hluti af viðbragðsáætlanagerfi almannavarna.“ [Undirstrikanir skýrsluhöfunda].⁴⁷

Taka má fram að í eldri lögum um almannavarnir var ávallt gert ráð fyrir þátttöku og viðbragði heilbrigðiskerfisins vegna þeirrar vár sem var tilefni almannavarnalöggjafarinnar. Í upphaflegum lögum um almannavarnir nr. 94/1962 var mælt fyrir um að landlæknir færi, „samkvæmt nánari fyrirráðum heilbrigðismálaráðherra, með stjórn þeirra þátta almannavarna, er varða sjúkrahúsmál, læknismeðferð og hjúkrun“. Og þegar almannavarnaráði var komið á fót með breytingalögum nr. 55/1979 átti landlæknir jafnframt sæti í því. Munurinn var hins vegar sá að farsóttir féllu ekki sem slíkar undir almannavarnalögin heldur tóku þau lög mið af vá sem stofnaðist eða til varð vegna hernaðarlegra átaka og náttúruhamfara. Ljóst var að slíkum áföllum gat fylgt tjón á heilsu manna sem bregðast þurfti við með sérstökum hætti á heilbrigðisstofnunum og af þeirri ástæðu var gert ráð fyrir heilbrigðiskerfinu í eldri almannavarnalögum, en ekki vegna vár sem fylgt gæti farsóttum. Með lögunum frá 2008 varð það hins vegar lögmælt að samhæfa bæri viðbrögð vegna sóttvarna við almannavarnakerfið.

10.4. Aðdragandinn að samhæfingu kerfanna

Undirbúningur að samhæfingu sóttvarnakerfisins og almannavarnakerfisins hafði hafist nokkru áður en lögum um almannavarnir var breytt og ný lög sett árið 2008.

Tilefni þess var m.a. faraldur svonefndrar fuglainflúensu sem hófst árið 2003 en stóð fyrst og fremst 2004 og 2005 í Asíu.⁴⁸ Einnig hafði Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin áður mælt með því að gerðar væru viðbragðsáætlanir vegna smitsjúkdóma, en þau tilmæli fengu aukið vægi vegna fuglainflúensunnar. Sóttvarnalæknir hafði, m.a. af þessari ástæðu, í samvinnu við ríkislögreglustjóra og fleiri stjórnvöld, unnið að gerð viðbragðsáætlunar þar sem lýst var samhæfingu

⁴⁶ Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 1150.

⁴⁷ Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 1150.

⁴⁸ Haraldur Briem: „Illkynja fuglainflúensa og áhrif hennar á menn“ (2004), bls. 291-292.

viðbragða sóttvarnaryfirvalda og almannavarna. Gerð þeirrar áætlunar sótti m.a. stoð í ákvörðun ríkisstjórnar frá 10. febrúar 2006.⁴⁹

Lög um almannavarnir nr. 82/2008 voru birt í Stjórnartíðindum í júní 2008. Stuttu áður, eða í mars 2008, höfðu sóttvarnalæknir og ríkislögreglustjóri gefið út fyrstu sameiginlegu viðbragðs-áætlunina vegna mögulegs heimsfaraldurs influensu.⁵⁰

Samkvæmt áætluninni frá 2008 skyldi stjórn almannavarna aðgerða vegna heimsfaraldurs influensu vera sameiginlega á hendi sóttvarnalæknis og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, en verkefnum þó einnig skipt á milli þeirra með tilteknum hætti. Er þetta í samræmi við skýringar sem fylgdu frumvarpi til laga um almannavarnir nr. 82/2008.



„Stjórn sóttvarna er í höndum sóttvarnalæknis en viðbragðsáætlanir hans verða hluti af almannavarnakerfinu. Landlæknisembættið hefur með höndum forvarnir, leiðbeiningar og almannafræðslu um málefni sem ógna heilsu manna. Forráðamönnum heilbrigðisstofnana ber samkvæmt tilmælum landlæknis að undirbúa og framkvæma ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að geta veitt sjúkum og særðum móttöku og meðferð á hættutímum. Þeim ber og að taka þátt í undirbúningi að stofnun og rekstri varasjúkrahúsa. Áætlanir um þetta verða samkvæmt þessu frumvarpi hluti af viðbragðsáætlanakerfi almannavarna.“ [Undirstrikanir skýrsluhöfunda].⁵¹

Árið 2009 kom fram svonefnd svínainflúensa A(H1N1) sem m.a. breiddist töluvert út hér á landi.⁵² Í 6.-7. tölublaði Farsóttafréttar 2009, sem gefnar eru út á vegum landlæknisembættisins, segir m.a.:

Viðbragðsáætlun og tilheyrandi ráðstafanir vegna farsóttva voru dagskrárefni sameiginlegs fundar sóttvarnalækna og lögreglustjóra á landinu öllu í Reykjavík þann 25. maí, eftir að í ljós kom að nýja influensan hafði borist til landsins. Til þessa fundar hafði þó verið boðað áður en influensa A(H1N1) var staðfest hérlendis. Í kjölfarið hafa fulltrúar sóttvarnalæknis og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra hitt sóttvarnalækna, lögreglustjóra, forystumenn sveitarfélaga og heilbrigðisstarfsmenn á alls fimmtán fundum víðs vegar um landið í júní til að ræða svæðisáætlanir um viðbrögð vegna influensufaraldurs. Þannig á að samræma aðgerðir í héraði og á landsvísu ef influensa A(H1N1) breiðist út hérlendis.

Þann 11. júní lýsti Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) yfir heimsfaraldri influensu sem þýddi að viðbúnaður hér á landi hefði átt að færast á neyðarstig. Sóttvarnalæknir og ríkislögreglustjóri ákváðu þrátt fyrir það að vinna áfram samkvæmt hættustigi viðbragðsáætlunar hérlendis í ljósi þess að veikin er yfirleitt væg, bæði erlendis og hérlendis. Var þetta einnig í samræmi við skilning WHO.⁵³

⁴⁹ Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: „[Heimsfaraldur influensu: Landsáætlun](#)“ (2008), bls. 5; Íris Marelsdóttir: Áætlanagerð vegna heimsfaraldurs influensu. Lokaritgerð til MS-prófs í stjórnun og stefnumótun (2009), bls. 9.

⁵⁰ Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: „[Heimsfaraldur influensu: Landsáætlun](#)“ (2008).

⁵¹ Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 1150.

⁵² Haraldur Briem: „[Nýja influensan A\(H1N1\) \(svínainflúensa\)](#)“ (2009); Haraldur Briem o.fl.: „[Heimsfaraldur influensu 2009](#)“ (2009); Guðrún Sigmundsdóttir o.fl.: „[Svínainflúensan í rénun – Bólusetningar halda áfram](#)“ (2009); Landlæknir.is: „[Stór sending af bóluþefni væntanleg um helgina – Þriðjungur þjóðarinnar ónæmur gagnvart influensunni A\(H1N1\)](#)“, 20. nóvember 2009.

⁵³ Guðrún Sigmundsdóttir o.fl.: „[Ný influensa A\(H1N1\) á Íslandi](#)“ (2009).

Viðbúnaðarstig var ekki fært á neyðarstig í svínaflensufaraldrinum. Ekki virðist heldur hafa verið ráðist í uppfærslu viðbragðsáætlunarinnar vegna heimsfaraldurs eftir að svínaflensan var gengin yfir.

Árið 2014 kom upp ebólufaraldur í Vestur-Afríku. Ebóla kom ekki upp á Íslandi, en yfirvöld voru við því búin. Í frétt á vef landlæknis 21. október 2014 segir m.a. svo:

”

„Á undanförunum mánuðum hefur staðið yfir viðamikil vinna við gerð áætlana gegn ebólu hér á landi. Vinnan hefur að mestu farið fram á Landspítala og einnig hjá sóttvarnalækni í samvinnu við ýmsa lykilaðila í samfélaginu. Hún byggir á nokkrum sviðsmyndum um hvernig sjúklingar með ebólu geta komið hingað til lands, hvernig meðferð þeirra yrði háttað og hvernig komið yrði í veg fyrir frekari útbreiðslu innanlands.

Til þess að koma í veg fyrir útbreiðslu ebólu hér á landi þurfa allir að vera vel upplýstir um sjúkdóminn og smitleiðir hans, og heilbrigðisstarfsmenn að vera þjálfaðir í rétttri notkun hlífðarbúnaðar.

Nú þegar hafa verið keyptar birgðir af viðeigandi hlífðarbúnaði hér á landi og fyrirhugað er að bæta við þær birgðir á næstunni. Sóttvarnalæknir og Landspítali munu á næstunni standa fyrir kennslu heilbrigðisstarfsmanna, sjúkraflutningamanna, lögreglu og annarra viðeigandi aðila um rétta notkun hlífðarbúnaðar.

Þessir aðilar munu síðan geta kennt öðrum aðilum í samfélaginu rétta notkun slíks búnaðar eins og þurfa þykir. Á þann hátt er best tryggt að útbreiðslu ebólu verði haldið í lágmarki ef hún skyldi berast hingað til lands. Einnig er unnið að sérstakri aðstöðu og viðbúnaði á Keflavíkurflugvelli.“⁵⁴

Þá er atvikum lýst á eftirfarandi hátt í frétt á vefmiðlinum visir.is, en fréttin var birt þann 9. nóvember 2014:

”

„Það ætlaði allt um koll að keyra þegar almannavarnir sendu frá sér tilkynningu þess efnis að grunur hefði leikið á að ebólusmitaður einstaklingur hefði komið til landsins. Viðbragðsáætlun var virkjuð samstundis og flugvélinni lagt á flugverndarsvæði á Keflavíkurflugvelli. Íslenskur læknir fór um borð í vélina sem staðfesti að ekki væri um ebólu að ræða.“⁵⁵

Eftir ebólufaraldurinn var unnin uppfærsla á viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs inflúensu. Ný útgáfa áætlunarinnar var gefin út í apríl 2016. Áætlunin var svo aftur uppfærð og gefin út í mars 2020 og svo með lagfæringum á ný í maí 2020, og er sú áætlun enn í gildi. Nýja áætlunin nefnist „Heimsfaraldur – Landsáætlun“ og er ekki lengur afmörkuð við veikindi vegna inflúensu heldur er henni ætlað að taka til hvers kyns heimsfaraldra vegna sjúkdóma.

Rétt er einnig að geta þess að eftir að landsáætlun um heimsfaraldur inflúensu var uppfærð í apríl 2016 var ráðist í gerð viðbragðsáætlunar vegna sóttvarna hafna og skipa (2017),⁵⁶

⁵⁴ Landlæknir.is: „[Staða viðbúnaðar gegn ebólu í október 2014](#)“, 21. október 2014.

⁵⁵ Sunna Karen Sigurþórsdóttir: „[Vikan á Vísi: Ebóla á Íslandi, mótmæli á Austurvelli og ræstingar ráðamanna](#)“, 9. nóvember 2014.

⁵⁶ Ríkislögreglustjóri og sóttvarnalæknir: [Sóttvarnir hafna og skipa: Landsáætlun](#) (2017).

viðbragðsáætlunar fyrir sóttvarnir á alþjóðflugvöllum (2018)⁵⁷ og lýðheilsu vegna svonefndra CBRNE-atvika, en það eru atvik þar sem mengun, geislun, matareitrun og tiltekin sjúkdómasmit valda hættu (2019).⁵⁸

Þá hafa verið unnar sérstakar áætlanir fyrir heilbrigðisstofnanir, auk þess sem 2. útgáfa af handbók með heitið „Heilbrigðisþjónustan og almannavarnir“ var gefin út árið 2017.⁵⁹

⁵⁷ Sóttvarnalæknir, Ísavia og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: [Sóttvarnir alþjóðflugvalla: Landsáætlun](#) (2018).

⁵⁸ Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: [Landsáætlun CBRNE: Lýðheilsa](#) (2019).

⁵⁹ Embætti landlæknis, sóttvarnalæknir, almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og Landspítali: [Heilbrigðisþjónustan og almannavarnir](#) (2017).

11. Viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs

11.1. Gildandi viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs

Viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs er, sem fyrr segir, gefin út 25. maí 2020, og ber yfirskriftina „Heimsfaraldur – Landsáætlun“. Áætlunin er gerð á grundvelli almannavarnalaga nr. 82/2008, sbr. 15. gr. þeirra laga, og unnin í samvinnu sóttvarnalæknis og ríkislögreglustjóra. Þegar faraldurinn hófst var í gildi viðbragðsáætlun frá 2016, með yfirskriftina „Heimsfaraldur inflúensu – Landsáætlun“. Þetta var 2. útgáfa áætlunarinnar, en 1. útgáfan var gefin út 28. mars 2008. Áætlunin var uppfærð og 3. útgáfa hennar gefin út 5. mars 2020. Kafli 3 í áætluninni var síðan uppfærður m.t.t. þess að einfalda lækun almannavarnastiga innan aðgerðar og útgáfa 3.1 af landsáætluninni var gefin út 25. maí 2020. Þegar vísað er í viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs eða landsáætlun heimsfaraldurs er almennt átt við þessa útgáfu áætlunarinnar, en hún er enn í gildi. Gildandi viðbragðsáætlunin er 107 blaðsíður og skiptist í 13 kafla.⁶⁰

11.2. Umfjöllun í landsáætluninni um stjórnkerfi almanna vegna heimsfaraldurs

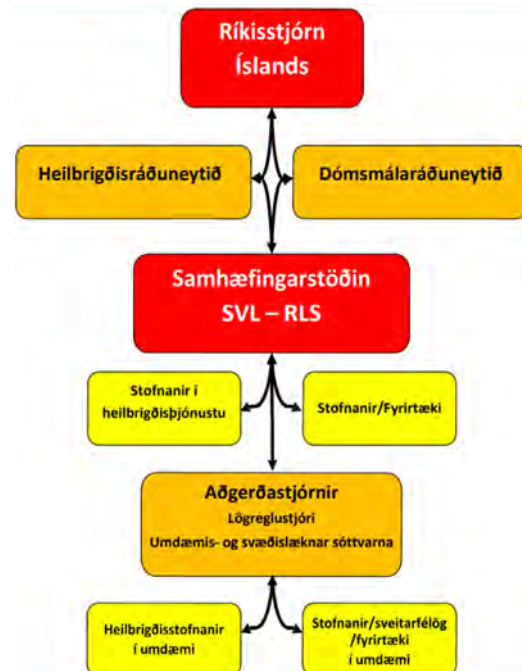
Kaflar 3 og 4 í landsáætluninni fjalla um virkjun áætlunarinnar, almannavarnastig og boðun viðbragðsaðila og kafli 5 fjallar almennt um stjórnkerfið.

Í stjórnkerfislýsingunni er leitast við að lýsa meginhlutverki mismunandi aðila innan stjórnkerfisins og dregið fram að í heimsfaraldri geti þurft að virkja almannavarnakerfi landsins í sem víðastri mynd til þess að lágmarka skaða og fyrirbyggja að þjóðfélagið lamist.

Sérstaklega er gert ráð fyrir því að ríkisstjórnin skipi hóp ráðuneytisstjóra sem fundi reglulega og upplýsi alla ráðherra um stöðu mála varðandi undirbúning viðbúnaðar og áætlanagerð almanna vegna. Í kaflanum er gert ráð fyrir að ríkisstjórnin þurfi að vera tilbúin að taka ákvarðanir með skjótum hætti, forgangsraða verkefnum og taka ákvörðun um fjárhagslegar ráðstafanir.

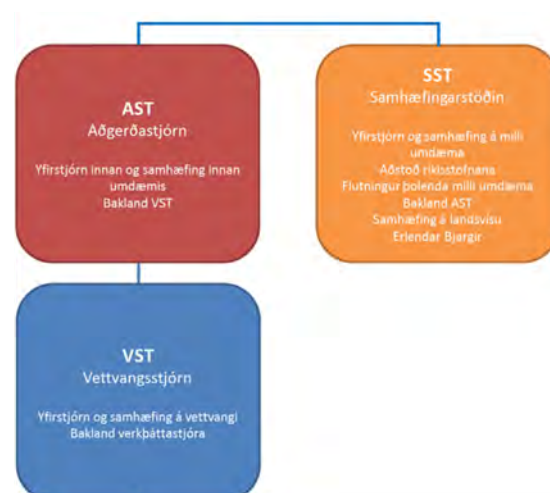
Boð- og samskiptaleiðum í heimsfaraldri er lýst í áætluninni með þessari mynd:

⁶⁰ Almanna vernadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir: [Heimsfaraldur – landsáætlun](#) (2020).



Mynd 11.1. Boð- og samskiptaleiðir í heimsfaraldri samkvæmt landsáætlun heimsfaraldurs.⁶¹

Þá er grunnkerfi almannavarna jafnframt lýst með þessari mynd:



Mynd 11.2. Grunnkerfi almannavarna samkvæmt landsáætlun heimsfaraldurs.⁶²

⁶¹ Almennavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir: [Heimsfaraldur – landsáætlun](#) (2020), bls. 14.

⁶² Sama heimild, bls. 18.

11.3. Umfjöllun í landsáætluninni um upplýsingamiðlun

Kafla 5.12 í landsáætluninni fjallar um upplýsingamiðlun. Þar kemur fram að ríkislögreglustjóri og sóttvarnalæknir séu ábyrgir fyrir stöðugri upplýsingamiðlun til almennings, fjölmiðla og annarra stjórnvalda og viðbragðsaðila. Upplýsingamiðlun fari m.a. fram með fjölmiðlaviðtölum, útvarpsútsendingum, fréttatilkynningum á vef almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, íbúafundum o.fl. Í áætluninni er sérstaklega tilgreint að „meginstarfseiningar sem koma að samskiptum við fjölmiðla er varðar upplýsingamiðlun þegar lýðheilsuógn steðjar [að] eru Samhæfingarstöðin og aðgerðastjórnir umdæma í samvinnu við aðra sem málið varðar“.⁶³

Í áætluninni er einnig tekið fram að meðal verkefna í upplýsingamiðlun sé að „skipuleggja og stýra upplýsingafundum fyrir fjölmiðla og aðra viðkomandi aðila“.⁶⁴

Nefnt skal í þessu sambandi að í kafla 5.17 í landsáætlun frá 2016 er fjallað með öðrum hætti um fjölmiðla og upplýsingamiðlun til fjölmiðla en gert er í gildandi áætlun. Í áætluninni frá 2016 er þannig tiltekið að meginhlutverk ríkisstjórnar sé að tryggja upplýsingamiðlun til almennings og telja kjark í þjóðina á neyðarstundu. Forsætisráðherra sé ábyrgur fyrir því að ríkisstjórnin komi einhuga fram og því að tryggja skilvirka miðlun upplýsinga til almennings, heilbrigðisráðherra beri ábyrgð á að allar nauðsynlegar upplýsingar varðandi heimsfaraldur og sóttvarnaráðstafanir séu veittar almenningi og innanríkisráðherra beri ábyrgð á að upplýsingar varðandi mikilvæga innviði séu veittar almenningi. Í áætluninni frá 2016 er tekið fram um hlutverk almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra að meðal verkefna hennar sé að „bjóða upp á fasta tíma fyrir upplýsingamiðlun“.⁶⁵

11.4. Um starfssvæði og sóttvarnasvæði skv. áætluninni

Í kafla 6 í landsáætluninni er gerð grein fyrir því að starfssvæði áætlunarinnar sé landið allt, en jafnframt að landið skiptist í sérstök sóttvarnasvæði. Vísað er til þess að landið skiptist samkvæmt reglugerð nr. 387/2015 í sjö sóttvarnasvæði (sóttvarnaumdæmi). Lögregluumdæmin séu hins vegar níu talsins. Í áætluninni sé gert ráð fyrir að við framkvæmd áætlunarinnar verði sóttvarnasvæðum fjölgað, í samræmi við heimild til þess í reglugerð 387/2015, að þau verði níu talsins og falli að sömu umdæmaskiptingu og umdæmi lögreglustjóraembætta. Með því fyrirkomulagi geti lögreglustjóri og umdæmislæknir sóttvarna myndað kjarnann í aðgerðastjórn hvers umdæmis. Af þessu verður ráðið að gert sé ráð fyrir að í hverju umdæmi lögreglustjóra starfi ein aðgerðastjórn vegna heimsfaraldursins. Þannig var þetta þó ekki útfært í öllum tilvikum þegar á reyndi í Covid-19 faraldrinum. Þar sem umdæmi sóttvarnalækna sköruðust við umdæmi lögreglustjórans á Vestfjörðum voru tvær aðgerðastjórnir í umdæminu, báðar undir stjórn viðkomandi lögreglustjóra. Í kafla 10 í áætluninni er nánar lýst skiptingu landsins í sóttvarnaumdæmi.

⁶³ Sama heimild, bls. 20.

⁶⁴ Sama heimild, bls. 21.

⁶⁵ Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: [Heimsfaraldur influensu – landsáætlun](#) (2016), bls. 24.

11.5. Um áhættumat og regluleg uppfærsla þess

Í kafla 7 er lýst áhættumati vegna heimsfaraldurs. Gert er ráð fyrir að það sé unnið af sóttvarnalækni, og uppfært svo oft sem þurfa þykir. „Áhættumatið [skal] birt í upphafi hvers stöðufundar með viðbragðsaðilum og farið yfir mögulegar mótvægisáðgerðir. Endurtekið áhættumat er birt í hverri stöðuskýrslu.“⁶⁶

11.6. Hverjir eru viðbragðsaðilar samkvæmt áætluninni?

Landsáætlunin tekur ekki beina afstöðu til þess hverjir teljast viðbragðsaðilar samkvæmt henni. Í áætluninni er með öðrum orðum ekki að finna afmarkaða eða skýra lýsingu á því hverjir teljast til viðbragðsaðila í skilningi laga og reglugerða.

Kafla 8, sem er umfangsmesti kaflinn í skýrslunni, ber heitið „Verkefni viðbragðsaðila“. Í honum koma fram 58 undirkaflar sem lýsa verkefnum mismunandi aðila.

Við fyrstu sýn mætti ætla að kafla 8 geymdi m.a. upplýsingar um það hvaða aðilar teljast viðbragðsaðilar samkvæmt áætluninni. Þegar kaflinn er greindur nánar verður þó ekki séð að tilgangur hans sé að setja þær upplýsingar fram. Tilgangur hans virðist fremur að lýsa þeim verkefnum og viðbrögðum sem huga þarf að vegna heimsfaraldurs. Undirkaflar í kafla 8 hafa eftirfarandi yfirskriftir:

8.1. Ríkislögreglustjóri	8.15 Lyfjastofnun
8.2 Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra	8.16 Lyfjaframleiðendur og lyfjainnflytjendur
8.3 Samhæfingarstöð (SST)	8.17 Lyfjaheildsalar dýralyfja
8.4 Aðgerðastjórn (AST)	8.18 Íslandspóstur og aðrir dreifingaraðilar lyfja
8.5 Lögreglan	8.19 Matvælastofnun
8.6 Sóttvarnalæknir	8.20 Matvælabirgjar og matvælaframleiðendur – dreifing nauðsynja
8.7 Umdæmis- og svæðislæknar sóttvarna	8.21 Matvöruverslanir – dreifing nauðsynja
8.8 Landlæknir	8.22 Olíufyrirtæki og bensínstöðvar – dreifing nauðsynja
8.9 Heilbrigðisstofnanir og sjúkrahús (LSH og SAK)	8.23 Flutningafyrirtæki – dreifing nauðsynja
8.10 Landspítali – sérverkefni	8.24 Bændasamtök Íslands
8.11 Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins (HH)	8.25 Fóður vegna dýra (innflytjendur og framleiðendur)
8.12 Læknavaktin – sími 1700	8.26 Neyðarlínan
8.13 Sjúkraflutningar – rekstraraðilar	
8.14 Sjúkraflutningar – fagráð	

⁶⁶ Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir: [Heimsfaraldur – Landsáætlun](#) (2020), bls. 24.

8.27 Samgöngustofa	8.42 Nasdaq verðbréfamistöð hf.
8.28 Vegagerðin	8.43 Ríkisútvarpið (RÚV)
8.29 Isavia	8.44 Póst- og fjarskiptastofnun – fjarskiptafyrirtæki
8.30 Landhelgisgæslan	8.45 Umhverfisstofnun
8.31 Ferðamálastofa	8.46 Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga
8.32 Ríkisstjórn Íslands	8.47 Samorka
8.33 Alþingi	8.48 Samband íslenskra sveitarfélaga
8.34 Heilbrigðisráðuneytið	8.49 Sveitarfélög
8.35 Mennta- og menningarmálaráðuneytið – skólahald	8.50 Samtök atvinnulífsins
8.36 Mennta- og menningarmálaráðuneytið – starfsemi menningarstofnana	8.51 Samtök launafólks (ASÍ, BHM, BSRB o.fl.)
8.37 Mennta- og menningarmálaráðuneytið – íþróttá- og æskulýðsstarfsemi	8.52 Rauði krossinn á Íslandi
8.38 Seðlabankinn	8.53 Slysavarnafélagið Landsbjörg
8.39 Greiðsluveitan	8.54 Fangelsismálastofnun
8.40 Reiknistofa bankanna (RB) og aðrir birgjar (erlendir sem innlendir)	8.55 Þjóðkirkjan
8.41 Samtök fjármálafyrirtækja (SFF)	8.56 Útfararþjónusta
	8.57 Vinnumálastofnun
	8.58 Tryggingastofnun ríkisins

Í engum af undirköflum 8. kaflans er vísað með beinum hætti til þess að tiltekinn aðili sé viðbragðsaðili, umfram það sem leiðir af fyrirsögn kaflans, heldur er þar horft til verkefna, aðgerða og viðbragða sem þarf að sinna og huga að í heimsfaraldri. Má sem dæmi nefna að í kafla 8.16 er fjallað um verkefni lyfjaframleiðenda og lyfjainnflytjenda án þess að nánar sé tilgreint hverjir þetta eru. Í kafla 8.20 er með sama hætti fjallað um verkefni matvælabirgja og matvælaframleiðenda án nánari tilgreiningar.

Af þessu leiðir að afmörkun eiginlegra viðbragðsaðila hverju sinni veltur á því hvort þessi verkefni þarf að setja í gang og hverjir taka þátt í þeim. Val um það er hjá stjórnendum almannavarnaviðbragðsins.

Þrátt fyrir að landsáætlun skilgreini ekki nákvæmlega hverjir séu viðbragðsaðilar samkvæmt áætluninni er efni 8. kafla áætlunarinnar engu að síður mikilvægt. Þýðing þess að viðkomandi aðilar eru þáttur í viðbragðsáætluninni er t.d. sú að stjórnendur almannavarnaviðbragðsins hafa skilgreint umrædd verkefni og eru því tilbúnari en ella um mögulega samhæfingu viðbragða. Þýðing 8. kafla viðbragðsáætlunarinnar er einnig sú að almennt mun hafa verið leitað til þeirra aðila sem fjallað er um í kafla 8 í áætluninni við undirbúning hennar og þeim veitt færi á að koma að athugasemdum og ábendingum áður en hún var samþykkt, sbr. ábendingu um það í inngangskafli skýrslunnar:



„Allir þeir sem nefndir eru í 8. kafla þessarar áætlunar fengu tækifæri til yfirlestrar og margir lögðu fram ábendingar til breytinga.“⁶⁷

Rétt er að taka fram að stjórnendur almannavarnaviðbragða geta talið tilefni til að draga fleiri aðila að borðinu en um er rætt í 8. kafla áætlunarinnar, annaðhvort til samhæfingar eða til að óska eftir að þeir sjái um tiltekin verkefni, veiti aðstoð eða upplýsingar. Þetta geta stjórnendur almannavarnaviðbragða gert, hvort sem er áður en áfall dýnur á eða á meðan það stendur yfir. Slíkir aðilar eru þá um leið orðnir þátttakendur í almannavarnaviðbragðinu og teljast samkvæmt reglugerð nr. 100/2009 um leið til viðbragðsaðila almannavarna. Slíkt hefur þó almennt, eins og fyrr var lýst, ekki sérstök réttaráhrif um skyldur þeirra eða réttindi í almannavarnaástandi – a.m.k. ekki eitt og sér.

Tekið skal fram að í hlutum IV og V í þessari skýrslu er fjallað um mikilvæg viðfangsefni á sviði velferðarþjónustu sveitarfélaga sem ekki er fjallað um í 8. kafla viðbragðsáætlunarinnar. Niðurstaða þeirrar umfjöllunar er m.a. að slíkir verkefni hefði átt að fjalla um í viðbragðsáætluninni. Einnig skal hér vísað í kafla 26 þar sem vísað er til hlutverks hjúkrunarheimila en verkefni þeirra eru heldur ekki til umfjöllunar í viðbragðsáætluninni.

11.7. Tilkynningar um virkjun landsáætlunarinnar

Í kafla 3 í landsáætluninni, sem fjallar um virkjun hennar, segir svo:



„Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra ber ábyrgð á virkjun áætlunarinnar í samráði við sóttvarnalækni. Þegar ákvörðun um virkjun hefur verið tekin eru viðbragðsaðilar boðaðir og upplýstir um almannavarnastig (óvissustig, hættustig, neyðarstig). Sóttvarnalæknir skal upplýsa heilbrigðisráðherra um virkjun áætlunarinnar svo fljótt sem verða má. Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra ber ábyrgð á boðun.“⁶⁸

Nánari fyrirmæli um boðun koma svo fram í 4. kafla. Þar kemur fram að Neyðarlínan skuli boða virkjun áætlunarinnar til bakvaktar almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, til umdæmis- og svæðislækna sóttvarna, til lögreglustjóra og til viðbragðsstjórnar Landspítala.

Enn fremur skuli almannavarnadeild ríkislögreglustjóra upplýsa þá aðila í kafla 8 sem hafa umboð á landsvísu um virkjun áætlunar og aðgerðastjórnir hvers umdæmis upplýsa aðila í kafla 8 í sínu umdæmi um virkjun áætlunar. Af samhengi við nánari lýsingu í kafla 8 verður að skilja það svo að slíkar upplýsingar skuli almannavarnadeildin og viðkomandi lögreglustjóri senda út, eftir því sem við á, þ.e. til þeirra sem þörf er á að virkja til viðbragða eða undirbúa fyrir slíkt.

Af þessu leiðir að það eru ekki allir viðbragðsaðilar sem fá formlega boðun um að landsáætlunin hafi verið virkjuð, heldur þeir sem þörf er talin á að fái slíkar upplýsingar m.v. það viðbragð sem rétt er að viðhafa á hverjum tíma.

⁶⁷ Sama heimild, bls. 7.

⁶⁸ Sama heimild, bls. 11.

Þar sem það eru ríkislögreglustjóri (almannavarnadeild ríkislögreglustjóra) og sóttvarnalæknir sem taka ákvörðun um að virkja áætlunina, þá hafa þeir ávallt vitneskju um viðkomandi almannavarnastig. Samkvæmt lögum ber ríkislögreglustjóra að tilkynna slíka ákvörðun til síns ráðherra, þ.e. dómsmálaráðherra. Þá leiðir af kafla 4 í landsáætluninni að ávallt skal senda boð til almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, til umdæmis- og svæðislækna sóttvarna, til lögreglustjóra og til viðbragðsstjórnar Landspítala. Og enn fremur ber sóttvarnalækni að upplýsa heilbrigðisráðherra um virkjun áætlunarinnar.

Hverjum er tilkynnt um virkjun áætlunar til viðbótar við það veltur á stjórnendum almannavarnaviðbragðsins, en þeir eru ríkislögreglustjóri annars vegar og lögreglustjóri í héraði hins vegar, eins og ítrekað hefur komið fram.

11.8. Mönnun samhæfingar- og stjórnstöðvar og mönnun aðgerðastjórna í héraði

Í kafla 9.1 og 9.4 hér að framan var því lýst að í aðgerðastjórnnum og samhæfingarstöð eigi ekki tilteknir fulltrúar fast sæti heldur fari mönnunin eftir því sem stjórnendur samhæfingarinnar ákveða. Í héraði sé það því lögreglustjóri sem ákveði mönnun aðgerðastjórnar hverju sinni en ríkislögreglustjóri sem ákveði mönnun samhæfingar- og stjórnstöðvarinnar hverju sinni. Um þetta sé þó hægt að setja viðmið í viðkomandi viðbragðsáætlun. Jafnframt var þar bent á að vönduð ákvæði um þetta í viðbragðsáætlunum ættu almennt að vera til þess fallin að auðvelda boðun í þessar samhæfingar- og stjórnneiningar almannavarna og minnka hættu á mistökum.

Í landsáætlun vegna heimsfaraldurs koma ekki fram bein fyriræli um það hvernig eigi að manna samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna. Af áætluninni verður þó ráðið að í samhæfingarstöð eigi sæti að lágmarki fulltrúi sóttvarnalæknis annars vegar og fulltrúi ríkislögreglustjóra hins vegar en á mynd um boðleiðir í heimsfaraldri (mynd 5-1 í áætluninni) er tilgreint að í samhæfingarstöð sitji „SVL og RLS“ en með þeim skammstöfunum er vísað til sóttvarnalæknis og ríkislögreglustjóra.⁶⁹

Að öðru leyti segir í áætluninni að í óvissustigi almannavarna eigi að virkja samhæfingarstöðina „að hluta ef þess er talin þörf“, á hættustigi eigi að virkja miðstöðina og á neyðarstigi skuli vera „full virkjun“ hennar.⁷⁰ Í lýsingu á stjórnkerfi almannavarna, í kafla 5 í áætluninni, kemur fram að það sé ríkislögreglustjóri sem starfræki samhæfingarstöðina og að hægt sé að virkja hana „í hvaða formi sem er eftir því sem þurfa þykir að mati stjórnenda í samráði við sóttvarnalækni“.⁷¹ Þar segir einnig að áhöfn samhæfingarstöðvarinnar í heimsfaraldri sé „skipuð fulltrúum viðbragðsaðila“.⁷² Það segir hins vegar ekkert nánar um hvaða fulltrúa viðbragðsaðila sé að ræða. Í kafla 8.3 í áætluninni kemur fram að á óvissustigi skuli kalla saman áhöfn samhæfingarstöðvarinnar, á hættustigi skuli samhæfingarstöðin virkjuð að hluta eða fullu og „aðrir í áhöfn“ samhæfingarstöðvar mæti samkvæmt boðun almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, og að á neyðarstigi sé samhæfingarstöð virkjuð „að hluta eða fullu eftir þörfum“ og

⁶⁹ Sama heimild, bls. 14.

⁷⁰ Sama heimild, bls. 9-11.

⁷¹ Sama heimild, bls. 17.

⁷² Sama heimild.

„fullskipuð áhöfn [...] fylgi reglum sóttvarnalæknis um sóttvarnir“. Hvorki þessi kafli né aðrir hlutar áætlunarinnar greina hins vegar frá því hverjir eigi að vera í áhöfn samhæfingarstöðvarinnar.

Þar sem viðbragðsaðilar samkvæmt áætluninni eru hvergi skilgreindir með beinum hætti liggur ákvörðun um það hvaða fulltrúa á að boða til starfa í áhöfn samhæfingarstöðvarinnar hjá stjórnanda hennar. Í því felst að ákvörðun um þetta liggur hjá ríkislögreglustjóra, hverju sinni, sbr. það sem fyrr hefur verið rakið, eða stjórnanda samhæfingarstöðvarinnar í umboði hans.

Í landsáætluninni koma heldur ekki fram bein fyrirmæli um það hvernig eigi að manna aðgerðastjórnir í héraði. Í kafla 3 kemur fram að á hættustigi sé aðgerðastjórn í umdæmum virkjuð *takmarkað*, og á neyðarstigi sé eftir atvikum „full eða takmörkuð virkjun“ aðgerðastjórna í umdæmum.⁷³ Í kafla 5 í áætluninni kemur fram að aðgerðastjórn í héraði sé á ábyrgð lögreglustjóra, en aðrir í áhöfn aðgerðastjórnar „vinna samkvæmt ákvörðun lögreglustjóra“.⁷⁴ Á mynd um boðleiðir í heimsfaraldri (mynd 5-1 í áætluninni) er tilgreint að í aðgerðastjórn sitji lögreglustjóri og umdæmis- og svæðislæknar sóttvarna.⁷⁵ Í kafla 8.4 er því lýst að á óvissustigi sé aðgerðastjórn í héraði kölluð saman til þess að undirbúa verkefni hennar og annarra viðbragðsaðila í umdæmi á hættu- og neyðarstigi, að á hættustigi sé aðgerðastjórn „virkjuð að hluta eða fullu í samræmi við áhættumat“ og á neyðarstigi sé aðgerðastjórn „virkjuð að hluta eða fullu í samræmi við áhættumat“. Í kaflanum er jafnframt vísað til *áhafnar* aðgerðastjórnar. Hvergi í áætluninni er hins vegar afmarkað nánar hverjir eigi að vera í áhöfn aðgerðastjórnar.

Þar sem skipun aðgerðastjórnar í héraði er ekki nánar afmörkuð í landsáætluninni liggur ákvörðun um nánari mönnun hennar hverju sinni hjá stjórnanda hennar. Í því felst að ákvörðun um þetta liggur hjá lögreglustjóra, sbr. það sem fyrr hefur verið rakið. Eftir atvikum kunna að hafa verið settar nánari og staðbundnar viðbragsáætlanir um tiltekna þætti almannavarna- viðbragðs í héraði. Ekki er útilokað að fyrirmæli um mönnun aðgerðastjórna komi fram í þeim áætlunum.

⁷³ Sama heimild, bls. 11.

⁷⁴ Sama heimild, bls. 17.

⁷⁵ Sama heimild, bls. 14.

12. Hlutverk ríkislögreglustjóra

Samkvæmt lögum um almannavarnir annast ríkislögreglustjóri málefni almannavarna í umboði ráðherra, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga um almannavarnir. Fyrir viðfangsefni þessarar skýrslu, sem og almennt við greiningu á áfallastjórnun á Íslandi, er mikilvægt að hafa í huga að ríkislögreglustjóri gegnir tvíþættu hlutverki í almannavörnum. Bæði þessi hlutverk eru án vafa grundvallaratriði í skipulagi almannavarnakerfisins.

Annars vegar er það hlutverk ríkislögreglustjóra og ábyrgð hans varðandi þátttöku, skipulag og eftirlit með undirbúningi að viðbrögðum við hættuástandi. Hins vegar er það hlutverk ríkislögreglustjóra þegar hættuástand vofir yfir eða er yfirstandandi, en þá ber ríkislögreglustjóri ríka ábyrgð á yfirsýn og skipulagi almannavarna aðgerða og samhæfingu þeirra á landsvísu, sbr. m.a. 5. og 12. gr. laga um almannavarnir.

Hlutverki ríkislögreglustjóra hvað varðar undirbúning almannavarnaviðbragða og eftirlit með slíkum undirbúningi er fyrst og fremst lýst í 7. gr. laga um almannavarnir:



„Ríkislögreglustjóri hefur umsjón með að ráðstafanir séu gerðar í samræmi við stefnu stjórnvalda í almannavarnarmálum.

Ríkislögreglustjóri hefur eftirlit með skipulagi almannavarna á landinu öllu og eftirlit með almannavörnum sveitarfélaga. Hann hefur eftirlit með gerð hættumats í samráði við almannavarnanefndir. Hann tekur þátt í undirbúningi og gerð viðbragðsáætlana ríkis og sveitarfélaga, sbr. VI. kafla laga þessara, og hefur eftirlit með endurskoðun þeirra og samhæfingu. Auk þessa hefur ríkislögreglustjóri eftirlit með gerð viðbragðsáætlana einkaaðila. Hann hefur með höndum eftirlit með samhæfingu viðbragðsaðila og annarra aðila, sbr. 8. gr., og með stjórn aðgerða á hættustundu og þegar hún er um garð gengin.

Ríkislögreglustjóri skipuleggur forvarnir og almenningsfræðslu á sviði almannavarna, svo og fræðslu einkaaðila, stjórnvalda og almennings um skipulag almannavarnakerfisins eftir því sem þurfa þykir. Auk þess annast ríkislögreglustjóri þjálfun og fræðslu á sviði almannavarna. Ríkislögreglustjóri tekur þátt í alþjóðlegu samstarfi stjórnvalda um almannavarnir. [...]“

Aðkoma ríkislögreglustjóra að undirbúningi, greiningum og eftirliti á sviði almannavarna er rík og um þetta gegnir embættið mikilvægu hlutverki, sbr. einnig t.d. 15., 16. og 17. gr. laganna.

Hlutverk ríkislögreglustjóra um almannavarnaviðbragðið sjálft kemur fram á nokkrum stöðum í almannavarnalögum. Ríkislögreglustjóri fer t.d. með þá mikilvægu valdheimild að virkja almannavarnakerfið með því að lýsa yfir almannavarnaástandi.

2. mgr. 5. gr. laga um almannavarnir „[...] Ríkislögreglustjóri tekur ákvörðun um almannavarnastig hverju sinni í samráði við viðkomandi lögreglustjóra ef unnt er og tilkynnir það ráðherra. Heimilt er að lýsa yfir almannavarstigi skv. 2. gr. a þegar neyðarástand er líklegt, er yfirvofandi eða ríkir eða sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi.

Ríkislögreglustjóri fer með heimildir á hættustundu til að mæla fyrir um brottflutning fólks af hættusvæðum, sbr. 24. gr. laganna, og ef brýna nauðsyn ber til getur hann gefið eigendum og umráðamönnum húsnæðis fyrirmæli um að taka við fólki sem flutt hefur verið af hættusvæði, sbr. 25. gr. laganna.

Þá starfar við embætti ríkislögreglustjóra samhæfingar- og stjórnstöð undir sérstakri stjórn. Að þessari samhæfingar- og stjórnstöð hefur verið vikið á nokkrum stöðum hér að framan.

1. mgr. 12. gr. laga um almannavarnir: „Í samhæfingar- og stjórnstöð fer fram samhæfing og yfirstjórn almannavarna aðgerða með hliðsjón af almannavarnastigi og viðeigandi viðbragðs-áætlun. 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.“

2. mgr. 12. gr. laga um almannavarnir: „Í almannavarnaástandi starfa í stjórnstöðinni fulltrúar viðbragðsaðila almannavarna og ber þeim skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða úr samhæfingar- og stjórnstöð samkvæmt viðbragðsáætlun. Nú er ágreiningur um hvaða fyrirmæli skuli gefin og sker þá ríkislögreglustjóri úr. Ákvörðun ríkislögreglustjóra samkvæmt þessu ákvæði verður ekki skotið til ráðherra.“

Samhæfingarstöðin er lykilþáttur í almannavarnarviðbragði samkvæmt íslenskum lögum. Í næsta kafla (kafla 13) er leitast við að lýsa betur hlutverki samhæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna.

Ríkislögreglustjóri fór í Covid-19 faraldrinum með umfangsmikil og þýðingarmikil verkefni til viðbótar við þau sem leiddu af þátttöku í samhæfingarstöðinni.

Ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í umboði ráðherra, sbr. 4. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Hann flytur og kynnir lögreglustjórum boð og ákvarðanir æðstu handhafa ríkisvalds sem snerta starfsemi lögreglunnar, vinnur tillögur um hagræðingu, samræmingu, framþróun og öryggi í starfsemi lögreglu, veitir lögreglustjórum aðstoð og stuðning í lögreglustörfum og annast viðfangsefni sem eðli máls samkvæmt eða aðstæðna vegna kalla á miðstýringu eða samhæfingu á landsvísu eða samstarf við lögreglu í öðru landi, sbr. 5. gr. þeirra laga. Hvert lögregluembætti er síðan sérstök stofnun sem lýtur yfirstjórn lögreglustjóra, sem er forstöðumaður viðkomandi embættis. Á grunni lögreglulaga kom ríkislögreglustjóri að vissu marki að samhæfingu lögregluembætta, m.a. á grundvelli samtals við embættin um efni landsáætlunar um heimsfaraldur og gerð áætlana um órofinn rekstur.

Ríkislögreglustjóri sjálfur tók þátt í stýrihópi sem starfaði á grundvelli landsáætlunar heimsfaraldurs, eins og nánar er vikið að í kafla 13, ásamt yfirlögregluþjóni almannavarnadeildar embættisins.

Við embætti ríkislögreglustjóra er starfrækt sérstök almannavarnadeild. Sú deild sinnti mikilvægum verkefnum í faraldrinum og var þátttakandi og stjórnandi aðgerða í samhæfingarstöðinni.

Við embættið er einnig starfrækt landamærasvið, sem skal m.a. sjá um útgáfu verklags við samræmda framkvæmd landamæraeftirlits. Eins og lýst er síðar í samantektinni voru sóttvarnaráðstafanir og reglusetning um landamærin meðal stórra verkefna íslenskra stjórnvalda í faraldrinum. Við undirbúning og framkvæmd þeirra ráðstafana reyndi á samstarf margra aðila og ríkislögreglustjóraembættið gegndi mikilvægu hlutverki í því.

Embætti ríkislögreglustjóra stóð einnig að verkefnum sem tengjast Covid-19 og áhrifum faraldursins. Þar á meðal vann embættið að skýrslum og greiningum og tók embættið þátt í og vann greiningar á ofbeldi.⁷⁶

⁷⁶ Greiningardeild ríkislögreglustjóra: [Ofbeldi gegn fötluðum á Íslandi: Stefnumiðuð greiningarskýrsla](#) (2020); Greiningardeild ríkislögreglustjóra: [Ofbeldi gegn öldruðum á Íslandi: Stefnumiðuð greiningarskýrsla](#) (2021).

13. Hlutverk samhæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna og stýrihóps

13.1. Samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna

Eins og fram er komið er samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna rekin við embætti ríkislögreglustjóra. Ríkislögreglustjóri ber þannig tiltekna ábyrgð á starfsemi stjórnstöðvarinnar. Um leið er einnig lögbundið að yfir henni starfar sérstök ellefu manna stjórn, sbr. 12. gr. laga um almannavarnir. Stjórnin sjálf gegnir ekki hlutverki í viðbrögðum við almannavarnaástandi heldur vinnur hún að skipulagi og þróun samstarfs innan samhæfingarstöðvarinnar.

Þegar almannavarnastigi hefur verið lýst yfir er samhæfingarstöðin mönnum þeim sem þörf er á hverju sinni, miðað við alvarleika máls og stöðu atburða hverju sinni. Þá er einnig skýrt í lögum að þegar kemur að almannavarnaviðbragðinu sjálfu er stjórnun samhæfingarstöðvarinnar, eða úrlausnarvald um þá stjórnun, hjá ríkislögreglustjóra. Í 1. og 2. mgr. 12. gr. laganna er hlutverki samhæfingarstöðvarinnar lýst svo:



„Í samhæfingar- og stjórnstöð fer fram 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.

Í almannavarnaástandi starfa í stjórnstöðinni fulltrúar viðbragðsaðila almannavarna og ber þeim skylda til að fara að fyrirmælum þess aðila sem stýrir samhæfingu aðgerða úr samhæfingar- og stjórnstöð samkvæmt viðbragðsáætlun. Nú er ágreiningur um hvaða fyrirmæli skuli gefin og sker þá ríkislögreglustjóri úr. Ákvörðun ríkislögreglustjóra samkvæmt þessu ákvæði verður ekki skotið til ráðherra.“

Eins og fram kom í kafla 11.8. virðist landsáætlun heimsfaraldurs gera ráð fyrir að í heimsfaraldri manni samhæfingarstöðina a.m.k. fulltrúar frá ríkislögreglustjóra og sóttvarnalækni. Nánari afmörkun kemur ekki fram í áætluninni.

Í Covid-19 faraldrinum var mönnunin ákveðin af embætti ríkislögreglustjóra. Þar sátu m.a. fulltrúar og starfsmenn ríkislögreglustjóra, fulltrúi frá landlækni, fulltrúi frá sóttvarnalækni, fulltrúi Rauða kross Íslands og fleiri aðilar eftir því sem við átti.

Einstakir fulltrúar í samhæfingarstöð tóku þátt í fundum innan samhæfingarstöðvar og vinnu við skipulag einstakra verkefna, þar á meðal um greiningu þeirra verkefna sem þurfti að sinna og könnun og eftirfylgni með því hvort þau voru unnin eða hvort þurfti að setja tilteknar

aðgerðir í gang. Þess á milli unnu fulltrúarnir að nánara skipulagi og upplýsingaöflun um þau verkefni sem þeir sinntu sérstaklega.

Samhæfingarstöðin var til aðstoðar fyrir aðgerðastjórnir í héraði, hún var til aðstoðar við skipulag greininga á sýnum úr sjúklingum, t.d. um flutning sýna, við skipulag á sýnatökum og skipulag á bólusetningum. Samhæfingarstöðin var jafnframt til aðstoðar um skipulag á landamærum og samhæfingu aðgerða við landamærastöðvar, m.a. á Austurlandi. Samhæfingarstöðin var til aðstoðar um skipulag á flutningi sjúklinga, við skipulag á greiningum á þörf fyrir sóttvarnahús og öflun húsnæðis. Þá var samhæfingarstöðin lykilaðili við skipulag og aðstoð við skipulag á miðlun upplýsinga, bæði til almennings og innan stjórnkerfisins, og hélt utan um gerð á stöðuskýrslum.

13.2. Stýrihópur samkvæmt landsáætlun heimsfaraldurs og þríeykið

Þegar heimsfaraldurinn hófst var í gildi landsáætlun vegna heimsfaraldurs inflúensu frá 25. apríl 2016. Í henni er víða vísað samhliða til hlutverka og verkefna almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra annars vegar og sóttvarnalækis hins vegar og að fulltrúar ríkislögreglustjóra og sóttvarnalækis manni samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna og meti þörf á mönnun hennar.

Á tveimur stöðum í þessari áætlun var vísað til svokallaðs stýrihóps. Nánar tiltekið var í lýsingu á hlutverki viðbragðsaðila samkvæmt áætluninni mælt fyrir um að á óvissustigi skyldu sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, í samvinnu, bera ábyrgð á gerð og uppfærslu áætlunar vegna inflúensufaraldurs og að „stýrihópur, skipaður aðilum frá báðum embættum [taki] stefnumarkandi ákvarðanir vegna verkefnisins og [beri] fjárhagslega og faglega ábyrgð“.⁷⁷ Sambærileg fyrirmæli eru í landsáætlun vegna heimsfaraldurs frá 25. maí 2020.⁷⁸

Af tilvitnuðu orðalagi úr viðbragðsáætlunum blasir ekki við að þessum stýrihópi sé ætlað mikið hlutverk umfram það að samhæfa aðgerðir ríkislögreglustjóra og sóttvarnalækis við framkvæmd viðbragðsáætlunarinnar og stjórnun aðgerða í samhæfingarstöðinni. Af öðrum gögnum er þó ljóst að fljótlega í faraldrinum vegna Covid-19 varð einmitt þessi stýrihópur að lykilaðili við samhæfingu aðgerða. Þá er einnig ljóst að stýrihópurinn var útvíkkaður og honum gefið umtalsvert hlutverk um samhæfingu, miðlun upplýsinga og skipulag innan stjórnkerfisins.

Í stýrihópnum tóku sæti yfirlögregluþjónn almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, ríkislögreglustjóri, sóttvarnalæknir, landlæknir og ráðuneytisstjóri heilbrigðisráðuneytis. Enn fremur bættust við þegar á leið ráðuneytisstjóri í dómsmálaráðuneyti og ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneyti. Eftir atvikum mættu viðeigandi sérfræðingar með á fundi stýrihópsins, m.a. til að tryggja að upplýsingar bærust hratt og skilvirkt inn í stjórnkerfið.

Af gögnum sem nefndin hefur yfirfarið og svo með vísan til viðtala við ýmsa fulltrúa úr stjórnkerfinu verður að draga þá ályktun, eins og fyrr var sagt, að þessi tiltekni stýrihópur hafi verið lykilaðili við samhæfingu almannavarnaviðbragðsins. Stýrihópurinn fundaði daglega frá byrjun febrúar 2020, en fjöldi funda breyttist síðan eftir því álagi sem faraldurinn olli. Þá tóku

⁷⁷ Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: [Heimsfaraldur inflúensu – Landsáætlun](#) (2016), bls. 34 og 37.

⁷⁸ Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalækis: [Heimsfaraldur – landsáætlun](#) (2020), bls. 27.

fleiri þátt í vinnu hópsins eftir því sem á leið eða faraldurinn þróaðist. Samkvæmt upplýsingum frá almannavarnadeild ríkislögreglustjóra hélt stýrihópurinn 121 formlegan fund og 30 óformlega fundi á því tímabili sem greining nefndarinnar tekur til.⁷⁹

Þáttur og mikilvægi stýrihópsins virðist ekki síst hafa verið fjórþættur. Í gegnum hann var tenging almannavarnakerfisins við ráðuneyti, ráðherra og ríkisstjórn, en í stýrihópnum sátu ráðuneytisstjórnar sem miklu skiptu um miðlun upplýsinga til ráðuneyta og ríkisstjórnar. Í gegnum stýrihópinn gátu lykilstjórnendur í heilbrigðiskerfinu annars vegar og viðbragðsaðilar samkvæmt lögum um almannavarnir hins vegar samhæft aðgerðir og sýn á stöðu mála. Stýrihópurinn var mikilvægur þáttur í skipulagi á miðlun upplýsinga til aðgerðastjórna í héraði, en aðilar úr stýrihópnum funduðu reglulega með öllum umdæmislæknum sóttvarna og lögreglustjórum í landinu. Og að lokum var stýrihópurinn mikilvægur fyrir stjórnendur samhæfingarstöðvar almannavarna. Á fundum stýrihópsins fór þannig iðulega fram stefnumarkandi umræða um samhæfingu og verkefni samhæfingarstöðvarinnar, sem fulltrúar í samhæfingarstöð tóku síðan upp og útfærðu til framkvæmdar og fylgdu framkvæmdinni eftir.

Umræddur stýrihópur fundaði ört í faraldrinum, stundum daglega, og var mjög mikilvægur um samhæfingu aðgerða og miðlun upplýsinga, innan almannavarnakerfisins en líka milli samhæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna og viðeigandi ráðuneyta og út á við til almennings, fyrirtækja og stofnana. Enda hefur víðast í viðtölum nefndarinnar við embættismenn og starfsmenn í stjórnkerfinu verið vísað í þennan stýrihóp með ákveðnum greini – stýrihópinn!

Stýrihópnum tengdist hið svonefnda *þríeyki*, en í því voru sóttvarnalæknir, yfirlögregluþjónn almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og landlæknir. Þau sátu öll í stýrihópnum og virðast hafa verið í forystu um skipulag stýrihópsins. Fundum stýrihópsins var stýrt af sóttvarnalækni eða yfirlögregluþjóni almannavarnadeildar.

Í dæmaskyni um hlutverk þríeykisins má nefna að í kjölfar formlegra funda stýrihópsins voru iðulega haldnir svonefndir upplýsingafundir með fjölmiðlum fyrir almenning. Á þessum opnu fundum var þríeykið almennt til svara. Í Covid-19 faraldrinum voru haldnir 199 slíkir upplýsingafundir.⁸⁰ Þessir fundir voru skipulagðir af ríkislögreglustjóra og samhæfingarstöð en samkvæmt landsáætluninni voru ríkislögreglustjóri og sóttvarnalæknir ábyrgir fyrir stöðugri upplýsingamiðlun til almennings, fjölmiðla og annarra stjórnvalda og viðbragðsaðila.⁸¹

Í kjölfar formlegra funda stýrihópsins voru einnig iðulega haldnir sérstakir upplýsingafundir með lögreglustjórum og umdæmis- og svæðislæknum sóttvarna. Á þessum upplýsingafundum var þríeykið almennt til svara. Í Covid-19 faraldrinum voru haldnir 94 slíkir upplýsingafundir. Eins og fram kemur í kafla 14 hér að aftan héldu lögreglustjórnar og umdæmislæknar sóttvarna almennt sjálfir fundi með sínum aðgerðastjórnnum og svo með mikilvægum viðbragðsaðilum í héraði í kjölfar upplýsingafundanna með þríeykinu.

Þríeykið, eða hluti þess, hélt enn fremur mikinn fjölda samráðs- og upplýsingafunda með einstökum fyrirtækjum, stofnunum, félagasamtökum og fleirum.

⁷⁹ Víðir Reynisson, tölvupóstur, 23. ágúst 2022.

⁸⁰ Víðir Reynisson, tölvupóstur, 23. ágúst 2022.

⁸¹ Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir: [Heimfaraldur – landsáætlun](#) (2020), bls. 20.

Rétt er að hafa í huga að þrátt fyrir framangreint skipulag um störf stýrihóps annars vegar og svo þátt þríeykisins hins vegar og að störf þessara hópa hafi að nokkru verið skipulögð af samhæfingarstöð eða stýrihópnum sjálfum leiðir af lögbundnu hlutverki og umboði þeirra aðila sem mynduðu þríeykið og stýrihópin að viðkomandi einstaklingar komu hverju sinni fram í umboði sinna embætta, t.d. á upplýsinga- og samráðsfundum. Hvorki stýrihópurinn né þríeykið eru þannig sjálf lögformlegir aðilar, heldur vettvangur tiltekinna aðila sem höfðu mikilvægum hlutverkum að sinna um skipulag viðbragða við Covid-19 til að samhæfa aðgerðir sínar og upplýsingamiðlun.

13.3. Yfirlit yfir almannavarnastig samkvæmt viðbragðsáætlun heimsfaraldurs í Covid-19 faraldrinum

Ríkislögreglustjóri ber ábyrgð á virkjun landsáætlunar vegna heimsfaraldurs í samvinnu við sóttvarnalækni. Í upphafi kafla 3 í áætluninni kemur fram að heimild til að virkja áætlunina hafi almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir. Í niðurlagi kafla 3.4 í áætluninni segir jafnframt: „Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra ber ábyrgð á virkjun áætlunarinnar í samráði við sóttvarnalækni.“

Við virkjun áætlunarinnar skal einnig taka ákvörðun um almannavarnastig, en þau eru þrjú – óvissustig, hættustig og neyðarstig, sbr. upphaf kafla 3 í áætluninni. Slík ákvörðun kallar á aðkomu ríkislögreglustjóra, eða eftir atvikum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, en samkvæmt 5. gr. laga um almannavarnir skal ríkislögreglustjóri hverju sinni taka ákvörðun um almannavarnastig og tilkynna ráðherra.

Fyrir liggur að samhæfing og upplýsingamiðlun vegna Covid-19 á vettvangi almannavarna hófst a.m.k. þegar í janúar 2020. Í viðtölum nefndarinnar við lögreglustjóra kom fram að lögreglustjóraembættin hefðu verið farin að huga að uppfærslu áætlana um órofinn rekstur þegar um áramót og í janúar 2020. Landlæknir hafði einnig gefið út ábendingar til heilbrigðisstarfsfólks um veiruna og þann 23. janúar kom fram í frétt frá embættinu að unnið væri að viðbúnaði í samræmi við viðbragðsáætlunir.

Ákvörðun um virkjun viðbragðsáætlunar vegna heimsfaraldurs var formlega tekin þann 27. janúar þegar ríkislögreglustjóri lýsti yfir óvissustigi almannavarna vegna Covid-19 faraldursins. Í því fólst að samstarf stofnana var aukið, sem og upplýsingamiðlun. Vöktun var eflað, áhættumat endurskoðað og birgðastaða nauðsynlegra bjarga könnuð og skráð. Farið var yfir viðbragðsáætlunir og fyrirliggjandi verkferla.⁸²

Strax á fyrstu stígum fór samhæfing fór fram á ýmsum sviðum, m.a. um miðlun upplýsinga. Samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna var virkjuð þann 31. janúar 2020.⁸³ Um svipað leyti virkjuðu lögreglustjórar aðgerðastjórnir eða boðuðu fundi í viðkomandi almannavarnanefndum, eins og nánar er lýst síðar í samantektinni.

⁸² Almannavarnir.is: „Óvissustig vegna kórónuveiru (2019-nCoV)“, 27. janúar 2020.

⁸³ Minnisblað heilbrigðisráðherra til ríkisstjórnar (Stöðumat vegna Covid-19 ásamt upplýsingum um samstarf Almannavarna, Embætti landlæknis og annarra vegna faraldursins), 13. október 2020.“

Þann 25. febrúar gaf sóttvarnalæknir út ráðleggingar vegna ferðalaga til Norður-Ítalíu og Tenerife.⁸⁴ Uppfærsla var gerð á þessum leiðbeiningum þann 26. febrúar og náðu þær þá til fleiri svæða.⁸⁵ Auk þess sem þessum upplýsingum var miðlað á heimasíðu sóttvarnalæknis var þeim einnig miðlað af almannavörnum á heimasíðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra.⁸⁶ Þá má nefna að í byrjun febrúar var settur á fót vinnuhópur um ferðatakmarkanir, með fulltrúum frá sóttvarnalækni, ISAVIA, tollasviði Skattsins, Útlendingastofnun, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóra, en fulltrúi síðastgreinda embættisins stýrði vinnu hópsins.⁸⁷

Þann 28. febrúar 2020, þegar fyrsta smit vegna Covid-19 var staðfest hér á landi, lýsti ríkislögreglustjóri yfir hættustigi almannavarna.⁸⁸

Fyrstu smit á milli manna innanlands voru staðfest þann 6. mars 2020. Strax í kjölfarið lýsti ríkislögreglustjóri yfir neyðarstigi almannavarna. Var þetta í fyrsta sinn í sögu áætlunarinnar sem neyðarstigi hafði verið lýst yfir á grundvelli hennar.

Í tilkynningu almannavarna um þessa ákvörðun kom fram að virkjun neyðarstigs hefði ekki teljandi áhrif á almenning umfram það hættustig sem þá hafði varað frá 28. febrúar. Þar kom enn fremur fram að stjórnvöld og viðbragðsaðilar hefðu þegar unnið að miklu leyti eins og um neyðarstig væri að ræða og því hefði þegar verið ráðist í ýmsar ráðstafanir sem neyðarstig kvæði á um.⁸⁹

Þann 25. maí 2020 var almannavarnastigið á ný fært niður á hættustig. Byggðist sú ákvörðun á þeirri forsendu að faraldurinn væri í rénun. Í frétt á vefsíðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra um þessa ákvörðun segir m.a.:



„Ferli sem fór í gang vegna neyðarstigs er lokið, en sóttvarnalæknir og stýrihópur um verkefni sem snýr að Covid-19, fylgjast eftir sem áður með þróun faraldursins og taka ákvarðanir miðað við framvindu hans.“⁹⁰

Ríkislögreglustjóri lýsti á ný yfir neyðarstigi almannavarna vegna Covid-19 þann 5. október 2020 samhliða hertum samkomutakmörkunum. Í fréttatilkynningu um þessa ákvörðun frá 4. október kom fram að mikil fjölgun smita undanfarna daga hefði aukið líkur á veldisvexti. Þar sagði einnig svo:



„Frá 15. september til 4. október hafa um 630 einstaklingar greinst með COVID-19 innanlands. Jafnframt hefur daglegur fjöldi nýgreindra verið um 30-40 og hlutfall þeirra sem eru í sóttkví verið um 50%. Fjöldi þeirra sem veikst hafa alvarlega hefur aukist og hafa um 20 einstaklingar þurft á sjúkrahúsinnlög að halda. Í dag eru þrettán á sjúkrahúsi, þar af þrír á gjörgæslu og tveir á öndunarvél.“

⁸⁴ Landlaeknir.is: „[Ráðleggingar vegna ferðalaga til Norður-Ítalíu og Tenerife](#)“, 25. febrúar 2020.

⁸⁵ Landlaeknir.is: „[Uppfærðar ráðleggingar til ferðamanna varðandi kórónaveiruna/COVID-19](#)“, 26. febrúar 2020.

⁸⁶ Almannavarnir.is: „[Uppfærðar ráðleggingar vegna ferðalaga](#)“, 26. febrúar 2020.

⁸⁷ Almannavarnir.is: „[Upplýsingar frá vinnuhópi um ferðatakmarkanir vegna COVID-19](#)“, 28. febrúar 2020.

⁸⁸ Almannavarnir.is: „[Hættustig almannavarna vegna COVID-19](#)“, 28. febrúar 2020.

⁸⁹ Almannavarnir.is: „[Neyðarstig almannavarna vegna COVID-19](#)“, 6. mars 2020.

⁹⁰ Almannavarnir.is: „[Almannavarnastig fært á hættustig](#)“, 25. maí 2020



Samhliða hertum samkomutakmörkunum hefur verið ákveðið að lýsa yfir neyðarstigi almanna-varna á öllu landinu. Það er gert meðal annars á grunni þess að sýkingin er til staðar í öllum landshlutum.

Virkjun neyðarstigs hefur ekki teljandi áhrif á almenning umfram hættustig sem varað hefur frá 25. maí. Stjórnvöld og viðbragðsaðilar hafa undanfarið unnið að miklu leyti eins og um neyðarstig væri að ræða. Því hafa ýmsar ráðstafanir sem neyðarstig kveður á um þegar verið gerðar. Þar má nefna áætlanir um vöktun og farsóttagreiningu ásamt því að tryggja að sótt-varnaráðstöfunum sé beitt.⁹¹

Þann 12. febrúar 2021 var almannavarnastigið fært af neyðarstigi á hættustig. Í tilkynningunni kom fram að þessi breyting hefði ekki áhrif á þær sóttvarnaráðstafanir, samkvæmt reglugerðum heilbrigðisráðherra, sem í gildi væru. Aflétting neyðarstigs hefði því ekki í för með sér breytingar gagnvart almenningi. Í fréttatilkynningu sagði einnig svo:



„Frá því að neyðarstigi var fyrst lýst yfir, 6. mars 2020, hafa 6.033 smit verið staðfest, yfir 46.005 farið í sóttkví og 488.851 sýni verið tekið innanlands og á landamærum. Tuttugu og níu einstaklingar hafa látist vegna COVID-19. Hópsmit komu upp á nokkrum stöðum frá því neyðarstig var sett á sem kallaði á hertar sóttvarnareglur og frekari takmörkun á samkomum.“⁹²

Þann 24. mars 2022 var enn lýst yfir neyðarstigi vegna Covid-19. Var sú ráðstöfun gerð samhliða hertum sóttvörnum. Í fréttatilkynningu sagði m.a. svo:



„Ferli sem fer í gang vegna neyðarstigs er lokið, en sóttvarnalæknir og stýrihópur um verkefni sem snýr að COVID-19, fylgjast eftir sem áður með þróun faraldursins og taka ákvarðanir miðað við framvindu hans.

Frá því að neyðarstigi var fyrst lýst yfir, 6. mars 2020, hafa 6.144 smit verið staðfest, 45.906 lokið sóttkví og 527.579 sýni verið tekin innanlands og á landamærum. Tuttugu og níu einstaklingar hafa látist vegna COVID-19.

Í dag eru 19.887 íbúar á Íslandi fullbólusettir og 18.255 einstaklingar hafa hafið bólusetningu (fyrri bólusetning).“⁹³

Almannavarnastigið var á ný fært niður á hættustig, af neyðarstigi, þann 12. maí 2021. Í tilkynningu um þá ákvörðun sagði m.a.:



„Sóttvarnalæknir og stýrihópur um verkefni sem snýr að COVID-19, mun áfram fylgjast með þróun faraldursins og taka ákvarðanir miðað við framvindu hans.“⁹⁴

Neyðarstigi var aftur lýst yfir 11. janúar 2022, með vísan til óvissu sem fylgdi áhrifum omikrón-afbrigðis Covid-19 veirunnar. Í tilkynningu um þessa ákvörðun sagði m.a.:

⁹¹ Almannavarnir.is: „[Neyðarstig almanna-varna vegna COVID-19](#)“, 4. október 2020.

⁹² Almannavarnir.is: „[Covid-19: Almannavarnastig fært úr neyðarstigi í hættustig](#)“, 12. febrúar 2021.

⁹³ Almannavarnir.is: „[Almannavarnastig fært úr hættustigi í neyðarstig vegna COVID-19](#)“, 24. mars 2021.

⁹⁴ Almannavarnir.is: „[Almannavarnastig fært af neyðarstigi niður á hættustig vegna COVID-19](#)“, 12. maí 2021.



„Frá því að ómicron afbrigði kórónaveirunnar greindist hér fyrst í byrjun desember 2020 hefur COVID-19 faraldurinn verið í miklum vexti. Samfélagslegar takmarkanir voru hertar þann 23. desember sl. en þrátt fyrir þær takmarkanir hefur ekki tekist að fækka daglegum smitum innanlands að marki og eru þau þessa dagana 1.000-1.200, auk þess er veruleg aukning á smitum hjá þeim sem greinast daglega á landamærum. Staðan er því þung og þyngist nú dag frá degi. [...] Í ljósi framangreinds er það mat ríkislögreglustjóra að rétt sé að lýsa yfir Neyðarstigi Almannavarna. Með því virkja fyrirtæki og stofnanir viðbragðsáætlanir sínar um órofinn rekstur á hæsta stigi. Slíkt hefur ekki almenn áhrif á almenning en lýtur fyrst og fremst að þeim fyrirtækjum, stofnunum og viðbragðsaðilum sem hlutverki hafa að gegna í viðbragðsáætlun almannavarna og sóttvarnalækni.“⁹⁵

Almannavarnastig var fært niður á hættustig með ákvörðun 1. febrúar sama ár.⁹⁶

Þann 29. apríl 2022 var almannavarnastigið síðan fært af hættustigi á óvissustig, í fyrsta sinn frá 28. febrúar árið 2020. Allan þennan tíma, þ.e. frá 28. febrúar 2020 til 29. apríl 2022, eða í 26 mánuði samfleytt, hafði viðbragð samkvæmt viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs ýmist verið á hættustigi eða neyðarstigi.

Í tilkynningu um að færa loks almannavarnastig niður á óvissustig sagði m.a. í tilkynningu ríkislögreglustjóra:



„Þó að staða Covid-19 sé nú góð hér á landi þá er sjúkdómurinn enn til staðar víðsvegar í heiminum en nú er talið að einungis rúmlega helmingur jarðarbúa hafi smitast. Á meðan að svo er, þá þurfum við hér á Íslandi að vera á varðbergi gagnvart nýjum afbrigðum veirunnar og einnig þurfum við fylgjast vel með hversu lengi ónæmið sem við höfum nú náð gegn Covid-19 mun endast.“⁹⁷

⁹⁵ Almannavarnir.is: „[Neyðarstig Almannavarna vegna COVID-19](#)“, 11. janúar 2022.

⁹⁶ Almannavarnir.is: „[Af neyðarstigi niður á hættustig vegna COVID-19](#)“, 1. febrúar 2022.

⁹⁷ Almannavarnir.is: „[COVID-19 – Af hættustigi á óvissustig](#)“, 29. apríl 2022.

14. Hlutverk lögreglustjóra og aðgerðastjórnir í héraði

14.1. Lögreglustjóraembættin

Samkvæmt 6. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 skiptist landið í níu lögregluumdæmi. Með lögreglustjórn í hverju umdæmi fara lögreglustjórar.

1. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu.
2. Lögreglustjórinn á Vesturlandi.
3. Lögreglustjórinn á Vestfjörðum.
4. Lögreglustjórinn á Norðurlandi vestra.
5. Lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra.
6. Lögreglustjórinn á Austurlandi.
7. Lögreglustjórinn á Suðurlandi.
8. Lögreglustjórinn á Suðurnesjum.
9. Lögreglustjórinn í Vestmannaeyjum.

Umdæmi embættanna eru ákveðin í reglugerð, sbr. nú reglugerð nr. 1150/2014.

Lögreglustjórar eru forstöðumenn hvers lögregluembættis fyrir sig. Þeir fara með yfirstjórn starfsmanna embættisins, bera ábyrgð á rekstri þeirra og lögreglumenn og aðrir starfsmenn embættisins starfa almennt í þeirra umboði í samræmi við almennar reglur um stigskiptingu í stjórnsýslunni.

Verkefni lögreglunnar eru víðfeðm, sbr. 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga. Til dæmis á lögreglan að gæta almannaöryggis og halda upp lögum og reglu, hún að á stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins, hún á að vinna að uppljóstran brota, að „greiða götu borgaranna eftir því sem við á og aðstoða þá þegar hætta steðjar að“, veita öðrum yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd sinna starfa samkvæmt fyrirmælum laga og sinna öðrum verkefnum sem henni eru falin í lögum eða leiðir af venju. Á flesta þessa þætti og hlutverk lögreglunnar reyndi með einum eða öðrum hætti vegna Covid-19 faraldursins.

Hvað varðar verkefni á sviði löggæslu má nefna að lögreglan hafði það hlutverk að fylgja eftir reglum um opinberar sóttvarnarádstafanir, s.s. að bregðast við mögulegum brotum á þeim og rannsaka þau. Lögreglan þurfti einnig t.d. að vera við því búin að framfylgja stjórnvaldsákvörðunum sóttvarnalæknis um einangrun manna, sýnatöku eða sóttkví og ef á þurfti að halda.

Tvö embætti höfðu sérstöku hlutverki að gegna varðandi landamæravörslu, þ.e. lögreglan á Suðurnesjum vegna Keflavíkurflugvallar og lögreglan á Austurlandi vegna hafnar á Seyðisfirði þar sem ferjan Norræna leggur að.

Þá er það hlutverk lögreglustjóra samkvæmt lögum um almannavarnir að fara með stjórn aðgerða í héraði í almannavarnarástandi, sbr. 11. gr. almannavarnarlaga. Það er fyrst og fremst síðastnefndi þátturinn sem hér verður staldrað við.

14.2. Almennt um aðgerðastjórn í héraði

Samkvæmt 11. gr. laga um almannavarnir fer lögreglustjóri með stjórn aðgerða í héraði þegar almannavarnaástand er:



11. gr.: „Stjórn aðgerða í héraði þegar almannavarnaástand ríkir er í höndum lögreglustjóra í viðkomandi lögregluumdæmi. Hann situr í aðgerðastjórn ásamt fulltrúa almannavarnanefndar, fulltrúa Slysavarnafélagsins Landsbjargar, fulltrúa Rauða kross Íslands, hlutaðeigandi viðbragðsaðila, sbr. viðbragðsáætlun, svo og öðrum hlutaðeigandi aðilum sem tengjast aðgerðum hverju sinni. Aðgerðastjórn starfar í samvinnu við samhæfingar- og stjórnstöð. 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.

Lögreglustjóri tilnefnir vettvangsstjóra er fari með stjórn og samhæfingu á vettvangi.“

Líkt og rakið hefur verið að framan felur þetta lagaákvæði ekki í sér að í sérhvert sinn sem aðgerðastjórn er virkjuð beri að boða alla fulltrúa sem lagaákvæðið tilgreinir, heldur er það ákvörðun viðkomandi lögreglustjóra að hversu miklu leyti er rétt að virkja fulltrúana eftir því áfalli sem verið er að bregðast við.

Í landsáætlun heimsfaraldurs kemur fram að á óvissustigi skuli kalla aðgerðastjórn saman til að undirbúa verkefni og viðbúnað á hættu- og neyðarstigi, á hættustigi skuli virkja aðgerðastjórn að hluta eða fullu og á neyðarstigi skuli virkja aðgerðastjórn að hluta eða fullu.

Í öllum lögregluumdæmum landsins voru aðgerðastjórnir virkjaðar, þótt það væri misjafnt hvort virkjunin fólst í reglulegum og formlegum fundum aðgerðastjórnar eða almennara samráði og samvinnu tiltekinna viðbragðsaðila með eða undir stjórn viðkomandi lögreglustjóra.

Í öllum aðgerðastjórnnum voru aðalviðbragðsaðilar og stjórnendur annars vegar lögreglustjórinn og hins vegar umdæmislæknir sóttvarna í viðkomandi umdæmi. Flestum aðgerðastjórnnum tengdust líka forstöðumenn eða fulltrúar helstu heilbrigðisstofnana í hverju umdæmi. Það fyrirkomulag virðist í ágætu samræmi við landsáætlun heimsfaraldurs, lög um almannavarnir og sóttvarnalög.

Eins og fram er komið héldu sóttvarnalæknir, yfirlögregluþjónn almannavarna hjá ríkislögreglustjóra og landlæknir, eftir atvikum ásamt öðrum sérfræðingum, reglulega upplýsinga- og samráðsfundi með öllum umdæmislæknum sóttvarna og lögreglustjórum landsins. Fundirnir fóru fram daglega á vissum tímabilum í faraldrinum en almennt voru þeir haldnir reglulega á

Þriðjudagsmorgnum, í kjölfar fundu í svonefndum stýrihópi samkvæmt landsáætlun heimsfaraldurs. Í öllum viðtölum nefndarinnar við lögreglustjóra og forstöðumenn heilbrigðisstofnana kom ítrekað fram að þetta samráð og skipulag þess hafi skipt verulegu máli fyrir viðbrögð þeirra og störf aðgerðastjórna í héraði. Þá hefði upplýsingum af þessum fundum verið miðlað inn í aðgerðastjórnir, til almannavarnanefnda og til viðbragðsaðila og tengiliða í héraði, þar á meðal til framkvæmdastjóra sveitarfélaganna (þ.e. til bæjar- og sveitarstjóra).

Í flestum tilvikum héldu lögreglustjórar reglulega fundi með fulltrúum í aðgerðastjórn. Flestir miðluðu upplýsingum úr aðgerðastjórn jafnframt til sveitarstjórna með einhverjum hætti, og þá almennt til viðkomandi bæjar- og sveitarstjóra. Bæjarstjórar eða sveitarstjórar voru hins vegar almennt ekki beinir þátttakendur í aðgerðastjórninni.

Lögreglustjórar minnstu embættanna nefndu í viðtölum að mönnun viðbragðsins hefði verið áskorun, ekki síst vegna þess hversu langan tíma faraldurinn tók.

Flestir lögreglustjóranna lýstu því að þeir hefðu haft skýr skilaboð úr stjórnkerfinu um að halda utan um það hvaða útgjöld tilheyrðu og voru til komin vegna Covid-19 faraldursins. Fjármunir yrðu eyrnamerkir til að mæta þeim útgjöldum. Lögreglustjórar minnstu embættanna lýstu að þeir hefðu verið óvissir í byrjun um það hversu langt þeir gætu gengið í viðbrögðum, þar sem í reynd hefði verið æskilegt að ráða fólk til að stýra almannavarnaviðbragðinu en slíkt væri stór ákvörðun í fámennu lögregluliði. Almennt lýstu lögreglustjórar þeirri afstöðu að fjárveitingar eða vafi um þær hefðu ekki hindrað þá eða takmarkað viðbragð eða samhæfingu.

14.3. Einstakar aðgerðastjórnir

14.3.1. Aðgerðastjórn á höfuðborgarsvæðinu

Aðgerðastjórn á höfuðborgarsvæðinu var virkjuð í faraldrinum í samræmi við landsáætlun heimsfaraldurs. Undirbúningur fyrir heimsfaraldurinn og uppfærslur viðeigandi áætlana fóru í gang strax og fréttir bárust af sýkingum. (Halla Bergþóra Björnsdóttir og Ásgeir Þór Ásgeirsson, viðtal 8. júní 2022).

Um nokkurra ára skeið hefur aðgerðastjórn fyrir höfuðborgarsvæðið haft sérstaka aðstöðu í Skógarhlíð 14, þar sem framkvæmdaráð almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins hefur einnig aðstöðu. Aðstaðan er skipulögð og til húsa hjá Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins. Í sömu byggingu, en þó ekki í sömu aðstöðunni, er einnig til húsa samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna.

Eins og nánar er lýst í næsta kafla hér að aftan (kafla 15.5.) var framkvæmdaráð almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins mjög virkt í faraldrinum. Í því framkvæmdaráði sátu framkvæmdastjórar sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu (bæjarstjórar og borgarstjóri). Í þessu ráði fór fram umræða um útfærslu aðgerða sem vörðuðu sveitarfélögin, bæði um þjónustu og skipulag viðburða. Enn fremur skipuðu sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu, hvert fyrir sig,

sérstakar neyðarstjórnir, sem sinntu samhæfingu og viðbrögðum um verkefni hvers sveitarfélags. Aðgerðastjórn höfuðborgarsvæðisins hafði mjög ríkt samstarf við framkvæmdaráð almannavarnanefndarinnar og fulltrúi úr framkvæmdaráðinu var í aðgerðastjórninni ásamt því að fulltrúar lögreglustjóraembættisins tóku iðulega þátt í fundum framkvæmdaráðsins. Af gögnum og viðtölum verður ráðið að aðgerðastjórnin hafði ríkt samráð við framkvæmdaráð almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins um miðlun upplýsinga, bæði til almennings og stofnana innan umdæmisins, um stöðu faraldursins og einstakar aðgerðir.

Aðgerðastjórn höfuðborgarsvæðisins fjallaði enn fremur um fjölda viðfangsefna sem vörðuðu höfuðborgarsvæðið í heild og þar fór m.a. fram umfjöllun um framgang sóttvarnaaðgerða og framkvæmd þeirra. Lögregluembættið sinnti í mjög ríkum mæli smitrakningu í samvinnu við sóttvarnalækni og ríkislögreglustjóra og aðgerðastjórn fjallaði um þau viðfangsefni. Inn á borð aðgerðastjórnar höfuðborgarsvæðisins komu einnig aðgerðir sem lutu að bólusetningu á höfuðborgarsvæðinu, m.a. að skipulagi hennar í samvinnu við heilbrigðisstofnanir, og að skipulagi á sýnatöku. Lögregluembættið kom í ríkum mæli að skipulagi og framkvæmd þeirra verkefna.

Hvað varðar stöðu heilbrigðisstofnana, sérstaklega Landspítala og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, ásamt stöðu hjúkrunarheimila og annarrar mikilvægrar þjónustu og innviða ber jafnframt að hafa í huga að slíkir innviðir og stofnanir á höfuðborgarsvæðinu tengjast almennt jafnframt heildarviðbragði á landsvísu. Atriði sem að þessu líta voru því iðulega til sérstakrar umfjöllunar bæði hjá ráðuneytum og í ríkisstjórn og hjá samhæfingar- og stjórnstöð almanna-varna. Aðgerðastjórn höfuðborgarsvæðisins hafði ríkt samráð við samhæfingarstöðina um framgang slíkra mála og fékk upplýsingar þaðan um stöðuna og gat þannig brugðist við með skipulagi aðgerða ef á þurfti að halda.

14.3.2. Aðgerðastjórn á Vesturlandi

Aðgerðastjórn á Vesturlandi var virkjuð í faraldrinum undir yfirstjórn lögreglustjóra í samræmi við landsáætlun heimsfaraldurs (Gunnar Örn Jónsson, 3. júní 2022, og Úlfar Lúðvíksson, 13. júní 2022). Í faraldrinum sinnti aðgerðastjórnin samhæfingu, upplýsingaöflun og miðlun upplýsinga. Inn á borð aðgerðastjórnar komu viðfangsefni sem lutu að skipulagi viðbragða, s.s. um sóttvarnatakmarkanir, stöðu einstakra stofnana, þar á meðal hjúkrunarheimila og skóla, sýnatökur og fleira. Þá var aðgerðastjórnin einnig í sambandi við sveitarstjóra þeirra sveitarfélaga sem eru innan umdæmisins, miðlaði upplýsingum til þeirra og var til samráðs um framkvæmd aðgerða og viðbragða.

14.3.3. Aðgerðastjórn á Vestfjörðum

Á Vestfjörðum skarast umdæmi sóttvarnalækna. Á Vestfjörðum voru því tvær aðgerðastjórnir, önnur með umdæmislækni fyrir sunnanverða Vestfirði og lögreglustjóra, hin með umdæmislækni fyrir norðanverða Vestfirði. Í síðarnefndu aðgerðastjórninni sat einnig forstöðumaður Heilbrigðisstofnunar Vestfjarða og yfirlögregluþjónn. Í báðum var svo lögreglustjórinn á Vestfjörðum (Karl Ingi Vilbergsson, 13. júní 2022).

Jafnframt var stillt upp þremur vettvangsstjórnnum, einni fyrir norðanverða Vestfirði, einni fyrir Patreksfjörð og Bíldudal og einni fyrir Strandir og Reykhóla. Í vettvangsstjórn voru fulltrúar frá Landsbjörgu, Rauða krossinum, heilbrigðisstofnunum og sveitarfélögum, yfirleitt sveitarstjórnar, ásamt fulltrúa lögreglu. Þetta kerfi gekk ágætlega upp (Karl Ingi Vilbergsson, 13. júní 2022). Vettvangsstjórnir sinntu meira verkefnum sem tengdust viðkomandi svæðum. Þar var farið yfir aðstöðu á svæðinu og viðbrögð sem því tengdust, s.s. undirbúning um líkhús, skipulag farsóttarhúsa og slíkt (Gylfi Ólafsson, 13. júní 2022).

Að mati lögreglustjórnans reyndist vel að hafa sveitarstjóra með í vettvangsstjórnnum. Það auðveldaði samhæfingu, t.d. þegar þurfti að bregðast við og takmarka skólahald svo dæmi sé tekið. Sveitarstjórnir sinntu samskiptum við sínar stofnanir og eftir atvikum við íbúa sveitarfélaganna (Karl Ingi Vilbergsson, 13. júní 2022).

Meðal stórra atburða á Vestfjörðum í upphafi faraldurs, í lok mars og byrjun apríl 2020, greindist hópsmit í Bolungarvík þar sem kom fram smit í áhöfn togara hjá tengdum einstaklingum. Smit kom um sama leyti fram á hjúkrunarheimilinu Bergi í Bolungarvík. Af þessu tilefni voru settar auknar takmarkanir á þetta svæði. Gefin voru út tilmæli um að miða við fimm manna hópa, sem þó voru ekki sett inn í reglugerð, og skólum var lokað. Þetta voru tilmæli sem gripið var til með stuttum fyrirvara. Ákvörðun um þetta var tekin af aðgerðastjórn en ekki með reglugerð heilbrigðisráðherra. Stuttu síðar þurfti aftur að setja á sérstakar svæðisbundnar takmarkanir á Vestfjörðum en þá var það gert með reglugerð, sbr. yfirlit yfir reglugerðir um samkomutakmarkanir í Covid-19 faraldrinum í kafla 19.

14.3.4. Aðgerðastjórn á Norðurlandi vestra

Aðgerðastjórn á Norðurlandi vestra var virkjuð í faraldrinum í samræmi við landsáætlun heimsfaraldurs. Í byrjun faraldurs sátu í formlegri aðgerðastjórn lögreglustjóri, eða fulltrúi hans, og umdæmislæknir sóttvarna (Gunnar Örn Jónsson, 3. júní 2022). Í störfum í aðgerðastjórn tóku einnig þátt fulltrúar úr báðum almannavarnanefndum umdæmisins, fulltrúi Rauða krossins, fulltrúi Landsbjargar og svo fulltrúar frá heilbrigðisstofnunum svæðisins. Mönnun aðgerðastjórnarinnar var misjöfn eftir tímabilum í faraldrinum (Birgir Jónasson, 3. júní 2022).

Aðgerðastjórnin sinnti samhæfingu, upplýsingaöflun og miðlun upplýsinga. Inn á borð aðgerðastjórnar komu viðfangsefni sem lutu að skipulagi viðbragða, s.s. um sóttvarnatakmarkanir, stöðu einstakra stofnana, sýnatökur og fleira. Þá var aðgerðastjórnin einnig í sambandi við sveitarstjóra þeirra sveitarfélaga sem eru innan umdæmisins, miðlaði upplýsingum til þeirra og var til samráðs um framkvæmd aðgerða og viðbragða.

14.3.5. Aðgerðastjórn á Norðurlandi eystra

Í umdæmi lögreglustjórnans á Norðurlandi eystra er sameiginleg almannavarnanefnd sveitarfélaganna innan umdæmisins. Almannavarnanefndin er mönnuð lögreglustjóra en í samstarfs-samningi kemur einnig fram að þar skuli miðað við að í nefndinni sitji sveitarstjórnir allra sveitarfélaganna (Páley Borgþórsdóttir, 28. júní 2022).

Aðgerðastjórn, frá því að hún var virkjuð, var skipuð tveimur föstum fulltrúum frá lögreglu-embættinu en einnig viðbragðsaðilum frá sjúkrahúsi og heilsugæslustöðvum, slökkviliði og björgunarsveit. Aðgerðastjórn skipuð sex til níu manna hópi fundaði mjög reglulega og á köflum daglega. Inn á fundi aðgerðastjórnar komu einnig, eftir atvikum, aðrir fulltrúar, s.s. frá Hafnasamlagi Norðurlands og tollgæslu (Páley Borgþórsdóttir, 28. júní 2022).

Aðgerðastjórn hélt reglulega fundi með almannavarnanefnd. Tíðni þeirra funda fór nokkuð eftir smittölum. Eftir að smit fóru upp í umdæminu var leitast við að funda með almannavarnanefndinni vikulega, og þá oft í kjölfar funda sóttvarnalæknis og fleiri fulltrúa sem tengdust samhæfingarstöð með öllum umdæmislæknum sóttvarna og lögreglustjórum á landinu, en þeir fóru fram á þriðjudagsmorgnum. Á reglulegum fundum með almannavarnanefnd, þar sem sitja allir sveitarstjórnar, kom aðgerðastjórn áfram upplýsingum frá reglulegum upplýsingafundum sóttvarnalæknis og á þessum fundum komu einnig fram upplýsingar um stöðuna í einstökum sveitarfélögum. Sveitarstjórnar sáu síðan um að koma upplýsingum áfram inn í sveitarfélögin, þ.e. inn í grunnskólana og stofnanir sveitarfélaganna (Páley Borgþórsdóttir, 28. júní 2022).

Jafnframt voru reglulegir fundir aðgerðastjórnarinnar með stærri hópi viðbragðsaðila, sem þá tengdust ákveðnum svæðisstjórnnum. Í þeim hópi voru í kringum 60 einstaklingar, þar sem sátu viðbragðsaðilar frá sjúkrahúsi og heilsugæslustöðvum í umdæminu, slökkviliðum og björgunarsveitum (Páley Borgþórsdóttir, 28. júní 2022).

Þá voru, a.m.k. í byrjun faraldurs, haldnir sérstakir stöðufundir aðgerðastjórnar með einstökum sveitarfélögum, þar sem m.a. var fjallað um verkefni sveitarfélaganna og viðbúnað þeirra.

Á fundum aðgerðastjórnar voru samkvæmt stöðuskýrslum aðgerðastjórnarinnar rædd mjög fjölbreytt málefni og aðgerðir. Farið var yfir stöðu smita, sóttvarnahús, flutning á sýnum, flugsamgöngur, skipakomur í hafnir, farið var reglubundið yfir gátlista samkvæmt landsáætlun um heimsfaraldur, stöðu heilbrigðisstofnana og verkefni einstakra viðbragðsaðila, þar á meðal hjá Rauða krossinum og svæðisstjórn Landsbjargar. Fjallað er um skipulag einstakra viðbragðsaðila, þar á meðal áætlanir þeirra til að tryggja órofinn rekstur. Einnig er fjallað almennt um sóttvarnir, stöðu og félagsmál aldraðra, samkomutakmarkanir, jarðarfarið og fleiri sambærileg atriði. Þá voru jafnframt ræddar fréttatilkynningar og upplýsingamiðlun til almennings.

14.3.6. Aðgerðastjórn á Austurlandi

Aðgerðastjórn á Austurlandi var virkjuð í faraldrinum í samræmi við landsáætlun heimsfaraldurs. Aðgerðastjórnin tók til starfa 31. janúar 2020 og samanstóð í upphafi af fulltrúum lögreglunnar og Heilbrigðisstofnunar Austurlands, þar á meðal umdæmislækni sóttvarna (Margrét María Sigurðardóttir og Kristján Ólafur Guðnason, 13. júní 2022).

Aðgerðastjórnin var stækkuð formlega þegar smitum fjölgaði, en í tölvupósti yfirlögregluþjóns 20. mars 2020 þar sem þetta var tilkynnt almannavarnanefnd umdæmisins segir svo:



„Aðstæður hafa breyst hratt síðustu daga með sextíu og þrjá einstaklinga í sóttkví á svæðinu og samkomubann til viðbótar. Hvorutveggja setur þrýsting á félagsþjónustur sveitarfélaga sér í lagi og mögulega Rauða krossinn, hugsanlega Landsbjörg á síðari stigum.

Af þessum sökum hefur verið ákveðið að stækka aðgerðastjórn Almannavarnanefndar sem fundað hefur nánast daglega bæði formlega og óformlega.

Hún verði þá skipuð, auk fulltrúa lögreglu og HSA sem þar hafa verið frá upphafi, fulltrúum sveitarfélaganna Fljótsdalshéraðs og Fjarðabyggðar og Rauða krossinum. Fljótsdalshérað myndi og fulltrúa Djúpavogs, Vopnafjarðar, Seyðisfjarðar og Borgarfjarðar eystri þar sem félagsþjónusta Fljótsdalshéraðs sinnir þessum sveitarfélögum einnig.

Fundur verður boðaður í dag klukkan þrjú þar sem farið verður yfir stöðuna, hvar helst kreppir og hvaða lausnir eru í boði.“

Aðgerðastjórn á Austurlandi sinnti umfangsmiklum verkefnum, líkt og aðrar aðgerðastjórnir landsins. Á hennar borði var samhæfing, upplýsingaöflun og miðlun upplýsinga. Inn á borð aðgerðastjórnar komu viðfangsefni sem lutu að skipulagi viðbragða, s.s. um sóttvarnatakmarkanir, sýnatökur, flutning sýna til greininga á höfuðborgarsvæðinu og fleiri atriði. Aðgerðastjórnin fjallaði um stöðu einstakra stofnana og verkefna sveitarfélaganna í umdæminu og stöðu viðkvæmra hópa í samfélaginu og þörf á aðgerðum í því sambandi, og á hverjum fundi aðgerðastjórnar var enn fremur fjallað um og undirbúin fréttatilkynning um stöðu faraldursins og aðgerðir í umdæminu.

Samkvæmt gögnum frá aðgerðastjórninni hélt hún 192 fundi í faraldrinum. Samhliða var almannavarnanefnd umdæmisins upplýst reglulega um stöðu mála, auk þess sem fulltrúar í aðgerðastjórn öfluðu upplýsinga og tóku þátt í samráði við aðra aðila og stofnanir.

Samstarf og samráð við sveitarfélögin fór ekki síst fram með almennum upplýsingafundum aðgerðastjórnarinnar með almannavarnanefnd umdæmisins, en einnig með samtölum og samráði þess á milli.

Stórt viðfangsefni aðgerðastjórnarinnar var að skipuleggja móttöku Norrænu á Seyðisfirði og sýnatöku hjá farþegum ferjunnar. Ljóst er af fundargerðum og öðrum gögnum að það verkefni hefur tekið umtalsverðan tíma aðgerðastjórnarinnar og lögregluembættisins, í samstarfi við heilbrigðisstofnanir og tollgæslu. Þess skal einnig getið að innan þess tíma sem fjallað er um í skýrslunni þurfti jafnframt að virkja viðbragðsáætlanir í umdæminu vegna óveðurs og vegna skriðufalla. Almannavarnaviðbrögð á Seyðisfirði og Eskifirði vegna skriðufalla í desember 2020 voru mjög umfangsmikil.

Hér að aftan er vikið stuttlega að almannavarnanefndum og hlutverki þeirra, og tekið dæmi af skipulagi almannavarnanefndarinnar á Austurlandi.

14.3.7. Aðgerðastjórn á Suðurlandi

Aðgerðastjórn á Suðurlandi var virkjuð í faraldrinum í samræmi við landsáætlun heimsfaraldurs. Lögreglustjóri og fulltrúar hans skipulögðu störf í aðgerðastjórn og fundi í stjórninni, sem fóru fram reglulega allan faraldurinn (Grímur Hergeirsson og Margrét Harpa Garðarsdóttir, 10. ágúst 2022).

Aðgerðastjórn hélt reglulega (almennt vikulega) upplýsingafundi þar sem m.a. sátu allir sveitarstjórnar svæðisins, auk viðbragðsaðila frá slökkviliði, sýslumanni og fleiri stofnunum og umdæmislækni sóttvarna. (Fundarboð höfðu yfirskriftina: „Fundur lögreglustjóra með bæjar- og sveitarstjórum.“) Á þessum fundum fór fram regluleg miðlun upplýsinga, en þar fór einnig fram samráð við þessa aðila og öflun upplýsinga af hálfu lögreglustjóra og aðgerðastjórnar um stöðu mála og viðbrögð sem kynni að vera þörf á að grípa til eða samhæfa (Aldís Hafsteinsdóttir, 16. ágúst 2022).

Aðgerðastjórnin sinnti samhæfingu, upplýsingaöflun og miðlun upplýsinga. Inn á borð aðgerðastjórnar komu viðfangsefni sem lutu að skipulagi viðbragða, s.s. um sóttvarnatakmarkanir, stöðu einstakra stofnana, sýnatökur og fleira. Þá var aðgerðastjórnin einnig í sambandi við sveitarstjóra þeirra sveitarfélaga sem eru innan umdæmisins, miðlaði upplýsingum til þeirra og var til samráðs um framkvæmd aðgerða og viðbragða.

14.3.8. Aðgerðastjórn í Vestmannaeyjum

Aðgerðastjórn í umdæmi lögreglustjórans í Vestmannaeyjum var virkjuð í upphafi faraldurs í samræmi við landsáætlun (Páley Borgþórsdóttir, 28. júní 2022.) Í aðgerðastjórninni áttu m.a. sæti lögreglustjórinn og aðrir fulltrúar frá lögreglustjóraembættinu, umdæmislæknir sóttvarna, fulltrúi björgunarsveitar, fulltrúi Rauða krossins, frá heilbrigðisstofnun, sviðsstjórnar frá bæjarfélaginu og bæjarstjóri. Skipulag varðandi aðgerðastjórn hvíldi umtalsvert á lögreglustjóra og umdæmislækni sóttvarna, sem funduðu og áttu í miklu samstarfi um skipulag aðgerða og einstök viðfangsefni, stundum með öðrum viðbragðsaðilum, en reglulegir og tíðir fundir voru einnig haldnir með formlegri aðgerðastjórn, þar sem fleiri fulltrúar mættu (Páley Borgþórsdóttir, 28. júní 2022 og Grímur Hergeirsson, 3. júní 2022).

Meðal viðfangsefna sem lögreglustjóri og aðgerðastjórn tóku fyrir og fylgdust með var að helstu fyrirtæki og stofnanir, ekki síst Herjólfur og veitustofnanir, gerðu áætlanir til að tryggja órofinn rekstur. Í fundargerð aðgerðastjórnar 9. mars 2020 kemur t.d. fram að lögreglustjóri og umdæmislæknir sóttvarna hafi fundað um borð í Herjólfri daginn áður með starfsfólki þar sem veitt hafi verið fræðsla um veiruna og smitvarnir. Fjallað hafi verið um ferla og áætlanir sem í gildi eru. Þar kemur enn fremur fram að yfirmenn á Herjólfri undirbúi aðgerðaáætlun og að góður viðbúnaður sé viðhafður í ferjunni.

Þá fylgdist aðgerðastjórn með smittölum og smitrakningu. Á fundum aðgerðastjórnar voru tekin fyrir málefni af margvíslegu tagi, s.s. um útfærslu á margvíslegri opinberri þjónustu,

framkvæmd viðburða í Vestmannaeyjum, farsóttarhús, möguleika á aðstoð við einstaklinga með að afla aðfanga eða um annan stuðning. Fastur liður á fundum var t.d. umönnun aldraðra og viðkvæmra hópa. Sem dæmi um hið síðastnefna kemur fram í fundargerð aðgerðastjórnar 6. apríl 2020 að bæjarstjóri hafi fundað með forstöðumönnum dvalarheimilisins Hraunbúðir sem og upplýsingar um vinnu við að tryggja aðstoð við eldra fólk í bæjarfélaginu.

Fastur liður á fundum var einnig efni fréttatilkynninga frá aðgerðastjórn. Aðgerðastjórn sendi reglulega út fréttatilkynningar, m.a. í gegnum Facebook-síðu lögreglunnar í Vestmannaeyjum, bæði almennt um stöðuna og einstakar aðgerðir og ráðstafanir.

14.3.9. Aðgerðastjórn á Suðurnesjum

Aðgerðastjórn í umdæmi lögreglustjórans á Suðurnesjum var virkjuð í faraldrinum í samræmi við landsáætlun heimsfaraldurs, undir yfirstjórn lögreglustjóra (Grímur Hergeirsson, 3. júní 2022, og Úlfar Lúðvíksson, 13. júní 2022).

Á grundvelli aðgerðastjórnarinnar var skipulagt samráð og samtal lögregluembættisins við heilbrigðiskerfið og lykilstjórnendur í umdæmi lögreglustjórans. Framan af voru þetta reglulegir fundir, jafnvel daglega, en þegar smitin fóru niður var fundunum fækkað en samskiptaleiðir voru alltaf stuttar. Ef ástæða var til setti lögreglustjóri eða yfirlögregluþjónn sig í samband við helstu viðbragðsaðila og hélt fund til samráðs og samhæfingar (Úlfar Lúðvíksson, 13. júní 2022).

Í umdæmi lögreglustjórans eru fjögur sveitarfélög. Lögreglustjórinn miðlaði reglulega upplýsingum til bæjarstjórnanna og skipulagði samráð við þá um stöðu aðgerða og viðbrögð. Bæjarstjórnarnir voru þó ekki hluti aðgerðastjórnar. Á þessum grundvelli var við embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum ekki talin ástæða til að setja upp vettvangsstjórnir (Úlfar Lúðvíksson, viðtal 13. júní 2022).

Undir lögreglustjórnann á Suðurnesjum heyrir landamæraeftirlit í Flugstöð Leifs Eiríkssonar (Leifsstöð). Eins og fram kemur síðar í samantektinni, undir umfjöllun um ákvarðanir heilbrigðisráðuneytis um beitingu opinberra sóttvarnaráðstafana og undir umfjöllun um ákvarðanir dómsmálaráðuneytis sem tengjast för yfir landamæri, reyndi í faraldrinum mikið á ákvarðanir og reglusetningu um framkvæmd landamæraeftirlits, þar á meðal um sýnatökur og framvísun heilbrigðisvottorða á landamærum. Innleiðing þessara ákvarðana kallaði iðulega á skjót viðbrögð og úrlausnarefni. Í því sambandi reyndi mikið á embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum.

Í viðtali við lögreglustjórnann á Suðurnesjum kom fram að nýtt verklag og framkvæmd inni í Leifsstöð hefði kallað á virka stjórnun og upplýsingamiðlun til starfsmanna í lögreglulíðinu og til annarra í flugstöðinni, en einnig á mikið samráð. Ný kerfi og ferlar inni í flugstöðinni hafi iðulega orðið til í samstarfi Isavia, heilbrigðisstarfsmanna og lögreglunnar, auk þess sem mikið samstarf hafi verið haft við rekstraraðila í flugstöðinni. Þáttur í almannavarnaviðbragðinu innan umdæmisins hafi verið reglulegir fundir um stöðu mála með rekstraraðilum í flugstöðinni. Inn á þá hafi iðulega einnig komið sóttvarnarlæknir eða fulltrúi hans (Úlfar Lúðvíksson, 13. júní 2022).

Í sama viðtali kom fram að reglugerðabreytingar vegna landamæra hafi að umtalsverðu leyti verið unnar í samstarfi sérfræðinga hjá embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum, dómsmálaráðuneyti, heilbrigðiskerfi og embætti ríkislögreglustjóra. Í þessu samstarfi hafi embættið tekið virkan þátt, auk þess sem lögfræðisvið embættisins hafi veitt faglega hjálp og yfirlestur.

15. Almannaþingarnefndir og hlutverk þeirra

15.1. Kjör almannaþingarnefnda

Í kafla 9.3 hér að framan var leitast við að veita stutt yfirlit yfir þá aðila sem fara með framkvæmd almannaþingarlaga. Mikilvægir aðilar í því skipulagi eru almannaþingarnefndir.

Samkvæmt 9. gr. almannaþingarlaga eru almannaþingarnefndir skipaðar af viðkomandi sveitarstjórn. Sveitarstjórn skal ákveða fjölda nefndarmanna en nefndin skal þó skipuð lögreglustjóra viðkomandi umdæmis, fulltrúum úr sveitarstjórninni og þeim fulltrúum sem í starfi sínu sinna verkefnum í þágu öryggis hins almenna borgara. Í þessu felst að almannaþingarnefndir eru staðbundnar stjórnsýslunefndir, kjörnar af sveitarstjórn.

Þar sem almannaþingarnefndir eru nefndir á vegum sveitarfélaga gilda að öðru leyti um nefndirnar almenn ákvæði sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þar á meðal fyrirmælin í 43.-45. gr. laganna um kosningar í nefndir og ráð á vegum sveitarfélaga.

Sé annað ekki sérstaklega ákveðið er umdæmi hvernar almannaþingarnefndar hið sama og viðkomandi sveitarfélags. Í 3. mgr. 9. gr. almannaþingarlaga kemur fram að sveitarfélögum sé heimilt að koma á fót sameiginlegri almannaþingarnefnd. Sameining almannaþingarnefnda eða samstarf þeirra er háð staðfestingu ráðherra. Í flestum tilvikum hafa sveitarfélög valið að hafa samstarf um sínar almannaþingarnefndir. Þær eru því mun færri en sveitarfélögin.

Ef sveitarfélög hafa samvinnu um almannaþingarnefndir ber að gera samkomulag eða setja reglur um það fyrirkomulag, sbr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga, og sú útfærsla þarf staðfestingu ráðherra sem fer með málefni almannaþingarlaga, sbr. 9. gr. almannaþingarlaga. Sá ráðherra ber nú embættisheitið innanríkisráðherra en áður dómsmálaráðherra.

Í útfærslu á samstarfi um almannaþingarnefnd þarf m.a. að taka skýra afstöðu um kjör í nefndina. Að því leyti sem sameiginlegar almannaþingarnefndir gera viðbragðsáætlanir þarf enn fremur að gæta að því að viðbragðsáætlanirnar fái viðhlítandi staðfestingar viðeigandi sveitarstjórna, sbr. 17. gr. almannaþingarlaga. Skylda til að leggja viðbragðsáætlun fyrir viðkomandi sveitarstjórnir myndi, jafnvel þótt slík fyrirmæli væru ekki í 17. gr. almannaþingarlaga, líka leiða beint af sveitarstjórnarlögum ef áætlunin fæli í sér skuldbindingu af hálfu viðkomandi sveitarfélaga, sbr. m.a. nánari fyrirmæli sveitarstjórnarlaga um ábyrgð sveitarstjórna, um samvinnu sveitarfélaga og um gerð fjárhagsáætlana sveitarfélaganna.

Við upphaf kjörtímabils sveitarstjórna á Íslandi 2018-2022 voru sveitarfélögin 72 talsins. Í október 2020 tók gildi sameining sveitarfélaganna Borgarfjarðarhreppur, Djúpvogshreppur, Fljótisdalshérað og Seyðisfjarðarkaupstaður í Múlabing, sbr. auglýsingu nr. 658/2020. Með þessum sameiningum var fjöldi sveitarfélaganna kominn niður í 69 og hélst þannig yfir það tímabil sem greining nefndarinnar tekur til. Taka má fram að á meðan á faraldrinum stóð fór víða fram

undirbúningsvinna að sameiningu sveitarfélaga, og kosningar um sameiningar fóru einnig fram þrátt fyrir faraldurinn og í maí 2022 tóku gildi fimm sameiningar til viðbótar (í þeim öllum sameinuðust tvö sveitarfélög í eitt). Sveitarfélögin eru nú 64 talsins.

Samkvæmt upplýsingum á vef almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra (almannavarnir.is) sem nefndin kynnti sér í ágúst 2022 eru almannavarnanefndirnar nú 21 talsins.

15.2. Almennt um hlutverk almannavarnanefnda

Hlutverki almannavarnanefnda er lýst í 10. gr. almannavarnalaga:



„Almannavarnanefndir móta stefnu og skipuleggja starf sitt að almannavörnum í héraði í samræmi við lög þessi.

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

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

Af þessu leiðir að almannavarnanefndir starfa fyrst og fremst að undirbúningi almannavarna- viðbragðs, þær eru greinandi, skulu leitast við að greina áhættur og vinna að viðbragðsáætlunum.

Hlutverki almannavarnanefnda er einnig lýst í 16. gr. almannavarnalaga, sem fjallar um skyldu sveitarfélaga til að gera viðbragðsáætlanir. Það ákvæði hljóðar svo:



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

Almannavarnanefndum er heimilt að hafa samvinnu um gerð viðbragðsáætlana. Hafi almannavarnanefndir verið sameinaðar skal gerð sameiginleg viðbragðsáætlun.

Ríkislögreglustjóri skal hafa yfirumsjón með samvinnu einstakra sveitarfélaga vegna sameiginlegrar hættu svo og þegar almannavarnanefndir tveggja eða fleiri sveitarfélaga gera viðbragðsáætlun.“

Þarna kemur fram sú skýra regla að almannavarnanefndir „skulu ... gera viðbragðsáætlun í samræmi við hættumat“.

Tilvitnuð lagafyrirmæli láta þó ákveðna mikilvæga hluti ósagða. Hér skal sérstaklega bent á tvö slík atriði. Hið fyrra er að ekkert er mælt fyrir um það í þessum lagaákvæðum hvaða

viðbragðsáætlanir skal að lágmarki vinna, heldur er nefndinni falið að ákveða það sjálf, í samvinnu við ríkislögreglustjóra. Að þessu atriði var einnig vikið í kafla 9.7. að framan.

Seinna atriðið er að ekki er tekið af skarið um það hvort viðbragðsáætlun sem almannavarnanefnd lætur vinna sé einnig eða jafnframt viðbragðsáætlun viðkomandi sveitarfélags eða sveitarfélaga en á það atriði getur sérstaklega reynt þegar almannavarnanefndir ná yfir fleiri sveitarfélög, eins og almennt er raunin. Við fyrstu sýn bendir ákvæðið í 16. gr. laga um almannavarnir einmitt til þess að sveitarfélög og stofnanir þeirra skoði áfallaþol en að það sé síðan almannavarnanefndarinnar að vinna viðbragðsáætlanir.

Í reglugerð nr. 323/2010, um efni og gerð viðbragðsáætlana, er skyldan orðuð með öðrum hætti, en þar segir í 1. gr.:



„Einstök ráðuneyti, undirstofnanir þeirra, sveitarfélög og stofnanir á þeirra vegum skulu gera viðbragðsáætlun þar sem gerð er grein fyrir viðbrögðum og aðgerðum í almannavarnaástandi. Almannavarnanefndir sveitarfélaganna skulu gera viðbragðsáætlanir sem ná til umdæma þeirra og varða viðbrögð og aðgerðir í samræmi við hættumat umdæmisins.“

Eins og sést af tilvitnuðu reglugerðarákvæði er þar bæði mælt fyrir um skyldu sveitarfélaga og almannavarnanefnda til að gera viðbragðsáætlanir. Hvort í því felist ríkari skyldan um gerð viðbragðsáætlana en leiðir af 16. gr. laga um almannavarnir er óljóst, ekki síst vegna þess að almannavarnanefndirnar eru nefndir á vegum sveitarfélaganna.

Þar sem framangreind fyrirmæli í lögum og reglugerð taka ekki með skýrum hætti af skarið um það hvaða viðbragðsáætlanir skuli vinna að lágmarki má ætla að skyldan um það hvaða viðbragðsáætlanir skuli gera eigi að ráðast af því hættumati sem fyrir liggur. Stundum geti ein áætlun almannavarnanefndar því dugað fyrir fleiri sveitarfélög, stundum sé rétt að almannavarnanefnd geri fleiri áætlanir og stundum þurfi hvert sveitarfélag að gera séráætlanir til viðbótar við þær almennu áætlanir sem almannavarnanefnd hefur unnið eða látið vinna. Grundvöllurinn að þessari niðurstöðu er sá að almannavarnalög ganga út frá því að gerð viðbragðsáætlunar hverju sinni byggist á mati um mögulegar áhættur og svo mati um það hvaða áætlanir sé rétt að gera vegna þessara áhættuþátta. Ef slíkt mat og greiningar leiða í ljós að betra sé að hafa eina viðbragðsáætlun sem unnin er af sameiginlegri almannavarnanefnd fyrir fleiri sveitarfélög verður ekki annað séð en að sú niðurstaða rúmist innan ramma laga og reglugerðar, en ef mat og greiningar leiða í ljós að betra sé að vinna séráætlanir fyrir einstök sveitarfélög eða svæði innan sveitarfélaga rúmist það einnig innan lagarammans.

Hvað sameiginlegar almannavarnanefndir áhrærir þarf jafnframt að hafa í huga að sveitarfélög bera samkvæmt lögum hvert fyrir sig sjálfstæða ábyrgð á eigin verkefnum, stjórnsýslu og ákvörðunartöku, nema að sú ábyrgð og stjórnunarréttur hafi um einstök verkefni, með lög-mætum hætti, verið framseld annað. Á þessu eru tvær hliðar sem hafa þarf í huga. Annars vegar að sveitarstjórn ber, hvað sem líður almannavarnanefnd, eftir sem áður ábyrgð á að gerðar séu viðeigandi viðbragðsáætlanir fyrir starfsemi sveitarfélagsins, sbr. 16. gr. almannavarnalaga og

7. og 8. gr. sveitarstjórnarlaga. Ef hættumat leiðir í ljós að þörf er á áætlun ber sveitarstjórn ábyrgð á að viðeigandi áætlanir séu unnar í samræmi við lög. Og hins vegar að almannavarnanefndir hafa hlutverk um að vinna tiltekin verkefni, sem mikilvægt er að sé sinnt með réttum hætti, en því verkefni fylgja ekki ríkar heimildir til að skuldbinda einstök sveitarfélög innan þeirra umdæma, enda heyra almannavarnanefndirnar undir sveitarfélögin en ekki öfugt. Ef viðbragðsáætlanir fela í sér slíkar skuldbindingar af hálfu einstakra sveitarfélaga, s.s. um æfingar, önnur viðbrögð eða fjárútlát, þurfa þær almennt viðhlítandi staðfestingu viðeigandi sveitarstjórna.

Hið sama getur eftir atvikum átt við ef í viðbragðsáætlunum eða undirbúningi af hálfu almannavarnanefnda reynir á skyldur eða hlutverk byggðasamlaga eða annarra lögheimilla samstarfsaðila sveitarfélaga innan umdæmis nefndarinnar. Hér kynni t.d. að reyna á samspil áætlana við skyldur og hlutverk Strætó bs., Sorpu bs., Orkuveitu Reykjavíkur, byggðasamlaga sem sinna velferðarþjónustu fyrir hönd sveitarfélaga o.s.frv.

Rétt er einnig að nefna að þar sem flest sveitarfélög landsins hafa sameiginlega almannavarnanefnd með öðru eða öðrum sveitarfélögum má ætla að það reyni umtalsvert á hlutverk ríkislögreglustjóra, sbr. 3. mgr. 16. gr. almannavarnarlaga, en eins og þar segir er honum ætlað að hafa „yfirumsjón með samvinnu einstakra sveitarfélaga vegna sameiginlegrar hættu svo og þegar almannavarnanefndir tveggja eða fleiri sveitarfélaga gera viðbragðsáætlun“.

Eins og vikið var að hér að framan er hlutverk almannavarnanefnda fyrst og fremst að greina hættur og vinna að gerð viðbragðsáætlana. Almannavarnalög gera ráð fyrir að í almannavarnaástandi sé stýring almannavarnaviðbragðs í héraði á hendi svonefndra aðgerðastjórna, undir stjórn lögreglustjóra, en ekki á hendi almannavarnanefndanna. Í þessu birtist ákveðin lögbundin verkefnaskipting á milli almannavarnanefnda og aðgerðastjórna.

15.3. Verkefnaskipting á milli almannavarnanefndar og aðgerðastjórnar

Eins og vikið var að hér að framan leiðir af 10. og 16. gr. almannavarnalaga að hlutverk almannavarnanefndanna er að greina hættur og vinna að gerð viðbragðsáætlana. Í almannavarnaástandi er stýring almannavarnaviðbragðs í héraði hins vegar á hendi lögreglustjóra og svonefndra aðgerðastjórna, sbr. 11. gr. laganna, en ekki á hendi almannavarnanefndanna. Í þessu birtist ákveðin lögbundin verkefnaskipting á milli almannavarnanefnda og aðgerðastjórna. Í hinni lögbundnu verkefnaskiptingu milli almannavarnanefnda og aðgerðastjórna í héraði felst ekki að almannavarnanefndir skuli ekki funda í almannavarnaástandi. Þvert á móti getur verið rík þörf á slíku, s.s. ef vinna á að uppfærslu viðbragðsáætlana eða samhæfa eða undirbúa sambærilega þætti. En lög um almannavarnir skilja um leið á milli almannavarnanefnda og aðgerðastjórnar. Stjórn aðgerða í almannavarnaástandi er ekki hjá almannavarnanefndum. Eina sjáanlega undantekningin frá því kemur fram í 1. mgr. 19. gr. almannavarnalaga þar sem ráðgert er að lögreglustjóri geti kvatt einstaklinga til borgaralegrar þjónustu að fenginni tillögu almannavarnanefndar eða ríkislögreglustjóra. Meginlínan er samkvæmt þessu skýr um verkefnaskiptingu á milli almannavarnanefnda og aðgerðastjórna.

Í vissum tilvikum getur þó jafnvel þessi almenna lína orðið óskýr. Í því sambandi má benda á að það er lögbundið að viðkomandi lögreglustjóri eigi sæti í almannavarnanefnd. Lögreglustjóri, sem fer með stjórn aðgerða í héraði í almannavarnaástandi, kann í ákveðnum tilvikum að vilja nota nefndina til annars konar samráðs eða samhæfingar heldur en hann nær fram með aðgerðastjórn. Fundir almannavarnanefnda í almannavarnaástandi geta því verið gagnlegir fyrir lögreglustjóra til að koma skilaboðum um aðgerðir áleiðis og til að fá fleiri að borðinu í vissum tilvikum. Enn fremur er lögbundið að einn af fulltrúum í aðgerðastjórn getur verið fulltrúi úr almannavarnanefndinni, sbr. 11. gr. almannavarnalaga. Það getur á þessum grundvelli gerst að lögreglustjóri leitist við að fá almannavarnanefnd til að sinna afmörkuðum verkefnum sem varða almannavarnaviðbragðið. Þá getur jafnframt verið að það sé mjótt bilið á milli undirbúnings og skipulags annars vegar, sem almannavarnanefnd sinnir samkvæmt lögum, og svo aðgerðastjórnar hins vegar. En hvað sem því líður er meginlínan samkvæmt lögunum skýr. Almannavarnanefndir koma ekki í stað aðgerðastjórna samkvæmt lögum. Og almennt er mikilvægt að þessari verkaskiptingu sé fylgt, þannig að ekki komi t.d. upp vafi um lagaheimildir eða vafi um gildi upplýsinga, tilmæla eða leiðbeininga. Slíkur vafi gæti t.d. komið upp ef almannavarnanefnd gæfi út leiðbeiningar um tiltekna samhæfingu í almannavarnaviðbragði sem hefði átt að stafa frá aðgerðastjórn.

15.4. Innra starfsskipulag almannavarnanefnda og heimild til að setja á fót undirnefndir

Almannavarnanefndir eru stjórnsýslunefndir sem fyrr segir. Almannavarnanefndir eru kjörnar af viðkomandi sveitarstjórnnum og í þeim skulu eiga sæti kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar, lögreglustjóri og þeir fulltrúar sveitarstjórna sem í starfi sínu sinna verkefnum í þágu öryggis hins almenna borgara, sbr. 9. gr. laga um almannavarnir. Þessi fyrirmæli um að almannavarnanefndir séu skipaðar fleiri fulltrúum og hvaðan þeir fulltrúar skuli koma standa í samhengi við það hvert hlutverk þeirra er, sbr. 10. og 16. gr. sömu laga. Með öðrum orðum hefur löggjafinn, með fyrirmælum um skipan almannavarnanefnda, leitast við að tryggja að þegar almannavarnanefndir halda fundi og taka ákvarðanir komi raddir þessara aðila (fulltrúa í nefndinni) að borðinu.

Almannavarnanefndir velja sjálfar eigin formann og varaformann. Samkvæmt almennum reglum, sbr. einnig 1. mgr. 19. gr. og 2. mgr. 52. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, stýrir formaðurinn fundum nefndarinnar. Það er almennt einnig á ábyrgð formannsins að boða fundi nefndarinnar með dagskrá og viðeigandi fylgigögnum, sbr. til hliðsjónar 15. gr. og 2. mgr. 52. gr. sömu laga, nema nefndin hafi falið öðrum þetta hlutverk. Að öðru leyti hefur formaður ekki aðrar valdheimildir en aðrir nefndarmenn og afl atkvæða ræður úrslitum mála, sbr. 17. gr. sveitarstjórnarlaganna.

Samkvæmt almannavarnalögum geta viðkomandi sveitarfélög ákveðið að ráða starfsmann fyrir almannavarnanefndir. Starfsmaðurinn tekur ekki yfir ofangreind hlutverk nefndarinnar eða formanns hennar að öllu jöfnu, en hefur að jafnaði það hlutverk að undirbúa störf nefndarinnar, undirbúa fundi hennar og eftir atvikum að framkvæma þær ákvarðanir sem nefndin hefur tekið. Umfang almannavarnanefndarstarfsins, hvort almannavarnanefnd starfar á grund-

velli sérstakra fjárheimilda og hvort hún hefur starfsmann eða starfsmenn veltur á fjárveitingum viðkomandi sveitarstjórnar eða sveitarstjórna.

Í almennum stjórnsýslurétti og í sveitarstjórnarrétti gilda þær almennu reglur um valdframsal að nefndir geti aðeins í takmörkuðum mæli falið öðrum að fara með valdheimildir sínar til að taka þær stjórnvaldsákvæðanir sem þær eiga að standa að í samræmi við lög, nema slíkt valdframsal sé sérstaklega leyft með lögum.⁹⁸ Á grundvelli almennra óskráðra reglna geti stjórnsýslunefndir þó sett upp afmarkaðar undirnefndir sem falið er að undirbúa mál fyrir aðalnefndina.⁹⁹ Grunnrökin fyrir þessu eru þau að tilgangurinn með því að setja á fót stjórnsýslunefndir og fela þeim með lögum tiltekna valdheimildir til að taka ákvæðanir sé almennt sá að tryggja þátttöku fleiri einstaklinga sem búi að mismunandi sérfræðipekkingu eða séu fulltrúar mismunandi hagsmuna. Ef nefndir fela öðrum að klára mál fyrir sína hönd er almennt vikið frá þessum tilgangi nefndarinnar sem slíkrar.

Augljóst er að undirnefndir almannavarnanefndar geta heldur ekki tekið að sér verkefni sem almannavarnanefnd sjálf hefur ekki heimild til að sinna, nema slíkt sé sérstaklega lögákveðið. Undirnefndir almannavarnanefnda geta því t.d. ekki fremur en almannavarnanefnd sjálf gengið inn á verksvið aðgerðastjórnar í héraði.

Þessar almennu reglur um valdframsal geta einnig komið til sögunnar í fleiri tegundum ákvæðana en stjórnvaldsákvörðunum. Ef lög gera ráð fyrir að almannavarnanefndir fari með tiltekna valdheimildir til að taka ákvæðanir geta nefndirnar almennt ekki falið undirnefndum sínum að taka viðkomandi ákvæðanir fyrir sína hönd, s.s. ef nefndin ætlaði að afgreiða endanlega tiltekna áætlanir um rekstur og fjárheimildir eða um staðfestingu tiltekinna viðbragðsáætlana. Almannavarnanefndirnar geta hins vegar sett upp undirnefndir og starfshópa til að undirbúa slíkar ákvæðanir og til að sinna tilteknum framkvæmdarlegum atriðum eins og skipulagi og undirbúningi þess að viðbragðsáætlanir séu æfðar svo dæmi sé tekið.¹⁰⁰

15.5. Dæmi; tvær almannavarnanefndir í Covid-19 faraldrinum

15.5.1. Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins

Aðild að almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins eiga sveitarfélögin Reykjavíkurborg, Garðabær, Hafnarfjarðarbær, Kópavogsbær, Kjósarhreppur, Mosfellsbær og Seltjarnarnesbær. Nefndin er skipuð framkvæmdastjórnnum aðildarsveitarfélaganna auk eins kjörins fulltrúa frá hverju þeirra. Í nefndinni sitja lögreglustjóri höfuðborgarsvæðisins og slökkviliðsstjóri Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins. Sá síðastnefndi er einnig framkvæmdastjóri almannavarnanefndarinnar. Í nefndinni eru að auki áheyrnarfulltrúar frá Slysavarnafélaginu Landsbjörgu og Rauða krossinum á Íslandi.

⁹⁸ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur* (2013), bls. 234 og 235.

⁹⁹ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur* (2013), bls. 234.

¹⁰⁰ Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur* (2014), umfjöllun í neðanmálsgrein bls. 120-121.

Umdæmi þessarar almannavarnanefndar er hið sama og umdæmi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.

Aðsetur nefndarinnar er hjá Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins bs. að Skógarhlíð 14 í Reykjavík. Í sama húsi er einnig aðalaðsetur samhæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna, þótt þeir hlutar húsnæðisins sem hvor aðili notar séu aðskildir.

Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins hefur tekið þátt í eða látið vinna allnokkrar viðbragðsáætlanir. Hér má nefna:

- Viðbragðsáætlun vegna sjóslyss. Farþegaskip við hafnir höfuðborgarsvæðisins, útg. 12.5.2016¹⁰¹
- Flugslysaáætlun fyrir Reykjavíkurflugvöll, útg. 17.11.2017¹⁰²
- Viðbragðsáætlun fyrir Hvalfjarðargögn, (drög) útg. 1.10.2018¹⁰³
- Rýmingaráætlun fyrir höfuðborgarsvæðið, útg. 6.12.2019¹⁰⁴
- Viðbragðsáætlun vegna hópslysa á höfuðborgarsvæðinu, (drög 1.0) útg. 19.6.2020¹⁰⁵

Þá vísar almannavarnanefndin á vefsvæði sínu einnig til landsdekkandi áætlana sem hún fylgist með:

- Landsáætlun um sóttvarnir hafna og skipa, útg. í júlí 2017¹⁰⁶
- Landsáætlun um sóttvarnir alþjóðflugvalla, útg. í janúar 2018¹⁰⁷
- Landsáætlun CBRNE – Lýðheilsa, útg. í janúar 2020¹⁰⁸
- Landsáætlun vegna heimsfaraldurs, útg. í maí 2020¹⁰⁹
- Áætlun um móttöku sjúklinga í heimsfaraldri, útg. í nóv. 2020¹¹⁰

Í febrúar 2019 gaf almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins út sérstaka starfsáætlun 2019-2022. Í áætluninni kemur fram að hún gildi fyrir „núverandi kjörtímabil sveitarfélaga sem lýkur árið 2022“. Í þessari starfsáætlun kemur fram áætlun um gerð viðbragðsáætlana, uppfærslur

¹⁰¹ Ríkislögreglustjóri, lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu, almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins og Landhelgisgæsla Íslands: [Viðbragðsáætlun vegna sjóslyss: Farþegaskip við hafnir höfuðborgarsvæðisins](#) (2016).

¹⁰² Ríkislögreglustjóri, lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu, almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins og Isavia: [Flugslysaáætlun fyrir Reykjavíkurflugvöll](#) (2017).

¹⁰³ Ríkislögreglustjóri, lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu, almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins og Vegagerðin: [Viðbragðsáætlun fyrir Hvalfjarðargögn \(drög 3.0\)](#) (2013).

¹⁰⁴ Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins, lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóri: [Rýmingaráætlun fyrir höfuðborgarsvæðið](#) (2019).

¹⁰⁵ Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins, lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóri: [Viðbragðsáætlun vegna hópslysa á höfuðborgarsvæðinu \(drög 1.0\)](#) (2020).

¹⁰⁶ Ríkislögreglustjóri og sóttvarnalæknir: [Sóttvarnir hafna og skipa: Landsáætlun](#) (2017).

¹⁰⁷ Sóttvarnalæknir, Isavia og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: [Sóttvarnir alþjóðflugvalla: Landsáætlun](#) (2018).

¹⁰⁸ Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: [Landsáætlun CBRNE – Lýðheilsa](#) (2020). Með auðkenninu CBRNE er vísað til ástæðna heilsufarsvanda eða ógnar, sem leiðir til viðbragðsins sem grípa þarf til. C = Chemical, B = Biological, eða sýklar, RN = Radiological, Nuclear og E = explosives.

¹⁰⁹ Sama heimild.

¹¹⁰ Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins: [Starfsáætlun almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins 2019-2022](#) (2019).

á áætlunum og áætlun um æfingar einstakra áætlana. Þar á meðal kemur fram að á kjörtímabilinu þurfi að vinna viðbragðsáætlun sveitarfélaganna sem eiga aðild að nefndinni. Nánar tiltekið kemur fram undir kaflanum „Verkefni“ í starfsáætluninni að meðal áætlana sem þurfi að vinna sé „Viðbragðsáætlun sveitarfélaganna, neyðarstjórnir“.¹¹¹

Eins og vikið var að að framan gera lög um almannavarnir ekki ráð fyrir því að almannavarnarnefndir stýri almannavarnaviðbragði. Sá þáttur er á hendi lögreglustjóra og aðgerðastjórna, og svo ber hver og einn áfram ábyrgð á sínum verkefnum og framkvæmd þeirra þrátt fyrir almannavarnaástand, þar á meðal viðkomandi stjórnvöld, í samræmi við sviðsábyrgðarreglu.

Í Covid-19 faraldrinum opnaði almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins sérstaka upplýsinga-síðu vegna Covid-19. Á því vefsvæði er m.a. að finna safn þeirra leiðbeininga og upplýsinga sem almannavarnadeild höfuðborgarsvæðisins sendi á sveitarfélög og stofnanir og fyrirtæki á þeirra vegum vegna Covid-19. Þessar upplýsingar og skjöl hafa án vafa verið mjög gagnleg og auðveldað framkvæmd margra stofnana sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu á sínum verkefnum undir krefjandi aðstæðum. En hér þarf líka að halda því til haga að í sumum þessara gagna kemur ekki skýrlega fram hver gaf þau út eða hver samþykkti þau. Stundum er tilgreint að upplýsingarnar sem um ræðir komi frá ríkislögreglustjóra eða sóttvarnalækni en stundum vantar slíka tilgreiningu og dæmi eru um að þær séu merktar *almannavörnum höfuðborgarsvæðisins*, án þess þó að nein slík stofnun sé í reynd til.¹¹² Þá er heldur ekki í alveg öllum tilvikum gerður skýr greinarmunur á leiðbeiningum og bindandi reglum. Þar sem gögnin eru birt á heimasíðu almannavarnanefndarinnar má skilja það sem svo að a.m.k. sum þeirra séu gefin út af almannavarnanefndinni sjálfri. Það var þó ekki hlutverk almannavarnanefndarinnar samkvæmt lögum að standa að slíkum tilmælum um einstakar útfærslur á starfsemi eða verkefnum í almannavarnaástandi.

Undir almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins starfar sérstakt framkvæmdaráð almanna- varnanefndarinnar, sem skipað er sömu fulltrúum og stjórn Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins. Í þessu framkvæmdaráði sitja allir framkvæmdastjórar viðkomandi sveitarfélaga, þ.e. bæjar- stjórnir á höfuðborgarsvæðinu og borgarstjóri. Framkvæmdaráðið fundaði reglulega í faraldrinum vegna Covid-19. Í fundargerð ráðsins frá 6. mars 2020 segir t.d. svo:



„Föstudaginn 6. mars var haldinn 189. stjórnarfundur Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins bs., en stjórn SHS er jafnframt framkvæmdaráð almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins. Fundurinn var haldinn í Skógarhlíð 14 og hófst kl. 08:00.

Viðstaddir voru Dagur B. Eggertsson, Ásgerður Halldórsdóttir, Gunnar Einarsson, Rósa Guðbjartsdóttir, Ármann Kr. Ólafsson og Haraldur Sverrisson.

Jafnframt sátu fundinn Jón Viðar Matthíasson slökkviliðsstjóri, Birgir Finnsson, varaslökkviliðsstjóri, Sigríður Björk Guðjónsdóttir, lögreglustjóri á höfuðborgarsvæðinu, Þóra Kristín Ásgeirsdóttir, almannavörnum höfuðborgarsvæðisins og Páll Björgvin Guðmundsson frá SSH. Fundarstjóri var Dagur B. Eggertsson. Fundarritari var Birgir Finnsson.

¹¹¹ Sama heimild, bls. 8.

¹¹² Sjá t.d. Almannavarnir höfuðborgarsvæðisins: [Leiðbeiningar fyrir íþróttamannvirki](#) (2021).



Þetta gerðist:

1. Framkvæmdaráð almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins. Fundurinn er boðaður á grundvelli framkvæmdaráðs almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins, en stjórn SHS gegnir jafnframt því hlutverki. Auk ráðsins gegna slökkviliðsstjóri og lögreglustjóri hlutverki með framkvæmdaráðinu. Afgreiðsla: Kynning.
2. Covid 19, kórónaveiran. Farið yfir stöðuna og upplýsingaflæðið. Fundir hafa verið boðaðir í framkvæmdaráðinu vikulega næstu vikur. Afgreiðsla: Kynning.“

Fundir fara reglulega fram í framkvæmdaráðinu á næstu vikum á eftir. Við gerð skýrslunnar kannaði nefndin 40 fyrstu fundargerðir framkvæmdaráðsins frá og með 6. mars 2020. Í nær öllum tilvikum virðast Covid-tengd málefni hafa verið tekin upp til kynningar og umræðu en ekki til afgreiðslu.

Af fundargerðum verður ekki séð að ráðið hafi almennt tekið ákvarðanir um breytingar á viðbragðsáætlunum, um breytt viðbragð vegna Covid-19 eða sambærilega þætti. Á þetta er bent af tveimur ástæðum. Í fyrsta lagi verður að ganga út frá því að framkvæmdaráðið geti almennt ekki tekið ákvarðanir fyrir hönd almannavarnanefndar, þótt það geti undirbúið mál fyrir hana. Til þess hefur það ekki lagaheimildir. Í öðru lagi vegna þess að það er almennt hvorki hlutverk almannavarnanefnda né undirnefnda þeirra að stýra samhæfingu aðgerða í almannavarna-ástandi, heldur fellur það í hlut aðgerðastjórna og lögreglustjóra.

Í þessu sambandi verður þó jafnframt með skýrum hætti að halda til haga að hvert sveitarfélag fyrir sig þrátt fyrir almannavarnaástand, ábyrgð á eigin verkefnum í samræmi við sviðsábyrgðarreglu. Í framkvæmdaráðinu sátu framkvæmdastjórnar viðkomandi sveitarfélaga, og þeir höfðu sem slíkir tilteknar valdheimildir til stjórnunar innan sinna sveitarfélaga, hver fyrir sig. Framkvæmdaráðið gat eftir atvikum verið vettvangur fyrir þessa aðila til að samræma tilteknar aðgerðir innan höfuðborgarsvæðisins. En valdið til þessara ákvarðana var þá eftir sem áður hjá þeim en ekki framkvæmdaráðinu þótt þar gæti farið fram samráð sem síðan leiddi til samræmdra ákvarðana heima í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Hvað varðar þátt aðgerðastjórnar í héraði verður að taka fram að á mörgum og jafnvel flestum fundum framkvæmdaráðsins virðist hafa setið fulltrúi frá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu eða lögreglustjórinn sjálfur. Slökkviliðsstjórinn á höfuðborgarsvæðinu, sem sat alla fundi framkvæmdaráðsins, átti einnig sæti í aðgerðastjórn höfuðborgarsvæðisins. Samræming og samhæfing á milli þessara tveggja nefnda (framkvæmdaráðs almannavarna-nefndarinnar og aðgerðastjórnar á höfuðborgarsvæðinu) var því án vafa mikil, enda verður ekki annað séð en að samhæfing aðgerða hjá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu hafi almennt gengið vel.

15.5.2. Almanna- varnanevnd Austurlands

Í upphafi faraldurs áttu aðild að almanna- varnanevnd Austurlands sveitarfélögin Vopnafjarðarhreppur, Fljótsdalshérað, Borgarfjarðarhreppur, Fljótsdalshreppur, Seyðisfjarðarkaupstaður, Fjarðabyggð og Djúpavogshreppur. Á síðari hluta ársins 2020 sameinuðust sveitarfélögin Borgarfjarðarhreppur, Djúpavogshreppur, Fljótsdalshérað, og Seyðisfjarðarkaupstaður í sveitarfélagið Múlaþing. Aðild að almanna- varnanevndinni eiga því nú fjögur sveitarfélög. Umdæmi þessarar almanna- varnanevndar er hið sama og lögreglustjórans á Austurlandi.

Fyrir liggur að í byrjun faraldursins voru haldnir tíðir fundir almanna- varnanevndarinnar. Þann 31. janúar 2020 virðist fyrsti fundurinn haldinn, í tilefni þess að þá hafði ríkislögreglustjóri lýst yfir óvissustigi vegna Covid-19. Til þessa fundar voru boðaðir fulltrúar úr nefndinni en einnig tilteknir eða mögulegir viðbragðsaðilar, þar á meðal var umdæmislæknir sóttvarna sem lýsti fyrir fundinum stöðu faraldursins, hættumati vegna hans og viðbrögðum Heilbrigðisstofnunar Austurlands. Í fundargerð þessa fundar er m.a. bókað eftirfarandi:



„Boðleiðir þurfa að vera skýrar og ákveðið að koma á aðgerðastjórn sem í sitji lögreglan og Pétur Heimisson umdæmisstjóri sóttvarna. Þau veita upplýsingar s.s. til fjölmiðla, kanna með einangrunarstað á Austurlandi, hafa samband við Rauða krossinn þar sem enginn fulltrúi frá þeim er á þessum fundi, en samtökin mikilvægur samstarfsaðili komi til aðgerða og athuga með stöðu sóttvarnabúnaðar á svæðinu.“

Í viðtali sem nefndin tók við Margréti Maríu Sigurðardóttur, lögreglustjóra á Austurlandi, og Kristján Ólaf Guðnason, yfirlögregluþjón við sama embætti, kom fram að á umræddum fundi hefði aðgerðastjórn verið komið á og að þar væri átt við aðgerðastjórn samkvæmt almanna- varnalögum (Margrét María Sigurðardóttir og Kristján Ólafur Guðnason, 13. júní 2022).

Almanna- varnanevndin fundaði oft fyrstu vikurnar í faraldrinum. Í fundargerð frá 7. febrúar 2020 kemur fram að fulltrúi frá brunavörnum Austurlands hafi tekið að sér að meta húsnæði sem kæmi til greina fyrir sýkta og útsetta, að fulltrúi úr almanna- varnanevnd frá Seyðisfirði auk fulltrúa á fundinum frá Tollgæslunni og lögreglunni hefði tekið að sér að undirbúa að koma upplýsingum um Covid-19 til farþega og áhafnar Norrænu eða flugvéla sem og að setja upp sviðsmyndir og greina möguleg viðbrögð ef veikir farþegar kæmu með ferjunni. Þá kemur fram í fundargerðinni að allir hafi verið upplýstir um það hvert skyldi leita eftir birgðum. Sambærilegir fundir eru haldnir í almanna- varnanevndinni 17. febrúar, 24. febrúar, 2. mars, 9. mars og 16. mars og áfram reglulega og með stuttu millibili næstu vikur þar á eftir.

Af fundargerðunum er ljóst að þar er fjallað um samhæfingu viðbragða, þar er dreift upplýsingum sem fram koma á reglulegum upplýsingafundum sóttvarnalæknis og fulltrúa úr Samhæfingar- og stjórnstöð almanna- varna með umdæmislækni sóttvarna og lögreglustjórum, umdæmis- læknir sóttvarna gerir grein fyrir stöðu innan umdæmisins og þarna inn koma einnig upplýsingar frá Heilbrigðisstofnun Austurlands. Á fundum nefndarinnar er fjallað um greiningu á viðfangs- efnum sem þarf að bregðast við, um mögulegar áhættur og farið yfir hver sinnir hvaða þætti eða aðgerð.

Í fundargerð 16. mars eru t.d. þessar bókanir:



„3. Samkomur/samkomubann (Bæjar-/sveitarstjórar)

- a. Hvernig gengur það?
 - i. Engar upplýsingar aðrar en það gangi snurðulaust fyrir sig.
- b. Hvað þýðir það fyrir okkar viðbrögð og skipulag
 - i. Aldraðir – einangrun
 1. Allar sveitarstjórnir vinna að því að tryggja þjónustu við aldraða [...]
 2. HSA með þetta í skoðun einnig gegnum tengslanet sitt, m.a. félagsþjónustu, svo koma meg í veg fyrir þjónusturof. Virðumst því í ágætri stöðu.
 - i. Ungmenni – einangrun, - brottfall
 1. Unnið að skipulagi á öllum svæðum, skýrist betur þegar á líður og rykið fer að setjast hvar helst kreppir að. Ræðum á næsta fundi.“

„4. Búnaður og leiðbeiningar til handa slökkviliðum/sjúkraflutningamönnum á minni stöðum þar sem einungis er bakvakt / órofinn rekstur (Haraldur.)

- a. Áhyggjur þeirra kynntar sem ekki sinna slökkviliðsstörfum og sjúkraflutningum sem aðalstarfi. Kalla eftir leiðbeiningunum vegna veirunnar. HGE og BI skoða.
 - i. Sendar leiðbeiningar til starfsmanna sem tryggja eiga órofinn rekstur. Þær sendar áfram til fundarmanna.
 - ii. Fleiri hafa unnið að svipuðu skipulagi, m.a. slökkviliðið í Fjarðabyggð.
 1. 1. Kynnt, - fundarmenn hvattir til að leita upplýsinga hver hjá öðrum um það hvernig þetta er gert, læra hver af öðrum. (Best practice!)“

„5. Önnur mál

- a. Mynd í fjölmiðlum af veirunni yfir Austurlandi. Hefur vakið ótta hjá börnum á svæðinu. Fjölmiðlafulltrúi Fjarðabyggðar beitt sér en viðbrögð lítil.
 - i. KÓG kannar möguleikann á að almannavarnadeild RLS beiti sér gagnvart fjölmiðlum
- b. Landsbjörg (rætt við SZ eftir fund)
 - i. Býður fram krafta sína við að koma matvöru til þeirra sem höllum fæti standa og eiga í erfiðleikum með slíkt.“

Efni þessarar fundargerðar er mjög lýsandi um þau atriði sem tekin voru til reglulegrar umfjöllunar í flestum héruðum landsins, jafnvel allt í gegnum Covid-19 faraldurinn, og er um leið lýsandi fyrir það mikla starf sem var unnið í héraði, við kortlagningu viðfangsefna og um aðgerðir. Þetta starf og utanumhald um það var einnig, líkt og á Austurlandi, almennt vel skipulagt og skjalað. En efnið er líka tekið hér upp af því að af því má draga þá ályktun að almannavarnanefndin hafi, a.m.k. í byrjun faraldursins, að sumu leyti í reynd unnið eins og

aðgerðastjórn í almannavarnaástandi. En um það verður þó ekki alveg fullyrt. Þær aðgerðir sem nefndin ræðst í og fjallar um á fundum sínum má jafnframt flokka sem viðbúnað við áfalli, þ.e. þá sem lið í greiningu aðstæðna og gerð áætlana um viðbrögð. Á því tímabili þegar nefndin fundaði örast voru ekki komin upp smit á Austurlandi. Eftir því sem á leið varð hlutverk aðgerðastjórnarinnar meira, en fundir almannavarnanefndarinnar urðu meira til að dreifa almennum upplýsingum, og tími á milli þeirra fór allt upp í einn mánuð (Margrét María Sigurðardóttir og Kristján Ólafur Guðnason, 13. júní 2022).

Aðgerðastjórnin starfaði sem fyrr segir frá áður nefndum fundi almannavarnanefndarinnar 31. janúar 2020 og samanstóð í upphafi af fulltrúum lögreglunnar og Heilbrigðisstofnunar Austurlands. Í tölvupósti yfirlögrelupjóns til almannavarnanefndarinnar 20. mars 2020 kemur fram að ákveðið hafi verið að stækka aðgerðastjórn. (Einnig er vísað í tölvupóstinn í kafla 14 að framan). Í honum segir svo:



„Aðstæður hafa breyst hratt síðustu daga með sextíu og þrjá einstaklinga í sóttkvi á svæðinu og samkomubann til viðbótar. Hvorutveggja setur þrýsting á félagsþjónustur sveitarfélaga sér í lagi og mögulega Rauða krossinn, hugsanlega Landsbjörg á síðari stigum.

Af þessum sökum hefur verið ákveðið að stækka aðgerðastjórn Almennavarnanefndar sem fundað hefur nánast daglega bæði formlega og óformlega.

Hún verði þá skipuð, auk fulltrúa lögreglu og HSA sem þar hafa verið frá upphafi, fulltrúum sveitarfélaganna Fljótsdalshéraðs og Fjarðabyggðar og Rauða krossinum. Fljótsdalshérað myndi og fulltrúa Djúpavogs, Vopnafjarðar, Seyðisfjarðar og Borgarfjarðar eystri þar sem félagsþjónusta Fljótsdalshéraðs sinnir þessum sveitarfélögum einnig.

Fundur verður boðaður í dag klukkan þrjú þar sem farið verður yfir stöðuna, hvar helst kreppir og hvaða lausnir eru í boði.“

Almannavarnanefnd Austurlands setti ekki upp sérstakt vefsvæði eins og almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins. En fréttatilkynningar voru tíðar, birtar á Facebook-síðu lögreglustjóra-embættisins og sendar til Austurfréttar og RÚV (Margrét María Sigurðardóttir og Kristján Ólafur Guðnason, 13. júní 2022). Fréttatilkynningarnar voru langflestar birtar í nafni aðgerðastjórnar á Austurlandi en dæmi eru einnig um fréttatilkynningar sem birtar voru í nafni almannavarnanefndarinnar. Sem dæmi má nefna fréttatilkynningu dags. 23. mars 2020:



„Almannavarnanefnd Austurlands er kunnugt um að á meðal íbúa á sér stað umræða um það hvort loka skuli Austurland af í sóttvarnaskyni. Af þeim sökum upplýsir nefndin að um þetta atriði hefur hún átt samráðsfund með Þórólfi Guðnasyni sóttvarnalækni og Víði Reynissyni yfirlögrelupjóni almannavarnadeildar ríkislögreglustjórans. Á fundinum var farið vandlega yfir kosti og galla slíkrar lokunar. Að vel athuguðu máli er það mat sóttvarnalæknis að lokun þjóni ekki tilgangi sínum fremur en að loka landinu öllu. Það muni fremur fresta vandanum en leysa hann enda óvíst þá hversu lengi landshlutinn yrði að vera lokaður.



Áréttað er að enn hefur ekki orðið vart smits á Austurlandi þó líklegt megi telja að til þess komi. Þau ráð sem gripið hefur verið til þykja því hafa dugað vel og íbúar sem fyrr hvattir til að fylgja leiðbeiningum sóttvarnalæknis í hvívetna.¹¹³

¹¹³ Logreglan.is: „[Tilkynning frá Almannavarnanefnd Austurlands](#)“, 23. mars 2020.

16. Ríkisstjórnin og samhæfing ráðuneyta

16.1. Inngangur

Stjórnarráð Íslands er samheiti yfir ríkisstjórnina, ráðherrana, ráðuneytin og starfsmenn þeirra. Heildarlög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 tóku gildi í september árið 2011 og í þeim er byggt á þeim meginreglum um stöðu ráðherra í stjórnsýslukerfinu sem gerð var grein fyrir hér að framan í kafla 7.3, enda eru þær leiddar af stjórnskipuninni og verður ekki frá þeim vikið án breytinga á stjórnarskrá.

Hver ráðherra ber ábyrgð á þeim málaflokkum sem honum eru falin með forsetaúrskurði, sbr. 15. gr. stjórnarskrár og lög um Stjórnarráð Íslands. Hver ráðherra fer jafnframt með yfirstjórn þeirra málaflokka sem hann ber ábyrgð á.

Líkt og rakið var í köflum 7.3 og 7.4 getur ábyrgð og hlutverk ráðherra leitt af sér að hann þurfi að tryggja viðeigandi skipulag þeirrar stjórnsýslu (þeirra málaflokka) sem undir hann heyrir, bæði um upplýsingagjöf, greiningar og viðeigandi ráðstafanir og ákvarðanir, sbr. 12.-14. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands.

Til að stjórnsýsla málaflokka hvers ráðherra sé í réttu horfi kann hann mögulega einnig að þurfa að eiga viðeigandi samskipti við Alþingi og leggja fram viðeigandi tillögur á þinginu.¹¹⁴ Þannig getur hvílt á ráðherrum viss athafnaskylda, sbr. einnig ummæli í dómi Landsdóms frá 23. apríl 2012:



„Af þeim ákvæðum laga nr. 4/1963, sem leggja refsingu við athafnaleyfi ráðherra, verður dregin sú ályktun að við vissar aðstæður, svo sem ef hætta steðjar að heill ríkisins, sbr. b. lið 10. gr. laganna, hvíli sú stjórnskipulega skylda á ráðherra sem æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins á stjórnsýslusviði sínu, að sýna frumkvæði og beita sér fyrir aðgerðum til að afstýra slíkri hættu.“¹¹⁵

Þrátt fyrir að ráðherrar beri, hver og einn, ábyrgð á sínum málaflokkum og hafi með hendi yfirstjórn þeirra og geti þurft að tryggja virkni stjórnsýslunnar bæði með samskiptum og skipulagi viðkomandi ráðuneytis og undirstofnana og mögulega einnig með samskiptum við Alþingi, þá gerir íslensk stjórnskipan einnig ráð fyrir samhæfingu og samvinnu milli ráðuneyta og ráðherra þegar þörf er á.¹¹⁶

Fyrir viðfangsefni þessarar skýrslu er því ekki nægjanlegt að skoða uppbyggingu stjórnkerfisins og reglur um samhæfingu og viðbrögð innan hvers málaflokks, s.s. á milli ráðuneytis og undirstofnana, heldur þarf einnig að skoða uppbyggingu stjórnkerfisins og reglur um samhæfingu þvert á málaflokka. Mikilvægum þætti í lagareglum um þá samhæfingu var lýst í umfjöllun um

¹¹⁴ Sigurður Kári Árnason: „Völd og ábyrgð ráðherra“ (2013), bls. 271-334.

¹¹⁵ Dómur Landsdóms í máli nr. 3/2011, 23. apríl 2012, bls. 330.

¹¹⁶ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur 2*. útg. (2021), bls. 388-390 og 394-397.

sóttvarnakerfið og almannavarnakerfið hér að framan. En annar mikilvægur þáttur er reglur sem gilda um samhæfingu stjórnkerfisins á milli ráðherra og ráðuneyta.

Samráð milli ráðherra er bæði formlegt og óformlegt. Hér verður vikið að helstu lagareglum sem um þetta gilda og framkvæmd þeirra og því er hér ekki fjallað um óformlegt samráð.

16.2. Samhæfing þvert á ráðherra og ráðuneyti

Í 17. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að ráðherrafundi skuli halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Þá skal einnig halda ráðherrafund ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundir ráðherra í skilningi þessa stjórnarskrárákvæðis eru einnig nefndir ríkisstjórnarfundir, sbr. 6. gr. laga nr. 115/2011.¹¹⁷

Skyldan til að taka mál upp á ríkisstjórnarfundum, í því skyni að tryggja samhæfingu og viðeigandi ákvarðanir, hefur ríka þýðingu hvað varðar ábyrgð einstakra ráðherra. Í dómi Landsdóms frá 23. apríl 2012 segir m.a. svo um þýðingu reglunnar:



„... varð ekki eingöngu til þess að brotin væri formregla, heldur stuðlaði hún að því að ekki var á vettvangi ríkisstjórnarinnar mörkuð pólitísk stefna til að takast á við þann mikla vanda, sem ákærða hlaut að vera ljós í febrúar 2008. Ef slík stefna hefði verið mörkuð og henni síðan fylgt eftir á skipulegan hátt, þar á meðal af Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu, má leiða að því rök að draga hefði mátt úr því tjóni, sem hlaut af falli bankanna í byrjun október 2008. Enn fremur er líklegt að stjórnvöld hefðu þá verið betur undir það búin að taka afstöðu til beiðni Glitnis banka hf. um fjárhagsaðstoð í lok september 2008 þannig að greiða hefði mátt úr vanda þess banka á yfirvegaðri hátt en gert var.“¹¹⁸

Reglur um ríkisstjórnarfundir eru nánar útfærðar í lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Í 1. mgr. 6. gr. þeirra laga segir svo:



„Ríkisstjórnarfundir skal halda um eftirfarandi mál:

1. Nýmæli í lögum, þ.e. lagafrumvörp sem ráðherrar hyggjast leggja fram á Alþingi sem stjórnarfrumvörp, og önnur málefni sem bera á upp fyrir forseta Íslands til staðfestingar, þ.m.t. tillögur til þingsályktana.
2. Mikilvæg stjórnarmálefni. Til mikilvægra stjórnarmálefna teljast t.d. reglugerðir og yfirlýsingar sem taldar eru fela í sér mikilvæga stefnumörkun eða áherslubreytingar eða ef sýnt þykir að reglugerð eða yfirlýsing geti haft áhrif á útgjöld ríkissjóðs umfram fjárheimildir eða á efnahagsmál almennt. Til mikilvægra stjórnarmálefna teljast jafnframt m.a. upplýsingar um fundir sem ráðherrar eiga um mikilvæg málefni með aðilum úr stjórnkerfinu eða utan þess eða þegar þeim sem fulltrúum ríkisstjórnarinnar eru veittar mikilvægar upplýsingar eða kynnt mikilsverð málefni sem ástæða er til að ætla að eigi erindi við ríkisstjórnina í heild sinni.
3. Önnur mál sem ráðherrar óska eftir að bera þar upp.“

¹¹⁷ Sjá til dóm Landsdóms í málinu nr. 3/2011, 23. apríl 2012, bls. 331. Sjá einnig Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur* 2. útg. (2021), bls. 394.

¹¹⁸ Dómur Landsdóms í máli nr. 3/2011, 23. apríl 2012, bls. 383.

Skylda til að taka mikilvæg stjórnarmálefni upp í ríkisstjórn hvílir á hverjum ráðherra fyrir sig, en ekki einvörðungu á forsætisráðherra, sbr. m.a. 3. mgr. 9. gr. laga nr. 115/2011, þar sem segir: „Þótt ráðherra hafi tekið mál upp í ráðherranefnd leysir það hann ekki undan skyldu til að bera mál upp í ríkisstjórn, sbr. 6. gr.“

Til skýringar um ráðherranefndir, sem vísað er til í tilvitnuðu lagaákvæði, skal tekið fram að skv. 9. gr. laga nr. 115/2011 getur forsætisráðherra ákveðið, með samþykki ríkisstjórnar, að skipa ráðherranefndir til að fjalla um einstök mál eða málaflokka. Í 4. mgr. ákvæðisins segir þó að ávallt skuli vera starfandi ráðherranefnd um ríkisfjármál og ráðherranefnd um efnahagsmál. Í reglum nr. 791/2018, um starfshætti ríkisstjórnar, kemur fram að áður en mál séu tilkynnt á dagskrá ríkisstjórnar skuli „leggja mat á það hvort tilefni sé til að þau komi til umfjöllunar í ráðherranefndum sem starfandi eru“.¹¹⁹

Ráðherranefndir höfðu umtalsverða þýðingu í Covid-19 faraldrinum, en nánar er að störfum þeirra vikið í kafla 16.4.

Ráðstafanir sem ráðherrar bera upp í ríkisstjórn á grunni 17. gr. stjórnarskrár og 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands eru oft aðeins bornar þar upp til kynningar. Þótt þær séu stundum bornar undir atkvæði gilda þó ekki sérstakar reglur um það hvenær slíkt skuli gert – nema í þeim örfáu tilvikum sem ríkisstjórnin sjálf fer sem heildstæð nefnd með ákvörðunarvald. Almenna reglan er að hver ráðherra ber ábyrgð á sínum stjórnarmálefnum. Hver ráðherra fyrir sig gefur t.d. út þær reglugerðir sem lög fela honum að setja. Þótt hann kynni efni þeirra á ríkisstjórnarfundum er það þó ekki ríkisstjórnin sem ákveður reglugerðina eða setur hana, heldur ráðherrann, sbr. 11., 13., 14. og 15. gr. stjórnarskrár. Í samræmi við það virðist ekki hafa verið litið svo á að það sé gildisskiyrði tiltekinna stjórnarráðstafana að lögum, þ.e. gagnvart borgurunum eða öðrum stjórnvöldum, þótt ráðherra láti fyrir farast að taka stjórnarmálefni upp á ráðherra-fundi.¹²⁰ Það geti hins vegar haft afleiðingar fyrir ráðherra sjálfan að gera það ekki, sbr. áður tilvitnaðan dóms Landsdóms frá 2012, auk þess sem þess má vænta að stjórnarsýsluframkvæmdin líði fyrir slíkt og verði ómarkvissari og óhagkvæmari eftir atvikum. Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2021 víkur umboðsmaður t.d. að samvinnu ráðuneyta og stjórnvalda með eftirfarandi orðum:



„Þess er skemmst að minnast að í stjórnarskránni er einfaldlega rætt um „ráðuneytið“ þótt frá 1915 hafi verið heimilt að hafa fleiri ráðherra en einn á Íslandi. Engu að síður fer ekki á milli mála að ríkisstjórn og Stjórnarráði Íslands er ætlað að starfa sem ein samræmd heild undir umsjón forsætisráðherra og það sama má raunar segja um stjórnkerfið allt að sveitarfélögum meðtöldum. Sú staðreynd að á Íslandi eru samsteypustjórnir ráðandi þar sem oddvitar fleiri en eins stjórnarmálaflokks fara með ráðherraembætti getur ekki réttlætt að ráðuneyti innan Stjórnarráðsins starfi hvert í sínu horni án viðhlítandi samstarfs hvert við annað, hvort heldur sem er að framkvæmd laga, undirbúningi reglusetningar eða við aðrar aðgerðir.“¹²¹

Hugtakið mikilvægt stjórnarmálefni er ekki sérstaklega skilgreint í stjórnarskránni sjálfri. Viss skilgreining kemur fram í 2. tölul. 1. mgr. 6. gr., sem vitnað er til hér að framan. Þrátt fyrir að sú

¹¹⁹ Reglur um starfshætti ríkisstjórnar nr. 791/2018.

¹²⁰ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur* 2. útg. (2021), bls. 395.

¹²¹ Umboðsmaður Alþingis: *Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2021* (2022), bls. 18.

skilgreining sé ekki tæmandi er þó ljóst af henni að lög gera ráð fyrir því að ráðstafanir sem falið geta í sér „mikilvæga stefnumörkun eða áherslubreytingar“ verði almennt lagðar fyrir ríkisstjórn.

Hér skal þess einnig getið að í fyrstu viðbragðsáætluninni um landsáætlun vegna heimsfaraldurs, frá árinu 2008, segir m.a. svo í kaflanum um „virkjun áætlunar og boðun“:



„Sóttvarnalæknir og heilbrigðisráðherra bera ábyrgð á sóttvörnum og mæla fyrir um sóttvarnaráðstafanir. Þannig geta sóttvarnaryfirvöld samkvæmt 12. grein sóttvarnalaga fyrirskipað skimun á landamærastöðvum, úrskurðað fólk í sóttkví þar á meðal heimasóttkví, fyrirskipað samkomubann, afkvíun landsins í heild og innanlands í sóttvarnarsvæði. Slíkar sóttvarnaráðstafanir eru þess eðlis að ólíklegt er að til þeirra verði gripið án samráðs ráðherra í ríkisstjórn vegna þess að þær varða allt svið samfélagsins.“

Eins og reynslan leiddi í ljós varð ekki aðeins tilefni til að taka opinberar sóttvarnaráðstafanir upp í ríkisstjórn á þeim grundvelli að um mikilvægt stjórnarmálefni væri að ræða, heldur einnig fjölda annarra viðfangsefna sem tengdust Covid-19, t.d. um efnahagslegar aðgerðir.

16.3. Fundir ríkisstjórnarinnar

Á því tímabili sem greining nefndarinnar tekur til sátu tvær ríkisstjórnir, báðar undir forystu Katrínar Jakobsdóttur.

Á 183. fundi fyrri ríkisstjórnarinnar, 24. janúar 2020, var í fyrsta sinn lagt fyrir ríkisstjórnarfund skjal sem tengdist Covid-19 faraldrinum, en það var minnisblað frá sóttvarnalækni, dags. 23. janúar, um sýkingar af völdum nýrrar kórónaveiru í Kína. Á 184. fundi ríkisstjórnar, 28. janúar 2020, var lagt fyrir ríkisstjórn minnisblað frá sóttvarnalækni og landlækni, dags. 27. sama mánaðar, varðandi aðgerðir er lúta að viðbrögðum vegna kórónaveiru, og á 185. fundi ríkisstjórnarinnar, 31. janúar, voru lögð fyrir ríkisstjórnina minnisblað Landspítala vegna kórónaveirunnar, dags. sama dag, minnisblað sóttvarnalækni varðandi opinber viðbrögð vegna kórónaveiru, dags. 30. janúar, og minnisblað heilbrigðisráðherra, dags. 31. janúar, um mögulega laus rými á heilbrigðisstofnunum ef viðbúnaðarstig hækkar vegna kórónaveiru.

Síðasti ríkisstjórnarfundur þáverandi ríkisstjórnar fór fram 23. nóvember 2021 og var hann nr. 350. Á tímabilinu 24. janúar 2020 til og með 23. nóvember 2021 hélt ríkisstjórnin því 168 fundi. Önnur ríkisstjórn undir stjórn Katrínar Jakobsdóttur tók til starfa 28. nóvember 2021. Sú ríkisstjórn hélt sinn fyrsta fund 29. nóvember 2021. Fram til 25. febrúar 2022, þegar opinberum sóttvarnatakmörkunum vegna Covid-19 faraldursins var aflétt á Íslandi, hélt ríkisstjórnin 22 fundi, þann síðasta 23. febrúar 2022. Viðfangsefni þess fundar var aflétting takmarkana á samkomum og sóttvarnaaðgerða á landamærum vegna Covid-19.

Á því tímabili sem greining nefndarinnar tekur til hélt ríkisstjórn samtals 190 fundi. Covid-19 faraldurinn var viðfangsefni á flestum þessara funda.

Í næstu þremur köflum hér á eftir (fundir ráðherranefnda, yfirlit yfir helstu starfshópa o.fl. og Covid-mál á ríkisstjórnarfundum) kemur nánar fram hvaða viðfangsefni voru tekin upp á fundunum. Nefndin hefur við greiningu sína haft aðgang að gögnum sem lögð voru fyrir fundi ríkisstjórnar og forsætisráðuneytið taldi að tengdust Covid-19 faraldrinum og valdi á þeim grunni að afhenda nefndinni.

Nefndin hefur ekki rannsakað fundargerðir ríkisstjórnarinnar og ekki málalista eða gagnalista sem þessum fundum tengjast í heild sinni. Lýsingunni er því ekki ætlað að vera tæmandi, heldur að gefa mynd af skipulagi og viðfangsefnum stjórnkerfisins í Covid-19. Nefndin hefur heldur ekki rannsakað einstök mál eða meðferð þeirra og þar með ekki hvort samhæfing hafi um öll mál verið í því horfi sem rétt var.¹¹⁰

16.4. Fundir ráðherranefnda

16.4.1. Inngangur

Eins og áður er lýst getur forsætisráðherra, með samþykki ríkisstjórnar, ákveðið að skipa ráðherranefndir til að fjalla um einstök mál eða málaflokka, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Tvær ráðherranefndir eru þó lögbundnar, sbr. 3. mgr. 9. gr., en það eru ráðherranefnd um ríkisfjármál og ráðherranefnd um efnahagsmál. Í þeirri fyrri skulu forsætisráðherra og ráðherra sem fer með ríkisfjármál eiga föst sæti. Í þeirri síðari skulu forsætisráðherra og sá ráðherra sem fer með málefni hagstjórnar og fjármálastöðugleika eiga fast sæti.

Á því tímabili sem greining nefndarinnar tekur til voru mál sem lúta að faraldrinum tekin til umfjöllunar í fjórum ráðherranefndum:

- Ráðherranefnd um ríkisfjármál
- Ráðherranefnd um efnahagsmál
- Ráðherranefnd um samræmingu mála er varða fleiri en eitt ráðuneyti
- Ráðherranefnd um jafnréttismál

16.4.2. Ráðherranefnd um ríkisfjármál

Í tíð fyrri ríkisstjórnar var fyrsta skjalið sem tengist Covid-19 faraldrinum hafa verið tekið fyrir á 71. fundi ráðherranefndar um ríkisfjármál, 9. mars 2020. Þá voru lögð fyrir nefndina tvö minnisblöð fjármála- og efnahagsráðherra, annars vegar um aðgerðir erlendra hagstjórnaraðila vegna Covid-19 og hins vegar um efnahagslegar varnir stjórnvalda vegna Covid-19. Í tíð ríkisstjórnarinnar voru samtals haldnir 150 fundir í nefndinni. Ný ríkisstjórn tók til starfa 28. nóvember 2021. Í tíð hennar, fram til 24. febrúar 2022, voru haldnir 16 fundir í ráðherranefndinni.

¹¹² Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2021 er á bls. 18 rakið dæmi um undirbúning lagafrumvarps, þar sem umboðsmaður dregur þá ályktun að heilbrigðisráðherra hafi kynnt fyrir almenningi drög að frumvarpi til breytinga á lögum um sjúkraskrá að því er virtist án þess að tekið hefði verið tillit til almennra reglna sem ættu við um rafræna stjórnsýslu eða samráðs við viðeigandi fagráðuneyti.

Af framangreindu leiðir að á þeim tíma sem greining nefndarinnar tekur til (talið frá 71. fundi fyrri ríkisstjórnar) voru haldnir 96 fundir í ráðherranefnd um ríkisfjármál. Samkvæmt yfirlitum frá forsætisráðuneyti virðast mál sem varða Covid-19 faraldurinn hafa verið til formlegrar umfjöllunar á 63 þessara funda, eða um 2/3 þeirra.

Meðal málefna sem nefndin tók fyrir voru upplýsingar og greiningar um efnahag og fjármál ríkisins, frumvörp til fjárlaga og fjáráukalaga, fjárhagslegar aðgerðir til að mæta stöðu launþega og fyrirtækja, atvinnuhorfur, atvinnuleysi og atvinnuleysisbætur, sértækar félagslegar ráðstafanir, staða ferðaþjónustunnar, staða flugrekenda og Icelandair hf., fjármögnun ríkissjóðs, greiningar á áhrifum Covid-19 á fjárhag sveitarfélaganna, staða og atvinnuhorfur námsmanna, stuðningur við menningu og listir og við íþróttahreyfinguna og æskulýðsfélög.

Flest þeirra mála sem rædd voru í ráðherranefndinni virðast jafnframt hafa komið til umræðu í ríkisstjórn.

16.4.3. Ráðherranefnd um efnahagsmál

Í tíð fyrri ríkisstjórnar var fyrsta skjalið sem tengist Covid-19 faraldrinum hafa verið tekið fyrir á 48. fundi ráðherranefndar um efnahagsmál, 3. mars 2020. Þá voru lögð fram tvö minnisblöð. Annars vegar um stöðu á efnahagsgreiningu og viðbrögðum vegna Covid-19, sem þá var unnið að á vegum sérstaks stýrihóps ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð við Covid-19, undir forystu ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins. Þetta skjal var einnig lagt fyrir ríkisstjórn á fundi sama dag. Hins vegar minnisblað með bráðabirgðamati á áhrifum fækkunar ferðamanna á hagstærðir. Gestur fundarins var seðlabankastjóri. Í tíð ríkisstjórnarinnar voru samtals haldnir 60 fundir í nefndinni. Ný ríkisstjórn tók til starfa 28. nóvember 2021. Í tíð hennar, fram til 24. febrúar 2022, var haldinn einn fundur í ráðherranefndinni.

Af framangreindu leiðir að á þeim tíma sem greining nefndarinnar tekur til voru haldnir 14 fundir í ráðherranefnd um efnahagsmál (talið frá 48. fundi fyrri ríkisstjórnar). Samkvæmt yfirlitum frá forsætisráðuneyti voru mál sem varða Covid-19 faraldurinn hafa verið til formlegrar umfjöllunar á átta af þessum fundum, eða á rúmlega helmingi þeirra.

Verksvið nefndarinnar er bundið við efnahagsmál og mál sem nefndin tók fyrir voru því afmörkuð við það viðfangsefni. Af gögnum verður ráðið að nefndin hafi m.a. fjallað um heildræn efnahagsleg áhrif Covid-19 faraldursins, um helstu opinberu efnahagsaðgerðirnar vegna Covid-19, stöðu atvinnugreina og gjaldeyrismarkaðar, fjármögnun ríkissjóðs og sambærilega þætti.

Flest þeirra mála sem rædd voru í ráðherranefndinni virðast jafnframt hafa komið til umræðu í ríkisstjórn.

16.4.4. Ráðherra nefnd um samræmingu mála

Í tíð fyrri ríkisstjórnar var fyrst fjallað um málefni er tengjast Covid-19 faraldrinum á 45. fundi ráðherra nefndar um samræmingu mála er varða fleiri en eitt ráðuneyti, 16. mars 2020. Gestir þess fundar voru m.a. sóttvarnalæknir, landlæknir og ráðuneytisstjóri heilbrigðisráðuneytisins. Sóttvarnalæknir gerði grein fyrir undirbúningi að tölfræðilegu spálíkani um Covid-19 smit. Ráðuneytisstjóri gerði grein fyrir stöðu mála vegna kaupa á öndunarvélum. Landlæknir gerði grein að auk öndunarvéla væri jafnframt þörf á sérhæfðu starfsfólki sem kynni á tækin. Í tíð ríkisstjórnarinnar voru samtals haldnir 124 fundir í nefndinni. Ný ríkisstjórn tók til starfa 28. nóvember 2021. Í tíð hennar, fram til 24. febrúar 2022, voru haldnir 17 fundir í ráðherra nefndinni.

Af framangreindu leiðir að á þeim tíma sem greining nefndarinnar tekur til voru haldnir 97 fundir í ráðherra nefnd um samræmingu mála (talið frá 45. fundi fyrri ríkisstjórnar). Samkvæmt yfirlitum frá forsætisráðuneyti voru mál sem varða Covid-19 faraldurinn tekin til formlegrar umfjöllunar á 64 af þessum fundum, eða tæplega á 2/3 hluta fundanna.

Af gögnum er ljóst að á fundum ráðherra nefndar um samræmingu mála hafa verið tekin upp fjölpætt viðfangsefni sem tengjast Covid-19. Á fyrri hluta árs 2020 eru þar m.a. tekin fyrir málefni sem varða vinnumarkað og framkvæmd ferðatakmarkana, þar á meðal sóttkví ferðamanna, sýnatökur og landamæraeftirlit.

Í lok júlí 2020, eftir að slakað hafði verið nokkuð á samkomutakmörkunum innanlands vikunnar á undan, þurfti aftur að herða sóttvarnartakmarkanir. Um mánaðamótin júlí/ágúst voru samkomutakmarkanir færðar niður í 100 manns og á landamærum var afnumin heimild ferðamanna til að velja 14 daga sóttkví í stað þess að velja skimun.

Á næstu vikum á eftir tók forsætisráðuneytið upp nýtt verklag við samhæfingu mála innan Stjórnarráðsins, m.a. með vísan til þess að engin merki væru um að faraldurinn væri í rénun, sbr. orðalag í minnisblaði forsætisráðherra til ríkisstjórnar 13. október 2020. Þáttur í þeim viðbrögðum sem lýst er í þessu minnisblaði var stofnun svokallaðs Covid-teymis innan ráðuneytisins. Annar þáttur var að auka hlutverk ráðherra nefndar um samhæfingu mála. Í minnisblaðinu 13. október sagði m.a.:



„Ráðherra nefnd um samhæfingu mála fær aukið hlutverk

Frá árinu 2015 hefur verið starfandi sérstök ráðherra nefnd um samræmingu mála er varða fleiri en eitt ráðuneyti. Hlutverk ráðherra nefndar um samræmingu mála er að samhæfa stefnu og aðgerðir í málum þar sem málefnasvið og ábyrgð ráðherra skarast og tryggja vandaðan undirbúning mála og upplýsingaflæði á milli ráðherra.

Lagt er til að veigameiri ákvarðanir tengdar sóttvörnum og öðrum stjórnvaldsákvörðunum og almennum stjórnvaldsfyrirmælum, aðrar en þær sem falla undir verkvið ráðherra nefndar um ríkisfjármál, verði teknar fyrir í ráðherra nefnd um samræmingu mála áður en mál eru lögð

fyrir ríkisstjórn. Nefndin hefur þegar verið virkjuð, bæði til að ræða framkvæmd landamæraskimana og sömuleiðis hefur hún fundað með þríeykinu ítrekað til að ræða stöðu faraldursins. Gert er ráð fyrir að héðan í frá, í umfjöllun um Covid tengd mál sitji formenn ríkisstjórnarflokkanna í ráðherranefndinni og aðrir ráðherrar jafnframt ef mál er varða þeirra ráðuneyti eru til meðferðar. Jafnframt sitji þeir embættismenn sem málið helst varðar fundi nefndarinnar samkvæmt nánari ákvörðun viðkomandi ráðherra í hverju tilviki.“

Frá og með hausti 2020 fjallaði ráðherranefndin um minnisblöð og tillögur sóttvarnalæknis um opinberar sóttvarnaráðstafanir, nefndin ræddi sérstaklega um fyrirkomulag sóttvarna á landamærum, bólusetningar og bólusetningarvottorð, lagastoð aðgerða, s.s. vegna dómsmála er varða sóttvarnahús og almennt um stöðu faraldursins varðandi fjölda sýktra o.s.frv. Í ágúst 2021 hélt nefndin t.d. fundaröð með ýmsum sérfræðingum úr heilbrigðiskerfinu, háskólum, menntakerfinu og lögreglu, og hagsmunaaðilum, s.s. frá samtökum launþega og atvinnurekenda og sveitarfélögunum. Sambærilegir fundir með hagsmunaaðilum voru aftur haldnir af nefndinni í janúar 2022.

Flest þeirra mála sem rædd voru í ráðherranefndinni virðast jafnframt hafa komið til umræðu í ríkisstjórn.

16.4.5. Ráðherranefnd um jafnréttismál

Í tíð fyrri ríkisstjórnar var fyrsta skjalið sem tengist Covid-19 faraldrinum hafa verið tekið fyrir á 18. fundi ráðherranefndar um jafnréttismál, 5. maí 2020. Þá var lagt fyrir nefndina minnisblað, fyrir hönd utanríkisráðherra, um viðbrögð Íslands við kynjuðum áhrifum Covid-19 á alþjóðavísu. Á 19. fundi nefndarinnar, 18. júní 2020, var lagt fyrir minnisblað um Covid-19 og kynjamat. Í tíð ríkisstjórnarinnar voru ekki haldnir fleiri fundir í þessari ráðherranefnd. Ný ríkisstjórn tók til starfa 28. nóvember 2021. Í tíð hennar, fram til 24. febrúar 2022, var ekki haldinn fundur í nefndinni.

Af framangreindu leiðir að á þeim tíma sem greining nefndarinnar tekur til voru haldnir tveir fundir í ráðherranefnd um jafnréttismál. Samkvæmt yfirlitum frá forsætisráðuneyti voru mál sem varða Covid-19 faraldurinn til formlegrar umfjöllunar á þeim báðum.

Vegna þess að fundir þessarar nefndar eru aðeins tveir á því tímabili sem greining nefndarinnar tekur til er rétt að geta þess að í minnisblöðum og greiningum sem lagðar voru fyrir ríkisstjórn í faraldrinum er á nokkrum stöðum vikið að greiningu Covid-19 og áhrifum út frá stöðu kynja. Stundum virðist þetta mat hafa verið þáttur í minnisblöðum og upplýsingum sem fóru fyrir ráðherranefnd um samræmingu mála og stundum þáttur í minnisblöðum og upplýsingum sem fóru beint fyrir ríkisstjórn. Ekki virðist hafa verið tilefni til að leggja þessi mál sérstaklega fyrir ráðherranefnd um jafnréttismál. Er það í samræmi við að mat á áhrifum aðgerða og atburða á kyn og stöðu kynja hljóti í sem flestum tilvikum að vera þáttur í verkefnum stjórnvalda en ekki sérverkefni. Þá verður að hafa í huga að slíkar greiningar kalla ekki í nærri öllum tilvikum á samhæfingu milli ráðuneyta.

16.5. Yfirlit yfir helstu stýri-, aðgerða- og undirbúningshópa sem kynntir voru í ríkisstjórn

16.5.1. Inngangur

Í Covid-19 faraldrinum hafa starfað ýmsir stýri-, aðgerða- og undirbúningshópar á vegum stjórnvalda, og margir þeirra hafa komið til umfjöllunar í ríkisstjórn eða haft það hlutverk að undirbúa ákvarðanir eða umræðu í ríkisstjórn. Hér verður leitast við að lýsa helstu hópunum sem unnu þvert á ráðuneyti. Mikilvægt er að taka fram að lýsingin á starfshópum er ekki tæmandi.

Yfirferðin hefur tvíþættan tilgang. Annars vegar er með henni lýst hluta af viðfangsefnum og umfjöllun ríkisstjórnar. Hins vegar varpar hún ljósi á mikilvægan þátt í samhæfingu stjórnvalda í faraldrinum.

Almennt var um að ræða starfshópa sem stjórnvöld skipuðu eigin starfsmenn í til þess að undirbúa tiltekna ráðstafanir og samhæfa aðgerðir. Hóparnir voru því almennt ekki sérstaklega launaðir.

16.5.2. Stýrihópur um landsáætlun heimsfaraldurs

Áður en vikið er að hópum sem komu til umfjöllunar í ríkisstjórn þarf að geta þess, samhengis vegna, að í byrjun faraldurs var settur á fót stýrihópur ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknis sem starfaði á grunni viðbragðsáætlunar heimsfaraldurs, sbr. fyrri umfjöllun í kafla 13.2. Tilvist þessa stýrihóps byggist ekki á samþykkt ríkisstjórnar eða ákvörðun ráðuneyta heldur virðist frumkvæði að honum hafa komið frá almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalækni sem þáttur í framkvæmd viðbragðsáætlunarinnar. Störf þessa starfshóps komu, að því er virðist, heldur ekki til sérstakrar umfjöllunar í gögnum sem lögð voru fyrir ríkisstjórn.

Eins og lýst er nánar í kafla 13.2. fundaði umræddur stýrihópur ört í faraldrinum, stundum daglega, og var mjög mikilvægur um samhæfingu aðgerða og miðlun upplýsinga milli sam- hæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna og viðeigandi ráðuneyta.

16.5.3. Stýrihópur ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð við Covid-19

Á fundi ríkisstjórnar 28. febrúar 2020 lagði forsætisráðherra til við ríkisstjórn að settur yrði á fót sérstakur stýrihópur ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð við Covid-19, undir forystu ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins. Skipun þessa stýrihóps er í samræmi við hlutverk ríkisstjórnar samkvæmt gildandi landsáætlun vegna heimsfaraldurs.¹²³

¹²³ Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir: [Heimsfaraldur – landsáætlun](#) (2020), bls. 15.

Sama dag var fyrsta Covid-19 smitið greint á Íslandi og færði ríkislögreglustjóri þá almannavarnastig af óvissustigi yfir á hættustig.

Stýrihópurinn skyldi skipaður ráðuneytisstjórum forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og utanríkisráðuneytis. Þessi tillaga var samþykkt á ríkisstjórnarfundinum með þeirri breytingu að einnig skyldu eiga sæti í hópnum ráðuneytisstjórar félagsmálaráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Á fundi ríkisstjórnar 3. mars 2020 lagði forsætisráðherra fram minnisblað um störf stýrihópsins. Þar kemur fram að ákveðið hefði verið að útvíkka hópinn og væri hann skipaður öllum ráðuneytisstjórum.

Í minnisblaðinu 28. febrúar kom fram að stýrihópurinn gæti boðið fulltrúum annarra stofnana og ráðuneyta á fundi. Hópnum var ætlað að vinna sviðsmyndir um mögulega þróun faraldursins, fylgjast með þróun í öðrum löndum, skipa undirhóp eða hópa til að gera samfélagslegar eða efnahagslegar úttektir og undirbúa viðbrögð við því ef „verulegar raskanir verða á starfsemi fyrirtækja og stofnana í landinu um lengri tíma, ef ferðabjónustan bíður verulega hnekkis, ef matvæli og olía verða af skornum skammti og ef hnökur verða á greiðslumiðlun“. Þá var hópnum ætlað að útbúa lista yfir kerfislega mikilvæg fyrirtæki og stofnanir og móta áætlun til að tryggja starfsemi þeirra.

16.5.4. Undirhópur stýrihóps ráðuneytisstjóra, um hagræna greiningu – Hagræni hópurinn

Í minnisblaði sem forsætisráðherra lagði fyrir fund ríkisstjórnar 3. mars 2020 um störf stýrihóps ráðuneytisstjóra kemur fram að settur hafi verið á fót undirhópur fjármála- og efnahagsráðuneytis, forsætisráðuneytis og atvinnu- og nýsköpunarráðuneytis, undir stjórn þess fyrst nefnda. Í minnisblaði forsætisráðherra 3. apríl, sem lagt var fyrir ríkisstjórn sama dag, kemur fram að í þessum hópi starfi einnig fulltrúi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis.

Í minnisblaðinu 3. mars kemur fram að hópnum sé ætlað að gera hagræna greiningu á áhrifum Covid-19. Vísað er til þess að ráðast þurfi í heilðræna greiningu en ráðuneytin séu þó sammála um að beina fyrst sjónum að ferðabjónustunni. Hópnum sé ætlað að vinna að greiningu sinni í samráði við Seðlabanka Íslands.

16.5.5. Viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa

Í minnisblaði félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra 27. mars 2020, sem lagt var fyrir fund ríkisstjórnar sama dag, kemur fram að ráðherrarnir hafi ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga sett á fót viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa í samvinnu við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Í minnisblaði frá sömu ráðherrum sem lagt var fyrir fund ríkisstjórnar 3. apríl 2020 kemur fram að teyminu hafi verið komið á fót 17. mars.

Í minnisblaðinu 27. mars kemur fram að viðbragðsteymið sé skipað fulltrúum áður nefndra aðila ásamt fulltrúa félagsmálastjóra og fræðslustjóra sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar og Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar. Teymið hafi það hlutverk að safna og miðla upplýsingum, meta stöðu sem upp getur komið og eftir atvikum að bregðast við, s.s. ef upp kemur sú staða að ekki sé mögulegt að veita lágmarksþjónustu til tiltekinna hópa eða einstaklinga. Teymið fundi vikulega og þá sé tekið á móti ábendingum og fyrirspurnum sem varða velferðarþjónustu á sérstakt netfang (vidbragd@frn.is).

16.5.6. Samhæfingarhópur um mennta- og atvinnuúrræði námsmanna

Í minnisblaði félags- og barnamálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra, dags. 31. mars 2020 og lagt fyrir ríkisstjórn sama dag, kemur fram að ráðherrarnir hafi ákveðið að stofna samhæfingarhóp sem eigi að skoða stöðu námsmanna, atvinnu- og menntaúrræði, við þær breyttu aðstæður sem orðnar séu í íslensku samfélagi.

Í minnisblaðinu kemur fram að verkefni hópsins séu að:



„Skilgreina þær atvinnugreinar sem verst verða úti og hvernig megi mæta því með fjölbreyttu og viðeigandi námi og þjálfun.

Kortleggja námsframboð og námsþjónustu sem nú er í boði innan framhaldsskóla, háskóla og framhaldsfræðslu, og hvernig þau nýtast til að mæta breyttum aðstæðum og hvernig megi auka aðgengi og kynningu og ráðgjöf um nám og störf.

Leggja mat á hvar sérstakra námsaðgerða er þörf m.t.t. aldurs, uppruna, búsetu og efnahags. Skoða hvernig megi tryggja og útfæra réttarstöðu einstaklinga s.s. til atvinnuleysisbóta samhliða námi og töku námslána, þar sem horft er til jafnræðissjónarmiða.

Meta stöðu námsmanna með tilliti til sumarstarfa.“

Í minnisblaðinu kemur fram að áhersla sé lögð á víðtækt samráð og muni stjórnvöld kalla eftir tilnefningum frá Vinnumálastofnun, Alþýðusambandi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, fjármálaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Bandalagi háskólamanna, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja auk fulltrúa framhaldsfræðslu, skólameistara framhaldsskóla og rektora háskóla, Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, Leikn og Landssamtökum íslenskra stúdenta.¹²⁴

16.5.7. Undirhópur stýrihóps ráðuneytisstjóra, um félagsleg áhrif Covid-19 – Félagslegi hópurinn

Í minnisblaði forsætisráðherra, dags. 3. apríl 2020, sem lagt var fyrir ríkisstjórn sama dag, kemur fram að ákveðið hafi verið að stofna undirhóp forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis,

¹²⁴ Stjornarradid.is: „[Samhæfingarhópur um atvinnu- og menntaúrræði](#)“, sótt 31. ágúst 2022.

félagsmálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis; félagslega hópinn!

Í minnisblaðinu er því lýst að stýrihópi ráðuneytisstjóra hafi borist fjölmörg erindi frá hópum og einstaklingum sem standi frammi fyrir flóknum félagslegum áskorunum vegna faraldursins, þ.m.t. vaxandi atvinnuleysi og hruni í ákveðnum atvinnugreinum, öðrum tekjubresti sem tengist faraldrinum, félagslegri einangrun og slíkum þáttum. Til að hafa skýran ramma um farveg slíkra erinda hafi verið ákveðið að stofna þennan undirhóp.

Í minnisblaðinu kemur fram að hópurinn starfi undir forystu forsætisráðuneytisins og hafi eftirfarandi hlutverk:



„Að kortleggja frekar þá hópa sem talið er að þurfi aðstoð vegna samfélagslegra afleiðinga Covid-19 eins og háa atvinnuleysis, samgöngutakmarkana, hruns atvinnugreina innan lands og utan og slíkra þátta.

Fara markvisst yfir erindi sem stýrihópi hafa borist vegna slíkra mála og vinna úr þeim. Ef tilefni telst til, gera tillögur um úrræði til úrbóta.“

Í minnisblaðinu kemur fram að hópurinn skuli skila tillögum eigi síðar en 14. apríl og þær svo koma til skoðunar í hagræna hópnum. Samráð skuli haft við framlínufólk í velferðarþjónustu sveitarfélaga.

16.5.8. Verkefnahópur ríkislögreglustjóra um útfærslu á ferðatakmarkunum

Að beiðni sóttvarnalæknis skipaði ríkislögreglustjóri þann 8. apríl 2020 sérstakan verkefnahóp í þeim tilgangi að finna leiðir til að koma í veg fyrir að Covid-19 sjúkdómurinn bærist hingað til lands með ferðamönnum. Auk fulltrúa ríkislögreglustjóra áttu sæti í honum fulltrúar heilbrigðisráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins, Samgöngustofu, lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Útlendingastofnunar, lögreglunnar á Suðurnesjum, Skattsins og Isavia ohf. Tilefni þess að hópurinn var settur á fót voru ýmis álitaefni sem tengdust skipulagi sóttvarna á landamærum.

Í upphafi og aðdraganda Covid-19 faraldursins hafði sóttvarnalæknir gefið út aðvaranir um ferðalög til útlanda vegna smithættu af Covid-19. Þá hafði hann, samkvæmt tilkynningum á vef landlæknis, kveðið á um sóttkví og einangrun ferðamanna í afmörkuðum tilvikum. Aukning í fjölda smita gaf hins vegar, að mati yfirvalda, tilefni til þess að opinberum sóttvarnaráðstöfunum yrði komið í almennara og fastara horf með útgáfu almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Ráðherra gaf út reglur nr. 259/2020 um sóttkví og einangrun vegna Covid-19 þann 26. mars 2020. Þær voru birtar í B-deild Stjórnartíðinda sama dag, öðluðust þegar gildi og voru því bindandi frá og með 27. mars 2020.

Hinar nýju reglur mæltu í grófum dráttum fyrir um þrjár aðalráðstafanir. Í fyrsta lagi að einstaklingum sem komu til Íslands frá löndum sem skilgreind voru sem hááhættusvæði af sóttvarnalækni, og voru búsettir hér á landi eða með íslenskan ríkisborgararétt, væri skylt að sæta sóttkví í 14 daga frá komu til landsins. Í öðru lagi að þeir sem hefðu umgengist smitaðan einstakling skyldu sæta sóttkví í 14 daga þaðan í frá. Í þriðja lagi að einstaklingar sem hefðu staðfesta sýkingu eða ætla mætti að kynnu að vera smitaðir og þyrftu ekki sjúkrahúsdvöl skyldu vera í einangrun í heimahúsi eða á stað sem almannavarnir og heilsugæsla á hverjum stað tilgreindu. Þessar takmarkanir höfðu áður verið framkvæmdar af hálfu sóttvarnalæknis, en þó án þess að fyrst væri gefin út reglugerð eða önnur almenn stjórnvaldsfyrirmæli.

Ferðatakmarkanir voru allan faraldurinn meðal veigamestu opinberu sóttvarnaráðstafananna, en einnig er ljóst af gögnum að ferðatakmarkanir og útfærsla sóttvarnaráðstafana á landamærum kölluðu á mikla vinnu, undirbúning og samhæfingu innan stjórnkerfisins.

Í minnisblaði um vinnu og niðurstöðu verkefnahópsins, dags. 20. apríl og undirritað af ríkis-lögreglustjóra, kemur fram sú hugmynd (tillaga) að skylda til að sæta sóttkví við komuna til landsins verði vikkuð og verði öllum sem koma til landsins og dvalið hafi á svonefndum áhættusvæðum samkvæmt skilgreiningu sóttvarnalæknis skylt að sæta sóttkví í 14 daga. Í því fólst sú breyting að sóttkví skyldi ekki aðeins taka til þeirra sem bjuggu hér á landi heldur einnig til almennra ferðamanna. Á þeim tíma sem minnisblaðið var ritað var allur heimurinn skilgreindur sem áhættusvæði.

Þessari vinnu og mögulegri niðurstöðu hafði yfirlöggluþjónn almannavarnadeildar ríkis-lögreglustjóra þegar lýst á fundi í ráðherranefnd um samræmingu mála þann 17. apríl 2020.

Í minnisblaði sóttvarnalæknis til heilbrigðisráðherra, dags. 19. apríl 2020 [dagsetningin er væntanlega ritvilla og á að vera 20. eða 21. apríl], kemur fram að nú hafi tekist að mestu að ráða niðurlögum faraldursins hér á landi. Eitt mikilvægasta tækið til að viðhalda þessu ástandi og koma í veg fyrir víðtækan faraldur hér á landi sé að tryggja að smit berist ekki hingað erlendis frá. Leggi sóttvarnalæknir því til að reglur verði settar sem fyrst í samræmi við tillögur verkefnahópsins.

Í sameiginlegu minnisblaði heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra, dags. 21. apríl 2020 og lagt fyrir ríkisstjórn sama dag, kemur fram að heilbrigðisráðherra hafi ákveðið að fallast á þessa tillögu. Nýjar reglur voru gefnar út í B-deild Stjórnartíðinda 21. apríl (reglur nr. 362/2020) og öðluðust gildi þegar daginn eftir.

16.5.9. Stýrihópur ráðuneytisstjóra um afléttingu ferðatakmarkana – landamærahópurinn

Í kjölfar fundar ríkisstjórnar 21. apríl 2020 var settur á fót svonefndur stýrihópur ráðuneytisstjóra um afléttingu ferðatakmarkana. Í honum sátu ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og utanríkisráðuneytis, undir forystu þess fyrstnefnda.

Aðdragandinn og tilefni þess að stýrihópurinn var settur á fót virðist í einfölduðu máli vera sá að við blasti flókið verkefni þar sem gat reynt á flóknar útfærslur og umtalsverða hagsmuni, t.d. m.t.t. þeirra einstaklinga sem vildu koma til Íslands, ferðaþjónustunnar eða flugrekenda.

Reglur nr. 362/2020 sem voru birtar í B-deild Stjórnartíðinda 21. apríl eins og fyrr segir höfðu afmarkaðan gildistíma, til 15. maí. Í sameiginlegu minnisblaði heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra til ríkisstjórnar 21. apríl 2020, þar sem ráðherrarnir upplýstu um þessa reglu-breytingu og mikil áhrif hennar á landamæraeftirlit, kom einnig fram sú tillaga þeirra að „þegar í stað hefjist vinna til að undirbúa ráðstafanir eftir 15. maí, leidd af forsætisráðuneytinu með fulltrúum heilbrigðis-, atvinnuvega- og nýsköpunar-, dósmála-, samgöngu- og sveitarstjórnar- og utanríkisráðuneytis“.

Skilabréf stýrihópsins ásamt fylgiskjölum, dags. 11. maí 2020, var lagt fyrir ríkisstjórn þann 12. maí.¹²⁵ Meðal helstu tillagna stýrihópsins var að stefnt skyldi að því að frá 15. júní 2020 gætu ferðamenn átt val um að í stað þess að fara í tveggja vikna sóttkví færu þeir í skimun á Keflavíkurlugvelli eða framvísuðu vottorði sem sóttvarnalæknir mæti jafngilt. Sú tillaga kom í meginatriðum til framkvæmdar með gildistöku reglugerðar nr. 580/2020, um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna Covid-19, þótt á því kerfi yrði svo hert aftur um mánuði síðar, eins og nánar er rakið í kafla 19.

Stýrihópurinn kom einnig við sögu í aðgerðum og samhæfingu síðar, en t.d. er í minnisblaði forsætisráðherra um skimun á landamærum, dags. 6. ágúst 2020, sem lagt var fyrir ríkisstjórn á fundi 7. ágúst, að finna tillögur sem undirbúnar voru í umræddum stýrihópi ráðuneytisstjóra um afléttingu ferðatakmarkana. Þá er í minnisblaði forsætisráðherra 26. september sem lagt var fyrir ríkisstjórn sama dag lýst fundi stýrihópsins um „fyrirkomulag takmarkana á landamærum og framhald þeirra ráðstafana sem falla úr gildi 6. október“.

16.5.10. Verkefnisstjórn um ferðatakmarkanir vegna Covid-19

Í sameiginlegu minnisblaði heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra, dags. 15. maí 2020 sem lagt var fyrir ríkisstjórn sama dag, er lagt til að skipuð verði sérstök verkefnisstjórn sem undirbúi sýnatöku og greiningu sýna m.t.t. Covid-19 við komu farþega til Íslands. Tillagan var samþykkt. Ráðherra skipaði í nefndina sama dag.

Formaður verkefnisstjórnarinnar var hjúkrunarfræðingur og verkefnastjóri á Landspítala. Aðrir í verkefnisstjórn voru fulltrúar frá sóttvarnalækni, ríkislögreglustjóra, Isavia ohf., veirufræðideild Landspítala og lögreglustjóranum á Suðurnesjum. Verkefnisstjórnin skilaði tillögum um mögulega framkvæmd verkefnisins 25. maí. Heilbrigðisráðherra lagði skýrsluna fyrir ríkisstjórn 26. sama mánaðar.

¹²⁵ Stýrihópur um afnám ferðatakmarkana: [Skilabréf stýrihóps um afnám ferðatakmarkana](#), 11. maí 2020.

16.5.11. Verkefnahópur um stafræna ferðagjöf

Þann 22. maí 2020 var útbýtt á Alþingi frumvarpi til laga um ferðagjöf. Frumvarpið varð að lögum nr. 54/2020 sem tóku gildi 23. júní sama ár. Ferðagjöf var stafræn 5.000 kr. inneign sem einstaklingar með íslenska kennitölu gátu nýtt hjá fyrirtækjum í ferðaþjónustu sem fullnægðu skilyrðum 1. gr. laganna.

Í minnisblaði ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, dags. 8. maí 2020 og lagt fyrir ríkisstjórn sama dag, er gerð grein fyrir útfærslu hugmyndarinnar um ferðagjöf. Í minnisblaðinu kemur fram að undirbúningur verkefnisins hafi verið á hendi verkefnahóps með aðkomu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, fjármálaráðuneytis (þ. á m. verkefnastofu um Stafrænt Ísland), Ferðamálastofu og Samtaka ferðaþjónustunnar.

16.5.12. Teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála

Í sameiginlegu minnisblaði félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, dags. 19. maí 2020 og lagt fyrir ríkisstjórn sama dag, kemur fram að ákveðið hafi verið að í stað viðbragðsteymis um þjónustu við viðkvæma hópa vegna Covid-19 komi teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar Covid-19.

Í minnisblaðinu kemur fram að um sambærilegt hlutverk sé að ræða og áður hafi verið hjá viðbragðsteyminu en málefnasviðið verði þó nokkru víðara. Að verkefnum þessa teymis er sérstaklega vikið í IV. hluta skýrslunnar, í umfjöllun um samfélagsleg áhrif Covid-19 faraldursins.

16.5.13. Samhæfingarteymi um ferðatakmarkanir vegna Covid-19

Á fundi ríkisstjórnar 26. maí 2020 lagði heilbrigðisráðherra til að samhæfingarteymi undir forystu forsætisráðuneytis myndi fylgja úr hlaði tillögum verkefnisstjórnar um ferðatakmarkanir vegna Covid-19. Í minnisblaði forsætisráðherra, dags. 2. júní 2020 og lagt fyrir ríkisstjórn sama dag, segir m.a. svo:



„Undirbúningur afléttingar ferðatakmarkana hefur staðið samfleytt frá því að settur var á laggirnar stýrihópur ráðuneytisstjóra 21. apríl sl. Í tillögum hans frá 11. maí var lagt til að breytingar tækju gildi eigi síðar en 15. júní. Verkefnisstjórn skipuð af heilbrigðisráðherra lagði því næst mat á hvernig hægt yrði að koma við þeirri sýnatöku á Keflavíkurflugvelli sem var þungamiðja í tillögum stýrihópsins. Þegar niðurstöður verkefnisstjórnar voru kynntar í ríkisstjórn 26. maí var ákveðið að forsætisráðherra tæki við því verkefni að samhæfa undirbúning verkefnis í ljósi eðlis og umfangs þess.

Lögum samkvæmt ber sóttvarnalæknir hjá embætti landlæknis meginábyrgð á framkvæmd sóttvarnaráðstafana undir yfirstjórn heilbrigðisráðherra. Heilbrigðisráðherra mun taka afstöðu til tillagna sóttvarnalæknis um næstu skref, sbr. minnisblað heilbrigðisráðherra sem einnig er lagt fyrir ríkisstjórn í dag. Eins og sóttvarnalæknir bendir á er skimun á Keflavíkurflugvelli fyrst og fremst sóttvarnaráðstöfun og því eðlilegt að hún sé fyrst og fremst á forræði hans undir yfirstjórn heilbrigðisráðherra.

Vegna skörunar við málefnasvið dómismálaráðherra sem fer með landamæraeftirlit og tengingar við málefnasvið ýmissa annarra ráðuneyta og þess hve margir ólíkir aðilar þurfa að koma að framkvæmd þess hefur forsætisráðherra ákveðið að skipa samhæfingarteymi sem aðstoði sóttvarnalækni við undirbúning og framkvæmd verkefnisins.“

Þegar teymið var formlega skipað þann 9. júní 2020 var því gefið heitið Samhæfingarteymi um sýnatöku fyrir Covid-19 á landamærum. Með formennsku í teyminu fór skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu sem flutti jafnframt starfsstöð sína að Katrínartúni 2 í Reykjavík, þar sem embætti Landlæknis er til húsa, ásamt því sem á þeim tíma var þar miðstöð sóttvarna vegna Covid-19. Í teyminu áttu sæti fulltrúar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, sóttvarnalækni, ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, Isavia, sýkla- og veirufræðideild Landspítala og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins.

Af gögnum sem nefndin hefur aflað við greiningu á viðbrögðum stjórnvalda við Covid-19 verður ráðið að samhæfingarteymið hafi gegnt ýmsum mikilvægum hlutverkum við úrlausn viðfangsefna sem upp komu við framkvæmd skimana, greininga á sýnum og sóttvarna á landamærum, þar sem m.a. reyndi á samstarf við Landspítala, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðis, Íslenska erfðagreiningu, Isavia og upplýsingatækni við Landlæknis. Teymið vann að samræmi í framkvæmd á mismunandi landamærastöðvum og tók þátt í þróun reglna um sýnatöku, gjaldtöku, vottorð og skoðun þeirra í samstarfi við heilbrigðisráðuneyti. Þá var framkvæmd sem tengdist sóttvarnahúsum og undanþágur sem því tengdust einnig viðfangsefni teymisins.

Samhliða samhæfingarteyminu starfaði áfram *stýrihópur ráðuneytisstjóra um afléttingu ferðatakmarkana – landamærahópurinn* eins og sjá má af lýsingu á þeim hópi hér að framan.

Í minnisblaði forsætisráðherra til ríkisstjórnar 19. mars 2021 kemur fram að ákveðið hafi verið að „endurskipa samhæfingarteymi um sýnatöku fyrir Covid-19 á landamærum sem starfaði við undirbúning fyrir komu ferðamanna 15. júní í fyrra. Teymið mun hafa það hlutverk að aðstoða framkvæmdaraðila við undirbúning og framkvæmd á nýju fyrirkomulagi sem ríkisstjórnin samþykkti 15. janúar sl. og ráðgert er að komi til framkvæmda 1. maí nk.“

16.5.14. Vinnuhópur um framkvæmd Covid-19 bólusetningar

Vinnuhópurinn var skipaður af heilbrigðisráðherra 22. september 2021. Samkvæmt ákvörðun ráðherra var hlutverk hans að skipuleggja bólusetningu gegn Covid-19 árin 2021-2023. Í því fælist m.a. að panta og móttaka bóluefni og sprautur/nálar, skipuleggja dreifingu bóluefnis og

halda yfirlit yfir birgðastöðu bóluafnis í landinu. Einnig að skoða og útfæra útvistun heilsugæslunnar á bólusetningum til annarra aðila, s.s. apóteka og lyfjafræðinga.

Í minnisblaði heilbrigðisráðherra til ríkisstjórnar 13. nóvember 2020 með yfirskriftina „Bóluefni gegn Covid-19“ kemur fram að vinnuhópurinn hafi tekið til starfa í byrjun september og hafi sinnt undirbúningi og framkvæmd á kaupum á bóluefni gegn Covid-19 sjúkdómnum.

16.5.15. Viðbragðsteymi forsætisráðuneytisins vegna Covid-19; Covid-teymið

Í minnisblaði forsætisráðherra til ríkisstjórnar, dags. 13. október 2020, og lagt fyrir ríkisstjórn sama dag, kemur fram að ráðuneytið hafi ákveðið að setja á fót sérstakt viðbragðsteymi ráðuneytisins vegna Covid-19 sem hafi þrjú meginverkefni:

1. **Stefnumótun:** Ráðgjöf til ríkisstjórnar um stefnumótun og samhæfingu stefnumótunar þvert á stjórnkerfið.
2. **Yfirsýn:** Fylgist með aðgerðum stjórnvalda, tengir saman, stuðlar að samvinnu og samráði milli hlutaðeigandi ráðuneyta við undirbúning mála sem leggja þarf fyrir ríkisstjórn, ráðherra-nefnd um samræmingu mála og ráðuneytisstjórahóp og varða viðbrögð við heimsfaraldrinum.
3. **Upplýsingamiðlun:** Samhæfir upplýsingamiðlun þvert á stjórnkerfið.

Í minnisblaðinu kemur fram að teymið verði skipað sex starfsmönnum ráðuneytisins en auk þess verði tilnefndir tengiliðir við ráðuneyti og einstakar aðgerðir.

Í minnisblaðinu kemur fram að innan Stjórnarráðsins séu þegar starfandi ýmsir hópar sem hafi hlutverki að gegna þvert á ráðuneyti vegna heimsfaraldursins, s.s. hagrænn hópur undir forystu fjármála- og efnahagsráðuneytis, viðbragðsteymi undir forystu félagsmálaráðuneytis og stýrihópur ráðuneytisstjóra um fyrirkomulag á landamærum. Þá séu einstök ráðuneyti með ýmis verkefni sem varði faraldurinn. Í minnisblaðinu segir síðan: „Hugmyndin með viðbragðsteymi forsætisráðuneytisins sé að á einum stað sé yfirsýn yfir allar aðgerðir stjórnvalda, tengingar séu við aðgerðir ráðuneyta og þannig gefist kostur á að samhæfa þær betur.“

Í minnisblaði forsætisráðherra til ríkisstjórnar 16. október með yfirskriftinni „Ráðstafanir vegna Covid-19“ kemur fram að ráðherrann muni á grunni vinnu og upplýsingaöflunar teymisins leggja reglulega fram minnisblöð til ríkisstjórnar undir þeirri yfirskrift.

16.5.16. Covid-19 tengiliðanet Stjórnarráðsins til undirbúnings ráðherranefndarfunda

Í minnisblaði forsætisráðherra til ríkisstjórnar, 6. nóvember 2020, kemur fram að ráðuneytin hafi tilnefnt fulltrúa í undirbúningshóp ráðherranefndarfunda sem muni taka þátt í undirbúningi fyrir fundi ráðherranefndar um samræmingu mála um Covid-tengd málefni. Hópurinn muni starfa náíð með Covid-teymi forsætisráðuneytisins í að miðla og dreifa upplýsingum um Covid-ráðstafanir innan Stjórnarráðsins.

Í minnisblaðinu kemur fram að ekki sé gert ráð fyrir að skipa hópinn með formlegum hætti og hann kunni að taka breytingum eftir úrlausnarefnum hverju sinni.

16.5.17. Greiningarhópur ráðuneytisstjóra og sérfræðinga um stöðu ferðapjónustufyrirtækja

Í sameiginlegu minnisblaði forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra frá 30. október 2020, lagt fyrir ríkisstjórn sama dag, kemur fram að vikurnar þar á undan hafi hópur ráðuneytisstjóra og sérfræðinga unnið að greiningu á rekstrarstöðu ferðapjónustufyrirtækja í því skyni að leggja mat á frekari stuðningsaðgerðir. Í minnisblaðinu er gerð grein fyrir tillögum sem eru afrakstur greiningarinnar.

16.5.18. Stýrihópur sem vaktar óbein áhrif Covid-19 á lýðheilsu

Í minnisblaði heilbrigðisráðherra til ríkisstjórnar, 30. október 2020, með yfirskriftina „Farsóttarþreyta vegna Covid-19“ kemur fram að heilbrigðisráðherra hafi ákveðið að tillögu landlæknis að skipa stýrihóp sem falið verði að vakta óbein áhrif Covid-19 á lýðheilsu.

Samkvæmt gögnum frá heilbrigðisráðuneytinu var hópurinn skipaður 8. febrúar 2021 undir forystu landlæknis. Í lýsingu á hlutverki stýrihópsins segir svo:



„Stýrihópurinn er skipaður til tólf mánaða og er ætlað að skila stöðuskýrslu til heilbrigðisráðherra ársfjórðungslega eða oftari ef þörf krefur svo hægt sé að bregðast við ef ástand versnar. Í hópnum eiga sæti fulltrúar frá heilbrigðisráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, Þróunarmiðstöð Íslenskrar heilsugæslu, ríkislögreglustjóra og embætti landlæknis. Jafnframt er gert ráð fyrir að stýrihópurinn geti kallað til ráðgjafa eftir þörfum.“

Greining óbeinna áhrifa COVID-19 á lýðheilsu Íslendinga er mikilvæg til þess að hægt sé að mæla áhrif aðgerða sem ætlaðar eru til þess að efla lýðheilsu og draga úr neikvæðum afleiðingum COVID-19. Ef ekki eru mæld áhrif COVID-19 á lýðheilsu Íslendinga er hætt við að aðgerðir sem ætlaðar eru til þess að efla lýðheilsu og draga úr áhrifum farsóttarþreytu verði ómarkvissar og skili ekki tilætluðum árangri. Lýðheilsa Íslendinga gæti þannig versnað þrátt fyrir aðgerðir stjórnvalda.

Okkur skortir frekari innsýn í óbein áhrif faraldursins er varðar t.d. afleiðingar ofbeldis, umfang atvinnuleysis og tekjumissis, áhrif mótvægisáðgerða og ýmis heilsuhagfræðileg áhrif. Rannsóknir um allan heim hafa sýnt að merkjanlegur munur er á heilsu og vellíðan milli þjóðfélags hópa sem skilgreindir eru t.d. út frá kyni, menntun, tekjum og búsetu. Nýjar rannsóknir sýna að faraldurinn af völdum COVID-19 getur aukið ójöfnuð í heilsu, bæði til lengri og skemmri tíma.“

Stöðuskýrsla hópsins var lögð fram 7. september 2021.¹²⁶

16.5.19. Stýrihópur sem vaktar óbein áhrif Covid-19 á geðheilsu

Í minnisblaði heilbrigðisráðherra til ríkisstjórnar, 30. október 2020, með yfirskriftina „Farsóttarþreyta vegna Covid-19“ kemur fram að heilbrigðisráðherra hafi ákveðið að tillögu landlæknis að skipa stýrihóp sem falið verði að vakta óbein áhrif Covid-19 á geðheilsu.

Samkvæmt gögnum frá heilbrigðisráðuneytinu var hópurinn skipaður 18. desember 2021. Í lýsingu á hlutverki starfshópsins í minnisblaðinu segir svo:



„Stýrihópurinn er skipaður til tólf mánaða og er ætlað að skila stöðuskýrslu til heilbrigðisráðherra ársfjórðungslega eða oftár ef þörf krefur svo hægt sé að bregðast við ef ástand versnar. Í hópnum eiga sæti fulltrúar frá Þróunarmiðstöð Íslenskrar heilsugæslu, Geðsviði Landspítala, Sjúkrahúsins á Akureyri, Geðhjálp og embætti landlæknis. Jafnframt er gert ráð fyrir að stýrihópurinn geti kallað til ráðgjafa eftir þörfum.

Greining óbeinna áhrifa COVID-19 á geðheilsu Íslendinga er mikilvæg til þess að hægt sé að mæla áhrif aðgerða sem ætlaðar eru til þess að efla geðheilsu og draga úr neikvæðum afleiðingum COVID-19. Ef ekki eru mæld áhrif COVID-19 á geðheilsu Íslendinga er hætt við að aðgerðir sem ætlaðar eru til þess að efla geðheilsu og draga úr áhrifum farsóttarþreytu verði ómarkvissar og skili ekki tilætluðum árangri. Geðheilsa Íslendinga gæti þannig versnað þrátt fyrir aðgerðir stjórnvalda.

Okkur skortir frekari innsýn í óbein áhrif faraldursins er varðar t.d. afleiðingar ofbeldis, umfang atvinnuleysis og tekjumissis, áhrif mótvægisáðgerða og ýmis heilsuhagfræðileg áhrif. Rannsóknir um allan heim hafa sýnt að merkjanlegur munur er á heilsu og vellíðan milli þjóðfélagshópa sem skilgreindir eru t.d. út frá kyni, menntun, tekjum og búsetu. Nýjar rannsóknir sýna að faraldurinn af völdum COVID-19 getur aukið ójöfnuð í heilsu, bæði til lengri og skemmri tíma.“

Starfshópurinn skilaði áfangaskýrslu í maí 2021.¹²⁷

16.5.20. Starfshópur til að semja drög að frumvarpi til laga um breytingu á sóttvarnalögum

Með bréfi 14. september 2020 skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp til að semja drög að frumvarpi til laga um breytingu á sóttvarnalögum nr. 19/1997, í þeim tilgangi að skýra ákvæði laganna um opinberar sóttvarnaráðstafanir á grundvelli fenginnar reynslu af heimsfaraldri. Í hópnum voru fulltrúar frá heilbrigðisráðuneyti, landlækni, dómsmálaráðuneyti, sóttvarnalækni, Landspítala, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og ríkislögreglustjóra.

¹²⁶ Stýrihópur um vöktun óbeinna áhrifa COVID-19 á lýðheilsu: [Lýðheilsumat á óbeinum áhrifum COVID-19 faraldursins á Íslandi: 1. stöðuskýrsla til heilbrigðisráðherra](#), (2021).

¹²⁷ Stýrihópur um vöktun óbeinna áhrifa COVID-19 á geðheilsu: [Fókus á börn. Fyrsta áfangaskýrsla stýrihóps sem vaktar óbein áhrif COVID-19 á geðheilsu](#) (2021).

Heilbrigðisráðherra lagði drög að frumvarpinu, ásamt skilabréfi starfshópsins, fyrir ríkisstjórnarfund 13. nóvember 2020. Frumvarpsdrögin urðu grundvöllur að lögum um breytingar á sóttvarnalögum nr. 2/2021 en þau tóku gildi fyrri hluta febrúar 2021.

16.5.21. Starfshópur um stöðu heimilanna vegna áhrifa Covid-19

Í minnisblaði félags- og barnamálaráðherra til ríkisstjórnar 4. nóvember 2020 lagði ráðherrann til að skipaður yrði starfshópur um stöðu heimilanna vegna Covid-19, með það hlutverk að leggja fyrir ráðherrann tillögur að aðgerðum fyrir heimilin sem væru til þess fallnar að draga úr efnahagslegum áhrifum faraldursins. Hópurinn skyldi líta til sjónarmiða sem fram komu á samráðsfundi ráðherrans um stöðu heimilanna 28. október og nánar var gerð grein fyrir í minnisblaðinu.

Í minnisblaði sama ráðherra til ríkisstjórnar 1. desember 2020 kemur fram að starfshópurinn muni skipa fulltrúar frá félagsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, forsætisráðuneyti, Samtökum fjármálafyrirtækja, ASÍ og umboðsmanni skuldara. Hópunum til ráðgjafar verði starfsmenn félagsmálaráðuneytis og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

16.5.22. Starfshópur um eftirfylgni efnahagsaðgerða vegna Covid-19

Starfshópur um eftirfylgni efnahagsaðgerða vegna Covid-19 var skipaður 29. júní 2020 af fjármála- og efnahagsráðherra. Í hópunum eiga sæti fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis, forsætisráðuneytis, félagsmálaráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis.¹²⁸

Starfshópurinn skilaði skýrslum 6. nóvember 2020, 8. janúar 2021 og 27. apríl 2021, sem kynntar voru í ríkisstjórn og birtar opinberlega.¹²⁹

16.5.23. Starfshópur um efnahagsleg áhrif valkosta í sóttvarnamálum

Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðherra til ríkisstjórnar, dags. 28. ágúst 2020 og lagt fyrir ríkisstjórn sama dag, kemur fram að ráðherrann hyggist skipa starfshóp sem verði til ráðgjafar um greiningar á efnahagslegum kostnaði og ábata ólíkra sóttvarnaaðgerða og þeim valkostum sem kunna að koma til álita. Hópurinn skili reglulegum greiningum og verði að störfum svo lengi sem þurfa þyki.

Starfshópurinn, sem var skipaður 28. ágúst, skilaði skýrslum 15. september 2020 og 15. janúar 2021.¹³⁰

¹²⁸ Stjornarradid.is: „[Starfshópur til að tryggja eftirfylgni efnahagsaðgerða vegna heimsfaraldurs kórónaveiru.](#)“

¹²⁹ Stjornarradid.is: „[Efnahagsleg áhrif farsóttar](#)“, síðast uppfært 1. september 2021.

¹³⁰ Sama heimild.

16.5.24. Starfshópur um Covid-greiningar

Þann 23. apríl 2021 skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp um „Covid-greiningar“. Í hópinn voru skipaðir fulltrúar heilbrigðisráðuneytisins, frá Landspítala, sóttvarnalækni, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, Sjúkrahúsinu á Akureyri og forsætisráðuneytinu.

Starfshópurinn skilaði niðurstöðum með minnisblaði til heilbrigðisráðherra, dags. 5. maí 2021. Ráðherrann kynnti niðurstöðurnar í ríkisstjórn 7. sama mánaðar.

16.5.25. Starfshópur sem falið er að skrifa drög að nýjum heildarlögum um sóttvarnir

Starfshópurinn var skipaður af heilbrigðisráðherra 18. júní 2021. Starfshópurinn skilaði drögum að nýjum sóttvarnalögum þann 1. febrúar 2022 og frumvarpið var lagt fyrir Alþingi 22. mars 2022.¹³¹

16.6. Covid-mál á ríkisstjórnarfundum

Samhengis vegna eru í eftirfarandi töflum gefin dæmi um umfjöllunarefni á ríkisstjórnarfundum. Með framsetningunni er varpað vissu ljósi á það hvaða skipulag var viðhaft á samhæfingu mála á milli ráðherra og þar með á milli ráðuneyta. Ekki kemur fram í yfirlitinu hvaða ákvarðanir ríkisstjórnin tók eða hvaða umræður fóru fram um hvert viðfangsefni.

Tafla 16.1. Dæmi um Covid-mál á ríkisstjórnarfundum í fyrstu bylgju faraldursins:

Fundur	Dags.	Málefni
183. fundur	24.1.2020	Ný kórónaveira í Kína
184. fundur	28.1.2020	Viðbrögð vegna kórónaveiru
185. fundur	31.1.2020	Möguleg laus rými á heilbrigðisstofnunum
185. fundur	31.1.2020	Minnisblað frá Landspítala
185. fundur	31.1.2020	Minnisblað frá sóttvarnalækni
191. fundur	25.2.2020	Minnisblað frá sóttvarnalækni
192. fundur	28.2.2020	Minnisblað frá SA
192. fundur	28.2.2020	Minnisblað frá Seðlabanka Íslands

¹³¹ [Frumvarp til laga um breytingu á sóttvarnalögum nr. 19/1997](#), þskj. 385 – 329. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021.

Fundur	Dags.	Málefni
192. fundur	28.2.2020	Stofnun stýrihóps ráðuneytisstjóra
192. fundur	28.2.2020	Efnahagsleg áhrif Covid-19
192. fundur	28.2.2020	Lyfjamál
193. fundur	3.3.2020	Markaðsaðgerðir á ferðamannalandinu Íslandi
193. fundur	3.3.2020	Viðbrögð ríkja og alþjóðastofnana
193. fundur	3.3.2020	Drög að nýrri útgáfu landsáætlunar v. heimsfaraldurs
193. fundur	3.3.2020	Áhrif á heimshagkerfið að mati OECD
193. fundur	3.3.2020	Um skipulag viðbragða; vinna stýrihóps ráðuneytisstjóra
193. fundur	3.3.2020	Um heilbrigðiskerfið og helstu verkefni
194. fundur	6.3.2020	Um heilbrigðiskerfið og helstu verkefni
194. fundur	6.3.2020	Laun í sóttkví
194. fundur	6.3.2020	Veikindaréttur heilbrigðisstarfsmanna ríkisins
194. fundur	6.3.2020	Staða ferðaþjónustunnar
195. fundur	10.3.2020	Viðbrögð ríkja og alþjóðastofnana
195. fundur	10.3.2020	Schengen
195. fundur	10.3.2020	Um heilbrigðiskerfið og helstu verkefni
195. fundur	10.3.2020	Efnahagsáhrif, fjármál ríkisins
195. fundur	10.3.2020	Aðgerðir erlendra hagstjórnaraðila
195. fundur	10.3.2020	Markaðsaðgerðir á ferðamannalandinu Íslandi
195. fundur	10.3.2020	Um undirbúning og viðbrögð í menntakerfinu
196. fundur	12.3.2020	Staða matvæla vegna Covid-19
196. fundur	12.3.2020	Yfirlýsing stjórnvalda og samtaka á vinnumarkaði um laun í sóttkví
196. fundur	12.3.2020	Um ákvörðun bandarískra yfirvalda að meina farþegum frá Evrópu að koma til Bandaríkjanna og viðbrögð utanríkisþjónustunnar
196. fundur	12.3.2020	Greiðslufrestir á opinberum gjöldum
196. fundur	12.3.2020	Um mögulega tillögu um samkomutakmarkanir
197. fundur	12.3.2020	Greiðslufrestir á opinberum gjöldum
197. fundur	12.3.2020	Um samkomutakmarkanir

Fundur	Dags.	Málefni
198. fundur	13.3.2020	Ákvörðun heilbrigðisráðherra um samkomutakmarkanir
198. fundur	13.3.2020	Um laun í sóttkví ef einstaklingur er ekki veikur
200. fundur	14.3.2020	Um heilbrigðiskerfið og helstu verkefni
200. fundur	14.3.2020	Íslendingar á ferðalögum erlendis
200. fundur	14.3.2020	Réttarstaða ferðamanna – lög um pakkaferðir
201. fundur	17.3.2020	Efnahagshorfur
201. fundur	17.3.2020	Bann við ónauðsynlegum ferðum yfir ytri landamæri Schengen
201. fundur	17.3.2020	Um símafund ráðherra Norðurlanda og NB8 þann 16. mars 2020
202. fundur	20.3.2020	Lagafrumvörp – tillögur til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónaveiru
202. fundur	20.3.2020	Um takmarkanir á skólahaldi
202. fundur	20.3.2020	Lokun ytri landamæra Schengen-svæðisins fyrir ónauðsynlegum ferðum
202. fundur	20.3.2020	Um heilbrigðiskerfið og helstu verkefni
202. fundur	20.3.2020	Áhrif á íslenskan landbúnað og sjávarútveg
202. fundur	20.3.2020	Borgarþjónusta utanríkisráðuneytis og gagnagrunnur fyrir Íslendinga erlendis
203. fundur	22.3.2020	Útfærsla samkomubanns
203. fundur	22.3.2020	Frestun valkvæðra skurðaðgerða
204. fundur	24.3.2020	Tímabundið fjárfestingaráttak árið 2020
204. fundur	24.3.2020	Upplýsingar frá Vinnumálastofnun
204. fundur	24.3.2020	Áhrif á íslenskan landbúnað og sjávarútveg
204. fundur	24.3.2020	Borgarþjónusta utanríkisráðuneytis og gagnagrunnur fyrir Íslendinga erlendis
204. fundur	24.3.2020	Staða námsmanna
204. fundur	24.3.2020	Hagræn áhrif samkomutakmarkana
205. fundur	27.3.2020	Horfur í efnahagsmálum; hagræn áhrif samkomutakmarkana
205. fundur	27.3.2020	Staða ferðaþjónustunnar
205. fundur	27.3.2020	Aðföng og birgðastaða í heilbrigðiskerfinu
205. fundur	27.3.2020	Viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa
205. fundur	27.3.2020	Neyðaraðstoð til heimferðar til Íslands

Fundur	Dags.	Málefni
205. fundur	27.3.2020	Brotthvarfshætta í framhaldsskólum
205. fundur	27.3.2020	Áhrif á íslenskan landbúnað og sjávarútveg
205. fundur	27.3.2020	Borgarþjónusta utanríkisráðuneytis og gagnagrunnur fyrir Íslendinga erlendis
205. fundur	27.3.2020	Samgöngur til og frá landinu við tímabundið neyðarástand
205. fundur	27.3.2020	Upplýsingar frá Vinnumálastofnun
206. fundur	31.3.2020	Skólahald í samkomutakmörkunum
206. fundur	31.3.2020	Um viðbrögð á vinnumarkaði og í menntamálum
206. fundur	31.3.2020	Framboð af sóttþreinsiefnum
206. fundur	31.3.2020	Borgarþjónusta utanríkisráðuneytis og gagnagrunnur fyrir Íslendinga erlendis
206. fundur	31.3.2020	Upplýsingar frá Vinnumálastofnun
207. fundur	3.4.2020	Stofnun stýrihóps ráðherra um félagsleg áhrif
207. fundur	3.4.2020	Borgarþjónusta utanríkisráðuneytis og gagnagrunnur fyrir Íslendinga erlendis
207. fundur	3.4.2020	Málefni hælisleitenda
207. fundur	3.4.2020	Aðföng og birgðastaða í heilbrigðiskerfinu
207. fundur	3.4.2020	Takmarkanir á samkomum
207. fundur	3.4.2020	Um stofnun viðbragðsteymis um þjónustu við viðkvæma hópa
207. fundur	3.4.2020	Upplýsingar frá Vinnumálastofnun
207. fundur	3.4.2020	Vinumarkaðurinn – sértæk úrræði
207. fundur	3.4.2020	Mönnun og kjaramál hjúkrunarfræðinga
208. fundur	7.4.2020	Um heimferðir til Íslands vegna heimsfaraldursins
208. fundur	7.4.2020	Um skólastarf
208. fundur	7.4.2020	Borgarþjónusta utanríkisráðuneytis og gagnagrunnur fyrir Íslendinga erlendis
208. fundur	7.4.2020	Áætlun um að aflétta sóttvarnaráðstöfunum
208. fundur	7.4.2020	Kynningarátak um að verja störf og auka verðmætasköpun innanlands
209. fundur	14.4.2020	Rannsókn á líðan þjóðarinnar
209. fundur	14.4.2020	Um aðgerðir til eflingar geðheilsu
209. fundur	14.4.2020	Borgarþjónusta utanríkisráðuneytis og gagnagrunnur fyrir Íslendinga erlendis

Fundur	Dags.	Málefni
209. fundur	14.4.2020	Um afléttingu á samkomutakmörkunum
209. fundur	14.4.2020	Ósk Schengen-ríkja og Evrópusambandsins um að Ísland taki þátt í framlengingu á ferðatakmarkunum til 15. maí 2020
210. fundur	17.4.2020	Staða atvinnugreina
210. fundur	17.4.2020	Upplýsingar frá viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa
210. fundur	17.4.2020	Aðgerðatillögur gegn ofbeldi
210. fundur	17.4.2020	Upplýsingar frá Vinnumálastofnun
210. fundur	17.4.2020	Áhrif á ferðaþjónustuna
210. fundur	17.4.2020	Borgarþjónusta utanríkisráðuneytis og gagnagrunnur fyrir Íslendinga erlendis
211. fundur	21.4.2020	Efnahagsaðgerðir; Aðgerðir 2.0.
211. fundur	21.4.2020	Upplýsingar frá Vinnumálastofnun
211. fundur	21.4.2020	Ferðatakmarkanir til Íslands
211. fundur	21.4.2020	Aflétting á samkomutakmörkunum
211. fundur	21.4.2020	Fjárhagsstuðningur til lista, menningararfs og íþrótta
212. fundur	24.4.2020	Upplýsingar frá Vinnumálastofnun
212. fundur	24.4.2020	Kynningarátak um að verja störf og auka verðmætasköpun innanlands
212. fundur	24.4.2020	Borgarþjónusta utanríkisráðuneytis og gagnagrunnur fyrir Íslendinga erlendis
213. fundur	28.4.2020	Stuðningur við launagreiðendur fyrirtækja sem orðið hafa fyrir verulegu tekjufalli
213. fundur	28.4.2020	Úrræði fyrir námsmenn og atvinnuleitendur
214. fundur	30.4.2020	Staða Ícelandair
214. fundur	30.4.2020	Ferðatakmarkanir til Íslands
214. fundur	30.4.2020	Fjármál sveitarfélaga
214. fundur	30.4.2020	Aðstoð í þróunarríkjum
214. fundur	30.4.2020	Um stuðning við greiðslu launa á uppsagnarfresti
215. fundur	5.5.2020	Efnahagsáhrif
215. fundur	5.5.2020	Ferðatakmarkanir til Íslands
215. fundur	5.5.2020	Fjármál sveitarfélaga og samráð við sveitarfélög
215. fundur	5.5.2020	Fjáraukalög og fjárheimildir

Fundur	Dags.	Málefni
215. fundur	5.5.2020	Endurskoðun fjármálaáætlunar og fjármálastefnu
216. fundur	8.5.2020	Ferðagjöfn
216. fundur	8.5.2020	Ferðatakmarkanir til Íslands
216. fundur	8.5.2020	Upplýsingar frá Vinnumálastofnun
216. fundur	8.5.2020	Utanríkisstefna Íslands í kjölfar faraldurs
217. fundur	12.5.2020	Ferðatakmarkanir til Íslands
217. fundur	12.5.2020	Reglur um sóttkví
217. fundur	12.5.2020	Sumarstörf námsmanna
217. fundur	12.5.2020	Réttur námsmanna til atvinnuleysisbóta
218. fundur	15.5.2020	Um stuðning við greiðslu launa á uppsagnarfresti
218. fundur	15.5.2020	Efnahagsáhrif samkomutakmarkana
218. fundur	15.5.2020	Staða sveitarfélaga vegna hruns í ferðaþjónustu
218. fundur	15.5.2020	Samkomutakmarkanir
218. fundur	15.5.2020	Ferðatakmarkanir til Íslands
218. fundur	15.5.2020	Tímabundnar heimildir til fjárhagslegrar endurskipulagningar atvinnufyrirtækja
218. fundur	15.5.2020	Framlenging hlutabótaleiðar
218. fundur	15.5.2020	Um stuðning við greiðslu launa á uppsagnarfresti
219. fundur	19.5.2020	Efnahagsáhrif
219. fundur	19.5.2020	Um umfang úrræða og aðgerða stjórnvalda
219. fundur	19.5.2020	Fjölgun sumarstarfa fyrir námsmenn og atvinnuleitendur
219. fundur	19.5.2020	Stofnun teymis um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19
220. fundur	22.5.2020	Ferðagjöfn
220. fundur	22.5.2020	Aflétting á samkomutakmörkunum
220. fundur	22.5.2020	Fjölgun sumarstarfa fyrir námsmenn og atvinnuleitendur
221. fundur	26.5.2020	Húsnæðisöryggi
221. fundur	26.5.2020	Ferðatakmarkanir til Íslands
221. fundur	26.5.2020	Lokunarstyrkir til fyrirtækja

Fundur	Dags.	Málefni
222. fundur	29.5.2020	Eftirfylgni efnahagsaðgerða
222. fundur	29.5.2020	Um opnun landamæra milli Norðurlanda
222. fundur	29.5.2020	Ferðatakmarkanir til Íslands
223. fundur	2.6.2020	Ferðatakmarkanir til Íslands og greining á efnahagslegum áhrifum ferðatakmarkana
224. fundur	5.6.2020	Gjaldtaka fyrir skimanir
225. fundur	9.6.2020	Sýnatökur á landamærum
225. fundur	9.6.2020	Ferðatakmarkanir til Íslands
226. fundur	12.6.2020	Sýnatökur á landamærum
226. fundur	12.6.2020	Skipulag ferðatakmarkana eftir 15. júní
226. fundur	12.6.2020	Staða sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu vegna hruns í ferðaþjónustu
226. fundur	12.6.2020	Samkomutakmarkanir
226. fundur	12.6.2020	Upplýsingar frá Vinnumálastofnun
226. fundur	12.6.2020	Sértæk námsúrræði sumarið 2020
227. fundur	16.6.2020	Ferðaráð til Íslendinga á ferðalögum erlendis
229. fundur	23.6.2020	Stefna um opinber fjármál
229. fundur	23.6.2020	Utanríkisstefna Íslands í kjölfar faraldurs
230. fundur	26.6.2020	Ferðatakmarkanir, sýnatökur á landamærum og gjaldtaka
230. fundur	26.6.2020	Staða stærstu efnahagsaðgerða
231. fundur	3.7.2020	Staða stærstu efnahagsaðgerða
231. fundur	3.7.2020	Samkomutakmarkanir
231. fundur	3.7.2020	Ferðatakmarkanir til Íslands og ytri landamæri Schengen
231. fundur	3.7.2020	Stuðningur við fjölmiðla
232. fundur	10.7.2020	Sýnatökur á landamærum

Tafla 16.2. Dæmi um Covid-mál á ríkisstjórnarfundum í ágúst, september og október 2021.

Fundur	Dags.	Málefni
333. fundur	3.8.2021	Áherslur og leiðarljós
333. fundur	3.8.2021	Samanburður milli landa
333. fundur	3.8.2021	Staðan og mögulegar leiðir stjórnvalda
334. fundur	6.8.2021	Samanburður milli landa
334. fundur	6.8.2021	Bólusetningar
334. fundur	6.8.2021	Ferðatakmarkanir til Íslands; sýnataka
334. fundur	6.8.2021	Áhættumat fyrir Landspítala
334. fundur	6.8.2021	Styrking heilbrigðiskerfisins
334. fundur	6.8.2021	Bóluefni og bólusetningar. Örvunarbólusetningar
335. fundur	10.8.2021	Samkomutakmarkanir
335. fundur	10.8.2021	Bólusetningar barna
335. fundur	10.8.2021	Staða hópa sem ekki eru bólusettir
335. fundur	10.8.2021	Yfirlit yfir fjárframlög til menningar 2020
336. fundur	18.8.2021	Ferðatakmarkanir til Íslands – sóttvarnaráðstafanir
336. fundur	18.8.2021	Næstu skref: Um sjálfspróf í skólastarfi í stað eða í bland við sóttkví
336. fundur	18.8.2021	Um heilbrigðiskerfið og helstu verkefni
336. fundur	18.8.2021	Staða gjörgæslu á Landspítala
336. fundur	18.8.2021	Upplýsingar frá Vinnumálastofnun
337. fundur	20.8.2021	Næstu skref: Sóttkví, smitrakning o.fl.
337. fundur	20.8.2021	Ferðatakmarkanir til Íslands
337. fundur	20.8.2021	Næstu skref: Um sjálfspróf og hraðpróf
337. fundur	20.8.2021	Ráðstafanir vegna Covid – samantekt og yfirlit
338. fundur	24.8.2021	Ráðstafanir vegna Covid – samantekt og yfirlit
339. fundur	26.8.2021	Áherslur og leiðarljós
339. fundur	26.8.2021	Hraðpróf og kostnaðarþátttaka ríkisins

Fundur	Dags.	Málefni
339. fundur	26.8.2021	Um heilbrigðiskerfið og helstu verkefni
339. fundur	26.8.2021	Samkomutakmarkanir
340. fundur	31.8.2021	Ráðstafanir vegna Covid – samantekt og yfirlit
340. fundur	31.8.2021	Hraðpróf
340. fundur	31.8.2021	Um árangur efnahagsaðgerða
341. fundur	7.9.2021	Ráðstafanir vegna Covid – samantekt og yfirlit
341. fundur	7.9.2021	Ferðatakmarkanir til Íslands
341. fundur	7.9.2021	Um heilbrigðiskerfið og helstu verkefni
342. fundur	14.9.2021	Ráðstafanir vegna Covid – samantekt og yfirlit
342. fundur	14.9.2021	Staðan á vinnumarkaði
342. fundur	14.9.2021	Samkomutakmarkanir
342. fundur	14.9.2021	Hraðpróf
342. fundur	14.9.2021	Bóluefnakaup
343. fundur	21.9.2021	Ráðstafanir vegna Covid – samantekt og yfirlit
343. fundur	21.9.2021	Um stuðning vegna niðurfellingar viðburða á vegum íþrótta- og æskulýðsfélaga
344. fundur	12.10.2021	Ráðstafanir vegna Covid – samantekt og yfirlit
344. fundur	12.10.2021	Ráðstafanir vegna Covid – framkvæmd temprunarleiðar
345. fundur	19.10.2021	Opinberar sóttvarnir innanlands
345. fundur	19.10.2021	Ráðstafanir vegna Covid – samantekt og yfirlit
346. fundur	26.10.2021	Skólastarf
346. fundur	26.10.2021	Um heilbrigðiskerfið og helstu verkefni
346. fundur	26.10.2021	Ráðstafanir vegna Covid – samantekt og yfirlit

16.7. Viðbragðsáætlanir fyrir Stjórnarráðið

Samkvæmt 15. gr. almannavarnalaga nr. 82/2008 ber einstökum ráðuneytum og undirstofnunum þeirra, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, að kanna áfallapol þess hluta samfélagsins sem fellur undir starfssvið þeirra. Þá skulu einstök ráðuneyti og stofnanir á þeirra vegum, í samvinnu við ríkislögreglustjóra og þau lög sem um starfssviðið gilda, skipuleggja fyrirhuguð viðbrögð og aðgerðir samkvæmt viðbragðsáætlun. Í áætlunum á m.a. að 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. Samhæfingu og stjórn aðgerða viðbragðsaðila og annarra aðila.
6. Áfallahjálpar og aðstoð við þolendur.
7. Flugstoðir
8. Hagvarnir, birgðir og neyðarflutninga til og frá landi.“

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir landsáætlun vegna heimsfaraldurs. Einstök ráðuneyti og undirstofnanir þeirra falla undir þá áætlun og teljast eftir atvikum viðbragðsaðilar samkvæmt henni. Af ákvæði 15. gr. almannavarnalaga leiðir að þeim bar að skipuleggja viðbrögð í samræmi við áætlunina.

Í landsáætluninni kemur fram að gert sé ráð fyrir að hvert og eitt ráðuneyti búi að eigin viðbragðsáætlun sem miði að því að viðhalda öryggi og heilsu starfsmanna og tryggja að hægt verði að viðhalda mikilvægri starfsemi á meðan á heimsfaraldri stendur.¹³² En landsáætlunin fjallar líka, að nokkru marki, um samhæfingu ráðuneyta, miðlun upplýsinga til ríkisstjórnar og hlutverk ríkisstjórnar í heimsfaraldri.

Í fyrsta lagi gerir áætlunin ráð fyrir því að upplýsingar berist frá almannavarnakerfinu (samhæfingarstöð) til ríkisstjórnar gegnum heilbrigðisráðuneyti og dómsmálaráðuneyti.¹³³ Er það í samræmi við hlutverk þessara ráðuneyta um yfirstjórn sóttvarnakerfisins annars vegar og almannavarnakerfisins hins vegar, sbr. það sem áður er rakið. Eins og áður er rakið virðast slík samskipti þó ekki síst hafa verið skipulögð í gegnum hinn svonefnda stýrihóp, sbr. umfjöllun í kafla 13.2 að framan.

Í öðru lagi að ríkisstjórnin starfi samkvæmt viðbragðsáætlun Stjórnarráðsins.

¹³² Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir: [Heimsfaraldur – landsáætlun](#) (2020), bls. 14.

¹³³ Sama heimild, bls. 14.

Í þriðja lagi að ríkisstjórnin hugi sérstaklega að því að¹³⁴:



„Skipa hóp allra ráðuneytisstjóra sem fundar reglulega og leggur mat á stöðuna.

Geta tekið ákvarðanir með skjótum hætti.

Geta brugðist við alvarlegum starfsmannaskorti sem lamað getur mikilvæga starfsemi í landinu.

Vera tilbúin að forgangsraða mikilvægum verkum vegna fjarvista starfsfólks.

Geta mælt fyrir um tímabundið hlé á verkefnum vegna fjarvista.

Styðja opinberar sóttvarnaráðstafanir.

Vinna gegn ótta í samfélaginu.

Ráðuneytisstjóranefnd upplýsi alla ráðherra um stöðu mála varðandi undirbúning viðbúnaðar og áætlanagerð almannavarna.

Taka ákvörðun um fjárhagslegar ráðstafanir sem gerðar eru og tillögur varðandi undirbúning og aðgerðir.“

Þegar heimsfaraldurinn hófst var ekki í gildi viðbragðsáætlun Stjórnarráðsins, en fyrir lágu drög að slíkri áætlun frá 2012. Unnin var uppfærsla af áætluninni í janúar 2020, en hún hefur ekki verið staðfest.

16.8. Hlutverk þjóðaröryggisráðs

Þjóðaröryggisráð var sett á fót með lögum nr. 98/2016 um þjóðaröryggisráð.¹³⁵ Í lögum er fjallað um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, framfylgd þjóðaröryggisstefnu og endurskoðun hennar.¹³⁶ Einnig fjalla löggin um samráð og samhæfingu ráðuneyta og opinberra stofnana um framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar, sbr. 1. gr. laganna.

Í þjóðaröryggisráði sitja forsætisráðherra, ráðherra utanríkis- og varnarmála og ráðherrann sem fer með málefni almannavarna, auk ráðuneytisstjóra viðeigandi ráðuneyta. Í þjóðaröryggisráði sitja líka ríkislögreglustjóri, forstjóri Landhelgisgæslunnar og fulltrúi Landsbjargar. Og þá eiga sæti í ráðinu tveir þingmenn, annar úr þingflokki sem „skipar meiri hluta á þingi en hinn úr þingflokki minni hluta“. Þjóðaröryggisráð getur þessu til viðbótar kallað fleiri ráðherra til setu í ráðinu. Hverjum ráðherra fylgir jafnframt alltaf viðeigandi ráðuneytisstjóri, sbr. 3. gr. laganna.

Grundvallarverkefni þjóðaröryggisráðs er að vera samráðsvettvangur um þjóðaröryggismál og hafa eftirlit með framkvæmd þeirrar þjóðaröryggisstefnu sem Alþingi hefur ákveðið með þingsályktun, meta horfur og ástand í öryggis- og varnarmálum, fjalla um önnur málefni sem varða þjóðaröryggi og stuðla að endurskoðun þjóðaröryggisstefnunnar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti, og beita sér fyrir opinni og lýðræðislegri umfjöllun um þjóðaröryggismál, sbr. 4. gr. laganna. Samkvæmt 5. gr. laganna skal þjóðaröryggisráð upplýsa Alþingi árlega um framkvæmd

¹³⁴ Sama heimild, bls. 15.

¹³⁵ Um aðdraganda að setningu þessara laga: Frumvarp til laga um þjóðaröryggisráð, [bskj. nr. 1339 á 145. löggjafarþingi, 2015-2016](#); Þingsályktun nr. 26/145 um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, frá 13. apríl 2016; Utanríkisráðuneytið: [Áhættumatsskýrsla fyrir Íslands – Hnatrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir](#) (2009).

¹³⁶ Sjá m.a. þjóðaröryggisráð: [Skýrsla þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland 2019-2020](#) (2021).

Þjóðaröryggisstefnunnar, hafa frumkvæði að því að senda Alþingi tillögur um breytingar á þjóðaröryggisstefnu og upplýsa utanríkismálanefnd Alþingis um hver þau mál sem eru líkleg til að hafa áhrif á stefnuna og framkvæmd hennar.

Í 6. gr. laga um þjóðaröryggisráð kemur fram að forsætisráðherra skuli boða til fundar þjóðaröryggisráðs ef þeir atburðir hafa orðið, eða eru yfirvofandi, sem ætla má að hafi áhrif á þjóðaröryggi. Í lögum kemur ekki nánar fram hvaða aðstæður þetta nánar eru, hvert sé hlutverk ráðsins við þessar aðstæður eða hvort það hafi ákvörðunarvald við þessar aðstæður.

Þjóðaröryggisráð var kallað saman til fundar vegna Covid-19 þann 31. janúar 2020 í tilefni af yfirlýsingu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar 30. janúar 2020 um heimsfaraldur kórónaveiru og mögulegri heilbrigðisógn hér á landi. Á fundinn komu sóttvarnalæknir, heilbrigðisráðherra og fulltrúi almannavarna hjá ríkislögreglustjóra.

Fundur var einnig haldinn í ráðinu 7. febrúar 2020 þar sem ráðinu voru m.a. veittar upplýsingar um virkjun viðbragðsáætlana vegna faraldursins. Þá voru haldnir fundir í ráðinu 3. mars 2020, 29. apríl 2020, 3. júní 2020 og 3. febrúar 2021 þar sem Covid-19 faraldurinn var tekinn til umræðu.

Af gögnum sem lögð voru fyrir ríkisstjórn, og nánar er fjallað um hér að aftan, verður ekki annað ráðið en að á tilvitnuðum fundum hafi þjóðaröryggisráð verið upplýst um stöðu faraldursins og einstaka aðgerðir, en um samhæfingu og yfirstjórn almannavarnaraðgerða vegna Covid-19 fór eftir því skipulagi sem mælt er fyrir um í lögum um almannavarnir, sbr. einnig landsáætlun heimsfaraldurs. Ráðið tók tvær ákvarðanir sem beinlínis varða viðbrögð við faraldrinum, og rétt er að halda til haga. Báðar voru teknar á fundi ráðsins þann 29. apríl 2020. Annars vegar var það ákvörðun um að staðfesta ráðstöfun frá 2. apríl 2020 um að taka skýrslu ráðsins um mat á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum til endurskoðunar m.t.t. Covid-19. Það var gert og uppfærð matskýrsla var gefin út í byrjun árs 2021.¹³⁷ Hins vegar var það ákvörðun um að staðfesta ráðstöfun sem þegar hafði verið undirbúin, um að setja upp vinnuhóp um upplýsingaóreiðu vegna Covid-19. Vinnuhópurinn gaf út skýrslu um upplýsingaóreiðu og Covid-19 í október 2020.¹³⁸ Jafnframt var sett upp vefsíða með upplýsingum um vinnu starfshópsins og efni sem tengist greiningum hans og umfjöllun.¹³⁹

¹³⁷ Þjóðaröryggisráð: [Skýrsla þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland 2019-2020](#) (2021). Í skýrslunni kemur m.a. fram mat á áhrifum Covid-19 farsóttarinnar og ábendingar um viðbrögð af því tilefni, sjá bls. 17 í skýrslunni.

¹³⁸ Vinnuhópur þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og COVID-19: [Skýrsla vinnuhóps þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og Covid-19](#) (2020).

¹³⁹ Stjornarradid.is: „[Vinnuhópur um upplýsingaóreiðu og COVID-19](#)“.

17. Hlutverk forsætisráðuneytis og forsætisráðherra

Forsætisráðherra situr í forsæti í ríkisstjórn, sbr. 1. gr. laga nr. 115/2011. Hann er skipaður af forseta Íslands og gerir tillögu til forsetans um aðra ráðherra í ríkisstjórn, sbr. 3. gr. sömu laga. Forsætisráðherrann stýrir fundum ríkisstjórnar og honum ber að gæta þess að verkaskipting milli ráðherra sé eins skýr og kostur er og beita sér fyrir því að stefna og aðgerðir ráðherra á einstökum sviðum séu samhæfðar ef á þarf að halda, sbr. 8. gr. laganna, eins og áður var rakið.

Forsætisráðherrann situr í forsætisráðuneyti og fer með yfirstjórn þess. Í 1. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, kemur fram að forsætisráðuneyti fari m.a. með eftirtalin málefni:

Forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands, sbr. j-lið 1. tölul.

Hagskýrslugerð og upplýsingar um landshagi, sbr. e-lið 2. tölul.

Mannréttindamál og mannréttindasáttmála, sbr. 3. tölul.

Þjóðaröryggisráð, sbr. a-lið 7. tölul.

Almannavarna- og öryggismálaráð, sbr. b-lið 7. tölul.

Í fyrri forsetaúrskurði, nr. 125/2021, um sama efni, sem birtur var 28. nóvember 2021 (þegar ný ríkisstjórn tók við stjórn) voru efnislega sambærileg ákvæði um verkefni forsætisráðuneytis.

Eldri forsetaúrskurður, sem gildi í tíð fyrri ríkisstjórnar, hafði númerið 119/2018. Fyrirmæli hans um ofangreind verkefni forsætisráðuneytis voru efnislega sambærileg, að því þó mikilvæga atriði undanskildu að mannréttindamál heyrðu samkvæmt þeim úrskurði undir dómsmálaráðuneyti. Forsetaúrskurði 119/2018 var breytt með forsetaúrskurði nr. 24/2021 sem gefinn var út 26. apríl 2021. Sú breyting hafði ekki í för með sér breytingar hvað þessi verkefni varðar.

Mörg þeirra viðfangsefna sem upp komu vegna Covid-19 faraldursins kölluðu á samhæfingu þvert á ráðuneyti. Samkvæmt fyrirmælum forsetaúrskurða og laga nr. 115/2011 gegndi forsætisráðherra og ráðuneyti hans mikilvægu hlutverki við að tryggja að þessi samhæfing gengi vel fyrir sig.¹⁴⁰

Forsætisráðuneytið setti upp og stýrði ýmsum hópum sem störfuðu þvert á ráðuneyti, s.s. stýrihópi ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð, undirhópi þess hóps, um félagsleg viðbrögð, stýrihópi um afléttingu ferðatakmarkana og samhæfingarteymi um ferðatakmarkanir, sbr. einnig yfirlitið í kafla 16.5 að framan. Þá situr forsætisráðherra í forsvari í þjóðaröryggisráði.

Eftir að bylgja tvö í faraldrinum fór af stað, og aftur þurfti að grípa til harkalegra opinberra sóttvarnaráðstafana í sumarlok og haustbyrjun 2020, endurskipulagði forsætisráðuneytið samhæfingu ráðuneyta í Stjórnarráðinu. Þáttur í því var að setja á fót svonefnt Covid-teymi, sem var starfshópur innan ráðuneytisins, setja upp Covid-19 tengiliðanet Stjórnarráðsins til

¹⁴⁰ Sjá Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur* 2. útg. (2021), bls. 388-390.

undirbúnings ráðherranefndafunda og að afmarka nánar hlutverk ráðherranefndar um samræmingu mála.

Þessu nýja skipulagi er lýst í minnisblaði sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórnarfund 13. október 2020. Upplýsingar um það má einnig finna í köflum 16.5.15 og 16.5.16 að framan. Þá hafði forsætisráðuneytið frumkvæði að því að skipuleggja fundi ráðherranefndar um samræmingu mála, þar á meðal um upplýsingamiðlun inn á þá fundi. Þáttur í þessari skipulagningu var enn fremur að leitast við að samhæfa betur störf embættismanna í einstökum ráðuneytum og nýta betur starfskrafta Stjórnarráðsins í heild.

Ætla má að samhæfing forsætisráðuneytisins hafi haft pólitíska þýðingu, m.a. um getu ráðherra til að svara fyrir sóttvarnaráðstafanir og viðbrögð við þeim, og að auki hjálpað ráðherrum og öðrum stjórnmalámönnum að móta eigin pólitíska stefnu um viðbrögð við Covid-19. Um þetta hefur nefndin þó ekki aflað beinna upplýsinga.

Ef litið er til formlegrar samhæfingar um framkvæmd einstakra verkefna af hálfu stjórnvalda má einnig ætla, og draga þá ályktun, að samhæfing forsætisráðuneytisins hafi almennt verið þýðingarmikil fyrir stjórnsýsluna sjálfa, þ.e. um störf einstakra ráðuneyta, nýtingu mannafla og skipulag á greiningum.

Á ríkisstjórnarfundum og síðan á vegum forsætisráðuneytisins, m.a. í gegnum Covid-teymið, fór t.d. fram samhæfing að almennu marki um opinberar sóttvarnaráðstafanir og um mót vægi vegna þeirra varðandi atriði eins og almenn efnahagsmál og ríkisfjármál, stöðu heilbrigðiskerfisins, félagslega þjónustu, menntun og þjónustu við börn, stöðu fyrirtækja og atvinnugreina og stöðu launþega og vinnumarkaðar. Og einnig sérstaklega um nánara skipulag og framkvæmd sóttvarnaráðstafana á landamærum.

Rétt er að taka fram að frumkvæði að því að málefni voru tekin upp í Covid-teyminu, og síðan lögð fyrir á ráðherranefndarfundum eða ríkisstjórnarfundum, var ekki ávallt hjá forsætisráðuneytinu. Íðulega voru það önnur ráðuneyti og ráðherrar sem báru viðfangsefni upp gagnvart Covid-teyminu. Í slíkum tilvikum fólst samhæfing forsætisráðuneytisins (Covid-teymisins) í samræmingu á úrvinnslu upplýsinga, samhæfingu á framsetningu upplýsinga, dreifingu upplýsinga, samhæfingu á nýtingu mannafla o.s.frv.

Í töflunni hér að aftan kemur fram yfirlit yfir helstu málefni sem forsætisráðherra lagði fyrir eða tók upp á ríkisstjórnarfundum. Sem fyrr er ekki hægt að líta svo á að um tæmandi talningu mála sé að ræða. Tilgangurinn er að varpa ljósi á það hvaða skipulag var viðhaft á samhæfingu mála á milli ráðherra, og þar með á milli ráðuneyta, og hlutverk forsætisráðuneytisins, og að nokkru marki á umfangið í því samráði og samhæfingu. Ekki kemur fram í yfirlitinu hvaða ákvarðanir ríkisstjórnin tók eða hvaða umræður fóru fram um hvert viðfangsefni.

Til skýringar er bent á að í töflunni er á nokkrum stöðum vísað til þess að ráðherra hafi lagt fram minnisblað um „ráðstafanir vegna Covid-19“ eða minnisblað með sambærilegu efni. Almennt er þar um að ræða minnisblöð sem tekin voru saman af Covid-teymi ráðuneytisins og byggðu m.a. á samstarfi þess teymis við tengiliði annarra ráðuneyta í Stjórnarráðinu.

Tafla 17.1. Dæmi um málefni sem forsætisráðherra lagði fyrir eða tók upp á fundum ríkisstjórnar.

Fundur	Dags.	Málefni
192. fundur	28.2.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað frá Samtökum atvinnulífsins vegna COVID-19 og hugsanlegra áhrifa á íslensk fyrirtæki og starfsfólk þeirra.
192. fundur	28.2.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað frá Seðlabanka Íslands um viðbúnað stofnunarinnar og mat á efnahagslegum áhrifum vegna útbreiðslu COVID-19 veirusýkingar.
192. fundur	28.2.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað og tillögu um stofnun stýrihóps ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð vegna COVID-19.
193. fundur	3.3.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um vinnu stýrihóps ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð við COVID-19.
194. fundur	6.3.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um yfirlýsingu stjórnvalda, SA og ASÍ um rétt til launa í sóttkví.
196. fundur	12.3.2020	Forsætisráðherra gerði grein fyrir fundi með forsvarsmönnum Ícelandair.
196. fundur	12.3.2020	Forsætisráðherra tók til umræðu ákvörðun bandarískra yfirvalda um að meina farþegum frá Evrópu að koma til Bandaríkjanna.
207. fundur	3.4.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stýrihóp ráðuneytisstjóra – stofnun undirhóps um viðbrögð við félagslegum áhrifum COVID-19.
209. fundur	14.4.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um rannsókn á líðan þjóðarinnar á tímum heimsfaraldurs.
213. fundur	28.4.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra og félagsmálaráðherra um leiðir til stuðnings við launagreiðendur fyrirtækja sem orðið hefðu fyrir verulegu tekjufalli vegna COVID-19.
214. fundur	30.4.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um vinnu hjá stýrihópi um afléttingu ferðatakmarkana (landamærahópi).
214. fundur	30.4.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og ferðamálaráðherra um stöðu Ícelandair.
215. fundur	5.5.2020	Forsætisráðherra greindi frá vinnu í stýrihópi um afléttingu ferðatakmarkana.
216. fundur	8.5.2020	Forsætisráðherra gerði grein fyrir vinnu stýrihóps um afléttingu ferðatakmarkana.
217. fundur	12.5.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra, dómsmálaráðherra, utanríkisráðherra og ferðamálaráðherra um tillögur stýrihóps um afléttingu ferðatakmarkana.
222. fundur	29.5.2020	Forsætisráðherra greindi frá vinnu samhæfingarteymis sem vinnur að undirbúningi fyrir rýmri reglur um komu ferðamanna 15. júní.
223. fundur	2.6.2020	Forsætisráðherra lagði fram (1) minnisblað um undirbúning fyrir rýmri reglur um komu ferðamanna 15. júní 2020 og (2) upplýsingar um efnahagsleg áhrif losunar ferðatakmarkana.
223. fundur	2.6.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um framlag Íslands til alþjóðasamstarfs vegna COVID-19 og þátttöku forsætisráðherra í Global Vaccine Summit 2020 þann 4. júní 2020.
226. fundur	12.6.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um skimanir á landamærum – staða undirbúnings.
230. fundur	26.6.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um sýnatöku á landamærum.

Fundur	Dags.	Málefni
232. fundur	10.7.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um sýnatöku á landamærum – staða verkefnis. Ákveðið að dómsmálaráðherra skoði í samráði við heilbrigðisráðherra og sóttvarnalækni hvernig haga beri aðstöðu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd sem bíða niðurstöðu úr sýnatöku á landamærum.
233. fundur	28.7.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um sýnatöku á landamærum.
236. fundur	7.8.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um viðbúnað vegna COVID-19 og skimun á landamærum – næstu skref.
237. fundur	11.8.2020	Forsætisráðherra tók til umræðu aðgerðir á landamærum vegna COVID-19 og upplýsti ríkisstjórn um greiningu sóttvarnalækni á valkostum um framhald aðgerða á landamærum til að hefta útbreiðslu veirunnar.
239. fundur	14.8.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um skimun á landamærum.
239. fundur	14.8.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um samráðsvettvang um COVID-19.
240. fundur	18.8.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um undirbúning breytts fyrirkomulags á landamærum.
241. fundur	21.8.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um beiðni um lögfræðilega álitserð um valdheimildir sóttvarnaryfirvalda samkvæmt sóttvarnalögum nr. 19/1997.
244. fundur	28.8.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um skimun á landamærum.
245. fundur	1.9.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um COVID-19 – staða og framhald mála.
247. fundur	7.9.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um skimanir á landamærum – staða mála.
248. fundur	11.9.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um viðbrögð við sóttvarnaráðstöfunum á landamærum.
249. fundur	15.9.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um skimanir á landamærum.
252. fundur	25.9.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um skimanir á landamærum, næstu skref.
252. fundur	25.9.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um lögfræðilega álitserð um valdheimildir sóttvarnalækni og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana.
255. fundur	2.10.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um nýgengi smita og skimanir á Norðurlöndunum.
255. fundur	2.10.2020	Sóttvarnalæknir, landlæknir og yfirlögregluþjónn almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra komu á fund ríkisstjórnar og fóru yfir þróun og framgang COVID-19 faraldursins hér á landi. Þau greindu frá stöðunni á Landspítalanum og fóru m.a. yfir árangur skimunar á landamærum, samanburð við önnur Norðurlönd, áskoranir í smitrakningu og kosti og galla tiltekinna sóttvarnaráðstafana. Loks svöruðu þau spurningum ráðherra um efnið. Yfirlögregluþjónn almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra greindi frá því að ríkislögreglustjóri hygðist lýsa yfir neyðarstigi almanna vegna fjölgunar smita. Þórólfur upplýsti ríkisstjórn um að minnisblað sóttvarnalækni til heilbrigðisráðherra um tillögur að hertum aðgerðum innanlands vegna COVID-19 væri langt á veg komið og myndi liggja fyrir daginn eftir eða á næstu dögum.
254. fundur	2.10.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um skimun á landamærum – næstu skref.
259. fundur	9.10.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um fyrirsjáanleika í COVID-19.
259. fundur	9.10.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir á landamærum – staða mála.
259. fundur	9.10.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um viðbragðsteymi forsætisráðuneytisins vegna COVID-19 (COVID-teymið).
260. fundur	13.10.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um COVID-teymi forsætisráðuneytisins.

Fundur	Dags.	Málefni
261. fundur	16.10.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
263. fundur	27.10.2020	Forsætisráðherra lagði fram (1) minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 og (2) minnisblað landlæknis um heilsu og lífsgæði á tímum COVID-19.
264. fundur	30.10.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit yfir stöðuna og aðgerðir í nokkrum löndum vegna heimsfaraldurs COVID-19.
266. fundur	6.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
266. fundur	6.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um vinnuskjal um valkosti í sóttvörnum.
268. fundur	13.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
270. fundur	20.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ferðatakmarkanir á landamærum Íslands með tillögum um tilhögun næstu mánaða.
270. fundur	20.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19, ásamt fylgiskjali.
270. fundur	20.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um skipulag verkefna og starfshópa vegna COVID-19 innan Stjórnarráðsins.
270. fundur	20.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um vinnuskjal um viðbragð Íslands við COVID-19 ástandinu: Nýja normið.
270. fundur	20.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og félagsmálaráðherra um viðspyrnu fyrir Ísland – Aðgerðir vegna COVID-19 til að styðja við atvinnuleitendur, lífeyrisþega, barnafjölskyldur og félagslega viðkvæma hópa.
272. fundur	27.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
272. fundur	27.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um viðbragð Íslands við COVID-19.
272. fundur	27.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, dómsmálaráðherra og heilbrigðisráðherra um nýtt viðvörðunarkerfi almannavarna og embættis landlæknis.
274. fundur	4.12.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
274. fundur	4.12.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, dómsmálaráðherra og heilbrigðisráðherra um áhættumat sóttvarnalæknis og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra.
276. fundur	11.12.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
278. fundur	18.12.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
280. fundur	8.1.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (staðan í öðrum ríkjum).
280. fundur	8.1.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um valkosti um aðgerðir á landamærum.
281. fundur	12.1.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um líkan af áhrifum bólusetningar á afleiðingar af faraldri – vinnuskjal.
281. fundur	12.1.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um tillögu um aðgerðir á landamærum – vinnuskjal.
282. fundur	15.1.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um líkan af áhrifum bólusetningar á afleiðingar af faraldri.
282. fundur	15.1.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (m.a. staðan í öðrum löndum, mat á kynjuðum áhrifum sóttvarna, staðan á landamærum).

Fundur	Dags.	Málefni
282. fundur	15.1.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um tillögu um aðgerðir á landamærum ásamt fréttatilkynningu.
284. fundur	22.1.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (staðan í nokkrum löndum). Jafnframt var til umræðu afhendingaráætlun bóludefnis við COVID-19 og samtal við Pfizer og fleiri framleiðendur bóludefnis um samstarf og rannsókn á hjarðónæmi.
285. fundur	26.1.2021	Forsætisráðherra tók til umræðu stöðu bóludefnamála vegna COVID-19. Heilbrigðisráðherra gerði grein fyrir stöðu mála.
286. fundur	29.1.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (staðan í nokkrum löndum).
288. fundur	5.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað, dags. 5. febrúar 2021, um ráðstafanir vegna COVID-19, ásamt fylgiskjöllum.
288. fundur	5.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um bóludefnastöðu. Forsætisráðherra greindi frá viðræðum íslenskra vísindamanna við bóludefnaframleiðandann Pfizer um mögulega klíníska rannsókn á Íslandi á áhrifum bóludefnis fyrirtækisins.
288. fundur	5.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra, dómsmálaráðherra og utanríkisráðherra um breytingar á tilmælum ESB um ferðatakmarkanir.
289. fundur	12.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram (1) sameiginlegt minnisblað hennar og fjármálaráðherra um greinargerð Seðlabankans til ríkisstjórnar um verðbólgu umfram fráviksmörk og (2) greinargerð Seðlabanka Íslands.
289. fundur	12.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (m.a. um nýgengi smita, samanburð við önnur ríki í Evrópu og landamæri).
289. fundur	12.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um bóludefnastöðu og mat á áhrifum bólusetninga á faraldurinn.
290. fundur	16.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um hvort staða Íslands í heimsfaraldri COVID-19 kalli á stefnubreytingu.
291. fundur	19.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (staðan í nokkrum löndum).
291. fundur	19.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um bóludefnastöðu (spá um afhendingu og áhrif bólusetninga).
292. fundur	23.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og dómsmálaráðherra, um skyldur flug- og skiprekenda til að kanna hvort farþegar hafi meðferðis gilt og neikvætt PCR-vottorð.
293. fundur	26.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (staðan í nokkrum löndum).
295. fundur	5.3.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (nýgengi smita, samanburður við önnur lönd, kannanir á viðhorfum almennings).
297. fundur	12.3.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (nýgengi smita, samanburður við önnur lönd, skimanir á landamærum).
297. fundur	12.3.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um niðurstöður mats vísindafólks á áhrifum mismunandi sóttvarnaaðgerða á landamærum Íslands.
300. fundur	19.3.2021	Forsætisráðherra lagði á ný fram sameiginlegt minnisblað félagsmálaráðherra og menntamálaráðherra um sumarstörf námsmanna o.fl. sem þeir ráðherrar höfðu lagt fram á fundi ríkisstjórnar 5. mars. Tillaga um laun námsmanna í sumarstörfum.
300. fundur	19.3.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (samhæfingarteymi um sýnatöku, landamæraeftirlit, nýgengi smita og samanburður við önnur lönd).

Fundur	Dags.	Málefni
300. fundur	19.3.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um mögulega stöðu bólusetninga þann 30. apríl.
303. fundur	26.3.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (nýgengi smita, samanburður við önnur lönd í Evrópu).
304. fundur	30.3.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um vinnuskjal til umræðu um COVID-19 – „Leiðir þegar léttir til“.
304. fundur	30.3.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómismálaráðherra um stöðu og framkvæmd á landamærunum.
305. fundur	9.4.2021	Forsætisráðherra greindi frá fundi sem hún átti við forsvarsmenn bóluefnaframleiðandans Janssen.
305. fundur	9.4.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (yfirlitsstaða á Norðurlöndum).
306. fundur	13.4.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um vinnuskjal til umræðu í ríkisstjórn um COVID-19 – „Leiðir þegar léttir til“ og sviðsmyndagreiningu frá KPMG.
307. fundur	16.4.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 – Yfirlitsstaða á Norðurlöndum. Yfirlitsstaða í Nýja-Sjálandi og Kanada.
308. fundur	20.4.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um drög að kynningu um ráðstafanir á landamærum og innanlands til næstu mánaða.
308. fundur	20.4.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um flug og nýtingu á sóttkvíarhótelum 1.-18. apríl.
308. fundur	20.4.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um sóttvarnareglur á landamærum – valkostir varðandi lagabreytingar.
309. fundur	20.4.2021	Forsætisráðherra gerði grein fyrir drögum að kynningu um ráðstafanir á landamærum.
310. fundur	23.4.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um fyrirkomulag á landamærum: undirbúningur. Heilbrigðisráðherra lagði fram undir umræðu málsins kynningu á afléttingum sóttvarnaaðgerða.
310. fundur	23.4.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (yfirlitsstaða á Norðurlöndum).
312. fundur	30.4.2021	Forsætisráðherra lagði fram (1) minnisblað um hermun á áhrifum bólusetningar á þriðju bylgju COVID-19 og (2) kynningu Íslenskrar erfðagreiningar á hermuninni.
312. fundur	30.4.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (yfirlitsstaða á Norðurlöndum).
313. fundur	4.5.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómismálaráðherra um framkvæmd og fyrirkomulag á landamærum.
314. fundur	7.5.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (yfirlitsstaða á Norðurlöndum).
316. fundur	14.5.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (yfirlitsstaða á Norðurlöndum).
318. fundur	21.5.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (yfirlitsstaða á Norðurlöndum).
318. fundur	21.5.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómismálaráðherra um aðgerðir á landamærum frá 1. júní.
319. fundur	25.5.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra, heilbrigðisráðherra og utanríkisráðherra um viðbótarframlag Íslands til ACT-Accelerator (COVAX).

Fundur	Dags.	Málefni
320. fundur	28.5.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
320. fundur	28.5.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um framkvæmd og fyrirkomulag á landamærum.
322. fundur	4.6.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19. Heilbrigðisráðherra gerði grein fyrir því að sænska ríkisstjórnin hefði samþykkt að lána Íslandi 24 þúsund skammta af Janssen-bóluefninu fyrir COVID-19 sem kæmu til landsins í næstu viku.
324. fundur	11.6.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (yfirlitsstaða á Norðurlöndum).
324. fundur	11.6.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um framkvæmd og fyrirkomulag á landamærum.
326. fundur	18.6.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 (yfirlitsstaða á Norðurlöndum).
326. fundur	18.6.2021	Forsætisráðherra tók til umræðu hvort ráðast ætti í úttekt á viðbrögðum Íslands við heimsfaraldri COVID-19.
327. fundur	25.6.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
330. fundur	19.7.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
331. fundur	23.7.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um COVID – ráðstafanir, samanburður við önnur lönd.
332. fundur	27.7.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um verklag vegna vinnu við greiningu COVID-valkosta.
333. fundur	3.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir í COVID – samanburður á milli landa.
333. fundur	3.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um samráð um áherslur og leiðarljós í baráttunni við COVID-19.
333. fundur	3.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit um stöðu og leiðir í tengslum við heimsfaraldur kórónaveirunnar.
334. fundur	6.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir í COVID – samanburður á milli landa.
334. fundur	6.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um samantekt af samráðsfundum ráðherranefndar um samræmingu mála vegna stöðunnar í COVID.
334. fundur	6.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um bólusetningar.
334. fundur	6.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um sóttvarnaaðgerðir á landamærum. Samhliða lagði heilbrigðisráðherra fram minnisblað um sýnatöku á landamærum.
336. fundur	18.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um næstu skref í viðbrögðum við COVID-19 í faraldrinum. Ákveðið að forsætisráðherra setji af stað vinnu við að kanna fýsileika þess að nýta sjálfspróf í skólastarfi í stað eða í bland við sóttkví bólusettra.
336. fundur	18.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um framkvæmd sóttvarnaaðgerða á landamærum.
337. fundur	20.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
337. fundur	20.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um fýsileika hraðprófa og sjálfsprófa við greiningar. Heilbrigðisráðherra lagði samhliða fram yfirlit yfir stöðu innlagna á Landspítala og göngudeild COVID-19.

Fundur	Dags.	Málefni
337. fundur	20.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um næstu skref í viðbrögðum við COVID-19 faraldrinum. Samhliða voru lagðar fram skýringarmyndir frá sóttvarnalækni um smitrakningu og sóttkví í skólum og á vinnustöðum.
337. fundur	20.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um framkvæmd sóttvarnaaðgerða á landamærum.
338. fundur	24.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
339. fundur	26.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um COVID-19: Áherslur og leiðarljós. Samhliða voru lögð fram drög að fréttatilkynningu um tilslakanir og aðferðafræði temprunar.
340. fundur	31.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19. Samhliða voru lögð fram drög að fréttatilkynningu heilbrigðisráðherra um aðgerðir til að bæta mönnun á gjörgæsludeildum spítalanna.
341. fundur	7.9.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um framkvæmd og fyrirkomulag á landamærum.
341. fundur	7.9.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
342. fundur	14.9.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
343. fundur	21.9.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19.
343. fundur	21.9.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra og menntamálaráðherra um stuðning vegna niðurfellingar viðburða á vegum íþrótta- og æskulýðsfélaga.
344. fundur	12.10.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir vegna COVID-19 og samanburð milli landa.
344. fundur	12.10.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um framkvæmd temprunarleiðar og horfurnar framundan.
345. fundur	19.10.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir í COVID-19 – samanburður milli landa.
346. fundur	26.10.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um ráðstafanir í COVID – samanburður á milli landa.
347. fundur	5.11.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum.
350. fundur	23.11.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum.
3. fundur	7.12.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum.
4. fundur	10.12.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum.
6. fundur	17.12.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum.
6. fundur	17.12.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og innanríkisráðherra um COVID-19 – aðgerðir og landamæri.
7. fundur	20.12.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og innanríkisráðherra um fyrirkomulag á landamærum: staðan og næstu skref.
8. fundur	28.12.2021	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað, dags. 28. desember 2021, um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum.
8. fundur	28.12.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og innanríkisráðherra um framkvæmd og fyrirkomulag á landamærum – tillögur.

Fundur	Dags.	Málefni
9. fundur	4.1.2022	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum.
9. fundur	4.1.2022	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og innanríkisráðherra um framkvæmd og fyrirkomulag á landamærum – tillögur.
9. fundur	4.1.2022	Forsætisráðherra tók til umræðu breytt fyrirkomulag sóttkvíar fyrir þrúbólusetta einstaklinga.
10. fundur	11.1.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um COVID-19: Áherslur og leiðarljós 2022.
11. fundur	14.1.2022	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit yfir sóttvarnaaðgerðir innanlands og á landamærum í nokkrum löndum.
11. fundur	14.1.2022	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og heilbrigðisráðherra um COVID-19: Áherslur og leiðarljós 2022.
13. fundur	21.1.2022	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum.
13. fundur	21.1.2022	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og innanríkisráðherra um COVID-19, bólusetningarvottorð og framkvæmd á landamærum Íslands.
15. fundur	28.1.2022	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum.
17. fundur	4.2.2022	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum, ráðstafanir, aðgerðir á landamærum og afléttingar.
19. fundur	11.2.2022	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum.
21. fundur	22.2.2022	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrannaríkjum og yfirlit innanlandsaðgerða.
21. fundur	22.2.2022	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, dómsmálaráðherra, heilbrigðisráðherra og utanríkisráðherra um sóttvarnir á landamærum – sviðsmyndir fyrir breytt fyrirkomulag.

Undir forsætisráðuneytið heyrir stjórnarfarslega bæði þjóðaröryggisráð, sbr. lög nr. 98/2016, og almannavarnaráð, sbr. 4. gr. laga um almannavarnir og b-lið 7. tölul. 1. gr. forsetaúrskurðar nr. 61/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Forsætisráðherra er formaður beggja ráðanna. Undirbúningur funda almannavarnaráðs er þó hjá ráðherra í dómsmálaráðuneyti. Forsætisráðuneytið fer einnig stjórnarfarslega með þjóðhagsmál, sbr. 2. tölul. sama ákvæðis.

Af þessu leiðir að ráðuneytið fer ekki aðeins með hlutverk um samhæfingu ráðuneyta heldur einnig um mikilvægar greiningar um áskoranir og áhættur sem samfélagið stendur eða kann að standa fyrir á hverjum tíma. Viðfangsefni ráðuneytisins í Covid-19 faraldrinum bera þess glögg merki hversu víðtækt hlutverk ráðuneytisins er að þessu leyti.

Hvað varðar innra skipulag ráðuneytisins sjálfs þá liggur fyrir að ráðuneytið aðlagði skipulag sitt að verkefnum í Covid-19 faraldrinum, m.a. með því að setja á fót áður umrætt Covid-19 teymi innan ráðuneytisins. Einnig vann ráðuneytið í upphafi Covid-19 faraldursins sérstaka viðbragðsáætlun forsætisráðuneytisins við heimsfaraldri, dags. 6. febrúar 2020. Í áætluninni kemur fram að fyrri útgáfa af áætluninni hafi verið gefin út árið 2009.

18. Hlutverk fjármálaráðuneytis og fjármálaráðherra

18.1. Almenn lýsing

Fjármála- og efnahagsráðherra situr í fjármála- og efnahagsráðuneyti og fer með yfirstjórn þess, sbr. 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 7/2022. Ráðherrann bar sama embættisheiti í tíð fyrri ríkisstjórnar. Í skýrslunni er iðulega til einföldunar rætt um *fjármálaráðherra* í stað þess að nota fullt embættisheiti.

Undir fjármála- og efnahagsráðuneytið heyra m.a. eftirtaldir málaflokkar, sbr. 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022:



„Opinber fjármál, sbr. 2. tölul., þar á meðal stefnumörkun og áætlanagerð í opinberum fjármálum (a-liður), forsvar og gerð frumvarps til fjárlaga (b-liður), almennt eftirlit með framkvæmd fjárlaga (d-liður), ríkisábyrgðir (g-liður), tekjufallsstyrki (i-liður), viðspyrnustyrki (j-liður), fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (k-liður) og stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti (l-liður).

Starfsmannamál ríkisins, sbr. 5. tölul., þar á meðal almenna stefnumótun í mannauðsmálum ríkisins og fræðslu (a-liður) og réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (d-liður).

Hagstjórn og fjármálastöðugleika, sbr. 7. tölul., þar á meðal mat á þróun í efnahagsmálum og gerð þjóðhagsspár (a-liður) og samhæfingu fjármála- og hagstjórnarstefnu fyrir hið opinbera (b-liður).

Almennar umbætur í rekstri hins opinbera, sbr. 9. tölul., þar á meðal opinber innkaup og málefni Ríkiskaupa (b-liður) og stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda (f-liður).“

Samkvæmt fyrri forsetaúrskurði nr. 125/2021, sem settur var 28. nóvember 2021 þegar ný ríkisstjórn tók við, voru málefni sem heyrðu undir ráðuneytið almennt hin sömu. Í þeim úrskurði var þó jafnframt gert ráð fyrir að undir fjármála- og efnahagsráðuneytið heyrði málefnið ríkisaðstoð, en það heyrir frá 1. febrúar 2022 undir menningar- og viðskiptaráðuneytið, sbr. 9. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022.

Í tíð fyrri ríkisstjórnar voru þeir málaflokkar og málefni sem heyrðu undir fjármála- og efnahagsráðuneytið efnislega hin sömu, sbr. ákvæði forsetaúrskurðar nr. 119/2018. Í þeim úrskurði voru þó ekki upp talin þau tilteknu úrræði sem ríkið setti upp í tilefni af Covid-19. Þannig er ekki vísað til tekjufallsstyrkja, viðspyrnustyrkja, fjárstuðnings til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru eða stuðnings úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti í forsetaúrskurðinum frá 2018.

Einnig má nefna að í úrskurðinum frá 2018 er tilgreint að undir ráðuneytið heyri umbætur í ríkisrekstri, þar á meðal „málefni upplýsingasamfélagsins“. Í gildandi forsetaúrskurði nr. 6/2022 er

sambærilegt verkefni afmarkað þannig að undir ráðuneytið heyri „stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda“.

Til einföldunar verður hér almennt vísað í hið stytta heiti *fjármálaráðuneyti* í stað fjármála- og efnahagsráðuneytis.

18.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn

Í eftirfarandi töflu kemur fram yfirlit yfir helstu málefni sem fjármálaráðherra lagði fyrir eða tók upp á ríkisstjórnarfundum. Með framsetningunni er varpað vissu ljósi á það hvaða skipulag var viðhaft á samhæfingu mála á milli ráðherra og þátt fjármálaráðherra og fjármálaráðuneytis um þá samhæfingu. Að auki varpar yfirlitið einhverri mynd á mikilvæg viðfangsefni fjármálaráðuneytisins í faraldrinum.

Ekki kemur fram í yfirlitinu hvaða ákvarðanir ríkisstjórnin tók, eða hvaða umræður fóru fram um hvert viðfangsefni. Ekki er hægt að líta svo á að yfirlitið sé tæmandi.

Tafla 18.1. Dæmi um málefni sem fjármálaráðherra lagði fyrir eða tók upp á fundum ríkisstjórnar.

Dags.	Fundur	Málefni
28.2.2020	192. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um efnahagsleg áhrif COVID-19.
3.3.2020	193. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um áhrif COVID-19 á heimshagkerfið að mati OECD.
6.3.2020	194. fundur	Dómsmálaráðherra lagði fram fyrir hönd fjármálaráðherra minnisblað um fjármálaáætlun 2021-2025 – grunnsviðsmynd fjármálaáætlunar og ráðstafanir til að bæta afkomu ríkissjóðs.
6.3.2020	194. fundur	Dómsmálaráðherra lagði fram fyrir hönd fjármálaráðherra sameiginlegt minnisblað fjármálaráðherra og heilbrigðisráðherra um sérstakan veikindarétt vegna COVID-19 til starfsmanna ríkisins sem sinna heilbrigðisþjónustu.
6.3.2020	194. fundur	Ferðamálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað ferðamálaráðherra, forsætisráðherra og fjármálaráðherra um stöðu ferðaþjónustunnar.
10.3.2020	195. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað og tillögu um frestun á framlagningu fjármálaáætlunar 2021-2025.
10.3.2020	195. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um aðgerðir erlendra hagstjórnaraðila vegna COVID-19.
10.3.2020	195. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um efnahagslegar varnir stjórnvalda vegna COVID-19.
12.3.2020	196. fundur	Fjármálaráðherra kynnti að unnið væri að frumvarpi um heimild til að veita greiðslufrest vegna opinberra gjalda.
12.3.2020	197. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda og lögum um tryggingagjald (frestun gjalddaga).
17.3.2020	201. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um sviðsmynd um efnahagshorfur vegna COVID-19.

Dags.	Fundur	Málefni
20.3.2020	202. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi til laga um aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru.
24.3.2020	204. fundur	Fjármála lagði fram tillögu til þingsályktunar um sérstakt tímabundið fjárfestingaráttak árið 2020 til að vinna gegn samdrætti í hagkerfinu í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru.
24.3.2020	204. fundur	Fjármálaráðherra tók til umræðu áhrif nýlegra breytinga af samkomubanni.
27.3.2020	205. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um stöðu og horfur í efnahagsmálum.
17.4.2020	210. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um stöðu atvinnugreina.
21.4.2020	211. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um uppfærða sviðsmynd um efnahagshorfur.
21.4.2020	211. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans, forsætisráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um efnahagsaðgerðir vegna COVID-19: Aðgerðir 2.0.
21.4.2020	211. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram tillögu til frumvarps til laga um frekari aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru.
21.4.2020	211. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram tillögu til frumvarps um fjárstuðning til rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.
28.4.2020	213. fundur	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra og félagsmálaráðherra um leiðir til stuðnings við launagreiðendur fyrirtækja sem orðið hafa fyrir verulegu tekjufalli vegna COVID-19.
30.4.2020	214. fundur	Fjármálaráðherra tók til umræðu skilyrði fyrir greiðslu ríkis á hluta launakostnaðar í uppsagnarfresti.
30.4.2020	214. fundur	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og ferðamálaráðherra um stöðu Ícelandair.
5.5.2020	215. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um nýjustu vísbendingar um efnahagsáhrif.
5.5.2020	215. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um tillögu að breyttri verk- og tímaáætlun varðandi endurskoðun fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022, framlagningu á fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 og fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021 vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru.
5.5.2020	215. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um tillögur um breytingar við 2. umræðu frumvarps til fjárlagalaaga sem lagt var fram á Alþingi þann 21. apríl sl.
15.5.2020	218. fundur	Fjármálaráðherra gerði grein fyrir vinnu við kostnaðarmat á aðgerðum samkvæmt frumvarpi til laga um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti.
15.5.2020	218. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um aukin umsvif í hagkerfinu við rýmkun samkomubanns.
15.5.2020	218. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi til laga um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti.
19.5.2020	219. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um nýjustu vísbendingar um efnahagsumsvif.
19.5.2020	219. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um umfang mótvægisráðstafana stjórnvalda vegna COVID-19.
26.5.2020	221. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um lokunarstyrki – endurmat vegna viðbótarlokunar.
29.5.2020	222. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um eftirfylgni efnahagsaðgerða vegna COVID-19, skipan starfshóps.

Dags.	Fundur	Málefni
23.6.2020	229. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um stefnu um opinber fjármál og endurreisn efnahagslífsins.
26.6.2020	230. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit yfir stöðu stærstu efnahagsaðgerða vegna COVID-19.
3.7.2020	231. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um stöðu efnahagsaðgerða.
3.7.2020	231. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit yfir stöðu stærstu efnahagsaðgerða vegna COVID-19.
14.8.2020	239. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um efnahagsleg sjónarmið við ákvörðun um umfang sóttvarnaaðgerða á landamærum.
14.8.2020	238. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit yfir stöðu stærstu efnahagsaðgerða vegna COVID-19.
18.8.2020	240. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um fjárlaga- og áætlanagerð haustið 2020.
18.8.2020	240. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um mögulega aðkomu ríkisins að fjárhagslegri endurskipulagningu Ícelandair.
28.8.2020	244. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um starfshóp um hagræna greiningu sóttvarnaráðstafana.
15.9.2020	249. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram fyrstu skýrslu starfshóps um greiningu á efnahagslegum áhrifum farsóttar og sóttvarna.
29.9.2020	253. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans, forsætisráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um drög að samkomulagi ríkis og sveitarfélaga á grundvelli laga um opinber fjármál.
9.10.2020	259. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um efnahagslegt mat á mögulegum sóttvarnaráðstöfunum á landamærum.
9.10.2020	259. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram tillögu um frumvarp um breytingu á lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (framhald á lokunarstyrkjum).
16.10.2020	261. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um nýtingu beinna efnahagsúrræða vegna faraldursins.
16.10.2020	261. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi til laga um tekjufallsstyrki.
27.10.2020	263. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um umsvif í hagkerfinu í yfirstandandi bylgju faraldurs.
30.10.2020	264. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans, forsætisráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og ferðamálaráðherra um COVID-úrræði: Staða og næstu skref.
6.11.2020	266. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram skýrslu um nýtingu heimila og fyrirtækja á efnahagsúrræðum vegna faraldurs.
10.11.2020	267. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað starfshóps um efnahagslegt mat á tillögum að breyttum aðgerðum á landamærum.
20.11.2020	270. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram frumvarp til laga um viðspyrnustyrki.
20.11.2020	270. fundur	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og félagsmálaráðherra um viðspyrnu fyrir Ísland: Aðgerðir vegna COVID-19 til að styðja við atvinnuleitendur, lífeyrisþega, barnafjölskyldur og félagslega viðkvæma hópa.
1.12.2020	273. fundur	Fjármálaráðherra tók til umræðu tilkomu bóluafnis við COVID-19 og áhrif þess á efnahag og aðgerðir ríkisstjórnar vegna heimsfaraldursins.

Dags.	Fundur	Málefni
8.1.2021	280. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um skýrslu um úrræði vegna COVID: Atvinnuástand, viðkvæmir hópar og sveitarfélög.
12.1.2021	281. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram lokaskýrslu starfshóps um sóttvarnir og efnahagsáhrif.
22.1.2021	284. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um langtímaatvinnuleysi: Áskorun næstu missera.
12.2.2021	289. fundur	Forsætisráðherra lagði fram (1) sameiginlegt minnisblað hennar og fjármálaráðherra um greinargerð Seðlabankans til ríkisstjórnar um verðbólgu umfram fráviksmörk og (2) greinargerð Seðlabanka Íslands.
19.2.2021	291. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um upplýsingar um nýtingu tekjufallsstyrkja.
5.3.2021	295. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um dráttarvexti og samspil þeirra við greiðslufrestanir í sköttum og tryggingagjaldi.
26.3.2021	303. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um efnahagsáhrif hertra sóttvarna.
26.3.2021	303. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um stöðu stærstu sértæku efnahagsúrræðanna í mars 2021.
26.3.2021	303. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram frumvarp um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru (greiðsludreifing staðgreiðslu og tryggingagjalds, úttekt séreignarsparnaðar).
20.4.2021	308. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans, forsætisráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um stöðu og framhald efnahagsaðgerða vegna COVID.
27.4.2021	311. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um nýtingu efnahagsúrræða – lokadrög þriðju skýrslu starfshóps.
30.4.2021	312. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram frumvarp um breytingu á lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, lögum um viðspyrnustyrki og lögum um tekjuskatt (framhald úrræða og viðbætur).
30.4.2021	312. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans, forsætisráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, heilbrigðisráðherra og félagsmálaráðherra um stöðu og framhald efnahagsaðgerða vegna COVID.
25.5.2021	319. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um jákvæð teikn í ferðaþjónustu.
25.5.2021	319. fundur	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra, heilbrigðisráðherra og utanríkisráðherra um viðbótarframlag Íslands til ACT-Accelerator (COVAX).
28.5.2021	320. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um frumvarp til fjáraukalaga 2021 (maí) – fjármögnun áframhaldandi efnahagsaðgerða vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.
28.5.2021	320. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um viðhorf stjórnenda fyrirtækja til aðgerða vegna COVID-19.
31.8.2021	340. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram skýrslu um árangur aðgerða til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru.
14.9.2021	342. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um 5,5% atvinnuleysi í ágúst: Hraður bati á vinnumarkaði en enn nokkuð í land.
21.9.2021	343. fundur	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra og menntamálaráðherra um stuðning vegna niðurfellingar viðburða á vegum íþrótta- og æskulýðsfélaga.
7.12.2021	3. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um að sértækum stuðningi ljúki.
20.12.2021	7. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans, forsætisráðherra og innviðaráðherra um COVID-faraldurinn; blíkur á lofti.

Dags.	Fundur	Málefni
14.1.2022	11. fundur	Utánríkisráðherra lagði fram f.h. fjármála- og efnahagsráðherra frumvarp um breytingu á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, lögum um tryggingagjald og lögum um viðspyrnustyrki (frestun gjalddaga og framlenging umsóknarfrests).
14.1.2022	11. fundur	Utánríkisráðherra lagði fram f.h. fjármála- og efnahagsráðherra minnisblað um umsvif í hagkerfinu í ljósi ómikron-afbrigðisins.
14.1.2022	11. fundur	Utánríkisráðherra lagði fram f.h. fjármála- og efnahagsráðherra minnisblað um yfirstandandi vinnu við frumvarp til laga um styrki til rekstraraðila veitingastaða sem hafa sætt takmörkunum á opnunartíma.
18.1.2022	12. fundur	Utánríkisráðherra lagði fram f.h. fjármála- og efnahagsráðherra frumvarp til laga um styrki til rekstraraðila veitingastaða sem sætt hafa takmörkunum á opnunartíma.
21.1.2022	13. fundur	Utánríkisráðherra lagði fram f.h. fjármála- og efnahagsráðherra frumvarp um breytingu á lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (framhald lokunarstyrkja).
25.1.2022	14. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um framhald almennra viðspyrnustyrkja.
25.1.2022	14. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um greinileg áhrif af ómikron í byrjun janúar.
25.1.2022	14. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram minnisblað um úrræði vegna áhrifa kórónuveirufaraldurs – viðbótarlán.
28.1.2022	15. fundur	Fjármálaráðherra lagði fram frumvarp um breytingu á lögum um viðspyrnustyrki – framhald viðspyrnustyrkja.

18.3. Um verkefni og hlutverk fjármálaráðuneytisins

Eins og ráða má af þeim málaflokkum sem heyra undir fjármála- og efnahagsráðuneytið voru verkefni þess sem tengdust Covid-19 umfangsmikil. Sama má enn fremur ráða af gögnum sem lögð voru fyrir fundi ríkisstjórnar, sbr. töfluna hér að framan, og af þeim umfangsmiklu málum sem fjármálaráðherrann lagði fyrir Alþingi í faraldrinum, sbr. umfjöllun í kafla 27 hér að aftan.

Fjármálaráðuneytið stýrði umtalsverðri samhæfingu á vettvangi ráðuneytisstjóra í hinum svo-nefnda hagræna hópi þar sem aðild áttu forsætisráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneyti og atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti, ásamt tilfallandi aðild annarra ráðuneyta. Hópurinn hélt reglulega fundi og leitaði samræðs við ríkisstofnanir, hagsmunasamtök og fjármálastofnanir. Í undirhópi sem starfaði í ráðuneytinu með hagræna hópnunum voru mörg úrræði til stuðnings atvinnulífi mótuð. Þá sinnti sami undirhópur einnig eftirfylgni með framkvæmd sömu úrræða. Að auki voru í ráðuneytinu samin lagafrumvörp um stuðningsúrræði við atvinnulífið, skattalegar ívilnanir o.fl. en lagafrumvörp sem tengjast Covid-19 eru rakin í töflum í skýrslunni í kafla 27.

Fjármálaráðuneytið tók almennt einnig umtalsverðan þátt í vinnu með öðrum ráðuneytum. Samkvæmt lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 gegnir fjármála- og efnahagsráðuneytið mikilvægu hlutverki í tengslum við fjármál hins opinbera. Ekki síst hefur ráðuneytið mikilvægu hlutverki að gegna við gerð frumvarps til fjárlaga og við gerð frumvarps til fjárlaganna, sbr. III. kafla laganna. Þar á meðal kemur fjármála- og efnahagsráðherra, ásamt viðeigandi fagráðherra, að gerð tiltekinna samninga sem stofnanir ríkisins gera um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni, sbr. 40. gr. laganna. Á slíkt reyndi eftir atvikum við úthlutun styrkja og sambærileg verkefni. Í Covid-19 faraldrinum sinnti fjármálaráðuneytið umfangsmiklum verkefnum, í samstarfi við önnur ráðuneyti, bæði við undirbúning fjárlagatillagna og tillagna um aukafjárlög og við framkvæmd fjárlaga.

Fjármálaráðuneytið sjálft sinnti einnig mikilvægri greiningarvinnu á efnahagslegri þýðingu heimsfaraldursins og hafði eftir atvikum frumkvæði að því að slíkar greiningar voru unnar eða safnaði saman greiningum annarra. Þessar greiningar voru mikilvægur grundvöllur að ýmsum mótvægisáðgerðum við áhrifum opinberra sóttvarnaráðstafana og veikinda í íslensku samfélagi.

Þar sem hlutverk nefndarinnar er ekki að greina efnahagsleg áhrif Covid-19 faraldursins hefur nefndin ekki tekið saman yfirlit yfir verkefni ráðuneytisins sem lúta að efnahagslegum greiningum og tillögugerð sem varðar efnahagsleg úrræði, viðspyrnu fyrir atvinnulífið o.s.frv. Nefndin hefur heldur ekki greint fjárhagslegar ráðstafanir sem varða opinber fjármál og fjárlög. Eftir atvikum koma upplýsingar um slíkar áðgerðir þó fram í skýrslunni þar sem samhengis vegna kann að vera nauðsynlegt að víkja að þeim.

19. Hlutverk heilbrigðisráðuneytis og heilbrigðisráðherra

19.1. Almenn lýsing

Heilbrigðisráðherra situr í heilbrigðisráðuneyti og fer með yfirstjórn þess, sbr. forsetaúrskurð nr. 7/2022. Sama skipan var á að þessu leyti í tíð fyrri ríkisstjórnar, sbr. forsetaúrskurð nr. 120/2018.

Í 6. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, kemur fram að heilbrigðisráðuneytið fari m.a. með eftirtalin málefni:

Sjúkratryggingar, sbr. 2. tölul., þar á meðal: Sjúkratryggingastofnun.

Heilbrigðisþjónusta, sbr. 3 tölul., þar á meðal: Landspítala, Sjúkrahúsið á Akureyri, heilsugæslu, heilbrigðisstofnanir, hjúkrunarheimili, dvalarheimili og dagdvöl aldraðra.

Lýðheilsu og forvarnir, sbr. 5. tölul., þar á meðal: Heilsueflingu, sóttvarnir og sóttvarnalækni. Embætti landlæknis, sbr. 8. tölul.

Í fyrri forsetaúrskurði nr. 125/2021, um sama efni, sem birtur var 28. nóvember 2021 (þegar ný ríkisstjórn tók við stjórn) voru efnislega sambærileg ákvæði um verkefni heilbrigðisráðuneytisins. Eldri forsetaúrskurður, sem gildi í tíð fyrri ríkisstjórnar, hafði númerið 119/2018. Fyrirmæli hans um ofangreind verkefni forsætisráðuneytis voru efnislega sambærileg. Forsetaúrskurði nr. 119/2018 var breytt með forsetaúrskurði nr. 24/2021 sem gefinn var út 26. apríl 2021. Sú breyting hafði ekki í för með sér breytingar hvað þessi verkefni varðar.

19.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn

Í eftirfarandi töflu kemur fram yfirlit yfir helstu málefni sem heilbrigðisráðherra lagði fyrir eða tók upp á ríkisstjórnarfundum. Með framsetningunni er varpað vissu ljósi á það hvaða skipulag var viðhaft á samhfæingu mála á milli ráðherra og þátt heilbrigðisráðherra og heilbrigðisráðuneyti um þá samhfæingu. Að auki varpar yfirlitið einhverri mynd á mikilvæg viðfangsefni ráðuneytisins í faraldrinum.

Ekki kemur fram í yfirlitinu hvaða ákvarðanir ríkisstjórnin tók eða hvaða umræður fóru fram um hvert viðfangsefni. Ekki er hægt að líta svo á að yfirlitið sé tæmandi.

Til skýringar er bent á að í töflunni er á nokkrum stöðum vísað til þess að ráðherra hafi lagt fram minnisblað um tiltekna opinbera sóttvarnaráðstafanir, s.s. um samkomutakmarkanir, takmarkanir á skólalaldi og ráðstafanir á landamærum, um sóttkví, einangrun eða sýnatökur. Þegar ráðherrann lagði slík málefni fyrir ríkisstjórnarfund fylgdu tillögum hans eða minnisblöðum almennt einnig viðeigandi tillögur og minnisblöð sóttvarnalæknis.

Til skýringar er einnig bent á að í töflunni er á nokkrum stöðum vísað til þess að ráðherrann hafi lagt fram „yfirlit vegna Covid-19“ eða sambærileg skjöl. Í þeim er almennt að finna umfjöllun um verkefni ráðuneytisins og heilbrigðiskerfisins vegna faraldursins. Þar koma eftir atvikum fram upplýsingar um þróun faraldursins sjálfs, s.s. um smittölur og sambærilegt, en það er þó ekki alltaf. Slíkar upplýsingar komu hins vegar iðulega fram í minnisblöðum sóttvarnalæknis og svo í gögnum sem forsætisráðherra lagði fyrir ríkisstjórn og lýst var að framan.

Tafla 19.1. Dæmi um málefni sem heilbrigðisráðherra lagði fyrir eða tók upp á fundum ríkisstjórnar.

Fundur	Dags.	Málefni
183. fundur	24.1.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalæknis um nýja kórónaveiru í Kína.
184. fundur	28.1.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalæknis um viðbrögð vegna kórónaveiru.
185. fundur	31.1.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað Landspítala vegna kórónaveirunnar.
185. fundur	31.1.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalæknis um opinber viðbrögð vegna kórónaveiru.
185. fundur	31.1.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram upplýsingar um mögulega laus rými á heilbrigðisstofnunum ef viðbúnaðarstig hækkar vegna kórónaveiru.
191. fundur	25.2.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalæknis um stöðu mála vegna COVID-19.
192. fundur	28.2.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um COVID-19 og lyfjamál.
193. fundur	3.3.2020	Heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra gerðu grein fyrir drögum að landsáætlun vegna heimsfaraldurs – til kynningar.
193. fundur	3.3.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað – Yfirlit vegna COVID-19 veirunnar.
194. fundur	6.3.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað – Yfirlit vegna COVID-19 veirunnar.
195. fundur	10.3.2020	Forsætisráðherra lagði fram fyrir hönd heilbrigðisráðherra minnisblað – Yfirlit vegna COVID-19 veirunnar.
196. fundur	12.3.2020	Heilbrigðisráðherra gerði grein fyrir mögulegri tillögu sóttvarnalæknis um samkomubann.
197. fundur	12.3.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmörkun á samkomum til að hægja á útbreiðslu COVID-19, (2) minnisblað sóttvarnalæknis með tillögu um samkomubann á Íslandi, (3) drög að auglýsingum um takmörkun á samkomum og lokun skóla.
198. fundur	13.3.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmörkun á samkomum til að hægja á útbreiðslu COVID-19, (2) drög að auglýsingu um takmörkun á samkomum vegna farsóttar og (3) drög að auglýsingu um takmörkun á skólafarfi vegna farsóttar.
200. fundur	14.3.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um aðgerðir vegna COVID-19.
202. fundur	20.3.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stöðu heilbrigðisþjónustu vegna COVID-19.

Dags.	Fundur	Málefni
203. fundur	22.3.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað sóttvarnalæknis um útfærslu samkomubanns og (2) minnisblað um frekari takmörkun á samkomum til að hægja á útbreiðslu COVID-19.
203. fundur	22.3.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um frestun valkvæðra skurðaðgerða vegna COVID-19.
205. fundur	27.3.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um aðföng og birgðastöðu vegna COVID-19.
206. fundur	31.3.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram, fyrir hönd umhverfis- og auðlindaráðherra, minnisblað um framboð af sóttgreinsiefnum vegna COVID-19 faraldurs.
207. fundur	3.4.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um framlengingu gildistíma takmörkunar á samkomum og skólahaldi vegna COVID-19, (2) minnisblað sóttvarnalæknis um framlengingu takmarkana á samkomum og (3) drög að auglýsingum um slíkar takmarkanir.
207. fundur	3.4.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um mönnun og kjaramál hjúkrunarfræðinga.
207. fundur	3.4.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stöðu aðfanga og birgða vegna COVID-19.
208. fundur	7.4.2020	Heilbrigðisráðherra gerði grein fyrir vinnu við áætlun um að létta á sóttvarnaráðstöfunum.
209. fundur	14.4.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um afléttingu á takmörkunum á samkomum og skólahaldi 4. maí 2020.
209. fundur	14.4.2020	Heilbrigðisráðherra lagði minnisblað um sérstakar aðgerðir til eflingar geðheilsu á tímum COVID-19.
211. fundur	21.4.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um afléttingu á takmörkunum á samkomum og skólustarfi 4. maí og (2) minnisblað sóttvarnalæknis varðandi afléttingu takmarkana á samkomum vegna COVID-19 eftir 4. maí.
211. fundur	21.4.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) sameiginlegt minnisblað hennar og dómsmálaráðherra um ferðatakmarkanir til landsins, (2) minnisblað sóttvarnalæknis um ferðatakmarkanir, (3) minnisblað verkefnahóps um útfærslu á ferðatakmarkunum vegna komu ferðamanna til landsins.
217. fundur	12.5.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breytingar á reglum um sóttkví og (2) minnisblað sóttvarnalæknis um sóttkví.
217. fundur	12.5.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um samantekt um lærdóm stofnana ráðuneytisins sem sinna heilbrigðisþjónustu í kjölfar COVID-19.
218. fundur	15.5.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um opnun sund- og baðstaða og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
218. fundur	15.5.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) sameiginlegt minnisblað hennar og dómsmálaráðherra um sýnatöku og greiningu við komu til landsins og (2) skipunarbréf verkefnastjóra vegna þess verkefnis.
220. fundur	22.5.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um afléttingu á takmörkun á samkomum 25. maí 2020, ásamt fylgiskjölum, og (2) minnisblað sóttvarnalæknis varðandi afléttingu takmarkana á samkomum vegna COVID-19.
221. fundur	26.5.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram skýrslu verkefnastjórnar um sýnatöku fyrir COVID-19 á landamærum. Ákveðið að færa ábyrgð verkefnastjórnar á herðar forsætisráðuneytisins.
223. fundur	2.6.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalæknis varðandi sýnatöku við landamæri eftir 15. júní.
224. fundur	5.6.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um gjaldtöku fyrir skimun á landamærum.
225. fundur	9.6.2020	Heilbrigðisráðherra lagði minnisblað um breytingar á reglum og reglugerðum vegna sýnatöku á landamærum.
226. fundur	12.6.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breytingar á takmörkun á samkomum vegna farsóttar og (2) minnisblað sóttvarnalæknis um afléttingu takmarkana á samkomum.

Dags.	Fundur	Málefni
230. fundur	26.6.2020	Forsætisráðherra lagði fram fyrir hönd heilbrigðisráðherra minnisblað um gjaldtöku fyrir sýnatöku vegna COVID-19. Breyttar fjárhæðir.
231. fundur	3.7.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um skimanir á landamærum og sóttkví ferðamanna og (2) minnisblað sóttvarnalækis.
231. fundur	3.7.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmörkun á samkomum vegna farsóttar og (2) minnisblað sóttvarnalækis.
232. fundur	10.7.2020	Forsætisráðherra lagði fram fyrir hönd heilbrigðisráðherra (1) minnisblað um skimanir á landamærum o.fl. og (2) minnisblað sóttvarnalækis.
233. fundur	28.7.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um áætlaðar breytingar á fjöldatakmörkunum og opnunartíma skemmtistaða vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalækis.
234. fundur	30.7.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um sóttvarnaráðstafanir í íslensku samfélagi og á landamærum og (2) minnisblað sóttvarnalækis.
235. fundur	4.8.2020	Forsætisráðherra lagði fram fyrir hönd heilbrigðisráðherra (1) minnisblað um frekari skýringar á reglum um fjöldatakmörkunir og opnun skemmtistaða vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalækis.
236. fundur	7.8.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um aðgerðir til að takmarka smit af völdum COVID-19 með ferðamönnum til Íslands og aðgerðir til að hefta útbreiðslu og (2) minnisblað sóttvarnalækis.
237. fundur	11.8.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalækis um aðgerðir til að takmarka smit af völdum SARS-CoV-2 með ferðamönnum til Íslands og aðgerðir innanlands til að hefta útbreiðslu.
240. fundur	18.8.2020	Forsætisráðherra lagði fram fyrir hönd heilbrigðisráðherra (1) minnisblað um reglugerð um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19 og (2) tvö minnisblöð sóttvarnalækis.
242. fundur	25.8.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmörkun á samkomum vegna farsóttar og (2) minnisblað sóttvarnalækis.
244. fundur	28.8.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um bóluefni gegn COVID-19.
245. fundur	1.9.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um samantekt á helstu niðurstöðum vinnuhópa frá samráðsfundi 20. ágúst um að lifa með veirunni og næstu skref.
246. fundur	4.9.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmörkun á samkomum vegna farsóttar og (2) minnisblað sóttvarnalækis.
248. fundur	11.9.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breytingu á reglum um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19 – aðgerðir innanlands – breyting á sóttkví og (2) tvö minnisblöð sóttvarnalækis.
249. fundur	15.9.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalækis um þætti sem hann leggur til grundvallar tillögum um takmarkandi áhrif vegna COVID-19.
250. fundur	18.9.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um COVID-19 takmarkanir á höfuðborgarsvæðinu frá og með 18. september 2020 og (2) n-minnisblað sóttvarnalækis.
251. fundur	22.9.2020	Umhverfis- og auðlindaráðherra lagði fram, fyrir hönd heilbrigðisráðherra, (1) minnisblað um takmarkanir á höfuðborgarsvæðinu – framlengdar til 27. september 2020 og (2) minnisblað sóttvarnalækis.
252. fundur	25.9.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalækis og breytingu á reglugerð um takmörkun á samkomum vegna farsóttar.
252. fundur	25.9.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um COVID-19: Sameiginleg þátttaka Noregs og Íslands að COVAX.

Dags.	Fundur	Málefni
252. fundur	25.9.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um vinnuhóp um gagnkvæma viðurkenningu ríkja á vottorðum.
254. fundur	2.10.2020	Forsætisráðherra lagði fram, fyrir hönd heilbrigðisráðherra, minnisblað sóttvarnalæknis um aðgerðir á landamærum eftir 6. október 2020 og innanlandsaðgerðir til að takmarka útbreiðslu COVID-19. Málið var rætt og ákveðið að fá sóttvarnalækni, landlækni og fulltrúa almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra á fund ríkisstjórnar kl. 16 sama dag.
256. fundur	3.10.2020	Forsætisráðherra lagði fram, fyrir hönd heilbrigðisráðherra, minnisblað um frekari takmarkanir innanlands vegna COVID-19, ásamt minnisblaði sóttvarnalæknis. Ákveðið var að mennta- og menningarmálaráðherra ætti samráð við heilbrigðisráðherra og sóttvarnalækni um mögulegar breytingar á fjöldatakmörkunum í framhalds- og háskólum, áður en reglugerðarbreytingin verður gefin út.
259. fundur	9.10.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um hertar sóttvarnaaðgerðir á höfuðborgarsvæðinu vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
259. fundur	9.10.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á Landspítalanum.
260. fundur	13.10.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stöðumat vegna COVID-19 ásamt upplýsingum um samstarf almannavarna, embætti landlæknis og annarra vegna faraldursins.
261. fundur	16.10.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breyttar reglur um takmarkanir á samkomum frá 19. október 2020 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
262. fundur	20.10.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um reglugerð um takmörkun á samkomum vegna farsóttar og reglugerð um breytingu á reglugerð um takmarkanir á skólastarfi vegna farsóttar.
263. fundur	27.10.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um frestun á valkvæðum og ífarandi aðgerðum í kjölfar hópsmits á Landakoti.
263. fundur	27.10.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um sóttvarnalög og skipverja á Vestfjörðum.
263. fundur	27.10.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stöðumat hjá helstu heilbrigðisstofnunum og helstu verkefnum á vegum ráðuneytisins vegna COVID-19.
264. fundur	30.10.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmarkanir á samkomum og skólastarfi vegna farsóttar og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
264. fundur	30.10.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um farsóttarþreytu vegna COVID-19.
265. fundur	3.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og mennta- og menningarmálaráðherra um takmarkanir á skólastarfi vegna farsóttar.
267. fundur	10.11.2020	Heilbrigðisráðherra gerði grein fyrir vinnu heilbrigðisráðuneytisins við að tryggja aðgengi Íslendinga að bóluefni við COVID-19.
267. fundur	10.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um bótarétt þeirra sem verða fyrir heilsutjóni af völdum bóluefnis við COVID-19 sjúkdómnum.
268. fundur	13.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breyttar samkomutakmarkanir innanlands frá og með 18. nóvember 2020 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
268. fundur	13.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um bóluefni gegn COVID-19.
268. fundur	13.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stöðumat vegna COVID-19. Staðan á heilbrigðisstofnunum rædd og helstu verkefni ráðuneytis.
268. fundur	13.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um viðurkenningu á vottorðum við landamæri Íslands.

Dags.	Fundur	Málefni
268. fundur	13.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um drög að reglugerð um breytingu á reglugerð um bólusetningu.
268. fundur	13.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um styrkingu á starfsemi sóttvarnasviðs embættis landlæknis.
268. fundur	13.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi til laga um breytingu á sóttvarnalögum nr. 19/1997.
269. fundur	17.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um skimun á landamærum og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
269. fundur	17.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmörkunum á skólahaldi vegna farsóttar frá og með 18. nóvember 2020 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
271. fundur	24.11.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um reglugerð um bólusetningu (forgangshópar).
272. fundur	27.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram, fyrir hönd heilbrigðisráðherra, frumvarp um breytingu á lögum um sjúklinga-tryggingu (bótaréttur vegna bólusetningar).
273. fundur	1.12.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmörkun á samkomum og skólastarfi vegna farsóttar og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
275. fundur	8.12.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breyttar takmarkanir á samkomum og skólastarfi vegna farsóttar frá 10. desember 2020 og (2) minnisblöð sóttvarnalæknis.
276. fundur	11.12.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um samninga um bóluefni vegna COVID-19.
277. fundur	15.12.2020	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmarkanir á skólastarfi vegna farsóttar frá áramótum og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
278. fundur	18.12.2020	Heilbrigðisráðherra tók til umræðu bóluefni gegn COVID-19.
279. fundur	5.1.2021	Menntamálaráðherra og utanríkisráðherra beindu fyrirspurn til heilbrigðisráðherra um afhendingaráætlun bóluefna gegn COVID-19 og greindi heilbrigðisráðherra frá helstu álitamálum því tengdum.
280. fundur	8.1.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breytingu á reglugerð um bólusetningu á Íslandi (forgangsröðun) og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
280. fundur	8.1.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breyttar takmarkanir á samkomum frá 13. janúar 2021 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
280. fundur	8.1.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um opinberar sóttvarnaaðgerðir á landamærum Íslands og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
280. fundur	8.1.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um bóluefni við COVID-19 og samninga um bóluefni.
10. fundur	11.1.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmarkanir á samkomum og skólastarfi vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
282. fundur	15.1.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um opinberar sóttvarnaráðstafanir á landamærum Íslands vegna COVID-19 og (2) tvö minnisblöð sóttvarnalæknis.
282. fundur	15.1.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um framvísun bólusetningavottorða á landamærum.
288. fundur	5.2.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um tillögur að breyttum takmörkunum á samkomum og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.

Dags.	Fundur	Málefni
290. fundur	16.2.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um opinberar sóttvarnaráðstafanir á landamærum Íslands vegna COVID-19, (2) minnisblað sóttvarnalæknis, (3) greinargerð landamærasviðs ríkislögreglustjóra og (4) yfirlit yfir fjölda og tegundir bólusetningarvottorða á landamærum.
290. fundur	16.2.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um bóluefnaáætlun Evrópusambandsins – spá.
292. fundur	23.2.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um tillögur að tilslökunum á takmörkunum á skólahaldi frá 1. mars vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
292. fundur	23.2.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um tilslakanir á samkomum vegna farsóttar og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
295. fundur	5.3.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um kostnað vegna kaupa á COVID-19 bóluefnum.
295. fundur	5.3.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stöðu bóluefna (áætluð afhending bóluefnis, bólusetningarvottorð o.fl.).
296. fundur	9.3.2021	Heilbrigðisráðherra gerði grein fyrir stöðu COVID-19 smita innanlands og smitrakningu í kjölfar tónleika í Hörpu.
297. fundur	12.3.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stöðu bóluefna.
298. fundur	16.3.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breytingar á reglugerð vegna takmarkana á samkomum og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
298. fundur	16.3.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um breytingu á reglugerð varðandi vottorð við landamæri. Samhliða var lagt fram minnisblað dómsmálaráðherra um upptöku landamæraeftirlits á innri landamærum og samþykkt vottorða frá ríkjum utan Schengen.
301. fundur	23.3.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblöð sóttvarnalæknis vegna aðgerða á landamærum, um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19 og opinberar sóttvarnaaðgerðir innanlands.
302. fundur	24.3.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um tillögu að hertum aðgerðum innanlands vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
304. fundur	30.3.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um aðgerðir á landamærum – ný reglugerð um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19. Samhliða var lagt fram minnisblað til forsætisráðherra um lagaheimildir á landamærum.
305. fundur	9.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um COVID-19 – ný reglugerð um landamæri tekur gildi 9. apríl – og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
305. fundur	9.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um samninga og kaup á bóluefnum.
305. fundur	9.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um tillögu að reglugerð framkvæmdastjórnar ESB að samræmdum COVID-19 vottorðum.
306. fundur	13.4.2021	Heilbrigðisráðherra gerir grein fyrir drögum að afléttingaráætlun.
306. fundur	13.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breyttar takmarkanir á samkomum og skólastarfi vegna farsóttar og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
306. fundur	13.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um afléttingar innanlandstakmarkana m.t.t. stöðu bólusetninga við COVID-19.
307. fundur	16.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um COVID-19 – notkun vottorða innanlands.

Dags.	Fundur	Málefni
307. fundur	16.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um samspil sóttvarnaaðgerða og mismunandi sviðsmynda um framgang bólusetninga.
309. fundur	20.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram frumvarp um breytingar á sóttvarnalögum – bráðabirgðaákvæði.
308. fundur	20.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um tölfræði varðandi vottorð við landamæri.
311. fundur	27.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram frumvarp um breytingar á sóttvarnalögum – bráðabirgðaákvæði.
312. fundur	30.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um framvindu bólusetninga við COVID-19.
312. fundur	30.4.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og utanríkisráðherra, um mögulega aðstoð við indversk stjórnvöld í baráttunni við COVID-19 sjúkdóminn.
313. fundur	4.5.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um óbreyttar takmarkanir á samkomum og skólastarfi í viku og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
314. fundur	7.5.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breytingar á takmörkunum á samkomum og skólastarfi og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
314. fundur	7.5.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um möguleg kaup á Spútnik V bóluefni.
314. fundur	7.5.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um skipulag bólusetninga næstu vikur.
314. fundur	7.5.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um starfshóp vegna COVID-19 greininga.
317. fundur	18.5.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um mögulega þörf fyrir bólusetningar 2022–2023 með mRNA-bóluefni frá Pfizer.
318. fundur	21.5.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breytingar á takmörkunum á samkomum og skólastarfi og (minnisblað sóttvarnalæknis).
320. fundur	28.5.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stafræn COVID-19 vottorð.
320. fundur	28.5.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um vöktun óbeinna áhrifa COVID-19 á geðheilsu Íslendinga (Geðheilsuvaktin – fyrsta áfangaskýrsla).
323. fundur	8.6.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um notkun AstraZeneca á Íslandi.
324. fundur	11.6.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breytingar á takmörkunum á samkomum og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
324. fundur	11.6.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um sóttvarnaaðgerðir á landamærum Íslands.
324. fundur	11.6.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stöðu bólusetningar og áætlun næstu mánaða.
327. fundur	25.6.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um brottfall reglugerðar um takmörkun á samkomum vegna farsóttar og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
327. fundur	25.6.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um reglugerð um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
330. fundur	19.7.2021	Forsætisráðherra lagði fram, fyrir hönd heilbrigðisráðherra, (1) minnisblað um sóttvarnaaðgerðir á landamærum og innanlands vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.

Dags.	Fundur	Málefni
331. fundur	23.7.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmarkanir á samkomum innanlands vegna COVID-19, (2) minnisblað sóttvarnalæknis og (3) yfirlit um stöðuna á Landspítalanum.
332. fundur	27.7.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um sóttvarnahótel.
334. fundur	6.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað frá Landspítala um áhættumat fyrir Landspítala í nýrri bylgju faraldurs COVID-19 og (2) drög að minnisblaði sóttvarnalæknis um stöðu og þróun COVID-19 á Íslandi og tillögur að aðgerðum til skemmri tíma lítið.
334. fundur	6.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um styrkingu heilbrigðiskerfisins í ljósi COVID-faraldurs.
334. fundur	6.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stöðu bóluefna og bólusetningar. Samhliða lagði ráðherrann fram minnisblað frá staðgengli sóttvarnalæknis um örvunarbólusetningar vegna COVID-19.
335. fundur	10.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um samkomutakmarkanir innanlands og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
335. fundur	10.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmarkanir á skólahaldi og (2) minnisblöð frá sóttvarnalækni.
335. fundur	10.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalæknis um bólusetningar barna.
335. fundur	10.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um samantekt sóttvarnalæknis um þá hópa sem ekki eru bólusettir við COVID-19.
335. fundur	10.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit aðgerða vegna COVID (landamæri, bólusetningarátak, aðgerðir til að styrkja heilbrigðiskerfið).
336. fundur	18.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um stöðu gjörgæslu á Landspítala.
336. fundur	18.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit yfir aðgerðir vegna COVID-19.
339. fundur	26.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmörkun á samkomum og skólahaldi vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
339. fundur	26.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um hraðpróf og kostnaðarþátttöku.
339. fundur	26.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit yfir aðgerðir vegna COVID-19.
340. fundur	31.8.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um hraðpróf – staðan.
341. fundur	7.9.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit yfir aðgerðir vegna COVID-19 og greindi samhliða frá stöðunni og ráðstöfunum innanlands vegna faraldursins.
342. fundur	14.9.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um reglugerð um takmörkun á samkomum vegna farsóttar – COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
342. fundur	14.9.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um bóluefnakaup 2022–2023 vegna COVID-19.
342. fundur	14.9.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um COVID-19 – hraðpróf, framkvæmd.
345. fundur	19.10.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um sóttvarnaaðgerðir innanlands vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
346. fundur	26.10.2021	Heilbrigðisráðherra gerði grein fyrir stöðu faraldursins innanlands, athugun sóttvarnalæknis á styttingu sóttkvíar, fyrirhugaðri örvunarbólusetningu og markaðsleyfi Pfizer fyrir bólusetningu barna á aldrinum 5–11 ára.

Dags.	Fundur	Málefni
347. fundur	5.11.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um sóttvarnaaðgerðir innanlands vegna COVID-19 og (2) fjögur minnisblöð sóttvarnalæknis.
348. fundur	12.11.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um sóttvarnaaðgerðir innanlands vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis. Forsætisráðherra lagði samhlíða fram minnisblað um stöðuna á COVID-19 í nágrennaríkjum.
350. fundur	23.11.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um verkefni til að styðja við viðbrögð við COVID-19 faraldrinum.
2. fundur	30.11.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalæknis um nýtt afbrigði, Omicron – staða og horfur.
3. fundur	7.12.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um sóttvarnaaðgerðir innanlands vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
4. fundur	10.12.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um bólusetningar barna 5–11 ára gegn COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
6. fundur	17.12.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um yfirlitsmyndir af stöðu COVID-19 faraldursins innanlands.
7. fundur	20.12.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um bólusetningar barna 5–11 ára í nágrennaríkjum og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
7. fundur	20.12.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um sóttvarnaaðgerðir innanlands vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
8. fundur	28.12.2021	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um reglulegar yfirlitsmyndir af COVID-stöðunni innanlands.
11. fundur	14.1.2022	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalæknis um innanlandsaðgerðir.
11. fundur	14.1.2022	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um takmarkanir á samkomum og skólastarfi vegna COVID-19.
11. fundur	14.1.2022	Heilbrigðisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað um aðgerðir til að styrkja viðnámsprótt Landspítala.
14. fundur	25.1.2022	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um breytingar á reglum um sóttkví vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
14. fundur	25.1.2022	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit yfir helstu breytingar á samkomutakmörkunum, sóttkví, einangrun og sýnatöku frá því í desember.
15. fundur	28.1.2022	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um takmarkanir á samkomum og skólastarfi vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
17. fundur	4.2.2022	Heilbrigðisráðherra lagði fram minnisblað sóttvarnalæknis um áhættumat og minnisblað landlæknis, sóttvarnalæknis og almannavarna vegna COVID-19.
19. fundur	11.2.2022	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um afléttingu opinberra sóttvarnaaðgerða vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.
22. fundur	23.2.2022	Heilbrigðisráðherra lagði fram (1) minnisblað um afléttingu takmarkana á samkomum og sóttvarnaaðgerða á landamærum vegna COVID-19 og (2) minnisblað sóttvarnalæknis.

19.3. Beiting opinberra sóttvarnaráðstafana

19.3.1. Inngangur

Mikilvægur þáttur í verkefnum ráðuneytisins fólst í að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli (auglýsingar og reglugerðir) um opinberar sóttvarnaráðstafanir, bæði innalands og vegna ferða yfir landamærin til Íslands. Með hliðsjón af mikilvægi þessara aðgerða verður hér leitast við að gefa yfirlit yfir þær. Samhengis vegna verður jöfnum höndum fjallað um þátt sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra.

Hér að framan, í köflum 8.5 og 8.6, var fjallað almennt um opinberar sóttvarnaráðstafanir og um virkjun sóttvarnakerfisins. Eins og þar kom fram er mat um það hvort opinberum sóttvarnaráðstöfunum skuli beitt í grundvallaratriðum hjá sóttvarnalækni sem leggur til grundvallar læknisfræðilega þekkingu og rannsóknir á þeim sjúkdómum eða sýkingum sem um er að ræða og þeirri hættu sem af þeim stafar. Heilbrigðisráðherra og ráðuneyti hans gegna hins vegar einnig lykilhlutverki um beitingu opinberra sóttvarnaráðstafana, enda gera sóttvarnalög ráð fyrir því að almennari ákvarðanir um beitingu þeirra séu teknar með reglugerð, sem ráðherra setur á grundvelli tillögu sóttvarnalæknis. Þá má almennt byggja á því að slíkar ákvarðanir af hálfu ráðherra teljist til mikilvægra stjórnarmálefna í skilningi 17. gr. stjórnarskrár.

Rétt er að minna á, eins og þegar hefur verið rakið, að þrátt fyrir að sóttvarnalæknir leggi hverju sinni fram afmarkaðar tillögur um að ráðherra gefi út fyrirmæli um opinberar sóttvarnaráðstafanir, eða eigi að gera það samkvæmt lögunum, ber ráðherra sjálfur ábyrgð á útgáfu eigin reglugerða. Þótt hann fái tillögu um aðgerðir frá sóttvarnalækni ber honum því sjálfum, með aðstoð ráðuneytis síns, sbr. 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011, og mögulega með utanaðkomandi sérfræðilegri ráðgjöf, að leggja á það sjálfstætt mat hvort hann sé sammála sóttvarnalækni um hvort lög leyfi að sóttvarnaráðstöfunum verði beitt, og þar á meðal hvort hann telji að tillögur læknisins séu nægjanlega vel undirbúnar og rökstuddar. Þetta kallar á ríka faglega getu heilbrigðisráðuneytisins.

19.3.2. Fimm flokkar valdheimilda; tveir aðalflokkar

Eins og áður var stuttlega lýst í kafla 8.5.2 skiptast ráðstafanir til sóttvarna í lögum um sóttvarnir í meginatriðum í almennar sóttvarnir, sem allir skulu viðhafa til varnar smiti, og svo opinberar sóttvarnaráðstafanir sem stjórnvöld geta gripið til með fyrirmælum.

Valdheimildir stjórnvaldanna til að beita opinberum sóttvarnaráðstöfunum samkvæmt sóttvarnalögum skiptast síðan í grófum dráttum í eftirfarandi fimm flokka, þar sem tveir fyrstu flokkarnir eru mikilvægastir.

Í fyrsta lagi eru það lagaheimildir sóttvarnalæknis, eða annars bærs aðila, til að taka stjórnvaldsákvarðanir um að tiltekinn einstaklingur skuli sæta læknisrannsókn, einangrun eða sambærilegum ráðstöfunum vegna hættu á að hann beri smit, sbr. 14. gr. sóttvarnalaga.

Í öðru lagi lagaheimildir heilbrigðisráðherra til þess að mæla með almennum hætti fyrir um tiltekna ráðstafanir og skyldur borgaranna um sóttvarnir með reglugerðum, sbr. 12., 13. og 18. gr. sóttvarnalaga.

Í þriðja lagi geyma sóttvarnalög svo tiltekna lagaheimildir til að beita þvingunarúrræðum ef einstaklingar sem í hlut eiga fylgja ekki fyrirmælum samkvæmt nefndum stjórnvaldsákvörðunum eða reglugerðum. Geyma löggin þá eftir atvikum viðeigandi heimildir til að leita lögreglu til að aðgerðunum verði réttilega framfylgt.

Í fjórða lagi er í sóttvarnalögum að finna sérstaka bráðabirgðaheimild sóttvarnalæknis til að taka ákvarðanir um viðameiri sóttvarnaráðstafanir sem geta mögulega bundið fjölda manna, s.s. um afkvíun byggðarlaga eða landsins alls, stöðvun atvinnurekstrar eða samkomubann, sbr. 2. mgr. 12. gr. sóttvarnalaga. Þessar ákvarðanir geta í reynd talist stjórnvaldsákvarðanir sóttvarnalæknis ef þær eru afmarkaðar við tiltekna einstaklinga eða fyrirtæki svo dæmi séu tekin. En í vissum tilvikum myndu ákvarðanir af þessum toga teljast almennar og bæri að birta með opinberri tilkynningu og koma þá til bráðabirgða í stað fyrirmæla sem ráðherra þyrfti almennt að gefa með reglugerð.

Í fimmta lagi eru í sóttvarnalögum ýmsar heimildir til heilbrigðisyfirvalda og sóttvarnalæknis til að safna og vinna með persónuupplýsingar í því skyni að geta tryggt viðeigandi sóttvarnir.

Í öllum tilvikum reynir á það hvort lagaheimildir til nefndra úrræða eru nægjanlega skýrar, hvort stjórnvaldsákvarðanir og reglugerðir séu undirbúnar rétt, hvort með úrræðunum sé gengið lengra en samræmist stjórnarskrá og almennum efnisreglum stjórnsýsluréttarins. Um sjónarmið sem að því lúta er fjallað í álitsgerð Páls Hreinssonar frá september 2020 sem unnin var fyrir heilbrigðisráðherra um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana.¹⁴¹

19.3.3. Lagaheimildirnar til að setja reglugerðir

Í upphafi árs 2020 komu eftirtaldar lagaheimildir fram í sóttvarnalögum nr. 19/1997, um reglugerðir ráðherra um opinberar sóttvarnaráðstafanir:



2. mgr. 1. gr.:

„Opinberar sóttvarnir eru þær ráðstafanir sem skal beita vegna hættulegra smitsjúkdóma:

1. þegar hætta er á að farsóttir berist til eða frá Íslandi,
2. þegar hætta er á útbreiðslu farsóttanna innan lands,
3. þegar smitaður einstaklingur skapar hættu á útbreiðslu smits með framferði sínu.“

1. málslíður 2. mgr. 12. gr.:

„Ráðherra ákveður að fenginni tillögu sóttvarnalæknis hvort grípa skuli til opinberra sóttvarnaráðstafana, svo sem ónæmisaðgerða, einangrunar smitaðra, sótthreinsunar, afkvíunar byggðarlaga eða landsins alls, lokunar skóla eða samkomubanns.“

¹⁴¹ Páll Hreinsson: [Álitsgerð um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana](#) (2020).

13. gr.:

„Um sóttvarnaráðstafanir, sem grípa má til vegna hættu á farsóttum frá útlöndum eða frá Íslandi til útlanda, skal setja reglugerð í samræmi við efni þeirra alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að, svo sem alþjóðaheilbrigðisreglugerðar Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar. [...]“

4. mgr. 14. gr.:

„Telji sóttvarnalæknir hættu á að næmar sóttir sem ógnað geta almannaheill berist til landsins getur hann beint tilmælum til ráðherra um að setja reglugerð um að þeir sem koma til landsins og talin er hættu á að beri með sér slíkar sóttir skuli sæta læknisrannsókn í samræmi við 23., 30.–32. og 45. gr. alþjóðaheilbrigðisreglugerðarinnar.“

18. gr.:

„Ráðherra skal með reglugerð setja nánari ákvæði um fyrirkomulag skráninga og tilkynninga skv. 3. gr., starfsemi rannsóknastofa sem fást við rannsóknir á sýnum frá sjúklingum með smitsjúkdóma sem lögín taka til skv. 9. gr., opinberar sóttvarnaráðstafanir skv. 12. gr., heimild til að kveða á um læknisrannsókn eftir tilmælum sóttvarnalæknis skv. 14. gr., starfsemi göngudeilda skv. 16. gr. og hvaða deildir geti veitt þjónustu, sjúklingum að kostnaðarlausu, skv. 17. gr. Þá er ráðherra heimilt að setja reglur ef grípa þarf til sérstakra ráðstafana vegna sóttvarna við náttúruhamfarir og aðra vá og að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.“

Í kjölfar áður nefndrar álitsgerðar Páls Hreinssonar, september 2020, lét heilbrigðisráðuneytið vinna frumvarp til laga um breytingar á sóttvarnalögum, þannig að skotið yrði styrkari laga-grundvelli undir opinberar sóttvarnaráðstafanir, en meðal veigamikilla athugasemda Páls voru ábendingar hans um ágalla á því hvernig alþjóðaheilbrigðisreglugerðin hefði verið innleidd í íslenskan rétt, og um áhrif þess á lagagrundvöll aðgerða gagnvart ferðamönnum vegna tilvika á landamærum. Frumvarpið var lagt fyrir Alþingi 23. nóvember 2020, afgreitt frá Alþingi þann 4. febrúar 2021, og birt sem lög nr. 2/2021, um breytingu á sóttvarnalögum nr. 19/1997 (opinberar sóttvarnaráðstafanir o.fl.).

Eftir að breytingalög nr. 2/2021 gengu í gildi fyrri hluta febrúar 2021 koma eftirfarandi laga-heimildir fram í sóttvarnalögum nr. 19/1997, um reglugerðir um opinberar sóttvarna-ráðstafanir.



2. mgr. 1. gr.:

„Opinberar sóttvarnir eru þær ráðstafanir sem skal beita vegna hættulegra smitsjúkdóma:

1. þegar hættu er á að farsóttir berist til eða frá Íslandi,
2. þegar hættu er á útbreiðslu farsotta innan lands,
3. þegar smitaður einstaklingur skapar hættu á útbreiðslu smits með framferði sínu.“

2. mgr. 12. gr.:

„Ráðherra ákveður að fenginni tillögu sóttvarnalæknis hvort grípa skuli til opinberra sóttvarna-ráðstafana, svo sem ónæmisaðgerða, skimana, sóttkvíar, einangrunar smitaðra, sóttþreinsunar, afkvíunar byggðarlaga eða landsins alls, lokunar skóla, stöðvunar atvinnurekstrar eða samkomubanns. [...]“

1.– 5. mgr. 13. gr.

„Ráðherra getur með reglugerð, að fenginni tillögu sóttvarnalæknis, kveðið á um að gripið skuli til sóttvarnaráðstafana vegna hættu á að farsóttir berist til eða frá Íslandi.

Í reglugerðinni er ráðherra heimilt að kveða á um að við komu eða brottför og af ástæðum er varða lýðheilsu megi krefjast þess að ferðamenn:

4. Upplýsi um áfangastaði og samskiptaupplýsingar svo að unnt sé að ná sambandi við þá og fylli út spurningalista um heilsu sína.
5. Upplýsi um ferðaslóð sína fyrir komu og framvísi heilbrigðisskjöllum.
6. Tilkynni sig til íslenskra stjórnvalda, enda hafi þeir verið settir undir vöktun vegna lýðheilsu í öðru ríki.
7. Undirgangist heilbrigðisskoðun sem er eins lítið ífarandi og unnt er til að ná settu lýðheilsumarkmiði. Ekki skal beitt inngripum nema gagnvart þeim sem grunur leikur á að gæti hafa smitast.

Með sama hætti er unnt að krefjast skoðunar farangurs, farms, gáma, farartækja, vara, póstböggla og líkamsleifa og, ef tilefni er til, sótthreinsunar, einangrunar eða sóttkvíar.

Ef vísbendingar eru um að lýðheilsa sé í yfirvofandi hættu getur ráðherra enn fremur kveðið á um í reglugerð að ferðamenn skuli undirgangast ráðstafanir sem koma í veg fyrir sjúkdóma, aðrar en ónæmisaðgerð, eða varna útbreiðslu þeirra, þ.m.t. einangrun, sóttkví, vöktun og sjúkdómsskimun, svo sem með stroki úr nef- eða munnholi eða annars konar heilbrigðisskoðun sem ekki krefst mikils inngrips.

Þrátt fyrir 2.–4. mgr. er heimilt að kveða á um í reglugerð, til að bregðast við tiltekinni hættu eða bráðri ógn við lýðheilsu, að beita skuli fleiri en einni ráðstöfun samtímis, óháð því hvort grunur leikur á að einstaklingur hafi smitast. Í þeim tilvikum skal gætt að tilkynningarskyldu íslenskra stjórnvalda til Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar skv. 43. gr. alþjóðaheilbrigðisreglugerðarinnar.“

12. mgr. 13. gr.:

„Ráðherra getur kveðið á um nánara fyrirkomulag ráðstafana samkvæmt þessu ákvæði í reglugerð og innleitt að öðru leyti alþjóðaheilbrigðisreglugerð Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar.“

1.–3. mgr. 14. gr.:

„Þegar sóttvarnalækni berst tilkynning um að einstaklingur sé haldinn smitsjúkdómi tekur hann afstöðu til þess hvort grípa þurfi til frekari aðgerða en heilbrigðisstarfsmaður hefur þegar gert til þess að fyrirbyggja eða hefta útbreiðslu smits sem ógnað getur almannaheill.

Þegar sóttvarnalækni berast upplýsingar úr smitrakningu eða eftir öðrum leiðum um að grunur leiki á að tiltekinn einstaklingur sé haldinn smitsjúkdómi skal sóttvarnalæknir taka ákvörðun um viðeigandi aðgerðir.

Með aðgerðum skv. 1. og 2. mgr. er m.a. átt við heilbrigðisskoðun, sóttkví, einangrun eða aðrar viðeigandi ráðstafanir sem miða að því að hefta að smitaður einstaklingur eða einstaklingur, sem grunur leikur á að sé haldinn smitsjúkdómi, smiti aðra.“

12. mgr. 14. gr.:

„Ráðherra getur sett reglugerð um nánari útfærslu þessarar lagagreinar, t.d. þar sem kveðið er á um þær reglur sem gilda skulu um þá sem sæta einangrun eða sóttkví.“

18. gr.:

„Ráðherra skal með reglugerð setja nánari ákvæði um fyrirkomulag skráninga og tilkynninga skv. 3. gr., starfsemi rannsóknastofa sem fást við rannsóknir á sýnum frá sjúklingum með smitsjúkdóma sem lögin taka til skv. 9. gr., opinberar sóttvarnaráðstafanir skv. 12. gr., heimild til að kveða á um læknisrannsókn eftir tilmælum sóttvarnalæknis skv. 14. gr., starfsemi göngudeilda skv. 16. gr. og hvaða deildir geti veitt þjónustu, sjúklingum að kostnaðarlausu, skv. 17. gr. Þá er ráðherra heimilt að setja reglur ef grípa þarf til sérstakra ráðstafana vegna sóttvarna við náttúruhamfarir og aðra vá og að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.“

19.3.4. Lagaheimildirnar til að taka stjórnvaldsákvarðanir

Sóttvarnalög mæla m.a. fyrir um heimildir sóttvarnalæknis til að taka stjórnvaldsákvarðanir um að einstaklingar skuli sæta sóttkví og um að þeir skuli sæta einangrun.

Í upphafi árs 2020 var í sóttvarnalögum m.a. að finna eftirfarandi lagaheimildir um þetta:



1. og 2. mgr. 14. gr.:

„Nú telur sóttvarnalæknir er honum berst tilkynning um smitsjúkdóm að grípa þurfi til frekari ráðstafana en læknir hefur þegar gert til þess að fyrirbyggja eða hefta útbreiðslu smitunar sem ógnað getur almannaheill. Skal hann þá í samráði við yfirlækni heilsugæslu, sbr. 4. mgr. 4. gr., sjá til þess að til slíkra aðgerða sé gripið. Takist ekki samstarf við viðkomandi aðila getur hann, ef þurfa þykir, leitað aðstoðar lögregluvalda vegna aðgerða til varnar smiti. Yfirlæknir heilsugæslu, sbr. 4. mgr. 4. gr., getur einnig gripið til slíkra aðgerða í forföllum sóttvarnalæknis.“

Með aðgerðum er átt við læknisrannsókn, einangrun hins smitaða á sjúkrahúsi og aðrar nauðsynlegar ráðstafanir. Áður en gripið er til þvingunaraðgerða skal ætíð reynt að leysa mál með öðrum hætti.“

1. mgr. 15. gr.:

„Ef maður, haldinn smitsjúkdómi, fellst ekki á að fylgja reglum um umgengni við aðra eða rökstuddur grunur er um að hann hafi ekki fylgt slíkum reglum getur sóttvarnalæknir ákveðið að hann skuli lagður inn á sjúkrahús í einangrun eða að hann skuli einangraður með öðrum hætti.“

Eftir þá breytingu sem gerð var á sóttvarnalögum með breytingalögum nr. 2/2021, í byrjun febrúar 2020, eru lagaheimildirnar m.a. eftirfarandi:



1.–3. mgr. 14. gr.:

„Þegar sóttvarnalækni berst tilkynning um að einstaklingur sé haldinn smitsjúkdómi tekur hann afstöðu til þess hvort grípa þurfi til frekari aðgerða en heilbrigðisstarfsmaður hefur þegar gert til þess að fyrirbyggja eða hefta útbreiðslu smits sem ógnað getur almannaheill.“

Þegar sóttvarnalækni berast upplýsingar úr smitrakningu eða eftir öðrum leiðum um að grunur leiki á að tiltekinn einstaklingur sé haldinn smitsjúkdómi skal sóttvarnalæknir taka ákvörðun um viðeigandi aðgerðir.

Með aðgerðum skv. 1. og 2. mgr. er m.a. átt við heilbrigðissskoðun, sóttkví, einangrun eða aðrar viðeigandi ráðstafanir sem miða að því að hefta að smitaður einstaklingur eða einstaklingur, sem grunur leikur á að sé haldinn smitsjúkdómi, smiti aðra.“

Í 4. mgr. 14. gr. er tekið fram að áður en tekin sé stjórnvaldsákvörðun um aðgerðir skuli þess freistað að ná samstarfi við hlutaðeigandi um viðeigandi og hóflegar aðgerðir þar sem hlutaðeigandi fellst á að fylgja fyrirmælum og reglum.

Í 5. mgr. 14. gr. kemur fram að hafi einstaklingur fallist á samstarf um að fylgja reglum um einangrun og sóttkví en ekki fylgt því taki sóttvarnalæknir stjórnvaldsákvörðun í máli hlutaðeigandi.

Í 9. mgr. 14. gr. kemur fram að umdæmislæknar sóttvarna hafa einnig valdheimildir til að taka ákvarðanir samkvæmt þessari lagagrein undir faglegri stjórn og eftirliti sóttvarnalæknis.

19.3.5. Stjórnvaldsákvæðanir sóttvarnalæknis um sóttkví og einangrun í upphafi faraldursins

Gögn sem liggja til grundvallar þessari skýrslu lúta ekki að einstökum stjórnvaldsákvörðunum eða málefnum tiltekinna einstaklinga. Þær almennu lýsingar og gögn um aðgerðir stjórnvalda sem aðgengilegar eru virðast hins vegar ekki benda til annars en að þeir einstaklingar sem sóttvarnayfirvöld hafa óskað eftir að sæti sóttkví eða einangrun hafi í langflestum tilvikum verið reiðubúnir til samstarfs um þau úrræði.

Í gegnum faraldurinn sættu einstaklingar almennt sóttkví um tiltekinn tíma ef þeir höfðu ferðast til áhættusvæða erlendis eða umgengist smitaða einstaklinga innanlands. Einstaklingar sættu á hinn bóginn einangrun ef þeir höfðu staðfest smit af Covid-19 eða ef ætla mátti að viðkomandi væri smitaður af Covid-19.

Í upphafi faraldursins byggðust fyrirmæli sóttvarnalæknis um að einstaklingar sættu sóttkví eða einangrun ekki á reglugerðum heilbrigðisráðherra, heldur á beinum lagaheimildum sóttvarnalaga, og að því leyti sem við átti á reglugerð um sóttvarnir nr. 817/2012 og á reglugerð um skýrslugerð vegna sóttvarna nr. 221/2012.

Samhengis vegna er hér rétt að rekja stuttlega helstu aðgerðir og fyrirmæli sóttvarnalæknis á fyrstu vikum faraldursins hvað þetta varðar, eins og þær birtast í þeim almennu upplýsingum sem nefndin hefur aðgang að.

13. janúar 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis um hópsýkingu lungnabólgu í Kína af völdum nýrrar veiru.

23. janúar 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis þar sem fram kemur að sóttvarnalæknir mæli ekki með neinum ferðatakmarkunum frá Kína en vilji hvetja einstaklinga á ferðalögum erlendis til að gæta sérstaklega að sóttvörnum.

24. janúar 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis. Þar kemur fram að farþegar á Keflavíkurflugvelli sem koma til landsins muni fá skilaboð þess eðlis að ef þeir eru með merki um öndunarfærasýkingu og hafa verið í Wuhan í Kína á undangengnum 14 dögum eða hafa verið í samgangi við einstaklinga með grunaða eða staðfesta sýkingu, þá þurfi að gera á þeim læknisfræðilegt mat á Keflavíkurflugvelli. Framhald aðgerða ráðist af læknisfræðilegu mati en einangrun muni koma til greina. Í sömu frétt segir að einkennalausir farþegar sem hafa verið í Wuhan í Kína á undangengnum 14 dögum eða verið í samgangi við einstaklinga með grunaða eða staðfesta sýkingu verði beðnir um að gefa sig fram. Þessir einstaklingar geti vænst þess verða settir í sóttkví í einhverja daga.

27. janúar 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis þar sem fram kemur að „einstaklingar með grunsamlega eða staðfesta sýkingu verða settir í einangrun skv. nánari leiðbeiningum“.

29. janúar 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis. Í fréttinni kemur fram að mælt sé gegn ónauðsynlegum ferðalögum til Kína. Þá eru einstaklingar sem hafa verið í Kína og snúa heim hvattir til að halda sig heima í 14 daga eftir að þeir hafa yfirgefið Kína og þeim vísað á að kynna sér leiðbeiningar um sóttkví.

30. janúar 2020. Sóttvarnalæknir gefur út minnisblað til heilbrigðisráðherra. Þar segir m.a.: „Lítið veikir einstaklingar verða settir í einangrun heima eða í sérvöldu húsnæði en alvarlega veikir í einangrun á sjúkrahúsi. [...] Einkennalausir einstaklingar sem líklegir eru til að hafa tekið smit verða settir í sóttkví heima eða á sérvöldum heimilum.“

24. febrúar 2020. Settur sóttvarnalæknir gefur út minnisblað til heilbrigðisráðherra. Þar segir m.a.: „Aðgerðir sóttvarnalæknis beinast nú að því að auka árvekni gegn sýkingum með markvissu læknismati og sýnatöku. ... Viðbrögð sóttvarnalæknis munu þannig beinast að því að ráðleggja ferðamönnum frá ónauðsynlegum ferðum til þessara svæða, beita sóttkví á einstaklinga sem koma hingað til lands og ráðleggingum um hvernig eigi að leita til heilbrigðiskerfisins ef þessir einstaklingar veikjast. Þessar leiðbeiningar eiga einkum við um íslenska ferðamenn frá ofangreindum svæðum en ekki er áformað að beita sóttkví á erlenda ferðamenn sem koma frá sömu svæðum þar sem sú ráðstöfun er lítt framkvæmanleg.“

25. febrúar 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis þar sem fram kemur að sóttvarnalæknir ráðleggur frá ástæðulausum ferðalögum til fjögurra héraða á Norður-Ítalíu. Þá er því lýst að grunur leiki á einu tilfelli Covid-19 á tilteknu hóteli á Tenerife. Þeim sem hafi dvalið á hótelinu undanfarnar tvær vikur sé ráðlagt að halda sig heima í 14 daga í varúðarskylni.

26. febrúar 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis þar sem sóttvarnalæknir ráðleggur til viðbótar frá ástæðulausum ferðalögum til Suður-Kóreu og Írans, auk Kína og fjögurra héraða á Norður-Ítalíu. Þá er hvatt til varúðar þegar ferðast sé til annarra svæða á Ítalíu, Tenerife á Spáni, Japans, Singapúr og Hong Kong.

28. febrúar 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis. Í fréttinni segir orðrétt: „Á upplýsingafundi samhæfingarstöðvar í gær voru kynntar niðurstöður starfshóps ríkislögreglustjóra sem vann að greiningu á hugsanlegum aðgerðum sem miða að því að stemma stigu við komu ferðamanna frá áhættusvæðum. Koma þar til skoðunar m.a. ákvæði laga um sóttvarnir, um loftferðir og ákvæði laga um útlendinga. Sóttvarnaviðbrögð verða að vera í samræmi við áhættumat og þar að vega áhrif viðbragða á móti áhrifum farsóttarinnar. Ef landinu er lokað komast Íslendingar sem staddir eru erlendis ekki heim, nema skipulagður sé sérstakur heimflutningur. Einnig munu aðföng og útflutningur raskast.“¹⁴²

1. mars 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis kl. 21:00. Í fréttinni segir orðrétt: „Eins og greint var frá fyrr í dag var öllum þeim sem voru um borð í flugvélinni frá Veróna ráðlagt að fara í sóttkví. Haft verður samband við hópinn í gegnum tölvupóst og með símtali frá heilbrigðisstarfsmanni. Um er að ræða 180 einstaklinga, en til að sinna þessu verki var hópur hjúkrunarfræðinga fenginn til liðsinnis við smitrannsóknarteymi almannavarna og sóttvarnalæknis. Sóttvarnalæknir hefur, í samráð við almannavarnir og borgarþjónustu utanríkisráðuneytisins, skilgreint gjörvallt Ítalíu sem hættusvæði. Þýskaland er hins vegar ekki skilgreint hættusvæði. Því er ekki talin þörf á sóttkví fyrir þá farþega sem komu frá München með Icelandair í gær nema þá sem komu frá Ítalíu. Hins vegar mun smitrannsóknarteymi almannavarna og sóttvarnalæknis hafa samband við þá farþega sem útsettir voru fyrir smiti í flugvélinni og upplýsa þá um helstu staðreyndir í tengslum við COVID-19, persónulegt hreinlæti og síma 1700.“

2. mars 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis: „Sóttvarnalæknir minnir á að einstaklingar, með búsetu á Íslandi, sem hafa verið á skilgreindum áhættusvæðum [...] og snúa heim eru hvattir til að halda sig heima í 14 daga eftir að þeir hafa yfirgefið skilgreind áhættusvæði. Erlendir ríkisborgarar þurfa hins vegar ekki að fara í sóttkví þar sem að talið er að þeir séu ólíklegri að vera í nánu samneyti við marga einstaklinga og auk þess dvelja þeir yfirleitt stutt á Íslandi. Smithætta frá þeim er því talin verulega minni en frá Íslendingum sem hér búa.“

4. mars 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis: „Það blasir við að á Íslandi hafa greinst mörg tilfelli miðað við höfðatölu og í alþjóðlegum samanburði. Það er mikilvægt að hafa huga í þessu samhengi að hér hefur verið gripið til umfangsmikilla aðgerða, sem meðal annars taka til þess að setja fólk sem kemur frá áhættusvæðum í sóttkví, einangra veika, og taka sýni snemma hjá þeim sem fá einkenni, þótt væg séu. Það er mat sóttvarnalæknis og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra að það sé fyrst og fremst þessum aðgerðum að þakka að hér greinast smit snemma, með tilheyrandi fækkun á mögulegum smitleiðum í hverju staðfestu tilfelli. Nú eru um 380 einstaklingar í sóttkví á Íslandi. Unnið er að því að auka afkastagetu í greiningu smita á sýkla- og veirufræðideild Landspítala.“

¹⁴² Hin tilvitnaða frétt birtist á vefsíðu landlæknis. Nánari lýsingu á niðurstöðum vinnuhópsins sem vísað er til í fréttinni má síðan finna á vefsíðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra: „[Upplýsingar frá vinnuhópi um ferðatakmarkanir vegna COVID-19](#)“, 28. febrúar 2020.

9. mars 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis þar sem fram kemur að skíðasvæði í Ölpunum hafi verið skilgreind áhættusvæði vegna Covid-19. Í fréttinni segir enn fremur: „Íslendingar sem hafa dvalið á þessum svæðum frá 29. febrúar eiga að fara í 14 daga sóttkví frá því að þeir yfirgáfu viðkomandi svæði.“

14. mars 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis. Þar kemur fram að sóttvarnalæknir hafi hækkað áhættumat fyrir tiltekin lönd í Evrópu. Í fréttinni kemur fram að Íslendingar sem komi frá Spáni og Frakklandi skuli fara í sóttkví í 14 daga frá og með 14. mars 2020 en Íslendingar sem koma frá Þýskalandi skuli fara í sóttkví í 14 daga frá og með 12. mars 2020. Íslendingum sé enn fremur ráðið frá ferðalögum og Íslendingum á ferðalagi erlendis ráðlagt að íhuga hvort ástæða sé til að flýta heimför.

18. mars 2020. Frétt er birt á vefsíðu landlæknis. Í fréttinni kemur fram að sóttvarnalæknir hafi ákveðið að útvíkka enn frekar áhættusvæði vegna Covid-19. Þá segir einnig: „Frá og með fimmtudeginum 19. mars 2020 er Íslendingum og öðrum með búsetu á Íslandi og koma til landsins skylt að fara í tveggja vikna sóttkví án tillits til hvaðan þeir eru að koma. Undanþegnir þessu eru flugáhafnir og áhafnir flutningaskipa.“

Eins og sést af þessu yfirliti hafði sóttvarnalæknir allt frá 24. janúar talið rétt að beita einstaklinga sóttkví og möguleika á einangrun, ef við átti, vegna Covid-19, þá gagnvart þeim sem komu frá Kína. Frá 26. febrúar var miðað við að allir sem komu til landsins frá skilgreindum svæðum í Ölpunum væri gert að sæta 14 daga sóttkví. Þann 19. mars var öllum Íslendingum og öðrum með búsetu hér á landi gert að sæta 14 daga sóttkví við komuna til landsins. Þá tók lokun ytri landamæra Schengen gildi 20. mars 2020.

Þann 26. mars 2020 setti heilbrigðisráðherra fyrst almennar reglur nr. 259/2020 um sóttkví og einangrun vegna Covid-19.¹⁴³ Reglurnar voru birtar í B-deild Stjórnartíðinda sama dag og öðluðust þegar gildi og voru því bindandi frá og með 27. mars 2020.

Reglur nr. 259/2020 mæltu í grófum dráttum fyrir um þrjár aðalráðstafanir. Í fyrsta lagi að einstaklingum sem komu til Íslands frá löndum sem skilgreind voru sem hááhættusvæði af sóttvarnarlækni, og voru búsettir hér á landi eða með íslenskan ríkisborgararétt, væri skylt að sæta sóttkví í 14 daga frá komu til landsins. Í öðru lagi að þeir sem hefðu umgengist smitaðan einstakling skyldu sæta sóttkví í 14 daga þaðan í frá. Í þriðja lagi að einstaklingar sem hefðu staðfesta sýkingu eða ætla mætti að þeir kynnu að vera smitaðir og þyrftu ekki sjúkrahúsdvöl skyldu vera í einangrun í heimahúsi eða á stað sem almannavarnir og heilsugæsla á hverjum stað tilgreindu.

Af fyrirbyggjandi gögnum verður ráðið að þessar almennu reglur hafi að mestu verið í samræmi við þá stjórnsýslufráfaræmd sem sóttvarnalæknir hafði þá fylgt um nokkurra vikna skeið gagnvart þeim svæðum sem hann taldi til áhættusvæða vegna Covid-19.

¹⁴³ Ekki er að sjá að til grundvallar ákvörðun um útgáfu þessara reglna hafi legið hefðbundið minnisblað sóttvarnalæknis, sjá til hliðsjónar yfirlit yfir minnisblöð sóttvarnalæknis á [þingskjali nr. 661 – 258. mál. 152. löggjafarþing 2021–2022](#). Í því felst hins vegar ekki ályktun um að útfærslan hafi ekki byggst á tillögum sóttvarnalæknis, enda var auglýsingin í samræmi við þá framkvæmd sem sóttvarnalæknir hafði fylgt.

19.3.6. Reglugerðir sem ráðherra setti um sóttkví, einangrun og sóttvarnaráðstafanir á landamærum

Á því tímabili sem greiningin nær yfir, þ.e. frá upphafi ársins 2020 til 25. febrúar 2022, voru settar samtals 47 reglur og reglugerðir um sóttkví, einangrun og sóttvarnaráðstafanir á landamærum.

Fyrstu reglurnar um þetta efni, reglur nr. 259/2020, voru settar 26. mars 2020 og tóku gildi strax daginn eftir. Síðasta reglugerðin með þessu efni var reglugerð nr. 219/2022, um brottfall reglugerðar nr. 176/2022, um einangrun og sóttvarnaráðstafanir á landamærum Íslands vegna COVID-19, og um brottfall reglugerðar nr. 177/2022. Hún tók gildi þann 25. febrúar 2022 og markaði lyktir ráðstafananna.

Tafla 19.2. Reglur og reglugerðir um einangrun, sóttkví og sóttvarnaráðstafanir á landamærum.

Reglugerðir um einangrun, sóttkví og sóttvarnaráðstafanir á landamærum	Útg. í B-deild	Gildistaka	Gilti til
reglur nr. 259/2020 um sóttkví og einangrun vegna COVID-19	26.3.2020	27.3.2020	Ekki tilgreint
reglur nr. 362/2020 um sóttkví og einangrun vegna COVID-19	22.4.2020	22.4.2020	15.5.2020
reglugerð nr. 443/2020 um sóttkví og einangrun vegna COVID-19	14.5.2020	15.5.2020	15.6.2020
reglugerð nr. 580/2020 um sóttkví, einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19	12.6.2020	15.6.2020	15.9.2020
reglugerð nr. 632/2020 um (1.) breytingu á reglugerð 580/2020	25.6.2020		
reglugerð nr. 640/2020 um (2.) breytingu á reglugerð 580/2020	26.6.2020		
reglugerð nr. 694/2020 um (3.) breytingu á reglugerð 580/2020	10.7.2020		
reglugerð nr. 759/2020 um sóttkví, einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19	30.7.2020	31.7.2020	15.9.2020
reglugerð nr. 800/2020 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19	18.8.2020	19.8.2020	15.9.2020
reglugerð nr. 893/2020 um (1.) breytingu á reglugerð 800/2020	14.9.2020		6.10.2020
reglugerð nr. 960/2020 um (2.) breytingu á reglugerð 800/2020	5.10.2020		1.12.2020
reglugerð nr. 1199/2020 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19	30.11.2020	28.11.2020	1.2.2021
reglugerð nr. 6/2021 um (1.) breytingu á reglugerð 1199/2020	12.1.2021		

Reglugerðir um einangrun, sóttkví og sóttvarnaráðstafanir á landamærum	Útg. í B-deild	Gildistaka	Gilti til
reglugerð nr. 18/2021 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-9	15.1.2021	15.1.2021	30.4.2021
reglugerð nr. 161/2021 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-9	17.2.2021	19.2.2021	30.4.2021
reglugerð nr. 286/2021 um (1.) breytingu á reglugerð 161/2021	16.3.2021		
reglugerð nr. 317/2021 um (2.) breytingu á reglugerð 161/2021	24.3.2021		
reglugerð nr. 355/2021 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19	31.3.2021	1.4.2021	30.4.2021
reglugerð nr. 375/2021 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19	8.4.2021	9.4.2021	30.4.2021
reglugerð nr. 435/2021 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19	23.4.2021	27.4.2021	31.5.2021
reglugerð nr. 486/2021 um (1.) breytingu á reglugerð 435/2021	4.5.2021		
reglugerð nr. 555/2021 um (2.) breytingu á reglugerð 435/2021	14.5.2021		
reglugerð nr. 595/2021 um (3.) breytingu á reglugerð 435/2021	27.5.2021	31.5.2021	16.6.2021
reglugerð nr. 692/2021 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19	11.6.2021	15.6.2021	1.7.2021
reglugerð nr. 747/2021 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna Covid-19	25.6.2021	1.7.2021	15.8.2021
reglugerð nr. 797/2021 um (1.) breytingu á reglugerð 747/2021	6.7.2021		
reglugerð nr. 865/2021 um (2.) breytingu á reglugerð 747/2021	21.7.2021	27.7.2021	
reglugerð nr. 892/2021 um (3.) breytingu á reglugerð 747/2021	28.7.2021		
reglugerð nr. 907/2021 um (4.) breytingu á reglugerð 747/2021	5.8.2021	7.8.2021	
reglugerð nr. 916/2021 um (5.) breytingu á reglugerð 747/2021	11.8.2021		1.10.2021
reglugerð nr. 938/2021 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19	23.8.2021	24.8.2021	1.10.2021
reglugerð nr. 956/2021 um (1.) breytingu á reglugerð 938/2021	26.8.2021		
reglugerð nr. 1034/2021 um (2.) breytingu á reglugerð 938/2021	15.9.2021		
reglugerð nr. 1053/2021 um (3.) breytingu á reglugerð 938/2021	20.9.2021		
reglugerð nr. 1100/2021 um sóttkví og einangrun og sóttvarnaráðstafanir á landamærum Íslands vegna COVID-19	30.9.2021	1.10.2021	6.11.2021
reglugerð nr. 1240/2021 um sóttkví og einangrun og sóttvarnaráðstafanir á landamærum Íslands vegna COVID-19	4.11.2021	5.11.2021	15.1.2022

Reglugerðir um einangrun, sóttkví og sóttvarnaráðstafanir á landamærum	Útg. í B-deild	Gildistaka	Gilti til
reglugerð nr. 1331/2021 um (1.) breytingu á reglugerð 1240/2021	27.11.2021		
reglugerð nr. 1483/2021 um (2.) breytingu á reglugerð 1240/2021	21.12.2021		
reglugerð nr. 1670/2021 um (3.) breytingu á reglugerð 1240/2021	30.12.2021	30.12.2021	
reglugerð nr. 3/2022 um (4.) breytingu á reglugerð 1240/2021	7.1.2022	7.1.2022	1.3.2022
reglugerð nr. 38/2022 um sóttkví og einangrun og sóttvarnaráðstafanir á landamærum Íslands vegna COVID-19	19.1.2022	20.1.2022	1.3.2022
reglugerð nr. 60/2022 um (1.) breytingu á reglugerð 38/2022	25.1.2022		
reglugerð nr. 92/2022 um (2.) breytingu á reglugerð 38/2022	28.1.2022		
reglugerð nr. 154/2022 um (3.) breytingu á reglugerð 38/2022	4.2.2022		
reglugerð nr. 176/2022 um einangrun og sóttvarnaráðstafanir á landamærum Íslands vegna COVID-19	11.2.2022	12.2.2022	1.3.2022
reglugerð nr. 184/2022 um (1.) breytingu á reglugerð 176/2022	14.2.2022		
reglugerð nr. 219/2022 um brottfall reglugerðar nr. 176/2022, um einangrun og sóttvarnaráðstafanir á landamærum Íslands vegna COVID-19, og um brottfall reglugerðar nr. 177/2022, um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	23.2.2022	25.2.2022	

19.3.7. Þróun almennra fyrirmæla um einangrun

Í gegnum faraldurinn urðu ýmsar breytingar á reglum um sóttkví, einangrun og framvísun vottorða, ekki síst á landamærum Ísland við komu hingað til lands.

Í grundvallaratriðum var einangrun beitt gagnvart þeim einstaklingum sem greindust með smit af Covid-19, en þurftu ekki að dvelja á sjúkrahúsi vegna veikinda. Kröfur um einangrun giltu jafnt um ferðamenn og vegna sóttvarna innanlands. Ef einstaklingur greindist með Covid-19 skyldi hann almennt sæta einangrun, á stað sem hann valdi sjálfur. Almenna reglan var sú að lækni var heimilt að aflétta einangrun eftir 14 daga frá greiningu, enda hefði einstaklingur verið einkennalaus í sjö daga.

Tafla 19.3. Yfirlit yfir tímalengd einangrunar vegna smits af Covid-19.

Tímabil	Almenn fyrirmæli reglugerðar um einangrun
27. mars 2020 til 30. september 2021	Smitaðir einstaklingar skyldu sæta einangrun sem heimilt var að aflétta eftir 14 daga, enda hefði einstaklingur verið einkennalaus í sjö daga.
1. til 28. október 2021	Smitaðir einstaklingar skyldu sæta einangrun sem heimilt var að aflétta eftir 14 daga, enda hefði einstaklingur verið einkennalaus í sjö daga. Þó var heimilt að stytta einangrun í 10 daga hjá almennt hraustum einstaklingum sem voru einkennalausir (reglugerð nr. 1100/2021).
29. október til 20. desember 2021	Smitaðir einstaklingar skyldu sæta einangrun sem heimilt var að aflétta eftir 14 daga, enda hefði einstaklingur verið einkennalaus í sjö daga. Þó var heimilt að aflétta einangrun eftir sjö daga hjá einkennalausum fullbólusettum einstaklingi og einkennalausum barni fæddu 2009 og síðar. Eftir 10 daga var lækni jafnframt heimilt að aflétta einangrun fullbólusetts einstaklings eða barns sem fætt er 2009 og síðar ef einkenni væru í rénun og viðkomandi hefði verið hitalaus í 48 klst. fyrir afléttingu, sem og einangrun einkennalaus óbólusetts einstaklings.
21. til 30. desember 2021	Smitaðir einstaklingar skyldu sæta einangrun í 10 daga frá greiningu. Læknum Covid-19 göngudeildar á Landspítala var þó heimilt að stytta eða lengja einangrun á grundvelli læknisfræðilegs mats (reglugerð nr. 1483/2021).
30. desember 2021 til 6. febrúar 2022	Smitaðir einstaklingar skyldu sæta einangrun í sjö daga frá greiningu. Læknum Covid-19 göngudeildar á Landspítala var þó heimilt að framlengja einangrun einstaklings með Covid-19 á grundvelli læknisfræðilegs mats (reglugerð nr. 1670/2021).
7. til 24. febrúar 2022	Smitaðir einstaklingar skyldu sæta einangrun í fimm daga frá greiningu, enda væru þeir einkennalausir eða einkennalítir. Læknum Covid-19 göngudeildar á Landspítala var þó heimilt að framlengja einangrun einstaklings með Covid-19 á grundvelli læknisfræðilegs mats, s.s. vegna einkenna. Að jafnaði skyldi miða við að einstaklingur hefði verið hitalaus síðastliðinn sólarhring áður en hann losnaði úr einangrun (reglugerð nr. 154/2022).
25. febrúar 2022	Almenn fyrirmæli í reglugerðum um einangrun vegna Covid-19 falla brott.

19.3.8. Þróun almennra fyrirmæla um sóttkví vegna samgangs við smitaðan einstakling

Sóttkví var beitt annars vegar um þá sem urðu útsettir fyrir smiti vegna samgangs við smitaðan einstakling og hins vegar um þá ferðamenn sem komu til Íslands frá svokölluðum áhættusvæðum, sem voru svæði sem sóttvarnalæknir skilgreindi í takti við þróun faraldursins í öðrum löndum og á öðrum svæðum.

Almenn fyrirmæli í reglugerð um skyldu til að sæta sóttkví ef einstaklingur hafði verið útsettur fyrir smiti voru fyrst sett 27. mars 2020. Fyrir gildistöku þeirra reglna hafði þó umtalsverður fjöldi einstaklinga þegar sætt sóttkví hér á landi vegna Covid-19, fyrst og fremst vegna fyrirmæla sóttvarnalæknis til þeirra sem komu frá útlöndum og höfðu dvalið þar á skilgreindum áhættusvæðum.

Á vefsíðunni covid.is er þróun hinna almennu fyrirmæla um sóttkví vegna útsetningar fyrir smiti lýst með svofelldum hætti:



„Í sóttkví þurfti fólk að halda sig frá öðrum, mátti eingöngu fara í gönguferð í nágrenni heimilis síns eða dvalarstaðar en mátti ekki fara í vinnu, skóla, verslanir eða á aðra fjölsóttá staði. Þannig þurftu vinir og ættingjar að sinna innkaupum til heimilisins og skilja vörur eftir fyrir utan heimili og dvalarstaði. Margir nýttu sér möguleika á að kaupa á netinu og fá sent heim en vefverslun óx mjög í faraldrinum.

Sérstakar reglur giltu um húsnæði í sóttkví þar sem fólk í sóttkví varð að halda sig frá öðrum fjölskyldumeðlimum, hafa aðgang að sér salernisaðstöðu og ýmislegt fleira. Þó gátu heimilismeðlimir sem höfðu verið útsettir á sama tíma verið saman í sóttkví en þessar reglur tóku nokkrum breytingum eftir því sem leið á faraldurinn. Foreldrar ungra barna sem fóru í sóttkví þurftu stærstan hluta faraldursins að fylgja þeim í sóttkví.

Ef fólk var í sóttkví á sama heimili og einhver var í einangrun, lauk þeirri sóttkví með neikvæðu PCR prófi daginn eftir að einangrun lauk. Ef í ljós kom COVID-19 smit hjá heimilismæðlim í sóttkví lengdist sóttkví annarra þangað til daginn eftir að einangrun þess heimilismanns var lokið.

[...]

Í upphafi varði sóttkví í 14 daga frá útsetningardeg. Með betri skilningi á smitleiðum og hvenær smit kom fram hafi það á annað borð orðið var haustið 2020 boðið upp á að stytta sóttkví í 7 daga, að því gefnu að neikvæð niðurstaða fengist úr PCR prófi á síðasta degi. Í janúar 2021 var sóttkví svo stytt í 5 daga með sömu skilyrðum. Eftir sem áður var þó hægt að sleppa sýnatökum og halda 14 daga sóttkví, en hvatt til þess að fólk færi í sýnatöku ef það fékk einkenni.

[...]

Þegar ómicron afbrigði veirunnar sem veldur COVID-19 varð allsráðandi í samfélaginu var sóttkví afnumin enda voru þegar mest lét hátt í 14.000 manns í sóttkví. Sökum þess að ómicron olli vægari veikindum en fyrri afbrigði veirunnar var talið að áhrif sóttkvíar á samfélagið væru orðin alvarlegri en áhrif mögulegra veikinda. Því var sóttkví einangruð við þá sem voru útsettir fyrir smiti á eigin heimili og síðan afnumin með öllu.¹⁴⁴

Síðastgreinda tilslökunin, þ.e. um að í sóttkví þyrftu aðeins þeir að fara sem urðu útsettir fyrir smiti af öðrum á sama heimili eða dvalarstað, tók gildi 26. janúar 2022. Sóttkví innanlands var alveg lögð niður með reglugerð nr. 176/2022 sem gefin var út þann 11. febrúar, en þeir sem höfðu orðið útsettir fyrir smiti voru hvattir til að viðhafa smitgát. Þann 25. febrúar féllu svo takmarkanir niður, eins og áður hefur verið lýst.

Rétt er einnig að geta þess að í byrjun janúar 2022 voru sett fyrirmæli um að einstaklingum, sem voru þrífólusettir eða höfðu smitast af Covid-19 og verið bólusettir með tveimur skömmtum af bóluefni, bar ekki að viðhafa fullan aðskilnað á meðan á sóttkví þeirra stóð.

19.3.9. Þróun almennra fyrirmæla um sóttkví vegna komu til Íslands frá áhættusvæðum

Byrjað var að gefa fyrirmæli til ferðamanna sem komu til Íslands um að sæta sóttkví við komu til Íslands þegar í lok janúar 2020, eins og vísað var til í kafla 19.3.5 að framan. Þessi fyrirmæli voru almennt gefin ferðamönnum sem komu til Íslands frá svæðum sem sóttvarnalæknir mat að væru áhættusvæði vegna smita.

Eftir að ráðherra setti almennar reglur um einangrun og sóttkví, sem tóku gildi 27. mars 2020, var fyrirkomulagið almennt hið sama, þ.e. að ef ferðamaður kom frá svonefndu áhættusvæði var honum gert að sæta sóttkví í tiltekinn tíma. Sóttvarnalæknir skilgreindi á hverjum tíma hvaða svæði í heiminum væru áhættusvæði, en það voru almennt svæði þar sem smit af Covid-19 töldust útbreidd og svæði þar sem upplýsingar um útbreiðslu smita lágu ekki fyrir.

Um einangrun ferðamanna giltu sömu reglur og um aðra, þ.e. að þeir skyldu sæta einangrun ef þeir greindust með smit. Fyrirkomulag einangrunar var almennt jafnframt hið sama.

Fyrirkomulagið um sóttkví ferðamanna var grundvallað á því að hætta væri á að einstaklingar sem komu frá áhættusvæðum væru smitaðir eða bæru smit. Eftir því sem á faraldurinn leið var leitað leiða til að setja þessar takmarkanir aðeins á þá sem í reynd var talin hætta á að gætu borið veiruna til landsins og inn í íslenskt samfélag. Um leið varð gildissvið reglnanna flóknara, það urðu fleiri útfærslur á sóttkví og undanþágur frá reglum urðu fjölbreyttari.

Í því sambandi skal bent á að vegna meðalhófsreglu var stjórnvöldum á hverjum tíma skylt að leita leiða til að sóttvarnaráðstafanir yrðu ekki meira íþyngjandi en þörf var á til að lögmaetu markmiði um sóttvarnir yrði náð. Af meðalhófsreglunni leiddi að stjórnvöldum bar að leita leiða, með hliðsjón af þekkingu á hverjum tíma, til að aðlaga reglurnar sem best að þessu. Í álitserð Páls Hreinssonar, sem áður hefur verið vitnað til, segir t.d. svo:

¹⁴⁴ Covid.is: „[Sóttkví](#)“, sótt 17. júlí 2022.



„Í ljósi slíkra upplýsinga eiga ráðstafanir að geta orðið markvissari og betur sniðnar að aðstæðum þar sem tilvik eru flokkuð nánar en áður var gert. Gildissvið reglnanna væri takmarkað eftir þörfum og með því væri þá valdið minna tjóni á þeim hagsmunum sem sóttvarnaráðstafanir bitna á.“¹⁴⁵

Þetta sjónarmið varð svo skýr þáttur í sóttvarnarlögum eftir lagabreytingar í febrúar 2021, sbr. 3. mgr. 12. gr. laganna. Það var því eðlilegt að leitast væri við að aðlaga reglurnar með þeim hætti sem gert var. Hvort viðeigandi markmiðum hafi verið náð með réttum og lögmætum hætti í sérhverju tilviki er hins vegar ekki lagt mat á í þessari skýrslu.

Í eftirfarandi töflu er þróun reglna um sóttkví ferðamanna lýst í grófum atriðum, en nánara samhengi reglnanna er lýst í texta sem kemur á eftir. Ýmis skilyrði sem ferðamenn skyldu sæta á hverjum tíma, s.s. um framvísun vottorða, sýnatökur og skimanir, voru breytileg og yfirlitið lýsir þeim ekki með tæmandi hætti. Hið sama er að segja um ákveðnar undanþágur frá kröfum um sóttkví, s.s. um *svonefnda vinnusóttkví*. Tilgangur þessa yfirlits er því ekki að vera tæmandi lýsing á reglunum, heldur að gefa mynd af helstu reglum sem giltu um sóttkví ferðamanna sem komu til Íslands í faraldrinum.

Tafla 19.4. Yfirlit yfir helstu fyrirmæli um sóttkví, skimanir og heilbrigðisvottorð við komu til Íslands.

Gildistaka	Almenn fyrirmæli reglugerðar um sóttkví við komu frá áhættusvæði
27. mars 2020	<ul style="list-style-type: none"> 14 daga sóttkví íslenskra ferðamanna.
22. apríl 2020	<ul style="list-style-type: none"> 14 daga sóttkví allra ferðamanna.
15. júní 2020	<ul style="list-style-type: none"> Val um 14 daga sóttkví eða einfalda sýnatöku við komu til landsins. Undanþegin sóttkví: börn fædd 2005 eða síðar og einstaklingar með vottorð íslenskra heilbrigðisyfirvalda um fyrra smit.
13. júlí 2020	<ul style="list-style-type: none"> Val um 14 daga sóttkví eða tvöfalda sýnatöku við komu til landsins með fimm daga <i>heimasmitgát</i> á milli fyrir íslenska ferðamenn. Val um 14 daga sóttkví eða valkvæða einfalda sýnatöku við komu til landsins fyrir aðra ferðamenn. Undanþegin sóttkví: börn fædd 2005 eða síðar og einstaklingar með vottorð íslenskra heilbrigðisyfirvalda um fyrra smit.
31. júlí 2020	<ul style="list-style-type: none"> Val um 14 daga sóttkví eða tvöfalda sýnatöku við komu til landsins með fimm daga <i>heimasmitgát</i> á milli fyrir íslenska ferðamenn, þá sem ætluðu að dveljast lengur en 10 daga á landinu og fjölskyldur framangreindra. Val um 14 daga sóttkví eða valkvæða einfalda sýnatöku við komu til landsins fyrir aðra ferðamenn. Undanþegin sóttkví: börn fædd 2005 eða síðar og einstaklingar með vottorð íslenskra heilbrigðisyfirvalda um fyrra smit.
19. ágúst 2020	<ul style="list-style-type: none"> Val um 14 daga sóttkví eða tvöfalda sýnatöku við komu til landsins með fimm daga <i>sóttkví</i> á milli fyrir alla ferðamenn. Undanþegin sóttkví: börn fædd 2005 eða síðar og einstaklingar með vottorð íslenskra heilbrigðisyfirvalda um fyrra smit.
10. des. 2020	<ul style="list-style-type: none"> Val um 14 daga sóttkví eða tvöfalda sýnatöku við komu til landsins með fimm daga <i>sóttkví</i> á milli fyrir alla ferðamenn. Undanþegin sóttkví: börn fædd 2005 eða fyrr og einstaklingar með gilt vottorð frá EES/EFTA-ríkjum um fyrra smit.
15. jan. 2021	<ul style="list-style-type: none"> Tvöföld sýnataka við komu til landsins með fimm daga <i>sóttkví</i> á milli fyrir alla ferðamenn (14 daga sóttkví í staðinn fellur brott). Undanþegin sóttkví: einstaklingar með gilt vottorð frá EES/EFTA-ríkjum um fyrra smit og einstaklingar með gilt vottorð frá EES/EFTA-ríkjum um fulla bólusetningu.

¹⁴⁵ Páll Hreinsson: [Álitsgerð um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana](#) (2020), bls. 42. Um meðalhóf sjá í álitsgerðinni bls. 29-32 og svo sérstaklega bls. 38-43.

Gildistaka

Almenn fyrirmæli reglugerðar um sóttkví við komu frá áhættusvæði

19. feb. 2021	<ul style="list-style-type: none"> Tvöföld sýnataka við komu til landsins með fimm daga sóttkví á milli fyrir alla ferðamenn. Undanþegin sóttkví: einstaklingar með gilt vottorð frá EES/EFTA-ríkjum um fyrra smit og einstaklingar með gilt vottorð frá EES/EFTA-ríkjum um fulla bólusetningu.
17. mars 2021	<ul style="list-style-type: none"> Tvöföld tvöföld sýnataka við komu til landsins með fimm daga sóttkví á milli fyrir alla ferðamenn. Undanþegin sóttkví: einstaklingar með gilt vottorð um fyrra smit og bólusetningu (óháð uppruna vottorðs).
1. apríl 2021	<ul style="list-style-type: none"> Tvöföld sýnataka við komu til landsins með fimm daga sóttkví á milli fyrir alla ferðamenn. Skylda til að dvelja í sóttvarnahúsi í sóttkví innleidd fyrir þá sem komu frá hááhættusvæðum. Undanþegin sóttkví: einstaklingar með gilt vottorð um fyrra smit og bólusetningu (óháð uppruna vottorðs) – reglugerð má líklega túlka svo að þessi undanþága hafi ekki náð til einstaklinga frá hááhættusvæðum. Einstaklingar með vottorð skyldu þó sæta einni sýnatöku og gæta reglna um smitgát (stuttu seinna breytt í sóttkví) á meðan beðið væri niðurstöðu.
5. apríl 2021	<ul style="list-style-type: none"> Skylda til að dvelja í sóttvarnahúsi í sóttkví felld úr gildi í kjölfar úrskurða dómstóla.
27. apríl 2021	<ul style="list-style-type: none"> Tvöföld sýnataka við komu til landsins með fimm daga sóttkví á milli fyrir alla ferðamenn. Skylda til að dvelja í sóttvarnahúsi í sóttkví innleidd á ný fyrir þá sem komu frá hááhættusvæðum. Undanþegin sóttkví: einstaklingar með gilt vottorð um fyrra smit og bólusetningu (óháð uppruna vottorðs) – reglugerð má líklega túlka svo að þessi undanþága hafi líka náð til einstaklinga frá hááhættusvæðum. Einstaklingar með vottorð skyldu þó sæta einni sýnatöku og gæta reglna um sóttkví á meðan beðið væri niðurstöðu.
31. maí 2021	<ul style="list-style-type: none"> Skylda til að dvelja í sóttvarnahúsi felld úr gildi.
1. júlí 2021	<ul style="list-style-type: none"> Tvöföld sýnataka við komu til landsins með fimm daga sóttkví á milli fyrir alla ferðamenn. Undanþegin sóttkví: einstaklingar með gilt vottorð um fyrra smit og bólusetningu (óháð uppruna vottorðs).
28. nóv. 2021	<ul style="list-style-type: none"> Tvöföld sýnataka við komu til landsins með fimm daga sóttkví á milli fyrir alla ferðamenn. Undanþegin sóttkví: einstaklingar með gilt vottorð um fyrra smit og bólusetningu (óháð uppruna vottorðs). Þó náði undanþágan ekki til einstaklinga, sem fæddir voru fyrir 2016, sem komu frá hááhættusvæðum samkvæmt skilgreiningu sóttvarnalæknis.
21. des. 2021	<ul style="list-style-type: none"> Sérreglan um hááhættusvæðin frá 28. nóvember felld úr gildi.
25. feb. 2022	<ul style="list-style-type: none"> Almenn fyrirmæli í reglugerðum um sóttkví vegna Covid-19 falla brott.

Mikilvægt er að taka fram að í töflunni hér að ofan er ekki getið þeirra sérreglna sem settar voru um vinnusóttkví, en meirihluta tímans voru einhverjar slíkar sérreglur í gildi og veittu þeim sem ferðuðust hingað til lands eða til og frá landinu vegna vinnu möguleika á styttri sóttkví eða sóttkví með vægari takmörkunum og kvöðum en almennt átti við.

Reglur um sóttkví, skimanir og framvísun vottorða við ferðalög til Íslands voru, eins og framangreint gefur til kynna, bæði flóknar og þá breyttust þær ört. Til nánari skýringar á upplýsingum í töflunni fer því hér á eftir stutt lýsing á þróun reglnanna um sóttkví. Þessa lýsingu má skoða í samhengi við þá punkta sem fram koma í töflunni. Eftir sem áður er lýsingin ekki tæmandi um þær reglur sem giltu um sóttkví ferðamanna og heldur ekki um aðrar reglur sem ferðamenn þurftu að sæta vegna takmarkana sem tengdust Covid-19.

Reglur nr. 259/2020, sem tóku gildi 27. mars 2020, mæltu fyrir um 14 daga sóttkví íslenskra ríkisborgara og einstaklinga sem búsettir voru hér á landi við komu til landsins frá áhættusvæðum. Þegar þær reglur tóku gildi voru öll lönd heimsins skilgreind á þann hátt.

Þann 22. apríl 2020 var krafa um 14 daga sóttkví hert og látin taka til allra ferðamanna sem komu til Íslands.

Þann 15. júní 2020 voru takmarkanir rýmkaðar. Breytingin fólst í því að þeim sem komu til landsins var gert kleift að fara í sýnatöku við komuna til landsins (valkvæð sýnataka). Ef niðurstaða af prófun sýnisins var neikvæð þurftu þeir ekki að sæta sóttkví. Jafnframt voru börn fædd 2005 eða síðar undanþegin kröfu um sóttkví og þeir sem höfðu vottorð frá íslenskum heilbrigðisyfirvöldum um að hafa áður fengið Covid-19. Þeir sem ekki vildu sæta þessari sýnatöku skyldu sæta 14 daga sóttkví.

Reynslan af hinu valkvæða fyrirkomulagi leiddi í ljós dæmi um einstakling sem ekki hafði greinst á landamærum en bar samt smit. Þann 13. júlí 2020 tók gildi reglugerð nr. 694/2020 sem herti á skilyrðum fyrir íslenska ríkisborgara og aðra sem búsettir voru hér á landi. Í breytingunni fólst að þessum einstaklingum (þ.e. með umrædd tengsl við Ísland), sem völdu valkvæða sýnatöku í stað 14 daga sóttkvíar, var gert að fara í tvöfalda sýnatöku við komu til landsins og sæta svokallaðri *heimasmitgát* á milli í fimm daga.

Um aðra ferðamenn gilti áfram fyrirkomulagið frá 15. júní, þ.e. 14 daga sóttkví eða valkvæð einföld sýnataka.

Þann 31. júlí 2020 tók gildi reglugerð nr. 759/2020. Með henni var reglan um tvöfalda sýnatöku og *heimasmitgát* á milli útvíkkuð og einnig látin taka til fjölskyldna íslenskra ríkisborgara og einstaklinga sem búsettir voru á Íslandi sem og til ferðamanna sem fyrirhuguðu að dvelja hér 10 daga eða lengur. Aðrir ferðamenn notuðu áfram fyrirkomulagið frá 15. júní, þ.e. 14 daga sóttkví eða valkvæða einfalda sýnatöku.

Með reglugerð nr. 800/2020, sem tók gildi þann 19. ágúst 2020, var aftur hert á takmörkunum við för yfir landamæri. Allir sem völdu valkvæða sýnatöku í stað 14 daga sóttkvíar var gert að sæta tvöfaldri sýnatöku, þar sem seinna sýnið var tekið fimm dögum eftir komu til landsins, og *sóttkví* á milli þar til neikvæð niðurstaða lá fyrir úr seinna prófinu. Þessi breyting fól bæði í sér að krafan náði til allra ferðamanna og að *heimasmitgát* var ekki lengur nægjanleg þar til niðurstaða úr prófi á síðara sýni lá fyrir, heldur var gerð krafa um sóttkví.

Eins og lýst var að framan var þann 15. júní sett sú regla að vottorð íslenskra heilbrigðisyfirvalda um að hafa áður sýkst af Covid-19 veitti undanþágu frá kröfu um sóttkví.

Þann 10. desember bættist við sú regla, sbr. 3. mgr. 3. gr. og 11. gr. reglugerðar nr. 1199/2020, að undanþegnir skyldu til að sæta sóttkví væru allir sem hefðu gilt vottorð um fyrri sýkingu af Covid-19 frá öðrum löndum innan EES.

Þann 15. janúar 2021 tók gildi reglugerð nr. 18/2021. Í reglugerðinni fólst sú breyting að öllum sem komu til Íslands frá áhættusvæðum var nú gert skylt að fara í tvöfalda sýnatöku við komu til landsins, með fimm daga millibili, og sæta sóttkví á milli. Frá og með gildistöku þessarar reglu varð því aðeins í undantekningartilvikum hægt að velja að taka þess í stað 14 daga sóttkví. Í reglugerðinni var einnig mælt fyrir um að bólusetningavottorð sem uppfylla leiðbeiningar sóttvarnalæknis og gefin voru út í EES/EFTA-ríki yrðu tekin gild á landamærum Íslands. Þeir sem framvísuðu slíku vottorði voru undanþegnir opinberum sóttvarnaráðstöfunum á landamærum

og ekki skylt að fara í sýnatöku við komuna til landsins. Börn sem fædd voru eftir 2005 höfðu fram að þessu verið undanþegin sóttkví en þurftu nú að sæta sóttkví með þeim sem þau höfðu ferðast með.

Reglurnar voru enn hertar þann 19. febrúar 2021, með gildistöku reglugerðar nr. 161/2021.

Í hinum nýju kröfum fólst í raun almenn skylda til að sæta þrefaldri skimun við komu til landsins.

Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar var þessari kröfu lýst svo:



„Ferðamönnum sem koma til Íslands og dvalið hafa í meira en sólarhring á síðastliðnum 14 dögum í löndum sem skilgreind eru af sóttvarnalækni sem áhættusvæði er skylt að framvísa vottorði á landamærastöð og við byrðingu sem sýnir fram á neikvætt PCR-próf sem ekki er eldra en 72 klst. við byrðingu. Þeim er jafnframt skylt fara í sýnatöku í Flugstöð Leifs Eiríkssonar eða á öðrum landamærastöðvum sem sóttvarnalæknir ákveður til greiningar á SARS-CoV-2 veirunni og síðan í sóttkví þangað til niðurstöður liggja fyrir úr seinni sýnatöku sem skylt er að undirgangast og framkvæma skal 5 dögum eftir komu til landsins. Íslenskum ríkisborgurum verður þó ekki meinað að koma til landsins.“

Samkvæmt þessu varð almenna reglan sú að allir sem komu til landsins frá og með 19. febrúar var skylt að framvísa nýlegu vottorði um neikvæða niðurstöðu úr PCR-prófi fyrir brottför á leið til Íslands og á landamærum við komuna. Kom þetta til viðbótar við kröfu um tvöfalda skimun eftir komuna til landsins og sóttkví á milli.

Þann 17. mars 2021 tók gildi reglugerð nr. 286/2020, sem undanþáði einstaklinga með viðurkennt bólusetningarvottorð og viðurkennt vottorð um fyrri sýkingu af Covid-19 frá því að framvísa neikvæðu PCR-vottorði fyrir byrðingu (þ.e. fyrir brottför á leið til Íslands), sæta sýnatöku eða fara í sóttkví. Reglan náði til slíkra vottorða, hvort sem þau voru upprunnin innan EES-svæðisins eða utan þess, að því tilskildu að þau uppfylltu kröfur sóttvarnalæknis.

Þann 1. apríl 2021 var hert á sóttvarnaaðgerðum á landamærum, sbr. reglugerð nr. 355/2021. Almenn regla um ferðamenn með bólusetningarvottorð eða vottorð um fyrri sýkingu var að þeir voru áfram undanþegnir flestum ráðstöfunum, þ.m.t. til að sæta sóttkví, en var nú gert að sæta sýnatöku við komu til landsins og gæta smitgátar þar til niðurstaða lá fyrir (þeirri kröfu var svo breytt í að viðkomandi skyldi fylgja reglum um sóttkví þar til niðurstaða lá fyrir). Og að síðustu var kveðið á um þá sérreglu að ef ferðamaður kom frá svæði þar sem nýgengi smita á hverja 100.000 íbúa var yfir 500 (hááhættusvæði) skyldi hann sæta sóttkví í sóttvarnahúsi. Virðist þessi krafa, a.m.k. samkvæmt orðalagi reglugerðarinnar, hafa verið óháð vottorðum um bólusetningu eða fyrri sýkingu.

Þann 5. apríl 2021 voru kveðnir upp fjórir úrskurðir í Héraðsdómi Reykjavíkur í máli sóttvarnalæknis gegn einstaklingum sem látnir voru sæta sóttkví í sóttvarnahúsi á framangreindum grundvelli. Athugasemdir viðkomandi einstaklinga lutu að því að þeim hefði með ákvörðun yfirvalda verið gert að sæta sóttkví í sóttvarnahúsi í stað þess að fá að velja sér sjálfir stað sem uppfyllti almenn skilyrði um sóttkví. Héraðsdómur vísaði í rökstuðningi sínum til þess að í lögum nr. 19/1997, eins og þeim var breytt með lögum nr. 2/2021, væri sóttvarnahús skilgreint

sem: „Staður þar sem einstaklingur, sem ekki á samastað á Íslandi eða getur af öðrum sökum ekki eða vill ekki einangra sig í húsnæði á eigin vegum, getur verið í sóttkví eða einangrun vegna gruns um að hann sé smitaður af farsótt eða ef staðfest er að svo sé.“ Dómarinn vísaði einnig til þess að því hefði ekki verið mótmælt að viðkomandi einstaklingar, sem ættu lögheimili á Íslandi, hefðu sannanlega í hús að venda og væru viljug til að vera í sóttkví heima hjá sér eða eftir atvikum á öðrum stað sem uppfyllti skilyrði heimasóttkvíar. Að þessu virtu yrði ekki séð að neinn þeirra einstaklinga sem um ræddi félli undir skilgreiningu hugtaksins sóttvarnahús. Ákvarðanir sóttvarnalæknis voru því felldar úr gildi.

Ofangreind mál voru borin undir Landsrétt, sbr. úrskurði dómstólsins frá 7. apríl 2021. Málunum var öllum vísað frá með sambærilegum rökstuðningi. Í einum af nefndum úrskurðum, í máli nr. 229/2021, sagði svo:



„Fyrir liggur að varnaraðili yfirgaf sóttvarnahús eftir uppkvaðningu hins kærða úrskurðar, sbr. 2. málslið 2. mgr. 15. gr. b sóttvarnalaga. Samkvæmt tilkynningu heilbrigðisráðuneytisins sem birtist á vef Stjórnarráðs Íslands 5. apríl síðastliðinn hefur sóknaraðili einnig brugðist við hinum kærða úrskurði með þeim hætti að þeim sem dvelja á sóttkvíarhótelum verði gerð grein fyrir því að þeim sé frjálst að ljúka sóttkví annars staðar, hafi þeir viðunandi aðstöðu til þess. Loks liggur fyrir að þeirri dvöl sem ákvörðun sóknaraðila mælti fyrir um hefði þegar verið lokið en varnaraðili gekkst undir síðari sýnatöku í morgun og reyndist niðurstaða hennar neikvæð.“

Samkvæmt þessu skortir lögvarða hagsmuni af því að Landsréttur leysi nú úr kröfu sóknaraðila á hendur varnaraðila. Verður málinu því vísað frá dómi án kröfu.“

Eins og lýst er í tilvitnuðum rökstuðningi féllu sóttvarnayfirvöld þegar frá kröfu um að einstaklingum væri skylt að dvelja í sóttvarnahúsi ef þeir komu til Íslands frá svæðum með nýgengi smita yfir viðmiðum, sbr. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 355/2021. Með nýrri reglugerð 375/2021 sem tók gildi 9. apríl 2021 var þessi krafa felld úr gildi með formlegum hætti.

Lög nr. 23/2021, um breytingu á sóttvarnalögum og lögum um útlendinga, tóku gildi 24. apríl 2021. Með þeim var bætt svohljóðandi ákvæði til bráðabirgða við sóttvarnalög: „Þrátt fyrir ákvæði 13. tölul. 3. mgr. 1. gr. er ráðherra heimilt, á tímabilinu 22. apríl til og með 30. júní 2021, með reglugerð, að fenginni tillögu sóttvarnalæknis, að skylda ferðamann sem kemur frá eða hefur dvalið á hááhættusvæði, eða svæði sem fullnægjandi upplýsingar liggja ekki fyrir um, að dvelja í sóttkví eða einangrun í sóttvarnahúsi. Sóttvarnalækni er heimilt að veita undanþágu frá þessari skyldu sýni ferðamaður með fullnægjandi hætti fram á að hann muni uppfylla öll skilyrði sóttkvíar eða einangrunar í húsnæði á eigin vegum.“

Þann 27. apríl 2021 tók gildi reglugerð nr. 435/2021. Í henni var, á grundvelli nýrrar lagaheimildar, mælt fyrir um að farþegar sem kæmu frá skilgreindum hááhættusvæðum og væri skylt að sæta sóttkví skyldu í sóttkvínni dvelja í sóttvarnahúsi nema fyrir lægi undanþága frá sóttvarnalækni. Í grundvallaratriðum voru kröfurnar þannig að ef farþegi kom frá svæði þar sem 14 daga nýgengi smita var innan við 500 á hverja 100.000 íbúa skyldi viðkomandi sæta sóttkví í heimahúsi, ef farþegi kom frá svæði þar sem nýgengið var á milli 500 og 700 skyldi viðkomandi

sæta sóttkví í sóttvarnahúsi nema sóttvarnalæknir veitti undanþágu sem sótt væri um með a.m.k. tveggja sólarhringa fyrirvara en ef nýgengið var yfir 700 skyldi sóttkví fara fram á sóttvarnahótel, almennt án allra undanþága.¹⁴⁶ Sá munur var á framsetningu reglnanna, miðað við fyrri reglugerð nr. 355/2021, að krafan nú virtist aðeins ná til þeirra sem áttu að sæta sóttkví samkvæmt öðrum ákvæðum reglugerðarinnar. Undanþegnir þessari kröfu voru því væntanlega þeir sem höfðu gilt vottorð um bólusetningu eða fyrri sýkingu, sbr. nánari útfærslu 6. gr. reglugerðarinnar, en þeim var gert að sæta einfaldri sýnatöku við komuna til landsins (sbr. almenna fyrirkomulagið frá 1. apríl).

Með reglugerð nr. 486/2021 sem tók gildi 5. maí 2021 var kröfum um nýgengi smita breytt. Breytingin hafði í för með sér að fleiri svæði féllu undir skilgreiningu á hááhættusvæðum og þurftu samkvæmt því að sæta sóttkví í sóttvarnahúsi.

Þann 31. maí 2021 voru felldar úr gildi sérstakar kröfur til ferðamanna frá hááhættusvæðum um sóttkví í sóttkvíarhúsi. Sjá reglugerð nr. 595/2021.

Eins og lýst var að framan tók sú regla gildi þann 1. apríl að ferðamenn með gilt bólusetningarvottorð eða vottorð um fyrri sýkingu voru áfram undanþegnir helstu ráðstöfunum en skyldu þó sæta einni sýnatöku við landamæri og fara að reglum um sóttkví (heimasóttkví) þar til neikvæð niðurstaða lægi fyrir. Þann 1. júlí 2021 tók gildi reglugerð nr. 747/2021 og með henni var þessi krafa afnumin. Með breytingunni var aftur tekið upp það fyrirkomulag sem verið hafði frá 17. mars til 1. apríl, að einstaklingar sem höfðu gilt bólusetningarvottorð eða gilt vottorð um fyrri sýkingu af Covid-19 þyrftu hvorki að framvísa neikvæðu PCR-vottorði né sæta skimun eða sóttkví við komu til landsins.

Þann 27. júlí 2021 tók gildi reglugerð nr. 865/2021. Með henni var innleidd krafa um að þótt einstaklingar hefðu vottorð um bólusetningu eða fyrri sýkingu skyldu þeir samt sem áður við byrðingu erlendis framvísa vottorði um neikvætt Covid-19 próf, sem hvort sem er gat verið PCR-próf eða antigen-hraðpróf. Með reglugerð nr. 892/2021 var þetta nánar útfært þannig að ef ferðamaður með nefnd vottorð hafði ekki aflað sér vottorðs fyrir brottför á leið til Íslands skyldi viðkomandi undirgangast eina PCR-sýnatöku á landamærum og sóttkví þar til neikvæð niðurstaða úr prófinu lægi fyrir.

Þann 16. ágúst 2021 tóku gildi fyrirmæli reglugerðar nr. 916/2021. Samkvæmt þeim skyldu bólusettir farþegar og farþegar með vottorð um fyrri sýkingu og með tengsl við Ísland fara í sýnatöku innan 48 klukkustunda frá komu til landsins. Ekki var krafist sóttkvíar á meðan beðið var niðurstöðu úr prófi. Próf gátu verið hvort sem væri PCR-próf eða hraðpróf. Einstaklingar með tengsl við Ísland töldust: (1) íslenskir ríkisborgarar, (2) einstaklingar búsettir á Íslandi, (3) einstaklingar með dvalar- eða atvinnuleyfi á Íslandi eða umsækjendur um slíkt leyfi, (4) umsækjendur um alþjóðlega vernd á Íslandi og (5) einstaklingar sem koma til Íslands til náms eða vinnu í lengri tíma en sjö daga og aðstandendur þeirra. Jafnframt gildi um þessa ferðamenn að þeir þurftu áfram að framvísa neikvæðu PCR-prófi eða hraðprófi við byrðingu (þ.e. fyrir brottför á leið til Íslands), sbr. regluna sem tók gildi 27. júlí.

¹⁴⁶ Að tillögu sóttvarnalæknis birti heilbrigðisráðherra nokkrar auglýsingar um svæði og lönd sem talin voru sérstök hááhættusvæði vegna Covid-19, sbr. auglýsingar nr. 436/2021, nr. 487/2021, nr. 554/2021, nr. 557/2021 og nr. 586/2021.

Þann 30. ágúst 2021 var skylda ferðamanna með vottorð um fyrri sýkingu til að framvísa neikvæðu PCR-prófi eða hraðprófi við byrðingu afnumin, sbr. reglugerð nr. 938/2021. Samhengis vegna er minnt á að almenn skylda til að framvísa neikvæðu prófi áður en komið var til Íslands var fyrst innleidd 19. febrúar, afnumin fyrir þá sem höfðu gild vottorð 17. mars og innleidd aftur fyrir alla ferðamenn 27. júlí, sbr. að framan. Með þessari breytingu var þessi skylda á ný afnumin fyrir þá sem höfðu gilt vottorð um fyrri sýkingu.

Þann 1. október 2021 tók gildi reglugerð nr. 1100/2021. Með henni var felld niður krafa um að ferðamenn með tengsl við Ísland, óháð vottorðum um bólusetningar eða fyrri sýkingu, þyrftu að framvísa neikvæðu prófi við byrðingu. Þeir skyldu þó áfram sæta sýnatöku við komuna til landsins.

Þann 28. nóvember 2021 tók gildi reglugerð nr. 1331/2021. Samkvæmt henni var ferðamönnum frá hááhættusvæðum, óháð bólusetningu eða vottorði um fyrri sýkingu, gert að fara í sýnatöku á landamærum, aðra sýnatöku að fimm dögum liðnum og sæta sóttkví á milli. Samhengis vegna skal minnt á að sérreglur um sóttkví ferðamanna frá hááhættusvæðum voru áður í gildi frá 27. apríl til 31. maí. Í reglugerð nr. 1331/2021 fólst einnig að öllum ferðamönnum, nema ferðamönnum með tengsl við Ísland, var jafnframt gert að framvísa neikvæðu Covid-19 prófi við byrðingu. Áfram gildi sú regla að óbólusettir einstaklingar, óháð því hvaðan þeir komu, þyrftu að framvísa PCR-vottorðum við byrðingu við ferðalag til Íslands, auk þess að fara í tvær PCR-skimanir hér á landi með fimm daga sóttkví á milli skimana.

Þann 21. desember 2021 voru felldar úr gildi sérstakar kröfur til ferðamanna frá hááhættusvæðum um tvöfalda sýnatöku með fimm daga millibili og sóttkví á milli, sbr. reglugerð nr. 1483/2021.

Á tímabilinu 21. desember 2021 til 24. febrúar 2022 giltu í grundvallaratriðum sömu kröfur og fyrir 28. nóvember 2021, þ.e. að ferðamenn skyldu sæta tvöfaldri sýnatöku við komu til Íslands og fimm daga sóttkví á milli. Undanþegnir frá þeirri kröfu voru þó einstaklingar með fullgild vottorð um fyrri sýkingu af Covid-19 eða bólusetningu.

Þann 25. febrúar 2022 féllu kröfur um sóttkví ferðamanna til Íslands úr gildi.

19.3.10. Reglugerðir sem ráðherra setti um samkomutakmarkanir

Samtals 61 auglýsing og reglugerð um samkomutakmarkanir var sett á því tímabili sem greiningin nær yfir, þ.e. til 25. febrúar 2022.

Fyrsta reglugerðin var sett 13. mars mars 2020 og tók gildi 16. mars. Síðasta reglugerðin með þessu efni var reglugerð nr. 219/2022, um brottfall reglugerðar nr. 176/2022, um einangrun og sóttvarnaráðstafanir á landamærum Íslands vegna COVID-19, og um brottfall reglugerðar nr. 177/2022. Hún tók gildi þann 25. febrúar 2022 og markaði lyktir ráðstafananna.

Tafla 19.5. Auglýsingar og reglugerðir um samkomutakmarkanir.

Reglugerðir um samkomutakmarkanir	Útgefin í B-deild	Gildistaka	Gilti til
auglýsing nr. 217/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	13.3.2020	16.3.2020	12.4.2020
auglýsing nr. 243/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	23.3.2020	24.3.2020	12.4.2020
auglýsing nr. 309/2020 um (1.) breytingu á auglýsingu nr. 243/2020	3.4.2020		3.5.2020
auglýsing nr. 360/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	21.4.2020	4.5.2020	1.6.2020
auglýsing nr. 393/2020 um (1.) breytingu á auglýsingu nr. 360/2020	29.4.2020	4.5.2020	10.5.2020
auglýsing nr. 445/2020 um (2.) breytingu á auglýsingu nr. 360/2020	15.5.2020	18.5.2020	
auglýsing nr. 470/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	22.5.2020	25.5.2020	21.6.2020
auglýsing nr. 544/2020 um (1.) breytingu á auglýsingu nr. 470/2020	3.6.2020		
auglýsing nr. 585/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	12.6.2020	15.6.2020	5.7.2020
auglýsing nr. 667/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	3.7.2020	6.7.2020	26.7.2020
auglýsing nr. 739/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	23.7.2020	27.7.2020	3.8.2020
auglýsing nr. 758/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	30.7.2020	31.7.2020	13.8.2020
auglýsing nr. 792/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	13.8.2020	14.8.2020	27.8.2020
auglýsing nr. 825/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	26.8.2020	28.8.2020	10.9.2020
reglugerð nr. 864/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	4.9.2020	7.9.2020	27.9.2020
reglugerð nr. 907/2020 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 864/2020	17.9.2020	18.9.2020	21.9.2020
reglugerð nr. 910/2020 um (2.) breytingu á reglugerð nr. 864/2020	21.9.2020		27.9.2020
reglugerð nr. 929/2020 um (3.) breytingu á reglugerð nr. 864/2020	25.9.2020		18.10.2020
reglugerð nr. 957/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	4.10.2020	5.10.2020	19.10.2020
reglugerð nr. 1015/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	19.10.2020	20.10.2020	10.11.2020
reglugerð nr. 1051/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	30.10.2020	31.10.2020	17.11.2020
reglugerð nr. 1062/2020 um (2.) breytingu á reglugerð nr. 1051/2020	2.11.2020		
reglugerð nr. 1061/2020 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1051/2020	2.11.2020		
reglugerð nr. 1105/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	13.11.2020	18.11.2020	1.12.2020
reglugerð nr. 1201/2020 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1105/2020	1.12.2020		9.12.2020

Reglugerðir um samkomutakmarkanir	Útgefin í B-deild	Gildistaka	Gilti til
reglugerð nr. 1223/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	9.12.2020	10.12.2020	12.1.2021
reglugerð nr. 5/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	11.1.2021	13.1.2021	17.2.2021
reglugerð nr. 123/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	5.2.2021	8.2.2021	3.3.2021
reglugerð nr. 190/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	23.2.2021	24.2.2021	17.3.2021
reglugerð nr. 285/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 190/2021	16.3.2021		9.4.2021
reglugerð nr. 321/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	24.3.2021	25.3.2021	15.4.2021
reglugerð nr. 327/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 321/2021	25.3.2021		
reglugerð nr. 404/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	14.4.2021	15.4.2021	5.5.2021
reglugerð nr. 427/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 404/2021	21.4.2021		
reglugerð nr. 484/2021 um (2.) breytingu á reglugerð nr. 404/2021	4.5.2021		14.5.2021
reglugerð nr. 510/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	7.5.2021	10.5.2021	26.5.2021
reglugerð nr. 517/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 510/2021	10.5.2021		16.5.2021
reglugerð nr. 587/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	17.5.2021	25.5.2021	16.6.2021
reglugerð nr. 691/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	11.6.2021	15.6.2021	29.6.2021
reglugerð nr. 698/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 691/2021	14.6.2021		
reglugerð nr. 746/2021 um brottfall reglugerðar nr. 691/2021, um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	25.6.2021	26.6.2021	
reglugerð nr. 878/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	23.7.2021	25.7.2021	13.8.2021
reglugerð nr. 886/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 878/2021	27.7.2021		
reglugerð nr. 915/2021 um (2.) breytingu á reglugerð nr. 878/2021	11.8.2021		27.8.2021
reglugerð nr. 957/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	26.8.2021	28.8.2021	17.9.2021
reglugerð nr. 962/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	27.8.2021	28.8.2021	17.9.2021
reglugerð nr. 1030/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	14.9.2021	15.9.2021	6.10.2021
reglugerð nr. 1123/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1030/2021	5.10.2021		20.10.2021
reglugerð nr. 1177/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	19.10.2021	20.10.2021	17.11.2021
reglugerð nr. 1245/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1177/2021	5.11.2021		
reglugerð nr. 1250/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	9.11.2021	10.11.2021	8.12.2021

Reglugerðir um samkomutakmarkanir	Útgefin í B-deild	Gildistaka	Gilti til
reglugerð nr. 1266/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	12.11.2021	13.11.2021	8.12.2021
reglugerð nr. 1328/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1266/2021	26.11.2021		
reglugerð nr. 1402/2021 um (2.) breytingu á reglugerð nr. 1266/2021	7.12.2021		22.12.2021
reglugerð nr. 1484/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	21.12.2021	23.12.2021	12.1.2022
reglugerð nr. 7/2022 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	11.1.2022	13.1.2022	2.2.2022
reglugerð nr. 16/2022 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	14.1.2022	15.1.2022	2.2.2022
reglugerð nr. 90/2022 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	28.1.2022	29.1.2022	24.2.2022
reglugerð nr. 141/2022 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 90/2022	2.2.2022		
reglugerð nr. 177/2022 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	11.2.2022	12.2.2022	25.2.2022
reglugerð nr. 219/2022 um brottfall reglugerðar nr. 176/2022, um einangrun og sóttvarnaráðstafanir á landamærum Íslands vegna COVID-19, og um brottfall reglugerðar nr. 177/2022 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	23.2.2022	25.2.2022	

19.3.11. Þróun almennra fyrirmæla um samkomutakmarkanir

Líkt og fram er komið voru fyrst settar almennar reglur um samkomutakmarkanir hér á landi þann 13. mars 2020 og tóku þær gildi 16. mars 2020. Sama dag tóku gildi sérstakar reglur um takmarkanir á skólaförum, sem nánar er vikið að hér að aftan.

Tafla 19.6. Yfirlit yfir breytingar á þeim fjölda einstaklinga sem mátti koma saman samkvæmt almennum reglum um samkomutakmarkanir

Gildistaka	Almenna hámarkið	Athugasemd/Sérreglur um samkomur
16. mars 2020	100	
24. mars 2020	20	
4. maí 2020	50	
4.-10. maí 2020	50	Sérstakar takmarkanir í Bolungarvík, Ísafjarðarbæ og Súðavíkurbreppi
25. maí 2020	200	
15. júní 2020	500	
31. júlí 2020	100	

Gildistaka	Almenna hámarkið	Athugasemd/Sérreglur um samkomur
7. sept. 2020	200	
5. okt. 2020	20	50 við útfarir
31. okt. 2020	10	30 við útfarir
10. des. 2020	10	50 við útfarir
13. jan. 2021	20	100 við útfarir
8. feb. 2021	20	150 við athafnir trú- og lífsskoðunarfélaga
24. feb. 2021	50	200 á sitjandi viðburðum
25. mars 2021	10	30 við athafnir trú- og lífsskoðunarfélaga
15. apríl 2021	20	100 við útfarir
21. apríl 2021	20	100 á sitjandi viðburðum
10. maí 2021	50	150 á sitjandi viðburðum
25. maí 2021	150	300 á sitjandi viðburðum
11.-16. maí 2021	150	Sérstakar takmarkanir í Sveitarfélaginu Skagafirði og í Akrahreppi
15. júní 2021	300	
25. júní til 24. júlí	0	Engar takmarkanir gilda
25. júlí 2021	200	
28. ágúst 2021	200	500 með hraðprófi
15. sept. 2021	500	1500 með hraðprófi
20. okt. 2021	2000	Ótakmarkað með hraðprófi
10. nóv. 2021	500	1500 með hraðprófi
13. nóv. 2021	50	500 með hraðprófi
23. des. 2021	20	50 á sitjandi viðburðum. 200 með hraðprófi
15. jan. 2022	10	50 á sitjandi viðburðum
29. jan. 2022	50	500 á sitjandi viðburðum
11. feb. 2022	200	1000 á sitjandi viðburðum
25. feb. 2022	----	Engar takmarkanir gilda

Mikilvægar reglur sem tengdust samkomubanni voru sérreglur um gestafjölda í verslunum. Almenn var heimilað að hafa fleiri gesti í verslunarhúsnæði en samkomutakmörkun kvað á um, en þó tengt stærð verslana (þ.e. fermetrafjölda).

Í reglum um samkomutakmarkanir voru allan faraldurinn einnig sérreglur um nálægðarmörk. Reglur um nálægðartakmörk voru útfærðar með ýmsum hætti í gegnum faraldurinn og höfðu ekki síður mikilvæg áhrif en beint samkomubann. Jafnvel þótt það hefði mjög víða mátt halda 20, 30 eða 50 manna samkomur var þeim iðulega sjálfhætt vegna þess að viðkomandi salarkynni eða húsnæði gátu ekki tekið við þeim fjölda þegar við bættist nálægðartakmörkunin.

Í nánari fyrirmælum um nálægðartakmörkun voru iðulega sérstakar reglur um atvinnustarfsemi sem kallaði á mikla nálægð við viðskiptavinum, s.s. í heilbrigðisþjónustu, starfsemi hárgreiðslustofa, snyrtistofa og sambærilegri starfsemi. Á vissum tímabilum í faraldrinum voru þessar atvinnugreinar undanþegnar nálægðarbanni, í vissum tilvikum var sérstök grímuskylpa sem þeim tengdist og á vissum tímabilum fólu reglur um nálægðartakmarkanir í sér að starfsemi af þessum toga var óheimil. Sem dæmi um hið síðastnefnda má nefna 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 1051/2020:



„Starfsemi og þjónusta sem krefst snertingar eða hætta er á snertingu milli fólks eða mikillar nálægðar er óheimil, svo sem menningarstarfsemi, starfsemi hárgreiðslustofa, snyrtistofa, nuddstofa, húðflúrstofa, hundasnyrtistofa, sólbaðstofa og önnur sambærileg starfsemi. Takmarkanir þessar taka ekki til starfsemi heilbrigðisstarfsmanna við veitingu heilbrigðisþjónustu en í þeim tilvikum er skylt að notast við andlitsgrímur. Ákvæði þetta tekur ekki til innanlandsflugs og -ferja, leigubifreiða, hópþingreiða og almenningsgangna.“

Mikilvægar reglur sem tengdust samkomubanni voru reglur um takmarkanir á starfsemi vegna sérstakrar smithættu. Þannig voru iðulega í þeim reglum sem fjölluðu um samkomutakmarkanir sérreglur um veitingastaði, veitingastaði þar sem áfengisveitingar voru leyfðar, skemmtistaði og krár, spilasalí, sund- og baðstaði og líkamsræktarstöðvar.

Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 14. janúar 2022 í máli E-903/2021 var fjallað um kröfu fyrirtækisins Austurátt ehf. um að viðurkennt yrði að íslenska ríkið bæri skaðabótaábyrgð á fjártjóni sem fyrirtækið varð fyrir þegar því var gert að loka veitingastað sínum, The English Pub, frá 24. mars til og með 24. maí 2020, frá 18. til og með 27. september 2020 og frá 5. október 2020 til 8. febrúar 2021 á grundvelli reglugerða um samkomutakmarkanir. Í dóminum var talið að lagaheimild hefði verið fyrir ráðstöfununum, að ósannað væri að ríkið hefði brotið gegn meðalhófsreglu og að ósannað væri að ríkið hefði brotið gegn jafnræðisreglu. Íslenska ríkið var sýknað af dómkröfunni.

Í reglugerðum um samkomutakmarkanir voru enn fremur almennt sérreglur um íþróttir, um æfingar og keppnir barna og fullorðinna, sviðslistir og sambærilega starfsemi.

19.3.12. Reglugerðir sem ráðherra setti um takmarkanir á skólastarfi

Á því tímabili sem greiningin nær yfir, þ.e. til 25. febrúar 2022, voru settar samtals 55 auglýsingar og reglugerðir sem giltu um samkomutakmarkanir í skólastarfi. Af þessum 55 stjórnvaldsfyrirmælum voru 22 sérstaklega um skólastarf, en þegar slíkar sérreglur voru ekki í gildi voru sérstök fyrirmæli (sérstakt ákvæði) um samkomutakmarkanir og nálægðartakmörk í skólum hluti af almennu fyrirmælunum um samkomutakmarkanir.

Á tímabilinu 16. mars 2020 til 25. febrúar 2022 voru birt sérstök fyrirmæli (sérreglur) um skólahald á tímabilinu 16. mars til 3. maí 2020, 21. ágúst 2020 til 25. maí 2021 og 13. janúar 2022 til 25. febrúar 2022. Tímabilið 26. júní 2021 til 25. júlí 2021 voru engar samkomutakmarkanir í gildi, en á öðrum tímum voru fyrirmæli sem lutu að skólum almennt inni í hinum reglugerðum um samkomutakmarkanir.

Tafla 19.7. Yfirlit sem sýnir tímabil í faraldrinum þar sem sérstakar reglur voru birtar fyrir skólastarf og tímabil þar sem sérákvæði voru í almennum reglum um skólastarf.

Tímabil í faraldrinum þar sem sérstakar reglur voru settar um skólastarf og tímabil þar sem sérákvæði inni í almennum reglunum giltu um skólastarfið

16. mars til 3. maí 2020	Sérstakar reglur birtar um skólastarf.
4. maí til 20. ágúst 2020	Sérákvæði um skólastarf kom fram í almennum reglum um samkomutakmarkanir.
21. ágúst 2020 til 24. maí 2021	Sérstakar reglur birtar um skólastarf.
25. maí til 25. júní 2021	Sérákvæði um skólastarf kom fram í almennum reglum um samkomutakmarkanir.
26. júní til 24. júlí 2021	Frá 26. júní 2021 til 25. júlí 2021 voru engar samkomutakmarkanir í gildi.
25. júlí 2021 til 12. janúar 2022	Sérákvæði um skólastarf kom fram í almennum reglum um samkomutakmarkanir.
13. janúar til 11. febrúar 2022	Sérstakar reglur birtar um skólastarf.
12. febrúar til 24. febrúar 2022	Sérákvæði um skólastarf kom fram í almennum reglum um samkomutakmarkanir.
25. febrúar 2022	Engar takmarkanir.

Takmarkanir á skólastarfi náðu yfir sama tímabil og almenn fyrirmæli um samkomutakmarkanir. Fyrsta reglugerðin var sett 13. mars 2020 og tók gildi 16. mars. Sama dag tóku almennar samkomutakmarkanir gildi. Síðasta reglugerðin um skólastarfið var reglugerð nr. 91/2022, um

takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar. Í henni kom fram að hún skyldi falla úr gildi 24. febrúar 2022. Hún var þó engu að síður leyst af hólmi með reglugerð nr. 177/2022, en sú reglugerð féll síðan úr gildi frá og með 25. febrúar. Engar takmarkanir giltu því um skólasterf frá og með 25. febrúar 2022, sú dagsetning markaði lyktir ráðstafananna. Á sama tíma tók gildi reglugerð nr. 219/2022, sem felldi brott reglur um einangrun, ráðstafanir á landamærum vegna Covid-19 og almennar samkomutakmarkanir.

Tafla 19.8. Auglýsingar og reglugerðir um takmarkanir á skólasterfi

Reglugerðir um takmarkanir á skólasterfi	Útgefin í B-deild	Gildistaka	Gilti til
auglýsing nr. 216/2020 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	13.3.2020	16.3.2020	12.4.2020
auglýsing nr. 308/2020 um (1.) breytingu á auglýsingu nr. 216/2020	3.4.2020		3.5.2020
auglýsing nr. 360/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	21.4.2020	4.5.2020	1.6.2020
auglýsing nr. 393/2020 um (1.) breytingu á auglýsingu nr. 360/2020	29.4.2020	4.5.2020	10.5.2020
auglýsing nr. 445/2020 um (2.) breytingu á auglýsingu nr. 360/2020	15.5.2020	18.5.2020	
auglýsing nr. 470/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	22.5.2020	25.5.2020	21.6.2020
auglýsing nr. 544/2020 um (1.) breytingu á auglýsingu nr. 470/2020	3.6.2020		
auglýsing nr. 585/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	12.6.2020	15.6.2020	5.7.2020
auglýsing nr. 667/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	3.7.2020	6.7.2020	26.7.2020
auglýsing nr. 739/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	23.7.2020	27.7.2020	3.8.2020
auglýsing nr. 758/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	30.7.2020	31.7.2020	13.8.2020
auglýsing nr. 792/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	13.8.2020	14.8.2020	27.8.2020
auglýsing nr. 811/2020 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	21.8.2020	21.8.2020	29.9.2020
auglýsing nr. 865/2020 um (1.) breytingu á auglýsingu nr. 811/2020	4.9.2020		óbreytt
auglýsing nr. 936/2020 um (2.) breytingu á auglýsingu nr. 811/2020	28.9.2020		18.10.2020
reglugerð nr. 958/2020 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	4.10.2020	5.10.2020	19.10.2020
reglugerð nr. 967/2020 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 958/2020	6.10.2020		óbreytt
reglugerð nr. 1016/2020 um (2.) breytingu á reglugerð nr. 958/2020	19.10.2020		10.11.2020

Reglugerðir um takmarkanir á skólasterfi	Útgefin í B-deild	Gildistaka	Gilti til
reglugerð nr. 1060/2020 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	2.11.2020	3.11.2020	17.11.2020
reglugerð nr. 1066/2020 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1060/2020	3.11.2020		óbreytt
reglugerð nr. 1106/2020 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	13.11.2020	18.11.2020	1.12.2020
reglugerð nr. 1110/2020 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1106/2020	17.11.2020	18.11.2020	1.12.2020
reglugerð nr. 1130/2020 um (2.) breytingu á reglugerð nr. 1106/2020	20.11.2020		óbreytt
reglugerð nr. 1202/2020 um (3.) breytingu á reglugerð nr. 1106/2020	1.12.2020		9.12.2020
reglugerð nr. 1224/2020 um (4.) breytingu á reglugerð nr. 1106/2020	9.12.2020		31.12.2020
reglugerð nr. 1306/2020 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	21.12.2020	1.1.2021	28.2.2021
reglugerð nr. 191/2021 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	23.2.2021	24.2.2021	30.4.2021
reglugerð nr. 322/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 191/2021	24.3.2021	25.3.2021	31.3.2021
reglugerð nr. 356/2021 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	31.3.2021	1.4.2021	15.4.2021
reglugerð nr. 405/2021 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	14.4.2021	15.4.2021	5.5.2021
reglugerð nr. 485/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 405/2021	4.5.2021		14.5.2021
reglugerð nr. 511/2021 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	7.5.2021	10.5.2021	26.5.2021
reglugerð nr. 587/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	17.5.2021	25.5.2021	16.6.2021
reglugerð nr. 691/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	11.6.2021	15.6.2021	29.6.2021
reglugerð nr. 698/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 691/2021	14.6.2021		
reglugerð nr. 746/2021 um brottfall reglugerðar nr. 691/2021, um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	25.6.2021	26.6.2021	
reglugerð nr. 878/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	23.7.2021	25.7.2021	13.8.2021
reglugerð nr. 886/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 878/2021	27.7.2021		
reglugerð nr. 915/2021 um (2.) breytingu á reglugerð nr. 878/2021	11.8.2021		27.8.2021
reglugerð nr. 957/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	26.8.2021	28.8.2021	17.9.2021
reglugerð nr. 962/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	27.8.2021	28.8.2021	17.9.2021
reglugerð nr. 1030/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	14.9.2021	15.9.2021	6.10.2021
reglugerð nr. 1123/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1030/2021	5.10.2021		20.10.2021
reglugerð nr. 1177/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	19.10.2021	20.10.2021	17.11.2021

Reglugerðir um takmarkanir á skólasterfi	Útgefin í B-deild	Gildistaka	Gilti til
reglugerð nr. 1245/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1177/2021	5.11.2021		
reglugerð nr. 1250/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	9.11.2021	10.11.2021	8.12.2021
reglugerð nr. 1266/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	12.11.2021	13.11.2021	8.12.2021
reglugerð nr. 1328/2021 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1266/2021	26.11.2021		
reglugerð nr. 1402/2021 um (2.) breytingu á reglugerð nr. 1266/2021	7.12.2021		22.12.2021
reglugerð nr. 1484/2021 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	21.12.2021	23.12.2021	12.1.2022
reglugerð nr. 6/2022 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	11.1.2022	13.1.2022	2.2.2022
reglugerð nr. 12/2022 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 6/2022	12.1.2022		óbreytt
reglugerð nr. 34/2022 um (2.) breytingu á reglugerð nr. 6/2022	18.1.2022		óbreytt
reglugerð nr. 91/2022 um takmörkun á skólasterfi vegna farsóttar	28.1.2022	29.1.2022	24.2.2022
reglugerð nr. 123/2022 um (1.) breytingu á reglugerð nr. 91/2022	31.1.2022		óbreytt
reglugerð nr. 177/2022 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar	11.2.2022	12.2.2022	25.2.2022

Í IV. hluta skýrslunnar er fjallað nánar um skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar í Covid-19 faraldrinum. Þar er samhliða lýst þróun takmarkana á skólasterfi í gegnum faraldurinn, sbr. kafla 37.4, og vísast nánar í þann kafla um lýsingu þeirra aðgerða.

19.3.13. Almennt um undirbúning reglusetningar um sóttvarnaráðstafanir

Lagaheimild til að setja reglugerðir um opinberar sóttvarnaráðstafanir kemur fram í 12. og 13. gr. sóttvarnalaga, sbr. 18. gr. laganna, eins og fyrr hefur verið rakið.

Eins og einnig hefur komið fram eru reglugerðir sem heilbrigðisráðherra setti um slíkar ráðstafanir í Covid-19 faraldrinum fjölmargar. Til grundvallar þeim liggja almennt afmarkaðar tillögur, lýsingar eða greiningar frá sóttvarnalækni. Minnisblöð sóttvarnalæknis til heilbrigðisráðherra í faraldrinum eru um 140 talsins og reglugerðir og reglugerðarbreytingar einnig hátt á annað hundrað.

Almennt leið aðeins stuttur tími frá því að tillögur sóttvarnalæknis voru lagðar fram og þar til að reglugerð var gefin út á grundvelli þeirra. Eftir atvikum kann slíkt að hafa verið nauðsynlegt vegna þeirra aðstæðna sem upp komu, varðandi sýkingar og aðra þætti. Á sama tíma leiddi þessi hraði til óskýrleika um framkvæmd reglnanna í vissum tilvikum. Að því sjónarmið er stuttlega vikið í VII. hluta skýrslunnar, kafla 56.

Útgáfa reglugerðar um opinberar sóttvarnaráðstafanir felur að öllu jöfnu í sér fyrirmæli um íþyngjandi ráðstafanir sem beint er að almenningi eða tiltekinni starfsemi. Til grundvallar slíkum ráðstöfunum stjórnvalda þurfa almennt að liggja skýrar lagaheimildir.¹⁴⁷ Stjórnvöld þurfa

¹⁴⁷ Páll Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“ (2015), bls. 148-149.

jafnframt að tryggja, með viðeigandi rannsókn og undirbúningi máls og ákvörðunar, að laga-skilyrði séu uppfyllt í hverju tilviki.¹⁴⁸ Þau lagaskilyrði ráðast af túlkun viðeigandi lagaheimildar og síðan af þeim ramma sem stjórnvaldinu er settur af almennum efnisreglum stjórnsýsluréttar, s.s. um jafnræði, málefnaleg sjónarmið og meðalhóf, og af grundvallarreglum stjórnarskrár og mannréttindasáttmálum sem Ísland hefur skuldbundið sig til að fylgja.¹⁴⁹

Reglugerðarheimildir ráðherra, sbr. 12. og 13. gr. sóttvarnalaga, eru háðar því að sóttvarnalæknir hafi fyrst lagt það til við ráðherra að viðeigandi ráðstöfunum verði beitt. Slík tillaga sóttvarnalæknis er almennt háð þeim skilyrðum sem nefnd voru hér að ofan. Ráðherra ber síðan jafnframt sjálfstæða ábyrgð, samkvæmt lögum og gagnvart Alþingi, á þeirri ráðstöfun að gefa út viðkomandi reglugerð. Í því felst m.a. að Alþingi (eftir atvikum nefndir þess) geta óskað eftir því að ráðherra svari fyrirspurnum eða veiti upplýsingar. Þótt sóttvarnalæknir leggi þannig til grundvallar mat, sem háð er ofangreindum lagareglum og viðmiðum, er ráðherra jafnframt skylt að leggja á það sjálfstætt mat sjálfur hvort tillaga sóttvarnalæknis sé fullnægjandi. Til að standa undir þeirri ábyrgð verður ráðherrann og ráðuneyti hans að undirbúa sína ákvörðun með fullnægjandi hætti. Ráðherrann hefur sér til fulltingis starfsmenn ráðuneytis og þá hefur ráðuneytið þann möguleika að leita sérfræðikunnáttu út fyrir ráðuneytið.

Á Alþingi var, 25. janúar 2022, lögð fram skrifleg fyrirspurn til heilbrigðisráðherra um fjölda minnisblaða sóttvarnalæknis og um það með hvaða hætti ráðherra uppfyllti rannsóknarskyldu.¹⁵⁰ Í svari ráðherrans, sem lagt var fyrir Alþingi þann 15. mars 2022, kemur m.a. eftirfarandi fram:¹⁵¹



„... leiðir af óskráðri meginreglu stjórnsýsluréttar um rannsókn mála að ráðherra ber að rannsaka mál við undirbúning að setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla á borð við auglýsingar og reglugerðir. Megininntak slíkrar rannsóknar er að afla fullnægjandi upplýsinga um hvort skilyrði lagaákvæðanna til að beita ráðstöfunum séu fyrir hendi, svo sem um brýna nauðsyn, og hvort því markmiði sem að er stefnt verði ekki náð með öðrum úrræðum. Við ákvörðun um beitingu opinberra sóttvarnaráðstafana ber ráðherra að vega og meta þá almannahagsmuni sem til stendur að vernda, svo sem líf og heilsu borgaranna, með tilliti til þeirra réttinda sem skerðingar bitna á. Gæta þarf þess að ákvarðanir séu hvorki þess eðlis að skyldunni til að vernda líf og heilsu almennings sé varpað fyrir róða né að gengið sé lengra í takmörkun réttinda en þörf krefur í samræmi við meðalhófsreglu. Hafa verður í huga að þegar er um að ræða heimildir í lögum sem miðast við tímabundnar aðstæður ber stjórnvaldi að leggja reglubundið mat á hvort skilyrðum sé fullnægt til að viðhalda áfram þeim skerðingum sem leiða af stjórnvaldsfyrirmælum í samræmi við bestu upplýsingar á hverjum tíma. Ráðherra hefur skyldur til sjálfstæðs og heildstæðs mats á aðstæðum, þótt hann kunni að styðjast við ráðgjöf og tillögur sérhæfðs stjórnvalds við rannsóknir á tilteknum atriðum.

Meðferð ráðherra á tillögum sóttvarnalæknis hefur að meginstefnu lotið svipaðri rannsókn þótt einhver munur hafi verið á milli þeirra 167 reglugerða sem settar hafa verið vegna opinberra sóttvarnaráðstafana frá upphafi faraldurs. Almennt má segja að við setningu reglugerða af þessum toga hafi ráðherra eða fulltrúar ráðuneytisins m.a. verið í samskiptum við Landspítala

¹⁴⁸ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur* (2013), bls. 469.

¹⁴⁹ Páll Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“ (2015), bls. 267-284.

¹⁵⁰ [Þingskjal nr. 362 – 258. mál, 152. löggjafarþing 2021–2022.](#)

¹⁵¹ [Þingskjal nr. 661 – 258. mál, 152. löggjafarþing 2021–2022.](#)

og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, og eftir atvikum aðrar heilbrigðisstofnanir, í því skyni að afla upplýsinga um viðbragðshæfni stofnananna og stöðu þeirra á viðkomandi tímapunkti. Þá sitja fulltrúar ráðuneytisins fundi stýrihóps viðbragðsaðila um COVID-19, sem hefur fundað misört í faraldrinum, stundum á hverjum virkum degi en að undanfögnu tvisvar í viku, þar sem farið er yfir stöðu faraldursins og horfur framundan. Í hópnum eru sóttvarnalæknir, landlæknir, ríkislögreglustjóri, forstjóri Landspítala, forstjóri Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og aðrir starfsmenn þessara stofnana auk fulltrúa smitrakningarteymis, Rauða krossins sem rekstraraðila sóttvarnahúsa, forsætisráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins. Upplýsingar sem fram koma á þessum fundum eru jafnframt lagðar til grundvallar ákvörðunum ráðherra. Þá hefur ráðherra einnig litið til ráðlegginga frá alþjóðlegum stofnunum, til að mynda Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni og Sóttvarnastofnun Evrópu, auk þess að fylgjast með og afla upplýsinga um stöðu faraldursins og aðgerða í nágrannaríkjum.

Þá hefur ráðherra ætíð lagt mat á tillögur sóttvarnalæknis út frá reglum um meðalhóf og jafnræði. Það hefur stundum leitt til þess að ráðherra gengur ekki eins langt í reglum og tillögur sóttvarnalæknis. Hefur m.a. verið horft sérstaklega til hagsmuna barna og að skólaganga þeirra verði fyrir sem minnstri röskun en einnig hefur verið brugðist við upplýsingum sem ráðuneytinu hafa borist eða það aflað um að tiltekna reglur setji ef til vill óþarflega miklar skorður á atvinnustarfsemi, svo að dæmi sé nefnt.“

19.3.14. Þanþol lagaheimilda um opinberar sóttvarnaráðstafanir

Í þessari samantekt verður ekki tekin afstaða um undirbúning einstakra ákvarðana eða stjórnvaldsfyrirmæla um opinberar sóttvarnaráðstafanir. Hér verður heldur ekki tekin afstaða til lagaheimilda einstakra reglugerða ráðherra, né um það hvort tiltekna ráðstafanir hafi, á þeim tíma sem í þær var ráðist, í hverju tilvikum, verið í samræmi við meðalhóf, jafnræði o.s.frv. Til að framkvæma slíkt mat þyrfti í hverju tilvikum að fara fram rannsókn á þeim upplýsingum og aðstæðum sem fyrir hendi voru á þeim tíma sem viðkomandi ákvarðanir voru teknar. Og til að setja fram ályktanir um lögmæti aðgerða í einstökum tilvikum þyrfti jafnframt að tryggja fullnægjandi rannsókn og gagnaöflun. Eins og áður hefur komið fram (sbr. kafla 3) hefur greining vegna þessarar skýrslu ekki verið lögð upp með þeim hætti. Þörf kann engu að síður að vera á slíkri athugun, eins og t.d. er vikið að í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2021, en þar segir m.a. svo:



„Ekki er ofsagt að vegna COVID-19 hafi reynt á þanþol grunnreglna réttarríkisins. Afskipti umboðsmanns af málefnum tengdum COVID-19 á síðastliðnum tveimur árum og í upphafi þess sem nú er að líða eru til vitnis um að andspænis yfirvofandi og sumpart ókunnri hættu hafa stjórnvöld rúmar heimildir, á grundvelli laga og ólögfesta reglna, til að fullnægja skyldu sinni til að grípa til viðeigandi ráðstafana til verndar lífi og heilsu borgaranna, m.a. með inngripi í grundvallarréttindi. Eftir því sem tíminn líður og forsendur breytast minnkar þetta svigrúm hins vegar og auknar kröfur eru gerðar til þess að athafnir stjórnvalda grundvallist á lögum og taki nægilegt tillit til grundvallarréttinda þannig að meðalhófs sé gætt. Sú hætta virðist óneitanlega fyrir hendi að eftir langvarandi ástand, líkt og það sem skapaðist í heimsfaraldrinum, fari stjórnvöld í auknum mæli að líta á skerðingu grundvallarréttinda sem léttvæga eða jafnvel sjálfsagðan

hlut með þeirri afleiðingu að réttaröryggi borgaranna skerðist til frambúðar. Andstætt ýmsum nágrannaríkjum okkar þá virðast enn sem komið er engar ráðagerðir uppi hér á landi um heildstæða úttekt, m.a. m.t.t. grunnreglna réttarríkisins, á þeim ráðstöfunum sem ráðist var í vegna heimsfaraldursins.“¹⁵²

Um beitingu lagaheimildanna til að leggja á opinberar sóttvarnaráðstafanir má þó samhengis vegna nefna þrjú *almenn sjónarmið*, sem getur verið til gagns að hafa í huga þegar ráðstafanirnar eru skoðaðar í baksýnispeglinum.

Fyrsta atriðið er að eftir því sem lengra leið á Covid-19 faraldurinn varð almennt að gera auknar kröfur um að ráðstafanir byggðust á upplýsingaöflun og greiningu, bæði um læknisfræðilegan grundvöll einstakra sóttvarnaráðstafana og um vandaða reglusetningu um útfærslu þeirra. Í því felst ekki að fyrstu ráðstafanir hafi ekki byggst á læknisfræðilegri þekkingu, heldur hitt að eftir því sem á leið þurftu stjórnvöld að afla nýrrar þekkingar og vera í stakk búin til að beita henni. Sóttvarnalög, og eftir atvikum lög um almannavarnir, gera ráð fyrir að viðbrögð á grundvelli þeirra laga byggist á sjónarmiðum um neyð, þ.e. að tiltekna aðgerðir stjórnvalda séu heimilar vegna þess að þær séu nauðsynlegar til að bregðast við tiltekinn vá, og veita eftir atvikum heimildir til að gera það með litlum fyrirvara. Af eðli málsins, og almennum sjónarmiðum um þýðingu neyðar í þessu sambandi, leiðir síðan að þegar meiri tími gefst til greiningar á aðstæðum þá verða kröfur um undirbúning aðgerðanna strangari.

Sóttvarnalög gera ráð fyrir því að ákvarðanir um sóttvarnir séu byggðar á læknisfræðilegri þekkingu og læknisfræðilegu mati og því kemur vart á óvart að við töku ákvarðana um opinberar sóttvarnaráðstafanir þurfi að byggja á haldbærri læknisfræðilegri þekkingu og rannsóknum sem fyrir liggja á hverjum tíma. En lög og lagaumhverfi íslenskra stjórnvalda gera einnig ráð fyrir því að stjórnvöld sem fara með sóttvarnir taki tillit til annarra sjónarmiða og staðreynda við ákvarðanir sínar og upplýsi þá með viðeigandi hætti um slík atriði áður en til ráðstafananna er gripið.

Í kafla 19.3.8 hér að framan var bent á að vegna meðalhófsreglu hafi stjórnvöldum verið skylt að leita leiða til að sóttvarnaráðstafanir yrðu ekki meira íþyngjandi en þörf var á til að lögmætu markmiði um sóttvarnir yrði náð. Af meðalhófsreglunni leiddi þannig að stjórnvöldum bar að leita leiða til að aðlaga takmarkanir sem best að fyrirbyggjandi þekkingu. Í álitsgerð Páls Hreinssonar, sem áður hefur verið vísað til, segir t.d. orðrétt:



„Í ljósi slíkra upplýsinga eiga ráðstafanir að geta orðið markvissari og betur sniðnar að aðstæðum þar sem tilvik eru flokkuð nánar en áður var gert. Gildissvið reglnanna væri takmarkað eftir þörfum og með því væri þá valdið minna tjóni á þeim hagsmunum sem sóttvarnaráðstafanir bitna á.“¹⁵³

Þetta sjónarmið fékk staðfestingu í sóttvarnalögum þegar þeim var breytt í byrjun febrúar 2021, sbr. aðallega 3. mgr. 12. gr. sóttvarnalaga.

¹⁵² Umboðsmaður Alþingis: [Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2021](#) (2022), bls. 15.

¹⁵³ Páll Hreinsson: [Álitsgerð um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana](#) (2020), bls. 42.

Minnisblöð sóttvarnalæknis, minnisblöð heilbrigðisráðherra um sóttvarnaráðstafanir og reglugerðir um opinberar sóttvarnaráðstafanir og samskipti þessara stjórnvalda við sérfræðinga, önnur stjórnvöld og viðbragðsaðila í faraldrinum benda almennt séð ekki til annars en að stjórnvöld (sóttvarnalæknir og heilbrigðisráðherra) hafi leitast við að gera hvort tveggja. Þannig hafi stjórnvöld almennt leitast við að afla viðeigandi upplýsinga, bæði um læknisfræðilega þekkingu á faraldrinum og áhrifum hans, og um framkvæmd og gang ráðstafananna, s.s. úr menntakerfinu um það hvaða ráðstafanir nýttust vel, hverjar væru ekki framkvæmanlegar o.s.frv. (rannsókn máls). Og þá hafi stjórnvöld, með hliðsjón af þessum upplýsingum, fyrst leitast við að meta nauðsyn á því að grípa til tiltekinna ráðstafana vegna lýðheilsu og síðan í framhaldi af því lagt mat á aðferðir við að ná þeim markmiðum sem að skyldi stefnt og hvernig best væri að útfæra þær aðferðir m.t.t. annarra mikilvægra hagsmuna og sjónarmiða, s.s. meðalhófsreglu og mannréttinda samkvæmt stjórnarskrá (efnislegt mat). Dæmi um greiningar í þessa veru sjást í sameiginlegum minnisblöðum forsætisráðherra og heilbrigðisráðherra sem lögð eru fyrir ríkisstjórn í ágúst 2021 og fjalla um næstu skref í viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum.

Því verður þó líka að halda til haga að tíminn sem tekinn var til undirbúnings einstakra reglugerða eða reglugerðarákvæða var iðulega stuttur. Minnisblöð sóttvarnalæknis fela almennt fyrst og fremst í sér áhættumat um þróun smita, en ekki mikla umfjöllun um önnur sjónarmið. Þótt stjórnvöld hafi lýst því í samskiptum við nefndina að þau hafi leitast við að afla upplýsinga um það hvernig best væri að útfæra reglur hverju sinni m.t.t. hagsmuna atvinnulífs, skóla, grunnþjónustu sveitarfélaga o.s.frv. þá vekur athygli að til grundvallar ákvörðunum um opinberar sóttvarnaráðstafanir hafi ekki verið aflað kerfisbundinna og skriflegra greininga um áhrifin af innleiðingu sóttvarnartakmarkana frá þeim sjónarhóli.

Þegar sóttvarnaryfirvöld beittu úrræðum samkvæmt sóttvarnalögum bar þeim skylda til að tryggja þá mikilvægu hagsmuni sem fólust í verndun lífs og heilsu. Mat þeirra gat þó, samkvæmt framangreindu, ekki grundvallast einvörðungu á því hvort tiltekna opinberar sóttvarnaráðstafanir myndu takmarka smit og heilsufarslega áhættu, heldur bar þeim að leggja til grundvallar heildstætt mat á nauðsyn ráðstafana m.t.t. lýðheilsu og síðan að útfæra þær m.t.t. þess að þær samræmdust öðrum lögbundnum sjónarmiðum, sem í reynd styðjast einnig við grunnreglur stjórnarskrár, þannig að gætt væri meðalhófs, en um leið að gæta þess að fórna ekki lögbundnu markmiði um vernd lýðheilsunnar.

Í þessu sambandi verður að gera vissan greinarmun á hlutverki mismunandi stjórnvalda við ákvarðanatöku um sóttvarnir. Þannig er eðlilegt að í tillögum sóttvarnalæknis væri áhersla á sóttvarnir í þágu þess að vernda líf og heilsu gagnvart smitsjúkdómi. Þetta gat sóttvarnalæknir þó ekki gert með öllu einangrað. Meðalhófsreglan krafðist þess af honum, eins og öðrum stjórnvöldum á sviði sóttvarna, að hann tæki það með í tillögum sínum að ekki væri gengið lengra í ráðstöfunum en þörf var á og jafnframt að hann gætti þess að leggja ekki fram tillögur sem óframkvæmanlegar væru vegna annara laga eða hagsmuna. Samkvæmt lögum og grunnreglum stjórnskipunarinnar bar ráðherra síðan endanlega ábyrgð á því að við lokaákvörðun væri einnig litið til annarra verndarhagsmuna en sóttvarnanna sjálfra.

Eins og fyrr segir benda gögn um aðgerðir stjórnvalda almennt til þess að þau hafi leitast við að framkvæma þetta mat og afla upplýsinga, bæði um læknisfræði og um áhrif

sóttvarnaráðstafana. Hvort þar hafi í öllum tilvikum verið nóg gert liggur hins vegar ekki fyrir. Á grundvelli þeirrar almennu greiningar sem liggur til grundvallar þessari skýrslu verður hér ekki gengið lengra í ályktunum. Til slíkra ályktana þyrfti nánari úttekt, eins og m.a. er bent á af umboðsmanni í áður tilvitnaðri ársskýrslu.

Atriði númer tvö er að eftir því sem lengra leið á faraldurinn gátu í auknum mæli komið í ljós og reynt á kerfisleg vandamál eða áskoranir í stjórnsýslunni og samfélaginu sem rétt gat verið að bregðast við. Staða og fagleg geta heilbrigðiskerfisins, þar með talið Landspítala, er dæmi um þátt sem komið gæti til skoðunar í því sambandi. Þrátt fyrir að slík kerfisleg atriði geti verið mjög mikilvæg varðandi það hversu langt þarf að ganga um sóttvarnaráðstafanir hverju sinni fellur mat um slíka þætti og tillögugerð um slíkar lausnir ekki með beinum hætti undir verkefni sem stjórnvöld eiga að sinna á grundvelli sóttvarnalaga, heldur kalla slík úrlausnarefni almennt á forystu og tillögugerð hjá viðeigandi ráðherra og ráðuneyti og jafnvel á pólitíska aðkomu Alþingis. Í því sambandi reynir ekki síst á skyldur ráðuneytanna til viðeigandi greininga og skyldur stjórnvalda og ráðherra til frumkvæðis og athafna sem vikið var að í kafla 7.4, sbr. einnig kafla 16.2. Af fyrirliggjandi gögnum, m.a. um þau málefni sem tekin voru fyrir á ríkisstjórnarfundum, sést að atriði af þessum toga komu til umfjöllunar í Covid-19 faraldrinum.

Þriðja og síðasta atriðið sem hér skal nefnt er að þrátt fyrir að ráðherra hafi með lögum fengið almennar heimildir til þess að beita valdheimildum með reglugerð, eins og raunin var með opinberar sóttvarnaráðstafanir, sbr. 12., 13. og 18. gr. sóttvarnalaga, kemur það í sjálfu sér ekki í veg fyrir að leitað sé afstöðu og heimilda Alþingis um sama málefni. Og ekki verður útilokað að slíkt, þ.e. að leita fremur beinna lagaheimilda um tiltekna almennar og íþyngjandi ráðstafanir heldur en að beita opnum reglugerðarheimildum, samræmist í vissum tilvikum betur íslenskri stjórnarskrá.

Samkvæmt íslenskri stjórnskipun telst það þáttur í löggjafarvaldi að setja almennar réttarreglur, ekki síst þær sem hafa umtalsverð áhrif á réttindi og skyldur einstaklinga.¹⁵⁴ Hlutverk stjórnvalda, sem fara með framkvæmdarvaldið, er hins vegar að framkvæma lög, sbr. 2. gr. stjórnarskrár. Stjórnvöld þurfa af þessari ástæðu almennt heimild í lögum til þess að taka íþyngjandi ákvarðanir gagnvart einkaaðilum og þau mega ekki aðhafast í bága við sett lög. Í íslenskri stjórnskipun er einnig viðurkennt að Alþingi geti falið stjórnvöldum, ekki síst ráðherrum, vald til að útfæra lög nánar með almennum stjórnvaldsfyrirmælum, eins og t.d. reglugerðum.¹⁵⁵ Rík þörf getur verið á slíku, ekki síst þegar bregðast þarf skjótt við og þar með hentugra og skilvirkara að slík reglusetning sé á hendi ráðherra innan lögbundins ramma, fremur en að í hvert sinn þurfi að leita til löggjafans um lagabreytingar.¹⁵⁶ Þau sjónarmið hafa án vafa almennt átt við í Covid-19 faraldrinum.

Ef löggjafinn framselur stjórnvöldum vald með þessum hætti til að setja reglur, sem hafa bein réttaráhrif gagnvart einstaklingum, þarf að gæta þess að valdframsalið sé skýrlega útfært með lögum, þ.e. að lagaheimildirnar séu nægjanlega skýrar.¹⁵⁷ Alþingi brást t.d. við ábendingum um

¹⁵⁴ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur 2*. útg. (2021), bls. 452; Páll Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“ (2015), bls. 146; Páll Hreinsson: „Þegar reglugerð brýtur í bága við lög“ (2015), bls. 579-581.

¹⁵⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur 2*. útg. (2021), bls. 536-539; Sigurður Líndal: *Um lög og lögfræði* (2002), bls. 120-123.

¹⁵⁶ Sjá til hliðsjónar Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Stjórnskipuleg lögmætisregla“ (2009), bls. 456-462.

¹⁵⁷ Páll Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“ (2015), bls. 260.

að lagaheimildir sóttvarnalaga væru ekki nægjanlega skýrar með breytingum á sóttvarnalögum með setningu laga nr. 2/2021 og með setningu laga nr. 23/2021, um breytingu á sóttvarnalögum nr. 19/1997.¹⁵⁸

Við skoðun á stjórnskipuninni ber þó einnig að hafa hugfast að það er ekki nægjanlegt að lagaþyrir mæli um heimildir til að setja reglugerðir séu skýrar, heldur verður líka að gæta þeirrar grundvallarreglu samkvæmt stjórnarskrá að það er Alþingis að setja lög. Þótt viðurkennd sé sú mikilvæga framkvæmd að það megi framselja til ráðherra vald til þess að setja reglugerðir um útfærslu laga, og að það valdframsal geti verið allrúmt, eru jafnframt einhver mörk á því hversu langt Alþingi má ganga í því framsali, m.a. um umfang þeirra skerðinga sem stjórnvöldum er heimilað að grípa til.¹⁵⁹

Í þessu ljósi vekur vissa athygli að ekki hafi komið til ríkari umræðu að innleiða tilteknar opinberar sóttvarnaráðstafanir með lagasetningu, ekki síst þegar möguleikar stóðu til þess að þær þyrftu jafnvel að standa um nokkurra vikna skeið. Þess í stað var þanþol lagaheimildanna nýtt, ef svo má segja. Og að hluta til gerði Alþingi sjálft ráð fyrir slíkri tilhögun mála, en þáttur í þeim lagabreytingum sem urðu með lögum nr. 2/2021 var að við 14. gr. sóttvarnalaga nr. 19/1997 bættist ákvæði þar sem fram kom að ráðherra skyldi, „eftir atvikum í samráði við aðra ráðherra í ríkisstjórn, upplýsa Alþingi um sóttvarnaaðgerðir með mánaðarlegri skýrslugjöf enda hafi aðgerð varað lengur en í tvo mánuði“.

Eftir sem áður gat Alþingi á hvaða tíma sem er, í krafti löggjafarvaldsins, látið þessi mál til sín taka. Þingið valdi þó ekki að gera það. Eftir því sem best verður séð voru þrjú þingmannafrumvörp lögð fram á Alþingi um sóttvarnaráðstafanir beint. Fyrsta frumvarpið fól í sér tillögu um auknar heimildir heilbrigðisráðherra til að beita sóttvarnartakmörkunum á landamærum, og var lagt fram í byrjun árs 2021.¹⁶⁰ Hin tvö voru lögð fram í janúar 2022. Annað þeirra fól í sér tillögu um auknar skyldur ráðherra til að upplýsa þingið um beitingu sóttvarnaráðstafana.¹⁶¹ Hitt fól í sér tillögu um að þegar tiltekinn tími væri liðinn frá ákvörðun ráðherra um sóttvarnartakmarkanir skyldi bera þau undir Alþingi í formi þingsályktunartillögu.¹⁶² Ekkert þessara þriggja þingmála varð útrætt. Þá lagði heilbrigðisráðherra fram tvö frumvörp til breytinga á sóttvarnalögum, sem bæði voru samþykkt. Annars vegar með breytingalögum nr. 2/2021, sem luttu að skýrari heimildum ráðherra til að beita opinberum sóttvarnaráðstöfunum, og hins vegar með breytingalögum nr. 23/2021 sem sett voru í kjölfar þess að dómstólar höfðu í apríl 2021 talið að lagastoð skorti fyrir tilteknum ákvörðunum um að farþegum væri skylt að dvelja í sóttvarnarhúsi í fimm daga á milli fyrri og síðari sýnatöku á landamærum.

Í síðast greindri ábendingu felst ekki afstaða til þess hvort skylt var að ganga lengra í því að leita heimilda hjá Alþingi fyrir tilteknum sóttvarnaráðstöfunum eða hvenær í faraldrinum hefði þá átt að leggja fyrir Alþingi slík lagafrumvörp. Útbreiðsla faraldursins þróaðist, smittölur breyttust og

¹⁵⁸ Víkið er að fyrrnefndu lögunum í kafla 19.3.3 og 19.3.4 að framan, en þau voru sett í kjölfar áður umræddrar álitsgerðar Páls Hreinssonar frá 2020. Víkið er að síðarnefndu lögunum í kafla 19.3.9, en þau voru sett í kjölfar þess að dómur höfðu gengið um að ekki væri heimilt að skylda farþega sem komu til Íslands frá tilgreindum hááhættusvæðum til að ljúka sóttkví á farsóttarhótel.

¹⁵⁹ Páll Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“ (2015), bls. 263.

¹⁶⁰ [Þingskjal nr. 754 – 442. mál, 151. löggjafarþing 2020-2021.](#)

¹⁶¹ [Þingskjal nr. 347 – 247. mál, 152. löggjafarþing 2021-2022.](#)

¹⁶² [Þingskjal nr. 379 – 270. mál, 152. löggjafarþing 2021-2022.](#)

ný afbrigði kórónuveirunnar sem olli faraldrinum tóku við, með breytingu á smitum og veikindum. Að lokum er það síðan dómstóla, sbr. 60. og 70. gr. stjórnarskrár, að taka afstöðu til þess hvort lagaheimildir hafi verið fullnægjandi fyrir einstökum ráðstöfunum. Í þeim tiltölulega fáu dómum sem þegar hafa gengið virðist það almennt vera niðurstaðan að einstakar ráðstafanir hafi byggst á fullnægjandi lagaheimildum,¹⁶³ að undanskildum fyrirmælum um skyldu ferðamanna til að sæta sóttkví í farsóttarhúsi í byrjun apríl 2021, eins og nánar er rakið í 19.3.9.¹⁶⁴

19.3.15. Samspil reglugerða um sóttvarnir við lögbundnar skyldur

Almenn stjórnvaldsfyrirmæli, þ.e. reglugerðir og auglýsingar, um samkomutakmarkanir (þessum reglum er nánar lýst í köflum 19.3.10 og 19.3.11) voru almennt sett fram með almennum og víðtækum hætti, þannig að undir reglurnar skyldu samkvæmt orðalagi þeirra almennt falla allar athafnir og verkefni stjórnvalda sem og annarra.

Gildissvið reglnanna var í langflestum tilvikum afmarkað þannig að þær tækju til landsins alls, að samkomutakmarkanir giltu um samkomur bæði í einkarýmum og opinberum rýmum og að nálægðartakmarkanir tækju til allra vinnustaða. Samhliða komu svo fram í reglunum vissar undantekningar eða sérreglur um tiltekin atriði, s.s. um skólahald, íþróttir, heilbrigðisþjónustu og hjúkrunarheimili. (Sjá t.d. 7. gr. reglugerðar nr. 470/2020, 7. gr. reglugerðar nr. 957/2020 og 6. gr. reglugerðar nr. 321/2021.) Undantekningar frá gildissviði reglnanna eða sérreglur, eins og þær voru fram settar, náðu hins vegar ekki til afmarkaðra lögbundinna verkefna stjórnvalda, s.s. á sviði löggæslu, félagslegrar þjónustu, þjónustu við fatlað fólk o.s.frv.

Þegar gefin voru út stjórnvaldsfyrirmæli um samkomutakmarkanir var framan af ári 2020 mælt fyrir um að ráðherra gæti veitt undanþágur í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins eða til verndar lífi eða heilsu manna eða dýra og/eða vegna sérstaklega mikilvægra samfélagslega ómissandi innviða eða kerfislega efnahagslega mikilvægrar starfsemi. Með reglugerð nr. 825/2020, sem tók gildi í ágúst 2020, var fyrst kveðið á um að ráðherra gæti veitt „undanþágu vegna starfa Alþingis, dómstóla og stjórnsýslu“ og hélst það orðalag í reglugerðum um samkomutakmarkanir þar til þær féllu úr gildi frá og með 25. febrúar 2022.

Við skoðun á framangreindum reglum um samkomutakmarkanir, sem settar voru á grundvelli sóttvarnalaga, er umhugsunarefni hvort sóttvarnalög feli í reynd í sér lagaheimildir til að takmarka hvers konar aðrar lagaskyldur stjórnvalda. Ríkt tilefni virðist til að huga nánar að þessum þætti, þannig að útfærsla sambærilegra aðgerða valdi ekki vafa síðar, þegar á reynir.

¹⁶³ Sjá m.a. úrskurði Landsréttar frá 26. apríl 2021 í málum nr. 276/2021 og nr. 277/2021, þar sem talið var að lagaheimild hefði staðið til að gera tilteknum einstaklingum að ljúka sóttkví í sóttvarnahúsi, úrskurð Héraðsdóms Austurlands frá 1. maí 2021 í máli R-57/2021 og dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 14. janúar 2022 í máli nr. E-903/2021. Í síðastgreindu máli var íslenska ríkið sýknað af kröfu eiganda veitingastaðar í Reykjavík um viðurkenningu á skaðabótaábyrgð vegna tjóns sem fylgdi því að loka þurfti veitingastaðnum á tilteknum tímabilum í Covid-19 faraldrinum.

¹⁶⁴ Sjá t.d. úrskurð Héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. apríl 2021 í máli R-1900/2021. Niðurstöðunni var skotið til Landsréttar sem vísaði málinu frá án efnislegrar umfjöllunar með úrskurði þann 7. apríl 2021 þar sem sú skylda sem deilt var um var þá ekki lengur fyrir hendi.

Að þýðingu þessarar framsetningar í reglugerðum um sóttvarnaráðstafanir (samkomutakmarkanir) og álitamálum sem hana varðar gagnvart starfsemi dómstóla og Alþingis er stuttlega vikið í niðurlagi kafla 20 hér að aftan.

19.4. Aðrar reglugerðir sem heilbrigðisráðherra setti

Þegar faraldurinn gekk í garð var þegar í gildi reglugerð nr. 817/2012, um sóttvarnir, með síðari breytingum. Í þeirri reglugerð koma fram almenn fyrirmæli um skipulag sóttvarna. Í 2. gr. reglugerðarinnar er t.d. mælt fyrir um sérstakt hlutverk Landspítala vegna viðbúnaðar í sóttvörnum (Landspítali hét áður Landspítali-háskólasjúkrahús og var iðulega auðkenndur með skammstöfuninni LSH), en þar segir svo:



„Á LSH skal vera þekking og viðbúnaður sem snýr að sóttvörnum vegna sérstakra ógna sem steðjað geta að vegna sýkla, eiturefna og geislavirkra efna.

Sérstök aðstaða skal vera á LSH til greiningar og einangrunar sjúklinga sem eru til rannsóknar eða meðferðar vegna smitsjúkdóma eða gruns um smitsjúkdóma eða vegna afleiðinga eiturefna eða geislavirkra efna. Þar skal einnig vera aðstaða til sótthreinsunar og afeitrunar sjúklinga, fatnaðar, áhalda og farartækja.

Á LSH skal starfa sóttvarnanefnd sem er stjórn LSH til ráðgjafar um sóttvarnir í samstarfi við sóttvarnalækni. Þá skal starfa á LSH sýkingavarnadeild sem skráir sýkingar í tengslum við veitingu heilbrigðisþjónustu og stuðlar að sýkingavörnum innan LSH, eitrarmiðstöð og geislaeðlisfræðideild sem skrá óhöpp vegna eitrona og geislaóhöpp.“

Fyrir sóttvarnir og skipulag þeirra í faraldrinum skiptir einnig máli að í 6. gr. reglugerðarinnar var mælt fyrir um landamærastöðvar vegna sóttvarna og að í 9. gr. var mælt fyrir um lækni-rannsóknir á ferðamönnum við komu til landsins eða brottför frá því, en á slíkar rannsóknir reyndi umtalsvert í Covid-19 faraldrinum. Eins og fyrr var nefnt greip sóttvarnalæknir til vissra ráðstafana gagnvart ferðamönnum í lok janúar og í febrúar 2020, áður en að almennar reglugerðir voru settar um sóttkví ferðamanna frá áhættusvæðum og um einangrun smitaðra. Greinarnar hljóða svo:



„6. gr. Alþjóðlegar hafnir og flugstöðvar.

Landamærastöðvarnar í flugstöðinni á Keflavíkflugvelli og höfnunum í Reykjavík, á Grundartanga, á Seyðisfirði, á Akureyri og á Ísafirði skulu vera sóttvarnastöðvar og uppfylla skilyrði alþjóðaheilbrigðisreglugerðarinnar um alþjóðlega landamærastöð.“

„9. gr. Læknisrannsókn á ferðamönnum við komu eða brottför.

Berist tilkynning frá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni um að næm sótt sem ógnað getur almannaheill breiðist út og gæti borist til landsins eða frá því, skulu þeir sem koma til landsins eða hyggjast yfirgefa það og gætu hafa orðið fyrir smiti sæta læknisrannsókn samkvæmt nánari

fyrirmælum sóttvarnalækni, sbr. 13. gr. laga nr. 19/1997. Ferðamanni ber að veita upplýsingar um áfangastað, gangast undir lækni-rannsókn sem er eins takmörkuð og auðið er en uppfyllir jafnframt markmið sóttvarna og heimila könnun á farangri.“

Í þriðja lagi geymdi reglugerðin almenn fyrirmæli um greiðsluþátttöku sjúklinga vegna kostnaðarþátttöku í heilbrigðisþjónustu sem laut að eða tengdist t.d. greiningu og meðferð tilkynningar-skyldra sjúkdóma. Almenna reglan samkvæmt reglugerðinni var sú að slíkt skyldi vera viðkomandi einstaklingi að kostnaðarlausu, sbr. 11. og 12. gr. reglugerðarinnar. Breytingar sem gerðar voru á reglugerðinni á meðan Covid-19 faraldurinn stóð yfir lutu að umræddri kostnaðarþátttöku, en með reglugerð nr. 581/2020, sem tók gildi 11. júní 2020, var heimilað að taka gjald fyrir svonefnda valkvæða sýnatöku vegna Covid-19 sem fram fór í tengslum við komu til Íslands, sbr. fyrirmæli reglugerðar nr. 580/2020, um sóttkví, einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna Covid-19. Ráðuneytið gerði sex sinnum breytingar á ákvæðum reglugerðarinnar um kostnaðarþátttöku skv. 11. gr.¹⁶⁵:

Eins og áður var vikið að hafði ráðuneytið enn fremur hlutverki að gegna varðandi bólusetningar, þar á meðal kaup á bóluefnum. Í því sambandi reyndi m.a. á alþjóðlegt samstarf, eins og nánar er vikið að í VII. þætti skýrslunnar. Undir greiningu í þessari skýrslu fellur hins vegar ekki að fjalla um heilbrigðisþjónustu en umfjöllun um bóluefni fellur í þann flokk viðfangsefna.

Þá tók ráðuneytið með reglugerðum ákvarðanir um forgangs röðun hópa í bólusetningar. Það gerði ráðuneytið með reglugerð nr. 1198/2020 um (3.) breytingu á reglugerð nr. 221/2001, um bólusetningar á Íslandi, og reglugerð nr. 745/2021 um (4.) breytingu á reglugerð nr. 221/2001, um bólusetningar á Íslandi.

Sóttvarnir á landamærum, sem ráðuneytið setti fjölda reglna um í faraldrinum, eru almennt takmarkandi um heimildir ferðamanna til ferðalaga. Slíkum takmörkunum tengjast óhjákvæmilega ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar, s.s. á grundvelli Schengen og EES-samningsins, auk þeirra alþjóðlegu skyldna sem tengjast alþjóðaheilbrigðisreglugerðinni. Þáttur í viðbrögðum við aðgerðum gegn Covid-19 var því að fylgjast með og taka þátt í vinnu Evrópusambandsins og EFTA-ríkjanna um áhrif Covid-19 á frjálsa för yfir landamæri innan EES-svæðisins og innan Schengen. Liður í þeirri vinnu var innleiðing í íslenskan rétt á EES-reglum um gagnkvæma viðurkenningu vottorða milli ríkjanna. Um þetta setti ráðuneytið m.a. tvær reglugerðir; reglugerð nr. 777/2021 um gildistöku á reglugerð (ESB) 2021/953, um ramma um útgáfu, sannprófun og viðurkenningu samvirkandi vottorða um bólusetningu, próf og bata til að auðvelda frjálsa för á meðan COVID-19 heimsfaraldurinn stendur yfir, og reglugerð nr. 1071/2021 um (1.) breytingu á fyrrnefndu reglugerðinni.

¹⁶⁵ Breytingar á 11. gr. reglugerðar nr. 817/2021, um sóttvarnaráðstafanir, um kostnaðarþátttöku í greiningum (sýnatöku) voru gerðar með reglugerð nr. 581/2020, reglugerð nr. 640/2020, reglugerð nr. 703/2020, reglugerð nr. 299/2021, reglugerð nr. 718/2021 og reglugerð nr. 1104/2021.

19.5. Önnur verkefni heilbrigðisráðuneytisins

Verkefni heilbrigðisráðuneytisins í faraldrinum vegna Covid-19 voru umfangsmikil. Í grófum dráttum má segja að þau varði (1) skipulag sóttvarna og framkvæmd og beitingu opinberra sóttvarnaráðstafana, (2) skipulag heilbrigðisþjónustu og störf heilbrigðisstofnana, (3) embætti landlæknis og verkefni þess, m.a. varðandi eftirlit með heilbrigðisþjónustu og lýðheilsu. Þá féllu undir ráðuneytið umfangsmikil afmörkuð verkefni varðandi innkaup lyfja, búnaðar og lækningatækja, skipulag á sýnatökum og skimunum, bóluefnakaup og sóttvarnahús svo dæmi séu tekin. Hvað varðar þátt (1) þá sést glögglega af lýsingu í köflum hér fyrir framan hversu umfangsmikil verkefni ráðuneytisins voru við skipulag sóttvarnaráðstafana og gerð reglna um þær. Þáttur í þeim verkefnum voru mikið samráð við undirbúning reglna, umfangsmikið starf við gerð leiðbeininga, fjöldi svara við fyrirspurnum um túlkun reglnanna og afgreiðsla á fjölda undanþágubeiðna frá sóttvarnatakmörkunum. Samráð fólst m.a. í samráðsfundum með lögreglustjórum, vegna sóttvarna á viðburðum, samráðsfunda með viðburðahöldurum, samráðsfundum með íþróttahreyfingunni, samráðsfundum með samtökum fyrirtækja í ferðaþjónustu (þar sem veitingastaðir falla undir), samráðsfundir með hjúkrunarheimilum og með Biskupsstofu. Undanþágubeiðnir og fyrirspurnir sem bárust ráðuneytinu í faraldrinum vegna samkomutakmarkana voru tæplega 3000 talsins. Þá er rétt að nefna að samhliða því að settar voru nýjar reglugerðir birti ráðuneytið fréttatilkynningar, með áherslu á skýra, aðgengilega og einfalda framsetningu.

Heilbrigðisráðuneytið tók þátt í fjölda starfshópa og vinnuhópa sem störfuðu með öðrum stjórnvöldum að úrlausn ákveðinna viðfangsefna og það fór stjórnarfarslega með greiningu á lagaheimildum sóttvarnalaga og undirbúning að lagafrumvörpum til breytinga á þeim lögum. Þá tók ráðuneytisstjóri ráðuneytisins þátt í fundum stýrihóps sóttvarnalæknis og ríkislögreglustjóra samkvæmt landsáætlun heimsfaraldurs og ráðuneytið greip í fjölda tilvika til nánari aðgerða og fyrirmæla til að leysa úr álitamálum og aðkallandi viðfangsefnum sem upp komu, m.a. um skipulag heilbrigðisþjónustu við jaðarsetta hópa og einstaklinga. Þá fjallaði ráðuneytið um bólusetningar eins og þegar hefur komið fram, bæði um bóluefnakaup, skipulag bólusetninga og forgangsröðun mismunandi hópa við aðgang að bólusetningum. Í þessari greiningu gefst ekki færi á að lýsa öllum verkefnum á neinn tæmandi hátt.

20. Hlutverk dómsmálaráðuneytis og dómsmálaráðherra

20.1. Almenn lýsing

Dómsmálaráðherra situr í dómsmálaráðuneyti, og fer með yfirstjórn þess, sbr. forsetaúrskurð nr. 7/2022 um skiptingu starfa ráðherra. Í 2. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, kemur fram að dómsmálaráðuneytið fari m.a. með eftirtalin málefni:

Dómstóla, aðra en félagsdóm, sbr. 3. tölul.
Réttarfar, sbr. 4. tölul.
Fullnustu refsinga, sbr. 13. tölul., þar á meðal fangelsi (a-liður) og fangavist (b-liður)
Almannavarnir, sbr. 14. tölul.
Lögreglu og löggæslu, sbr. 16. tölul., en þar undir fellur m.a. landamæravarsla (a-liður), Schengen (e-liður), embætti ríkislögreglustjóra (j-liður) og löreglustjóraembættin (k-liður)
Málefni útlendinga, sbr. 27. tölul., þó m.a. að frátalinni þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd

Í fyrri forsetaúrskurði nr. 125/2021, um sama efni, sem birtur var 28. nóvember 2021 (þegar ný ríkisstjórn tók við) voru efnislega sambærileg ákvæði um verkefni dómsmálaráðuneytisins, sbr. 3. gr. þess úrskurðar.

Eldri forsetaúrskurður, sem gildi í tíð fyrri ríkisstjórnar, hafði númerið 119/2018. Fyrirmæli hans um ofangreind verkefni dómsmálaráðuneytis voru efnislega sambærileg, að því frátöldu að samkvæmt þeim úrskurði heyrðu mannréttindi og mannréttindasáttmálar undir dómsmálaráðuneytið, en þau málefni voru færð undir forsætisráðuneytið 28. nóvember, auk þess sem þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd var ekki undanskilin málefnaviði ráðuneytisins í tíð fyrri ríkisstjórnar (var færð til ráðherra félagsmála 28. nóvember).

20.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn

Í eftirfarandi töflu kemur fram yfirlit yfir helstu málefni sem dómsmálaráðherra lagði fyrir eða tók upp á ríkisstjórnarfundum. Með framsetningunni er varpað vissu ljósi á það hvaða skipulag var viðhaft á samhæfingu mála á milli ráðherra og þátt dómsmálaráðherra og dómsmálaráðuneytis um þá samhæfingu. Ekki er því hægt að líta svo á að yfirlitið sé tæmandi. Að auki varpar yfirlitið mynd á þau mikilvægu viðfangsefni sem ráðuneytið sinnti í faraldrinum og umfang þeirra.

Ekki kemur fram í yfirlitinu hvaða ákvarðanir ríkisstjórnin tók eða hvaða umræður fóru fram um hvert viðfangsefni.

Tafla 20.1. Dæmi um málefni sem dómsmálaráðherra lagði fyrir eða tók upp á fundum ríkisstjórnar.

Fundur	Dags.	Málefni
201. fundur	17.3.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og utanríkisráðherra um ákvörðun um bann við ónauðsynlegum ferðum yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins.
202. fundur	20.3.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram minnisblað um ákvörðun um lokun ytri landamæra Schengen-svæðisins fyrir ónauðsynlegum ferðum.
207. fundur	3.4.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram minnisblað um málefni umsækjenda um alþjóðlega vernd á tímum COVID-19.
209. fundur	14.4.2020	Dómsmálaráðherra gerði grein fyrir ósk Schengen-ríkja og Evrópusambandsins um að Ísland taki þátt í framlengingu á ferðatakmarkunum til 15. maí 2020.
210. fundur	17.4.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.
217. fundur	12.5.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra, dómsmálaráðherra, utanríkisráðherra og ferðamálaráðherra um tillögur stýrihóps um afléttingu ferðatakmarkana.
218. fundur	15.5.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi um tímabundnar heimildir til fjárhagslegrar endurskipulagningar atvinnufyrirtækja.
224. fundur	5.6.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram minnisblað um landamæri – ýmis atriði varðandi fyrirkomulag eftir 15. júní.
225. fundur	9.6.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram minnisblað um ferðatakmarkanir á ytri landamærum.
230. fundur	26.6.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram minnisblað um landamæri – upplýsingar um stöðu mála.
231. fundur	3.7.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram minnisblað um takmarkaða opnun ytri landamæra Schengen-svæðisins.
232. fundur	10.7.2020	Forsætisráðherra lagði fram minnisblað um sýnatöku á landamærum – staða verkefnis. Ákveðið að dómsmálaráðherra skoði í samráði við heilbrigðisráðherra og sóttvarnalækni hvernig haga beri aðstöðu fyrir umsækjendum um alþjóðlega vernd sem bíða niðurstöðu úr sýnatöku á landamærum.
234. fundur	30.7.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram minnisblað um stöðu útlendingamála og áskoranir framundan.
237. fundur	11.8.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram minnisblað um fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja – fjöldi mála.
239. fundur	14.8.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um samráðsvettvang um COVID-19, ásamt fylgiskjali.
257. fundur	6.10.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna kórónuveiru-faraldurs (framlenging bráðabirgðaheimilda).
261. fundur	16.10.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og utanríkisráðherra um tilmæli ráðherraráðs ESB um samræmda nálgun á ferðatakmarkanir.
266. fundur	6.11.2020	Dómsmálaráðherra lagði fram minnisblað um ný tilmæli ESB um ferðatakmarkanir á innri landamærum.
272. fundur	27.11.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, dómsmálaráðherra og heilbrigðisráðherra um nýtt viðvörðunarkerfi almannavarna og embættis landlæknis.
274. fundur	4.12.2020	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, dómsmálaráðherra og heilbrigðisráðherra um áhættumat sóttvarnalæknis og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra.

Fundur	Dags.	Málefni
280. fundur	8.1.2021	Dómsmálaráðherra lagði fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannavarnir – framlenging á bráðabirgðaákvæði um borgaralega skyldu starfsmanna opinberra aðila.
288. fundur	5.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra, dómsmálaráðherra og utanríkisráðherra um breytingar á tilmælum ESB um ferðatakmarkanir.
292. fundur	23.2.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og dómsmálaráðherra, um skyldur flug- og skiprekenda til að kanna hvort farþegar hafi meðferðis gjlt og neikvætt PCR-vottorð.
304. fundur	30.3.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um stöðu og framkvæmd á landamærunum.
313. fundur	4.5.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um framkvæmd og fyrirkomulag á landamærunum.
318. fundur	21.5.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um aðgerðir á landamærum frá 1. júní.
320. fundur	28.5.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um framkvæmd og fyrirkomulag á landamærunum.
323. fundur	8.6.2021	Dómsmálaráðherra tók til umræðu áætlanir um afléttingar opinberra sóttvarnaaðgerða vegna COVID-19. Heilbrigðisráðherra gerði grein fyrir stöðu mála og áætlunum um næstu skref í afléttingum aðgerða.
334. fundur	6.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um sóttvarnaaðgerðir í landamærunum.
336. fundur	18.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um framkvæmd sóttvarnaaðgerða á landamærunum.
337. fundur	20.8.2021	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra um framkvæmd sóttvarnaaðgerða á landamærunum.
3. fundur	7.12.2021	Innanríkisráðherra lagði fram frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum – framlenging bráðabirgðaheimilda.
10. fundur	11.1.2022	Innanríkisráðherra lagði fram minnisblað ríkislögreglustjóra um neyðarstig almannavarna.

20.3. Reglugerðir sem dómsmálaráðherra setti um landamærin og ferðafrelsi

Þáttur í ráðstöfunum Íslands vegna Covid-19 var eftirlit með ferðamönnum á landamærunum, takmarkanir á ferðalögum til Íslands og opinberar sóttvarnaráðstafanir sem ferðamenn þurftu að sæta. Dómsmálaráðuneytið og undirstofnanir þess, ekki síst ríkislögreglustjórinn, lögreglustjórinn á Suðurnesjum og lögreglustjórinn á Austurlandi, gegndu lykilhlutverki í útfærslu og framkvæmd þessara ráðstafana.

Þann 13. mars 2020 tók gildi ákvörðun bandarískra stjórnvalda um að banna öllum sem dvalið höfðu á Schengen-svæðinu síðustu 14 daga fyrir flug að ferðast til Bandaríkjanna. Á þessu banni voru vissar undanþágur, t.d. um bandaríska ríkisborgara.

Þann 17. mars 2020 samþykkti leiðtoga ráð Evrópusambandsins tilmæli til allra aðildarríkja Sambandsins og annarra ríkja í Schengen-samstarfinu um að draga tímabundið úr ferðum fólks inn á Schengen-svæðið. Í þeim tilmælum fólst að takmarka skyldi komur ríkisborgara frá þriðju ríkjum við nauðsynleg erindi. Tilfni þessara tilmæla var ekki síst að mörg ríki innan Evrópusambandsins höfðu dagana áður tekið upp tímabundið landamæraeftirlit, bæði á ytri landamærum Schengen og innan svæðisins. Var lítið svo á að með skýrum reglum um ytri landamæri svæðisins mætti fremur halda innri landamærum innan þess opnum. Tilmælin voru ekki sett með lögformlega eða þjóðréttarlega bindandi hætti.

Ísland valdi að fylgja þessum tilmælum og tók dómsmálaráðherra ákvörðun um að gefa út reglugerð nr. 238/2020, um breytingu á reglugerð um för yfir landamæri, nr. 866/2017. Í breytingunni fólst að við reglugerð nr. 866/2017 bættist sérstakt bráðabirgðaákvæði, svohljóðandi:



„Til og með 17. apríl 2020 er útlendingum, sem hvorki eru EES- né EFTA-borgarar, óheimilt að koma til landsins óháð því hvort þeir uppfylla skilyrði 5. gr., auk annarra skilyrða sem fram koma í 106. gr. útlendingalaga.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við um útlendinga sem hafa gilt dvalarleyfi eða annars konar dvalar- eða búseturétt hér á landi eða í öðru Schengen-ríki eða eiga aðstandendur í þessum sömu ríkjum. Ákvæðið á heldur ekki við um útlendinga sem koma til landsins í brýnum erindagjörðum, þ. á m. eftirtalda aðila:

- a. Farþega í tengiflugi.
- b. Starfsfólk á sviði heilbrigðisþjónustu og öldrunarþjónustu.
- c. Starfsfólk sem sinnir flutningum á vöru og þjónustu.
- d. Einstaklinga sem hafa þörf á alþjóðlegri vernd.
- e. Einstaklinga sem þurfa að ferðast vegna brýnna aðstæðna í fjölskyldu sinni.
- f. Diplómata, starfsmenn alþjóðastofnana, meðlimi herliðs og starfsmenn sem sinna mannúðaraðstoð.“

Með reglugerð nr. 337/2020 var gildistími þessa fyrirkomulags framlengdur til 15. maí 2020 og með reglugerð nr. 446/2020 var fyrirkomulagið enn framlengt til 15. júní 2020.

Tímamarkið 15. júní 2020 kom til þar sem ríkisstjórnin hafði markað þá stefnu að aflétta takmörkunum á landamærum þann 15. júní og miða við að frá þeim tíma ættu ferðamenn almennt val um það hvort þeir færu í tveggja vikna sóttkví við komu til Íslands eða framvísuðu vottorði sem sóttvarnalæknir mæti jafngilt.

Í maí og júní 2020 mótaðist sú afstaða innan Evrópusambandsins að halda ytri landamærum Schengen lokuðum áfram en leitast heldur við að opna innri landamæri. Þann 11. júní 2020 mæltist framkvæmdastjórn Evrópusambandsins formlega til þess að takmarkanir gagnvart ferðamönnum utan Schengen yrði fram haldið til 30. júní og að þangað til yrði unnið að lista yfir þau þriðju ríki sem mætti setja á lista yfir örugg ríki frá þeim tíma.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins: [Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council](#), 11. júní 2020.

Áðurnefnd stefna Íslands um að ferðamenn gætu almennt valið sóttkví eða skimun við komu til Íslands var ekki í samræmi við þessi tilmæli, þar sem hún gerði í raun ráð fyrir að ferðamenn frá ríkjum utan Schengen gætu komið til Íslands eins og aðrir ferðamenn. Niðurstaða Íslands, á þessum tímapiunti í faraldrinum, var að setja reglur sem voru í samræmi við fyrri framkvæmd og þar með í raun að fylgja tilmælum framkvæmdastjórnarinnar sem jafnframt var sú leið sem önnur ríki innan EES völdu almennt að fara. Hér vísast nánar til atvikalýsingar í kafla 31.10 í skýrslunni.

Birtist þessi ákvörðun íslenskra yfirvalda í reglugerð dómsmálaráðherra nr. 586/2020, en með henni var framlengt bannið við ferðalögum til Íslands frá ríkjum utan Schengen, nema að sérstökum skilyrðum fullnægðum.

Þann 15. júlí 2020 tók gildi reglugerð nr. 695/2020. Efni hennar var hið sama og áðurnefndra reglugerða, þ.e. að uppfæra eða breyta bráðabirgðaákvæðinu við reglugerð nr. 866/2017. Meginreglan í hinu nýja bráðabirgðaákvæði var hin sama og áður, þ.e. að útlendingum utan Schengen var almennt ekki heimilað að koma til Íslands nema að tilteknum skilyrðum fullnægðum. Sú mikilvæga breyting varð þó að um leið var opnað á að hingað kæmu ferðamenn utan Schengen sem höfðu sannanlega búsetu í ríkjum sem tilgreind voru á sérstökum lista (sbr. einnig reglugerð nr. 709/2020). Þann 15. júlí voru á þessum lista löndin Alsír, Ástralía, Georgía, Japan, Kanada, Marokkó, Nýja-Sjáland, Rúanda, Suður-Kórea, Túnis, Tæland, og Úrúgvæ.

Af reglugerðum nr. 768/2020, nr. 781/2020, nr. 995/2020 og nr. 1118/2020 verður ráðið að þetta fyrirkomulag hafi verið við lýði til 19. nóvember 2020.

Þann 19. nóvember 2020 tók gildi reglugerð nr. 1118/2020, en samkvæmt henni var ákveðið að listi yfir örugg lönd utan Schengen yrði ekki lengur birtur í reglugerðinni sjálfri heldur skyldi hann byggjast á ákvörðun ráðherra, í samræmi við gildandi tilmæli Evrópusambandsins, og birtur á vefsíðu landamærasviðs ríkislögreglustjóra.

Hin nýja regla var svohljóðandi.



„Útlendingum, sem eru hvorki EES/EFTA-borgarar né ríkisborgarar Andorra, Mónakó, San Marínó eða Vatíkansins, er óheimilt að koma til landsins þrátt fyrir að þeir fullnægi skilyrðum sem fram koma í 5. gr. reglugerðarinnar og 106. gr. laga um útlendinga.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við um útlendinga sem hafa gilt dvalarleyfi eða annars konar dvalar- eða búseturétt hér á landi, í öðru EES/EFTA-ríki eða í Andorra, Mónakó, San Marínó eða Vatíkaninu og aðstandendur þeirra.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við um aðstandendur íslenskra ríkisborgara, EES/EFTA-borgara eða ríkisborgara Andorra, Mónakó, San Marínó eða Vatíkansins.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við um útlendinga sem eru í nánu parsambandi, sem staðið hefur um lengri tíma, með einstaklingi sem er löglega búsettur hér á landi.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við um útlendinga sem hafa sannanlega búsetu í einu af þeim ríkjum eða sjálfstjórnarsvæðum sem ráðherra hefur sérstaklega undanþegið frá ferðatakmarkunum og eru að koma til landsins frá viðkomandi ríki. Ákvörðun ráðherra skal vera í samræmi við gildandi tilmæli ráðherraráðs Evrópusambandsins um undanþegin ríki og skal birta lista yfir þau ríki sem undanþegin eru ferðatakmarkunum hverju sinni á vefsíðu landamærasviðs ríkislögreglustjóra.

Ákvæði 1. mgr. á ekki heldur við um útlendinga sem koma til landsins vegna brýnna erindagjörða, þ. á m. eftirtalda aðila:

- a. Farþega í tengiflugi.
- b. Starfsfólk á sviði heilbrigðisþjónustu og öldrunarþjónustu.
- c. Starfsfólk sem sinnir flutningum á vöru og þjónustu.
- d. Einstaklinga sem hafa þörf á alþjóðlegri vernd.
- e. Einstaklinga sem þurfa að ferðast vegna brýnna aðstæðna í fjölskyldu sinni.
- f. Einstaklinga og sendinefndir sem koma til landsins á vegum íslenskra stjórnvalda, starfsmenn sendiskrifstofa og aðra fulltrúa erlendra ríkja, starfsmenn alþjóðastofnana og einstaklinga í boði þeirra sem þurfa að koma til landsins vegna starfsemi þessara stofnana, fulltrúa herliðs, og starfsmenn sem sinna mannúðaraðstoð og almannavörnum og fjölskyldur framangreindra aðila.
- g. Námsmenn.
- h. Einstaklinga sem þurfa nauðsynlega að ferðast vegna viðskipta eða starfa sem eru þess eðlis að þau er ekki hægt að framkvæma síðar eða erlendis.“

Þann 26. mars 2021 var við þetta bætt þeirri mikilvægu reglu að ofangreind takmörkun ætti ekki við þá útlendinga sem gætu framvísað vottorði um bólusetningu eða tilgreindum vottorðum um að Covid-19 sýking væri afstaðin, sbr. reglugerð nr. 305/2021.

Þann 22. apríl 2021 tóku gildi lög nr. 23/2021, um breytingu á sóttvarnalögum og lögum um útlendinga. Með þessum breytingalögum var skotið lagagrundvelli undir heimild til að skylda ferðamenn til að ljúka sóttkví í sóttvarnahúsi, eins og rakið var í kafla 19.3.9. Í breytingalögumnum fólst einnig að við lög um útlendinga nr. 80/2016 var bætt ákvæði til bráðabirgða sem hljóðaði svo:



„Ráðherra er heimilt, á tímabilinu 22. apríl til og með 30. júní 2021, með reglugerð, að fenginni tillögu sóttvarnalæknis, að kveða á um að útlendingum sem koma frá eða dvalið hafa á hááhættusvæði, sbr. ákvæði til bráðabirgða í sóttvarnalögum, nr. 19/1997, eða svæði sem fullnægjandi upplýsingar liggja ekki fyrir um, sé óheimilt að koma til landsins þrátt fyrir að þeir uppfylli almenn komuskilyrði laga þessara og reglugerðar um för yfir landamæri. Í reglugerðinni er heimilt að kveða á um undanþágur frá banni við komu til landsins, m.a. vegna búsetu hér á landi og brýnna erindagjörða.“

Eins og fjallað var um í kafla 19.3.9 gaf heilbrigðisráðherra út reglugerð nr. 435/2021, sem tók gildi þann 27. apríl 2021. Í þeirri reglugerð, sem var sett á grunni heimildar í lögum nr. 23/2021, var í grundvallaratriðum mælt fyrir um að farþegar sem kæmu frá skilgreindum hááhættusvæðum skyldu sæta sóttkví í sóttvarnahúsi. Sama dag tók gildi reglugerð dómsmálaráðherra nr. 444/2021,

um bann við ónauðsynlegum ferðalögum frá skilgreindum hááhættusvæðum vegna Covid-19. Þessi reglugerð var einnig sett á grunni heimildar í lögum nr. 23/2021, þ.e. á grunni tilvitnaðs bráðabirgðaákvæðis við lög um útlendinga. Helsta ákvæði reglugerðarinnar var svohljóðandi:



„Til og með 31. maí 2021 er útlendingum, sem koma frá eða dvalið hafa í meira en sólarhring á síðastliðnum 14 dögum á svæði þar sem 14 daga nýgengi smita er yfir 700 á hverja 100.000 íbúa eða fullnægjandi upplýsingar liggja ekki fyrir um svæðið, óheimilt að koma til landsins þrátt fyrir að þeir fullnægi skilyrðum sem fram koma í 5. gr., sbr. 6. mgr. 29. gr. reglugerðar um för yfir landamæri og 106. gr. laga um útlendinga.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við um útlendinga sem hafa fasta búsetu hér á landi, þ. á m. á grundvelli dvalarleyfis eða annars konar dvalar- eða búseturéttar.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við um aðstandendur íslenskra ríkisborgara og útlendinga sem búsettir eru hér á landi.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við um útlendinga sem eru í nánu parsambandi, sem staðið hefur um lengri tíma, með íslenskum ríkisborgara eða útlendingi sem er löglega búsettur hér á landi.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við um útlendinga sem geta framvísað vottorði um bólusetningu eða vottorði um að COVID-19 sýking sé afstaðin í samræmi við 6. gr. reglugerðar um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19.

Ákvæði 1. mgr. á ekki heldur við um útlendinga sem koma til landsins vegna brýnna erinda- gjörða, þ. á m. eftirtalda aðila:

- a. Farþega í tengiflugi.
- b. Starfsfólk á sviði heilbrigðisþjónustu og öldrunarþjónustu.
- c. Starfsfólk sem sinnir flutningum á vöru og þjónustu.
- d. Einstaklinga sem hafa þörf á alþjóðlegri vernd.
- e. Einstaklinga sem þurfa að ferðast vegna brýnna aðstæðna í fjölskyldu sinni.
- f. Einstaklinga og sendinefndir sem koma til landsins á vegum íslenskra stjórnvalda, starfsmenn sendiskrifstofa og aðra fulltrúa erlendra ríkja, starfsmenn alþjóðastofnana og einstaklinga í boði þeirra sem þurfa að koma til landsins vegna starfsemi þessara stofnana, fulltrúa herliðs, og starfsmenn sem sinna mannúðaraðstoð og almannavörnum og fjölskyldur framangreindra aðila.
- g. Námsmenn.
- h. Einstaklinga sem þurfa nauðsynlega að ferðast vegna viðskipta eða starfa sem eru þess eðlis að þau er ekki hægt að framkvæma síðar eða erlendis.“

Eins og sést var reglan uppsett með nokkurn veginn sama hætti og áður tilvitnuð reglugerð 1118/2020, frá 19. nóvember 2020, um för yfir landamæri. Landamærareglugerðin var þó ekki felld úr gildi, heldur gilti þessi nýja (þ.e. reglugerð nr. 444/2021) samhliða hinni fyrri, og var sérregla

gagnvart henni. Landamæraeplugerðin gilti þannig almennt um komur til Íslands, frá ríkjum utan Schengen, en reglugerð nr. 444/2021 var sérregla sem gilti um öll hááhættusvæði.

Reglugerð nr. 444/2021 var uppfærð með reglugerð nr. 521/2021, sem tók gildi 11. maí 2021. Með þeirri uppfærslu var breytt viðmiðum um það hvaða svæði töldust hááhættusvæði og í því fólst herðing á takmörkuninni. Eftir breytinguna féllu með öðrum orðum fleiri svæði í heiminum undir það að teljast hááhættusvæði. Þessi sérregla, um takmörkun á ferðum til Íslands frá skilgreindum hááhættusvæðum, féll úr gildi 31. maí 2021.

Almenna bráðabirgðaákvæðið, í reglugerð um för yfir landamæri, sætti breytingum með reglugerð nr. 1398/2021, sem tók gildi 7. desember 2021, og aftur með reglugerð nr. 33/2022, sem tók gildi 19. janúar 2022. Hvorug þessara breytingareglugerða breytti í neinum grundvallaratriðum gildandi ferðatakmarkunum. Bráðabirgðaákvæðið var svo endanlega felld úr gildi með reglugerð nr. 226/2022, um breytingu á reglugerð um för yfir landamæri, nr. 866/2017, sem tók gildi 26. febrúar 2022 – og felldi úr gildi ráðstafanir á grundvelli útlendingalaga vegna landamæranna í tilefni af hættu af Covid-19.

20.4. Önnur verkefni dómsmálaráðuneytisins

20.4.1. Almenn atriði

Verkefni dómsmálaráðuneytisins í faraldrinum vegna Covid-19 voru umfangsmikil og varða m.a. (1) almannavarnir, (2) löggæslu og lögreglustjóraembætti, (3) landamæri og Schengen, (4) málefni umsækjenda um alþjóðlega vernd og (5) málefni fanga og fangelsa.

Í Covid-19 faraldrinum voru á hendi ráðuneytisins málaflokkar sem bæði voru mikilvægir í almennu viðbragði við Covid-19, þ.e. almannavarnir og svo landamærin, en einnig málaflokkar sem urðu fyrir beinum og verulegum áhrifum faraldursins sjálfs og áhrifum mögulegra veikinda. Þannig teljast bæði fangar og umsækjendur um alþjóðlega vernd í viðkvæmri stöðu, og þá er almenn og knýjandi þörf á að skipulag löggæslu og tiltekin verkefni sýslumanna séu þannig útfærð að veikindi eða sóttvarnaráðstafanir leiði ekki til þess að starfsemi skerðist að neinu verulegu marki.

Framkvæmd margra þeirra verkefna sem falla undir þá málaflokka sem dómsmálaráðuneytið fer með samkvæmt forsetaúrskurði er daglega á hendi stofnana sem heyra undir ráðuneytið en njóta engu að síður um stjórnýslu og ákvarðanir að jafnaði allnokkurs sjálfstæðis gagnvart ráðherra. Hér má nefna lögreglustjóra, ríkislögreglustjóra og sýslumenn. Þá má benda á að um framkvæmd þeirra verkefna sem falla stjórnarfarslega undir dómsmálaráðuneytið reyndi ekki í sama mæli á ákvarðanir um beinar eða nýjar fjárveitingar og t.d. átti við í heilbrigðiskerfinu. Dómsmálaráðuneytið var engu að síður mjög virkur þátttakandi í viðbrögðum við Covid-19, þar á meðal í mörgum verkefnum og starfshópum og tók virkan þátt í samhæfingu aðgerða, bæði með stjórnvöldum sem starfa að málefnaflokkum ráðuneytisins og þvert á Stjórnarráðið með samstarfi við önnur ráðuneyti og ráðherra, t.d. um landamæri eins og einnig leiðir af framangreindu.

20.4.2. Samspil reglugerða heilbrigðisráðherra við framkvæmd lögbundinnar stjórnslu í málaflokkum sem stjórnarfarslega heyra undir dómsmálaráðuneyti

Undir dómsmálaráðuneytið heyra stjórnarfarslega tiltekin verkefni og málaflokkar þar sem ekki er síður mikilvægt að tryggja órofinn rekstur og starfsemi heldur en á við um önnur svið samfélagsins og opinberrar þjónustu. Hér má t.d. nefna mikilvæg stjórnsluverkefni sýslumanna, s.s. á sviði fullnustugerða og varðandi ákvarðanir um málefni barna og fjölskyldna. Þá má hér einnig nefna ýmis verkefni fangelsismálayfirvalda og löggæslu svo dæmi séu tekin. Þessi verkefni fela í mörgum tilvikum í sér lögbundna og mikilvæga stjórnslu og verkefni sem ekki verða takmörkuð verulega, ekki síst ef um fleiri daga er að ræða, nema að mjög vel athuguðu máli. Viðbúnaður um órofinn rekstur skiptir því miklu.

Ekki liggur annað fyrir en að stjórnvöld á vegum dómsmálaráðuneytisins sem og ráðuneytið sjálft hafi almennt sinnt því hlutverki að skipuleggja störf m.t.t. faraldursins og sóttvarna, t.d. með það að markmiði að minnka líkur á forföllum starfsmanna, eftir því sem við átti undir forystu dómsmálaráðuneytisins. Jafnframt liggur ekki annað fyrir en að dómsmálaráðuneytið hafi unnið að nauðsynlegum lagabreytingum svo starfsemi stofnana á þess vegum gæti haldið áfram með sem minnstum áföllum fyrir þá borgara sem til stofnananna þurftu að leita á hverjum tíma. Vísast hér m.a. til (1) frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (meðferð mála hjá sýslumönnum og dómstólum o.fl.)¹⁶⁷ sem lagt var fram á Alþingi 18. apríl 2020 og samþykkt sem lög nr. 32/2020; (2) frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (framlenging bráðabirgðaheimilda)¹⁶⁸ sem lagt var fram á Alþingi 9. október 2020 og samþykkt sem lög nr. 121/2020; (3) frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum (framlenging bráðabirgðaheimilda)¹⁶⁹ sem lagt var fram á Alþingi 9. desember 2021 og samþykkt sem lög nr. 136/2021.

Í tengslum við framangreint er áhugavert athugunarefni hvort, og þá að hvaða marki, reglugerðir heilbrigðisráðherra, sem gefnar eru út á grundvelli sóttvarnalaga, geti talist nægur grundvöllur til þess að víkja til hliðar lagaskyldum sem stjórnvöld bera um framkvæmd lögbundinna verkefna samkvæmt öðrum lögum. Og þá um leið hvaða sérreglur í lögum þurfi mögulega til um hvert verkefni fyrir sig, annaðhvort til að víkja frá almennum kröfum um sóttvarnir og sóttvarnaráðstafanir eða til þess að halda samræmi við hinar almennu reglur þar um. Þau frumvörp og lagabreytingar sem vísað er til í þarnæstu málsgrein hér að framan fólu almennt í sér laga-setningu um leiðir, s.s. rafrænar lausnir, til að stuðla að því að stjórnvöld gætu áfram sinnt tilteknum lögbundnum verkefnum þrátt fyrir fyrirmæli í reglugerðum heilbrigðisráðherra um samkomutakmarkanir, nálægðartakmarkanir og sóttkví.

Í þeirri almennu athugun sem fram fór við gerð þessarar skýrslu hafa ekki komið fram dæmi um að á það hafi reynt með beinum hætti hvort gengi framar, tilteknar lögbundnar skyldur stjórnvalda eða sóttvarnatakmarkanir á grundvelli sóttvarnalaga, eða að úr árekstri slíkra skyldna við sóttvarnatakmarkanir hafi verið leyst fyrir dómstólum eða hjá öðrum úrlausnaraðilum.

¹⁶⁷ [Þingskjal 1250 – 722. mál, 150. löggjafarþing 2019-2020.](#)

¹⁶⁸ [Þingskjal 161 – 160. mál, 151. löggjafarþing 2020-2021.](#)

¹⁶⁹ [Þingskjal 153 – 151. mál, 152. löggjafarþing 2021-2022.](#)

Þetta kann þó samt sem áður að vera þáttur sem þarf að huga nánar að og sérstaklega við endurskoðun reglna og undirbúning viðbragða vegna áfalla.

Hið sama á við um grundvallarþætti stjórnskipulagsins, eins og kosningar. Dómsmálaráðuneytið gegndi mikilvægu hlutverki við skipulag almennra kosninga í faraldrinum, þar sem reyndi bæði á almennt skipulag kosningaframkvæmdar og þau grundvallarréttindi borgaranna, þar á meðal þeirra sem þá sættu einangrun og sóttkví, að fá að taka þátt í frjálsum og leynilegum kosningum. Rétt er að taka fram að við ýmsum álitaeftum sem lutu að þessum þáttum var brugðist með reglugerðum og aðlögun framkvæmdar, sbr. m.a. reglugerð nr. 1033/2021, um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar vegna sóttkvíar eða einangrunar vegna Covid-19 farsóttarinnar.

20.4.3. Sjálfstæðir dómstólar

Meðal málefna sem heyra stjórnarfarslega undir dómsmálaráðuneytið eru málefni dómstóla og réttarfar, sbr. 3. og 4. tölul. 2. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Dómendur njóta þó sjálfstæðis gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins, sbr. 2., 59., 60., 61. og 70. gr. stjórnarskrárinnar. Sjálfstæði dómstólanna er meðal grundvallarþátta réttarríkisins, sbr. einnig 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Þegar gefin voru út stjórnvaldsfyrirmæli um opinberar sóttvarnaráðstafanir (samkomutakmarkanir) var framan af ári 2020 almennt aðeins mælt fyrir um að stjórnvöld gætu veitt undanþágur í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins eða til verndar lífi eða heilsu manna eða dýra og/eða vegna sérstaklega mikilvægra samfélagslega ómissandi innviða eða kerfislega efnahagslega mikilvægrar starfsemi. Með reglugerð nr. 825/2020, sem tók gildi í ágúst 2020, var fyrst kveðið á um að ráðherra gæti veitt „undanþágu vegna starfa Alþingis, dómstóla og stjórnsýslu“ og hélst það orðalag í reglugerðum um samkomutakmarkanir þar til þær féllu úr gildi frá og með 25. febrúar 2022.

Við þessa framsetningu í reglugerðum er það að athuga að þrátt fyrir að opinberar sóttvarnaráðstafanir geti haft áhrif á tiltekna þætti við rekstur dómstólanna, bæði með beinum og óbeinum hætti, verður vart á því byggt, með hliðsjón af sjálfstæði dómstólanna gagnvart öðrum handhöfum ríkisvalds, að ráðherra gæti með stjórnvaldsfyrirmælum einhliða tekið ákvarðanir sem leiddu til þess að dómstörf sem slík yrðu verulega takmörkuð.¹⁷⁰

Í þessu sambandi skal tekið fram að ekki liggur fyrir að starfsemi dómstólanna hafi á nokkrum tímamarki alveg lokast í faraldrinum, auk þess sem unnið var að því í faraldrinum að tryggja með lögum möguleika á að nýta rafrænar lausnir og fjarfundabúnað í auknum mæli við dómstörf og dómþinghöld, sbr. m.a. þau breytingalög sem vísað var til í kafla 20.4.2. Við undirbúning þeirra lausna gegndi dómsmálaráðuneytið, meðal annarra, mikilvægu hlutverki. En sjálfstæði dómstólanna, og ákvörðunarvald þeirra um skipulag dómstarfa, kann að vera þáttur sem þarf að huga nánar að og sérstaklega við endurskoðun reglna og undirbúning viðbragða vegna áfalla.

Að breyttu breytanda geta sömu sjónarmið átt við um störf Alþingis, sem ekki lýtur fyrir mælum stjórnvalda um starfsemi sína samkvæmt stjórnarskránni.

¹⁷⁰ Sjá til hliðsjónar skýrslu sem unnin var fyrir danska þjóðþingið, Folketinget: [Håndteringen af covid-19 i foråret 2020](#) (2021), bls. 308-315.

21. Hlutverk utanríkisráðuneytis og utanríkisráðherra

21.1. Almenn lýsing

Utanríkisráðherra situr í utanríkisráðuneyti og fer með yfirstjórn þess, sbr. forsetaúrskurð nr. 7/2022. Á tímabilinu 1. janúar 2020 til 1. febrúar 2022 bar ráðherrann embættisheitið utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra. Til einföldunar verður í skýrslunni almennt vísað til utanríkisráðherra.

Samkvæmt 12. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, falla meðal annars eftirtalin málefni undir ráðuneytið málefni:

- sendiskrifstofur og ræðisskrifstofur Íslands erlendis, sbr. b-lið 2. tölul.
- skipti við erlend ríki, sbr. d-lið 2. tölul.
- réttindi Íslendinga og íslenska hagsmuni erlendis, sbr. e-lið 2. tölul.
- samninga við önnur ríki og gerð þeirra, sbr. f-lið 2. tölul.
- aðild Íslands að alþjóðlegum samtökum, sbr. g-lið 2. tölul.
- tiltekna þætti vegabréfa, sbr. h-lið 2. tölul.
- þróunarsamvinnu og neyðarhjálp, sbr. p-lið 2. tölul.

Efnislega sambærileg verkefni og málaflokkar heyrðu undir ráðuneytið í tíð fyrri ríkisstjórnar, sbr. 10. gr. forsetaúrskurðar nr. 119/2018.

21.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn

Í eftirfarandi töflu kemur fram yfirlit yfir helstu málefni sem utanríkisráðherra lagði fyrir eða tók upp á ríkisstjórnarfundum. Með framsetningunni er varpað vissu ljósi á það hvaða skipulag var viðhaft á samhæfingu mála á milli ráðherra og þátt utanríkisráðherra og utanríkisráðuneytis um þá samhæfingu. Að auki varpar yfirlitið einhverri mynd á mikilvæg viðfangsefni ráðuneytisins í faraldrinum.

Ekki kemur fram í yfirlitinu hvaða ákvarðanir ríkisstjórnin tók, eða hvaða umræður fóru fram um hvert viðfangsefni. Ekki er hægt að líta svo á að yfirlitið sé tæmandi.

Tafla 21.1. Dæmi um málefni sem utanríkisráðherra lagði fyrir eða tók upp á fundum ríkisstjórnar.

Dags.	Fundur	Málefni
3.3.2020	193. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað með samantekt um viðbrögð ríkja og alþjóðastofnana vegna útbreiðslu COVID-19 veirunnar
10.3.2020	195. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað með samantekt um áhrif Covid-19 veirunnar á útgáfu Schengen vegabréfaáritana til Íslands í sendiráðum
10.3.2020	195. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað með uppfærslu á samantekt um viðbrögð ríkja og alþjóðastofnana vegna útbreiðslu COVID-19 veirunnar
12.3.2020	196. fundur	Utanríkisráðherra gerði grein fyrir viðbrögðum í utanríkisráðuneytinu vegna ákvörðunar bandarískra yfirvalda um að meina farþegum frá Evrópu að koma til Bandaríkjanna. Upplýsti að hann hefði óskað eftir fundi með utanríkisráðherra Bandaríkjanna þar sem óskað yrði eftir því að Ísland yrði tekið af lista þeirra þjóða sem féllu undir ferðabannið.
14.3.2020	200. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað utanríkisráðherra, forsætisráðherra og heilbrigðisráðherra um Íslendinga á ferðalagi erlendis á tímum heimsfaraldurs
17.3.2020	201. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um símafund ráðherra Norðurlanda og NB8 þann 16. mars 2020
17.3.2020	201. fundur	Dómsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og utanríkisráðherra um ákvörðun um bann við ónauðsynlegum ferðum yfir ytri landamæri Schengen svæðisins.
20.3.2020	202. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um starfsemi borgarþjónustunnar og gagnagrunn fyrir Íslendinga erlendis vegna COVID-19 heimsfaraldurs
24.3.2020	204. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um starfsemi borgarþjónustunnar og gagnagrunn fyrir Íslendinga erlendis vegna COVID-19 heimsfaraldurs
27.3.2020	205. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um starfsemi borgarþjónustunnar og gagnagrunn fyrir Íslendinga erlendis vegna COVID-19 heimsfaraldurs
31.3.2020	206. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um starfsemi borgarþjónustunnar og gagnagrunn fyrir Íslendinga erlendis vegna COVID-19 heimsfaraldurs
3.4.2020	207. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um COVID-19: Viðbrögð og samvinnu Íslands vegna aðstæðna í þróunarríkjum
3.4.2020	207. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um neyðarlagasetningu í Ungverjalandi vegna COVID-faraldursins
3.4.2020	207. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um starfsemi borgarþjónustunnar og gagnagrunn fyrir Íslendinga erlendis vegna COVID-19 heimsfaraldurs
7.4.2020	208. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um starfsemi borgarþjónustunnar og gagnagrunn fyrir Íslendinga erlendis vegna COVID-19 heimsfaraldurs
14.4.2020	209. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um starfsemi borgarþjónustunnar og gagnagrunn fyrir Íslendinga erlendis vegna COVID-19 heimsfaraldurs
17.4.2020	210. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um starfsemi borgarþjónustunnar og gagnagrunn fyrir Íslendinga erlendis vegna COVID-19 heimsfaraldurs
24.4.2020	212. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um starfsemi borgarþjónustunnar og gagnagrunn fyrir Íslendinga erlendis vegna COVID-19 heimsfaraldurs

Dags.	Fundur	Málefni
30.4.2020	214. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um COVID-19: Viðbrögð og samvinna Íslands vegna aðstoðar í þróunarríkjum – Aðgerðapakki.
8.5.2020	216. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um framkvæmd utanríkisstefnu Íslands í kjölfar COVID-19 faraldursins
12.5.2020	217. fundur	Forsætisráðherra lagði sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra, dómsmálaráðherra, utanríkisráðherra og ferðamálaráðherra um tillögur stýrihóps um afléttingu ferðatakmarkana
26.5.2020	221. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um Færeyjar – Opnun landamæra og Hoyvíkursamningurinn
29.5.2020	222. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um opnun landamæra milli Norðurlandanna
5.6.2020	224. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um yfirlit yfir afléttingar ferðatakmarkanna á innri landamærum Schengen
12.6.2020	226. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um opnun landamæra; staða og framkvæmd í einstökum ríkjum 15. júní
16.6.2020	227. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um Íslendinga á ferðalagi erlendis – breytingar á ferðaráðum utanríkisráðuneytisins
23.6.2020	229. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um tillögur um framkvæmd utanríkisstefnu Íslands í kjölfar COVID-19
16.10.2020	261. fundur	Dómsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og utanríkisráðherra um tilmæli ráðherraráðs ESB um samræmda nálgun á ferðatakmarkanir
13.11.2020	268. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um áhrif heimsfaraldurs og tengdra aðgerða á þróunarríki.
5.1.2021	279. fundur	Menntamálaráðherra og utanríkisráðherra beindu fyrirspurn til heilbrigðisráðherra um afhendingaráætlun bóluafna gegn Covid-19 og greindi heilbrigðisráðherra frá helstu álitamálum því tengdu.
5.2.2021	288. fundur	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, heilbrigðisráðherra, dómsmálaráðherra og utanríkisráðherra um breytingar á tilmælum ESB um ferðatakmarkanir
24.3.2021	302. fundur	Utanríkisráðherra gerði grein fyrir reglugerð Evrópusambandsins (sem taka myndi gildi daginn eftir) um útflutningsleyfi lyfja. Greindi frá því að hann hygðist eiga símafundi við utanríkisráðherra Evrópusambandsríkjanna um málið.
26.3.2021	303. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um útflutningstakmarkanir ESB á Covid-bóluefnum.
4.5.2021	313. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um útflutningstakmarkanir ESB á Covid-bóluefnum – staða málsins 4. maí 2021
25.5.2021	319. fundur	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra, heilbrigðisráðherra og utanríkisráðherra um viðbótarframlag Íslands til ACT-Accelerator (COVAX)
4.2.2022	17. fundur	Utanríkisráðherra lagði fram minnisblað um afléttingaráætlanir sóttvarnaaðgerða í nágrennaríkjum
22.2.2022	21. fundur	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, dómsmálaráðherra, heilbrigðisráðherra og utanríkisráðherra um sóttvarnir á landamærum – sviðsmyndir fyrir breytt fyrirkomulag.

21.3. Borgarþjónusta utanríkisráðuneytisins og önnur verkefni þess

Verkefni utanríkisráðuneytisins í Covid-19 faraldrinum voru mjög umfangsmikil. Bæði reyndi á samskipti við önnur ríki og almenna hagsmunagæslu Íslands á sviði viðskipta¹⁷¹ og svo jafnframt (og ekki síður) á réttindi og hagsmuni Íslendinga sem þurftu að ferðast til útlanda, eða heim til Íslands vegna farsóttarinnar. Skipulag þeirrar þjónustu var útfært á grundvelli svonefndrar borgarþjónustu ráðuneytisins, en þátt í henni tók starfsfólk utanríkisráðuneytisins, starfsfólk á sendiskrifstofum Íslands og kjörræðismenn víða um heim.¹⁷² Sem dæmi um þýðingu borgarþjónustunnar má nefna að í mars og apríl 2020 hafði starfsfólk utanríkisráðuneytisins og utanríkisþjónustunnar beint samband við hátt í sex þúsund einstaklinga,¹⁷³ og í byrjun maí 2020 höfðu tæplega tólf þúsund einstaklingar skráð sig í hinn svonefnda Covid-gagnagrunn.¹⁷⁴ Þegar leið á faraldurinn gegndi ráðuneytið mikilvægu hlutverki við að miðla upplýsingum til ferðamanna um takmarkanir á landamærum. Sendiskrifstofur Íslands voru mikilvægar í því verkefni. Utanríkisráðuneytið og sendiskrifstofur Íslands erlendis stóðu fyrir umfangsmikilli söfnun á upplýsingum um áhrif og aðgerðir vegna heimsfaraldurs í öðrum ríkjum. Þessar upplýsingar urðu svo hluti af reglulegri upplýsingagjöf (minnisblöðum) forsætisráðuneytis til ríkisstjórnar. Utanríkisráðuneytið gegndi einnig hlutverki varðandi vöktun alþjóðlegrar umræðu um Ísland og upplýsingagjöf út fyrir landsteina um aðgerðir íslenskra stjórnvalda, m.a. í samstarfi við upplýsingateymi almannavarna, þar á meðal með þátttöku í gerð fréttatilkynninga á enskum vef Stjórnarráðsins.

Verkefnum ráðuneytisins í faraldrinum er lýst rækilega annars staðar í skýrslunni, s.s. í köflum 31.5 (Evrópusambandið gefur út reglugerð um bann við útflutningi á læknavörum); 31.7 (Á að setja ferðatakmarkanir?); 31.11. (Hvernig er hægt að aðstoða Íslendinga erlendis?); 53.4 (Alþjóðaviðskipti) og 56.1 (upplýsingamiðlun til Íslendinga erlendis). Vísast því um nánari lýsingu á verkefnum ráðuneytisins til þessara kafla.

¹⁷¹ Utanríkisráðuneytið: [Saman á útivelli. Framkvæmd utanríkisstefnu Íslands í kjölfar COVID-19](#) (2020).

¹⁷² Utanríkisráðuneytið: [Stefna utanríkisráðuneytisins í málefnum borgarþjónustu 2019-2024](#) (2019).

¹⁷³ Stjórnarráðid.is: [„Utanríkisvarpið – 2. þáttur. Á heimleið: borgarþjónustan á tímum Covid-19“](#), 6. apríl 2020.

¹⁷⁴ Utanríkisráðuneytið: Mat á viðbrögðum utanríkisþjónustunnar við Covid-19 faraldrinum (2020).

22. Hlutverk félagsmálaráðuneytis og félagsmálaráðherra

22.1. Almenn lýsing

Félags- og vinnumarkaðsráðherra situr í félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og fer með yfirstjórn þess, sbr. forsetaúrskurð nr. 7/2022 um skiptingu starfa ráðherra. Ráðherrann fékk þetta embættisheiti við myndun nýrrar ríkisstjórnar 28. nóvember 2021, sbr. ákvæði forsetaúrskurðar nr. 126/2021.

Sambærilegt ráðuneyti við félags- og vinnumarkaðsráðuneyti hét í tíð fyrri ríkisstjórnar og fyrstu vikurnar í tíð nýrrar ríkisstjórnar félagsmálaráðuneyti, sbr. forsetaúrskurð nr. 118/2018 um skiptingu Stjórnarráðs Íslands í ráðuneyti. Þótt málaflokkar ráðuneytanna séu ekki alveg þeir sömu þá eru þeir það þó að mestu. Til einföldunar verður í þessari samantekt einfaldlega notað heitið félagsmálaráðuneyti.

Ráðherrann yfir félagsmálaráðuneytinu bar í tíð fyrri ríkisstjórnar embættisheitið félags- og barnamálaráðherra. Til einföldunar verður í skýrslunni almennt rætt um félagsmálaráðherra.

Í 3. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, kemur fram að félagsmálaráðuneyti fari m.a. með eftirtalin málefni:

Félags- og fjölskyldumál, sbr. 2. tölul.; þar á meðal þjónusta við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir (a-liður), réttindagæslu fyrir fatlað fólk (b-liður), málefni aldraðra (e-liður), málefni innflytjenda og flóttafólks (f-liður), þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd (g-liður), félagslega aðstoð (i-liður), félagsþjónustu sveitarfélaga (l-liður) og ráðgjöf og úrræði vegna fjármála heimilanna (m-liður).

Vinumál, sbr. 4. tölul.; þar á meðal réttindi og skyldur á vinnumarkaði (a-liður), vinnumarkaðs-aðgerðir (p-liður), atvinnuleysistryggingar (t-liður), tímabundnar greiðslur vegna launa einstaklinga sem sæta sóttkví (u-liður), greiðslur íþróttafélaga vegna launakostnaðar á tímum kórónuveirufaraldursins (v-liður) og Vinnumálastofnun (aa-liður).

Í fyrri forsetaúrskurði nr. 125/2021, um sama efni, sem birtur var 28. nóvember 2021 (þegar ný ríkisstjórn tók við) voru efnislega sambærileg ákvæði um verkefni dómsmálaráðuneytisins, sbr. 4. gr. þess úrskurðar.

Eldri forsetaúrskurður, sem gildi í tíð fyrri ríkisstjórnar, hafði númerið 119/2018. Fyrirmæli hans um ofangreind verkefni félagsmálaráðuneytisins voru efnislega sambærileg, að því frátöldu að samkvæmt þeim úrskurði heyrðu einnig húsnæðismál og barnavernd undir ráðuneytið. Í tíð núverandi ríkisstjórnar hafa þau málefni verið færð, annars vegar í innviðaráðuneyti (húsnæðismál) og hins vegar í menntamálaráðuneyti (barnavernd).

22.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn

Verkefni félagsmálaráðuneytisins í faraldrinum vegna Covid-19 voru umfangsmikil. Í eftirfarandi töflu kemur fram yfirlit yfir helstu málefni sem félagsmálaráðherrann lagði fyrir eða tók upp á ríkisstjórnarfundum. Ekki er hægt að líta svo á að yfirlitið sé tæmandi heldur er tilgangur framsetningarinnar að varpa ljósi á það hvaða skipulag var viðhaft á samhæfingu mála á milli ráðherra og á þátt félagsmálaráðherra og félagsmálaráðuneytis í þeirri samhæfingu. Að auki varpar yfirlitið einhverri mynd á mikilvæg viðfangsefni ráðuneytisins í faraldrinum.

Ekki kemur fram í yfirlitinu hvaða ákvarðanir ríkisstjórnin tók eða hvaða umræður fóru fram um hvert viðfangsefni.

Tafla 22.1. Dæmi um málefni sem félagsmálaráðherra lagði fyrir eða tók upp á fundum ríkisstjórnar.

Fundur	Dags.	Málefni
196. fundur	12.3.2020	Félagsmálaráðherra kynnti að unnið væri að frumvarpi um laun einstaklinga í sóttkví.
198. fundur	13.3.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi til laga um tímabundnar greiðslur vegna launa einstaklinga sem sæta sóttkví samkvæmt fyrirmælum heilbrigðisyfirvalda án þess að vera veikir.
199. fundur	13.3.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi um breytingu á lögum um atvinnuleysisstryggingar og lögum um Ábyrgðasjóð launa (aðstæður á vinnumarkaði).
204. fundur	24.3.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað frá Vinnumálastofnun um helstu verkefni.
205. fundur	27.3.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um neyðaraðstoð til heimferðar.
205. fundur	27.3.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um upplýsingar frá Vinnumálastofnun.
205. fundur	27.3.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa vegna COVID-19.
206. fundur	31.3.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um upplýsingar frá Vinnumálastofnun.
207. fundur	3.4.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um tilvik sem falla utan sértækra aðgerða á vinnumarkaði vegna COVID-19 – Yfirlit yfir framkvæmd á Norðurlöndum.
207. fundur	3.4.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um upplýsingar frá Vinnumálastofnun.
207. fundur	3.4.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa.
208. fundur	7.4.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um reglur um fyrirgreiðslur úr ríkissjóði vegna kostnaðar við heimferð til Íslands vegna COVID-19 heimsfaraldursins.
210. fundur	17.4.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um upplýsingar frá Vinnumálastofnun.

Fundur	Dags.	Málefni
210. fundur	17.4.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og dómismálaráðherra um aðgerðatillögur gegn orföldi á tímum COVID-19.
210. fundur	17.4.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa.
211. fundur	21.4.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um fjárþörf Vinnuálastofnunar.
212. fundur	24.4.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um upplýsingar frá Vinnuálastofnun.
213. fundu	28.4.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og mennta- og menningarmálaráðherra um fyrstu aðgerðir í úrræðum fyrir námsmenn og atvinnuleitendur.
216. fundur	8.5.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna hjá Vinnuálastofnun.
217. fundur	12.5.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og menntamálaráðherra um rétt námsmanna til atvinnuleysisbóta í námshléum.
217. fundur	12.5.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og menntamálaráðherra um sumarstörf fyrir námsmenn.
218. fundur	15.5.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um Ábyrgðasjóð launa (framlenging hlutabótaleiðar).
219. fundur	19.5.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um heimild til að fjölga sumarstörfum fyrir námsmenn og atvinnuleitendur.
219. fundur	19.5.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19.
220. fundur	22.5.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um heimild til að fjölga sumarstörfum fyrir námsmenn og atvinnuleitendur.
221. fundur	26.5.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um tillögur að úrræðum til að tryggja húsnæðisöryggi og bregðast við fjárhagserfiðleikum heimila í kjölfar COVID-19.
226. fundur	12.6.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna hjá Vinnuálastofnun vegna aukins atvinnuleysis.
241. fundur	21.8.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um tillögur að úrræðum vegna fjárhagserfiðleika heimila í kjölfar COVID-19.
243. fundur	26.8.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru (aðgerðir vegna vinnumarkaðar).
251. fundur	22.9.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um breytingar á reglugerðum vegna aukins atvinnuleysis.
252. fundur	25.9.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á innlendum vinnumarkaði í ágúst og september.
257. fundur	6.10.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um vinnu teymis uppbyggingar félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19 heimsfaraldurs.
262. fundur	20.10.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um stöðuna á innlendum vinnumarkaði og hjá Vinnuálastofnun.
263. fundur	27.10.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um nýtingu og árangur aðgerða vegna COVID-19 innan málefna sviða félagsmálaráðuneytisins.

Fundur	Dags.	Málefni
264. fundur	30.10.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um tímabil tekjutengdra bóta í lögum um atvinnuleysistryggingar.
264. fundur	30.10.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og mennta- og menningarmálaráðherra um íþróttir á tímum COVID-19 og áform um stuðning við íþróttá- og æskulýðsstarf.
267. fundur	10.11.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar.
272. fundur	27.11.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram frumvarp til laga um greiðslur til íþróttafélaga vegna launakostnaðar á tímum kórónaveirufaraldurs.
273. fundur	1.12.2020	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um starfshóp um stöðu heimilanna vegna COVID-19.
282. fundur	15.1.2021	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um nýtingu vinnumarkaðsúrræða.
286. fundur	29.1.2021	Félagsmálaráðherra lagði fram (1) minnisblað um aðgerðir til handa börnum á tímum COVID-19 og (2) svar við erindi forsætisráðuneytis vegna erindis umboðsmanns barna.
295. fundur	5.3.2021	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og menntamálaráðherra um aðgerðir til að draga úr langtímaatvinnuleysi, aðstoða einstaklinga sem fullnýta bótarétt og tryggja námsmönnum sumarstörf og sumarnám.
310. fundur	23.4.2021	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um átaksverkefnið Hefjum störf.
312. fundur	30.4.2021	Félagsmálaráðherra lagði fram frumvarp um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um greiðslur til íþróttafélaga vegna launakostnaðar og verktakagreiðslna á tímum kórónaveirufaraldurs (fram- lenging úrræða o.fl.).
336. fundur	18.8.2021	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um þróun atvinnuleysis og stöðu helstu vinnumarkaðsúrræða.
11. fundur	14.1.2022	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um stöðu velferðarþjónustu í heimsfaraldri.
14. fundur	25.1.2022	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um hugsanlegan styrk vegna launagreiðslna til starfsmanna í einangrun.
14. fundur	25.1.2022	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um lengd tímabils sem heimilt er að greiða ráðningarstyrk með atvinnuleitendum í úrræðinu Hefjum störf.
14. fundur	25.1.2022	Félagsmálaráðherra lagði fram minnisblað um mat á hugsanlegri þörf fyrir nýja hlutabótaleið.

22.3. Önnur verkefni ráðuneytisins

Eins og fram er komið fellur það utan viðfangsefnis þessarar skýrslu að fjalla um efnahagslegar aðgerðir. Ýmis af umfangsmiklum verkefnum félagsmálaráðuneytisins í Covid-19 faraldrinum voru beintengd slíkum aðgerðum, en undir ráðuneytið heyrja vinnumál, þar á meðal réttindi og skyldur á vinnumarkaði, atvinnuleysistryggingar, tímabundnar greiðslur vegna launa einstaklinga sem sæta sóttkví og greiðslur íþróttafélaga vegna launakostnaðar á tímum kórónaveirufaraldursins. Ein af undirstofnunum ráðuneytisins er Vinnumálastofnun sem sinnti mjög umfangsmiklum verkefnum á þessu sviði.

Félagsmálaráðuneytið tók einnig upp og sinnti umfangsmiklum verkefnum sem varða félagsvernd. Þeim verkefnum ráðuneytisins er ítarlega lýst í 40. kafla þessarar skýrslu og vísast nánar í þá umfjöllun.

23. Hlutverk menntamálaráðuneytis og menntamálaráðherra

23.1. Almenn lýsing

Mennta- og barnamálaráðherra situr í mennta- og barnamálaráðuneyti og fer með yfirstjórn þess, sbr. forsetaúrskurð nr. 7/2022. Ráðherrann fékk þetta embættisheiti við myndun nýrrar ríkisstjórnar 28. nóvember 2021, sbr. ákvæði forsetaúrskurðar nr. 126/2021.

Í 3. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, kemur fram að mennta- og barnamálaráðuneytið fari með eftirfalin málefni:

Fræðslumál, sbr. 2. tölul.; þar á meðal leikskóla (a-liður), grunnskóla (b-liður), framhaldskóla (c-liður), lýðskóla (e-liður), tónlistarskóla (f-liður) og listaskóla (g-liður).
Málefni barna og ungmenna, sbr. 3. tölul.; þar á meðal barnavernd (b-liður), málefni barna og ungmenna sk. VIII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga (d-liður) og æskulýðslög (g-liður).
Íþróttamál, sbr. 4. tölul.; þar á meðal frjáls félagasamtök (b-liður).

Fyrstu vikurnar í tíð nýrrar ríkisstjórnar þ.e., frá 28. nóvember 2021 til 1. febrúar 2022, sat mennta- og barnamálaráðherra í mennta- og menningarmálaráðuneyti, og fór þann tíma með yfirstjórn sambærilegra málaflokka, auk þess að undir hann færðist barnavernd, sbr. fyrri lýsingu á verkefnum félagsmálaráðherra. Aðrir málaflokkar þess ráðuneytis heyrðu hins vegar undir aðra ráðherra.

Í tíð fyrri ríkisstjórnar hét sambærilegt ráðuneyti mennta- og menningarmálaráðuneyti, og ráðherrann sem fór með yfirstjórn þess ráðuneytis bar embættisheitið mennta- og menningar- málaráðherra. Málaflokkar sem heyrðu undir ráðuneytið samkvæmt 7. gr. forsetaúrskurðar nr. 119/2018 voru m.a. eftirtalin:

Fræðslumál, sbr. 2. tölul.; þar á meðal leikskóla (a-liður), grunnskóla (b-liður), framhaldsskóla (c-liður), háskóla (d-liður), tónlistarskóla (e-liður) og listaskóla (g-liður).
Safnamál, sbr. 5. tölul.; þar á meðal bókasöfn (a-liður), listasöfn (c-liður) og minjasöfn (d-liður).
Listir og menningu, sbr. 7. tölul.; þar á meðal sviðslist (d-liður), tónlist (e-liður), starfslaun listamanna (g-liður), stuðning við listir (h-liður), Þjóðleikhúsið (k-liður) og Íslenska dansflokkinn (l-liður).
Fjölmiðla, sbr. 10. tölul.
Íþróttamál, sbr. 12. tölul.; þar á meðal frjáls félagasamtök (b-liður)
Æskulýðsmál, sbr. 13. tölul.; þar á meðal frjáls félagasamtök (c-liður)

Til einföldunar verður í þessari samantekt almennt vísað til menntamálaráðuneytisins og menntamálaráðherra.

23.2. Málefni sem ráðherrann lagði fyrir ríkisstjórn

Í eftirfarandi töflu kemur fram yfirlit yfir helstu málefni sem menntamálaráðherra lagði fyrir eða tók upp á ríkisstjórnarfundum. Með framsetningunni er varpað vissu ljósi á það hvaða skipulag var viðhaft á samhæfingu mála á milli ráðherra og þátt menntamálaráðherra og menntamálaráðuneytis um þá samhæfingu. Að auki varpar yfirlitið einhverri mynd á mikilvæg viðfangsefni ráðuneytisins í faraldrinum.

Til viðbótar við þetta yfirlit er rétt að benda á að innan ráðuneytis menntamála fór almennt fram töluverð vinna við undirbúning reglugerða og reglugerðarákvæða um takmörkun á skólahlaldi, en þær reglugerðir voru síðan lagðar fram af heilbrigðisráðherra og birtar á ábyrgð hans. Gögn benda til að umtalsverðan hluta reglna sem að þessu líta hafi heilbrigðisráðuneytið unnið að höfðu samráði við menntamálaráðuneytið.

Ekki kemur fram í yfirlitinu hvaða ákvarðanir ríkisstjórnin tók, eða hvaða umræður fóru fram um hvert viðfangsefni. Ekki er hægt að líta svo á að yfirlitið sé tæmandi.

Tafla 23.1. Dæmi um málefni sem menntamálaráðherra lagði fyrir eða tók upp á fundum ríkisstjórnar.

Dags.	Fundur	Málefni
10.3.2020	195. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um undirbúning mennta- og menningarmálaráðuneytis vegna COVID-19
17.3.2020	201. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um samráðshóp um menningu og listir vegna samkomubanns.
17.3.2020	201. fundur	Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis í menntamálum vegna COVID-19.
20.3.2020	202. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um undanþágur vegna takmarkana á skólahlaldi vegna farsóttar.
24.3.2020	204. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um aðgerðir Lánasjóðs íslenskra námsmanna á fordæmalausum tímum.
27.3.2020	205. fundur	Menntamálaráðherra lagði minnisblað um starfshóp um aðgerðir framhaldsskóla vegna nema í brotthvarfshættu.
31.3.2020	206. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um framkvæmd á skólahlaldi vegna takmörkunar á skólastarfi.
31.3.2020	206. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og félagsmálaráðherra um aðgerðir á vinnumarkaði og í menntamálum vegna Covid-19 faraldurs og slaka í þjóðarbúinu.
7.4.2020	208. fundur	Mennta- og menningarmálaráðherra lagði fram minnisblað um takmarkanir á skólahlaldi.
7.4.2020	208. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um framkvæmd á skólahlaldi.

Dags.	Fundur	Málefni
17.4.2020	210. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um veffund evrópskra menntamálaráðherra vegna COVID-19.
21.4.2020	211. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um skiptingu fjárveitinga til lista, menningararfs og íþróttar.
24.4.2020	212. fundur	Mennta- og menningarmálaráðherra tók til umræðu stöðu álvera á Íslandi í ljósi alþjóðlegra efnahagsþrenginga vegna COVID-19.
28.4.2020	213. fundur	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og mennta- og menningar-málaráðherra um fyrstu aðgerðir í úrræðum fyrir námsmenn og atvinnuleitendur.
12.5.2020	217. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um tillögu um aðgerðir LÍN vegna sumarnáms sumarið 2020 vegna fordæmalausra aðstæðna sem skapast hafa vegna kórónuveirunnar.
12.5.2020	217. fundur	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og menntamálaráðherra um rétt námsmanna til atvinnuleysisbóta í námshléum.
12.5.2020	217. fundur	Félagsmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og menntamálaráðherra um sumarstörf fyrir námsmenn.
22.5.2020	220. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um bráðabirgðaniðurstöður úr könnun á landsvísi um atvinnumál og aðstæður námsmanna vegna COVID-19.
12.6.2020	226. fundur	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra lagði fram fyrir hönd mennta- og menningar-málaráðherra minnisblað um sértæk námsúrræði sumarið 2020.
19.6.2020	228. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um fjölgun nemenda – fjárukaalög 2020.
3.7.2020	231. fundur	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra lagði fram fyrir hönd mennta- og menningar-málaráðherra minnisblað um sérstakan stuðning við fjölmiðla vegna faraldurs.
7.8.2020	236. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um framkvæmd á skólahaldi allra skólastiga haustið 2020 vegna farsóttar.
11.8.2020	237. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um áhrif COVID-19 á tónlistariðnaðinn á Íslandi.
11.8.2020	237. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um knattspyrnu og COVID-19.
28.8.2020	244. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um upphaf skólaárs 2020-2021.
15.9.2020	249. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um stuðning við menningu og listir.
25.9.2020	252. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um framhaldsskólastarf á Norðurlöndum á tímum COVID-19.
25.9.2020	252. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um staðnám á framhaldsstigi og háskólastigi á COVID-tímum.
29.9.2020	253. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram tillögu að frumvarpi til laga um fjárstuðning til listamanna og menningar-tengdra fyrirtækja.
9.10.2020	259. fundur	Mennta- og menningarmálaráðherra lagði fram minnisblað um aukna aðsókn í framhaldsskóla og á háskólastigi haustið 2020.
20.10.2020	262. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um aukið staðnám í framhaldsskólastarfi.
30.10.2020	264. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um tillögu að frumvarpi um breytingu á lögum um listamannalaun (tímabundin fjölgun starfslauna og styrkja).

Dags.	Fundur	Málefni
30.10.2020	264. fundur	Félagmálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hans og mennta- og menningarmálaráðherra um íþróttir á tímum Covid-19 og áform um stuðning við íþróttá- og æskulýðsstarf.
3.11.2020	265. fundur	Heilbrigðisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og mennta- og menningarmálaráðherra um takmarkanir á skólastarfi vegna farsóttar.
6.11.2020	266. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um að staðnám í framhaldsskólum hefjist að nýju.
13.11.2020	268. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um aðgerðir vegna COVID-19 innan málefna sviða mennta- og menningarmálaráðuneytis.
13.11.2020	268. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um félagslega stöðu íslenskra háskólanema í evrópskum samanburði.
13.11.2020	268. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um skólastarf í heimsfaraldri - háskólastarf á Norðurlöndum.
20.11.2020	270. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar og félagsmálaráðherra um íþróttastarf á tímum COVID-19.
24.11.2020	271. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um menningu til þjóðar á tímum COVID-19.
5.1.2021	279. fundur	Menntamálaráðherra og utanríkisráðherra beindu fyrirspurn til heilbrigðisráðherra um afhendingaráætlun bóluafna gegn Covid-19 og greindi heilbrigðisráðherra frá helstu álitamálum því tengdu.
15.1.2021	282. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um COVID-19 og skólalahlad á háskólastigi skólaárið 2020-2021.
2.2.2021	287. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um brotthvarf nemenda á háskólastigi 2020-2021.
12.2.2021	289. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um sniðmát að viðbragðsáætlun fyrir skóla og viðbragðs-leiðbeiningar fyrir skóla.
5.3.2021	295. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, forsætisráðherra, ferðamálaráðherra og utanríkisráðherra um skapandi Ísland; aðgerðaáætlun.
19.3.2021	300. fundur	Forsætisráðherra lagði á ný fram sameiginlegt félagsmálaráðherra og menntamálaráðherra um sumarstörf námsmanna o.fl. sem lagt var fram á fundi ríkisstjórnar 5. mars. Tillaga um laun námsmanna í sumarstörfum.
30.3.2021	304. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um takmörkun á skólastarfi frá 1. apríl.
9.4.2021	305. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um íþróttá- og æskulýðsstarf: Sóttvarnir.
30.4.2021	312. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um sértækar aðgerðir stjórnvalda fyrir námsmenn vegna COVID-19 heimsfaraldurs.
14.5.2021	316. fundur	Mennta- og menningarmálaráðherra lagði fram minnisblað um sumarnám í framhaldsskólum 2021.
14.5.2021	316. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um sókn fyrir námsmenn – sértæk námsúrræði í háskólum sumar 2021.
10.8.2021	335. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um framlög til menningar árið 2020 tengd Covid-19.
21.9.2021	343. fundur	Forsætisráðherra lagði fram sameiginlegt minnisblað hennar, fjármálaráðherra og menntamálaráðherra um stuðning vegna niðurfellingar viðburða á vegum íþróttá- og æskulýðsfélaga.
26.10.2021	346. fundur	Menntamálaráðherra lagði fram minnisblað um skólastarf í leik- og grunnskólum haustið 2021 vegna Covid-19.

Dags.	Fundur	Málefni
4.1.2022	9. fundur	Mennta- og barnamálaráðherra lagði fram minnisblað um kórónuveirufaraldur – vöktun með skólastarfi og sóttvarnaráðstöfunum frá ársbyrjun 2022.
11.1.2022	10. fundur	Mennta- og barnamálaráðherra lagði fram minnisblað um nýjan vettvang vöktunar og samráð um skóla- og frístundastarf og sóttvarnarráðstafanir.
28.1.2022	15. fundur	Mennta- og barnamálaráðherra lagði fram minnisblað um framkvæmd skólastarfs í kórónuveirufaraldri, vöktun og samráð í janúar 2022.
8.2.2022	18. fundur	Mennta- og barnamálaráðherra lagði fram minnisblað um aðgerðir í þágu barna og ungmenna í kjölfar COVID-19 – uppbygging til framtíðar.
8.2.2022	18. fundur	Mennta- og barnamálaráðherra lagði fram minnisblað um stuðning við íþróttahreyfinguna vegna áhrifa COVID-19.

23.3. Um starfshópa og samráðsfundi

Stjórnarfarslega heyrði menntakerfi landsins undir menntamálaráðuneytið í Covid-19 faraldrinum. Almenn er skólastarf á Íslandi skipulagt á forsendum staðnáms og mætingar nemenda og starfsfólk í skólahúsnæði. Það á við um leikskóla, grunnskóla, framhaldskóla og háskóla. Jafnframt heyrðu stjórnarfarslega undir ráðuneytið málefni menningar, s.s. sviðslista, tónlistarflutningur og söfn, undir ráðuneytið. Þá heyrðu íþróttá- og æskulýðsmál stjórnarfarslega undir ráðuneytið.

Starfsemi á öllum framangreindum sviðum varð fyrir miklu raski vegna Covid-19 og þessar raskanir höfðu að auki almennt mikil áhrif á börn og ungmenni, sérstaklega gagnvart reglulegu skólalaldi og íþróttá- og æskulýðsstarfi. Þá höfðu takmarkanir á skólastarfi og íþróttá- og æskulýðsstarfi óhjákvæmileg áhrif á foreldra, og þar með í mörgum tilvikum einnig á vinnumarkaðinn og getu fyrirtækja og stofnana til að halda úti órofinni starfsemi.

Í landsáætlun vegna heimsfaraldurs, 3. útgáfu, er tilgreint, í kafla 8.35., að menntamálaráðuneytið skuli vinna að því að allir fræðsluaðilar geri viðbragðsáætlanir, kortleggja tengsl fræðsluaðila við almannavarnaáætlanir í sveitarfélögum, gera tiltekna verklagsreglur um framkvæmd skólalalds, skrá fjarvistir nemenda og starfsmanna vegna veikinda, huga að stuðningi við nemendur í brotthvarfshættu, leitast við að halda skólum opnum en jafnframt að skipuleggja hlutverk kennara í fjarkennslu og heimanámi. Í 2. útgáfu landsáætlunarinnar, frá 2016, var efnislega sambærileg ákvæði að finna. Í gildandi landsáætlun er jafnframt tilgreint, í kafla 8.36, að menntamálaráðuneytið viðhafi tiltekinn viðbúnað og aðgerðir vegna menningarstofnana. Sambærilegur gátlisti var ekki í eldri landsáætlun frá 2016. Hið sama er að segja um íþróttá- og æskulýðsstarfsemi. Um verkefni og viðbragð menntamálaráðuneytis um þá málaflokka er fjallað í kafla 8.37 í gildandi landsáætlun, en sambærilegur gátlisti var ekki í landsáætlun frá 2016. Í gildandi áætlun kemur fram að ráðuneytið skuli vinna að því að landssamtök á þessu sviði geri viðbragðsáætlun, yfirfara boðleiðir, vinna að því að landssamtök fái heilbrigðis-menntaðan starfsmann til að vinna með aðilum að undirbúningi, gera tiltekna verklagsreglur, og að halda skuli uppi starfsemi íþróttá- og æskulýðsfélaga eins lengi og unnt er. Rétt er að halda til haga að umrædd atriði eru sett fram í gátlistaformi, og við framkvæmd einstakra atriða þarf að líta til þess að ráðuneytið sjálft hefur iðulega ekki forræði á því sjálft að taka viðeigandi ákvarðanir þótt það geti stuðlað að undirbúningi og samhæfingu.

Í faraldrinum skipulagði menntamálaráðuneytið mikið af samráðsfundum, til miðlunar upplýsinga og til að samhæfa aðgerðir í ofangreindum málaflokkum. Í dæmaskyni, og tekið er fram að yfirlitið er ekki tæmandi, má nefna að ráðuneytið hélt fundi með eftirtöldum aðilum:

Tafla 23.2. Dæmi um samráðsfundi sem menntamálaráðuneytið hélt á árinu 2020.

Dæmi um samráðsfundi sem ráðuneytið hélt á árinu 2020

Fundir með samráðshópi um skólahald vegna heimsfaraldurs. Þátttakendur: Háskólarnir, Menntamálastofnun, Heimili og skóli, Samband íslenskra sveitarfélaga, Skólameistarafélag Íslands, Félag grunnskólakennara, Félag stjórnenda leikskóla, Félag framhaldsskólakennara, Félag leikskólakennara, Skólastjórafélag Íslands, Félag kennara og stjórnenda í tónlistarskólum, Umboðsmaður barna, Samfés, Samband íslenskra framhaldsskólanema, Landssamtök íslenskra stúdenta, Samtök fullorðinsfræðslu á Íslandi, Kvasir, samtök fræðslu- og símenntunarmiðstöðva, Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Grunnur - félag stjórnenda á skrifstofum fræðslumála í sveitarfélögum, Félag íslenskra hljómlistarmanna, Menntavísindasvið Háskóla Íslands, Samtök tónlistarskólastjóra, Samtök sjálfstæðra skóla og Unicef á Íslandi.

Fundir um skipulagt íþrótta- og æskulýðsstarf vegna heimsfaraldurs. Þátttakendur: Íþrótta- og Ólympíusamband Íslands, Ungmennafélag Íslands, Skáksamband Íslands, Samfés, KFUM og KFUK, Bandalag íslenskra skáta og Landsamband ungmennafélaga.

Fundir með lykilaðilum í menningarmálum. Þátttakendur: Þjóðskjalasafn Íslands, Landsbókasafni Íslands – Háskólabókasafn, Listasafn Einars Jónssonar, Listasafn Íslands, Kvikmyndasafn Íslands, Náttúruminjasafn Íslands, Gljúfrasteinn- Hús skáldsins, Íslenski dansflokkurinn, Þjóðleikhúsið, Sinfóníuhljómsveit Íslands, Kvikmyndamiðstöð Íslands, Hljóðbókasafn Íslands, Þjóðminjasafn Íslands, Minjastofnun Íslands, Ríkisútvarpið, Fjölmiðlanefnd, Safnaráð, Bandalag íslenskra listamanna, Miðstöðvar lista, Landshlutasamtök sveitarfélaga og Akureyrarbær.

Fundir í samhæfingaráhópi um menntunarráði fyrir atvinnulausa. Þátttakendur: Félagsmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, Samtök iðnaðarins, Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Samband íslenskra sveitarfélaga, Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, Leikn – Samtök fullorðinsfræðsluaðila á Íslandi, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja, Bandalag háskólamanna, Skólameistarafélag Íslands, Samband íslenskra framhaldsskólanema, Landssamtök íslenskra stúdenta, Vinnumálastofnun, Samstarfsnefnd háskólastígsins, Samtök ferðapjónustunnar og Landssamtökin Þroskahjálp.

Fundir með skólameisturum framhaldsskóla

Fundir með Sambandi íslenskra framhaldsskólanema

Fundir með rektorum háskóla

Fundir með Landssamtökum íslenskra stúdenta

Fundir með Sambandi íslenskra sveitarfélaga

Fundir með Kennarasambandi Íslands

Fundir með sóttvarnalækni, almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og landlækni

Samráðsfundur með sóttvarnalækni og skólaforystunni

Fundur með hagsmunaaðilum í framhaldskólum, nemendum, kennurum og foreldrum

Dæmi um samráðsfundi sem ráðuneytið hélt á árinu 2020

Samráðsfundur um viðbragðsáætlanir vegna heimsfaraldurs í Covid-19 – skilaboð og leiðbeiningar til framhaldskóla. Þátttakendur: Skólameistarar, aðrir forsvarsmenn skóla og Skólameistarafélag Íslands

Fundur um vatnaskil í skólaþróun – reynslusögur og lærdómur af Covid-19 á öllum skólastigum. Þátttakendur: Hagsmunaaðilar á öllum skólastigum.

Fundur með foreldrafélagi Menntaskólans í Reykjavík.

Fundur með stjórn Félags framhaldskólakennara og stjórn Skólameistarafélags Íslands.

Samtals voru skipulagðir fundir með þeim aðilum sem nefndir eru í töflunni um 120 talsins á árinu 2020. Óformleg samskipti við ofangreinda aðila sem og aðra voru umtalsverð. Þá voru óformlegir fundir sem ekki eru með í þessari tölu voru enn fremur allnokkrir. Minnt er á að taflan er ekki tæmandi.

Tafla 23.3. Dæmi um samráðsfundi sem menntamálaráðuneytið hélt á árinu 2021.**Dæmi um samráðsfundi sem ráðuneytið hélt á árinu 2021**

Samráðsfundir með skólameisturum framhaldskóla

Samráðsfundir með rektorum háskóla

Samráðsfundir með Sambandi íslenskra framhaldskólanema

Samráðsfundir með Landssamtökum íslenskra stúdenta

Samráðsfundir með lykilaðilum í menningarmálum

Samráð um skipulagt íþróttá- og æskulýðsstarf. Þátttakendur: Íþróttá- og Ólympíusamband Íslands, Ungmennafélag Íslands, Skáksamband Íslands, Samfés, KFUM og KFUK, Bandalag íslenskra skáta og Landssamband ungmennafélaga

Samráðsfundir vegna íþróttamála. Þátttakendur: Íþróttasamband Íslands og forsvarsmenn íþróttafélaga.

Samráðsfundir með aðilum skólasamfélagsins á leik- og grunnskólastigi

Samráðsfundir með Kennarasambandi Íslands

Samráðsfundur með sóttvarnalækni og skólasamfélaginu vegna leikskóla

Samtals voru skipulagðir fundir með þeim aðilum sem nefndir eru í töflunni yfir 40 talsins. Óformleg samskipti við ofangreinda aðila sem og aðra voru umtalsverð. Þá voru óformlegir fundir sem ekki eru taldir með í töflunni allnokkrir. Minnt er á að taflan er ekki tæmandi.

Tafla 23.4. Dæmi um samráðsfundi sem menntamálaráðuneytið hélt á árinu 2022.

Dæmi um samráðsfundi sem ráðuneytið hefur haldið á árinu 2022

Samráðsfundir með hagsmunaaðilum um skóla- og frístundastarf. Þátttakendur: Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands, Félag leikskólakennara, Félag stjórnenda í leikskólum, Félag grunnskólakennara, Félag kennara og stjórnenda í tónlistarskólum, Skólastjórafélag Íslands, Félag framhaldsskólakennara, Skólameistarafélag Íslands, Heimili og skóli, Samband íslenskra framhaldsskólanema, Umboðsmaður barna, Menntamálastofnun, Grunnur - félag stjórnenda á skrifstofum fræðslumála í sveitarfélögum og fræðslustjórar og framkvæmdastjórar sveitarfélaga þar sem ekki eru skólaskrifstofur.

Fundir í vöktunarteymi mennta- og barnamálaráðuneytis um skólastarf og sóttvarnaráðstafanir. Þátttakendur: Samband íslenskra sveitarfélaga, Grunnur - félag stjórnenda á skrifstofum fræðslumála í sveitarfélögum, Kennarasamband Íslands, Skólastjórafélag Íslands og Skólameistarafélag Íslands

Samtals voru skipulagðir fundir með þeim aðilum sem nefndir eru í töflunni um 25 talsins. Minnt er á að taflan er ekki tæmandi.

24. Önnur ráðuneyti og ráðherrar

Til viðbótar við framangreind ráðuneyti og ráðherra gegndu aðrar einingar í Stjórnarráðinu almennt allar mikilvægum hlutverkum á einhverjum tímapunkti í faraldrinum. Allir ráðherrar tóku jafnframt ríkan þátt í samhæfingu Stjórnarráðsins á vettvangi ríkisstjórnar og allir ráðuneytisstjórnar voru virkir þátttakendur í stýrihópum sem störfuðu þvert á ráðuneyti.

Til viðbótar við þau verkefni og málaflokka sem tilgreindir hafa verið hér að framan má sérstaklega tilgreina að á vettvangi ríkisstjórnarinnar og ráðuneytanna var m.a. unnin mikilvæg vinna varðandi (1) stöðu ferðaþjónustunnar sem atvinnugreinar, (2) stöðu matvælavinnslu og -framleiðslu og um öruggt matvælaframboð, (3) fjármál sveitarfélaga og (4) stöðu flugrekenda og þátt þeirra í sóttvarnaráðstofunum sem vörðuðu landamærin. Þessi verkefni voru á hendi ráðherra ferðamála, ráðherra sjávarútvegs- og landbúnaðar, ráðherra sveitarstjórnarmála og ráðherra samgöngumála. Dæmi um málefni sem þessir ráðherrar og ráðuneyti þeirra unnu að má sjá í yfirliti í töflum í köflum 16 og 27.

Þá má nefna að á vegum ráðuneyta var einnig sinnt (5) málefnum Norðurlandasamvinnu og Norðurlandaráðs. Með það verkefni fór fyrst og fremst samstarfsráðherra Norðurlanda, fyrir hönd forsætisráðherra.

25. Sveitarstjórnarstigið

25.1. Inngangur

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er sveitarfélögum skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Sveitarstjórnarlögin lýsa almennum reglum og ramma um starfshætti og stjórnarfar sveitarfélaganna. Afmörkuðum verkefnum þeirra, þ.e. málefnum og viðfangsefnum sem sveitarfélögin sinna, er hins vegar lýst í sérlögum og þau eru fjölmörg.

Sveitarfélög sinna *félagslegri þjónustu og velferð*, sbr. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, lög um málefni aldraðra nr. 125/1999, lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og barnaverndarlög nr. 80/2002. Sveitarfélög sinna *fræðslu- og menntamálum*, sbr. lög um leikskóla nr. 90/2008, lögum um grunnskóla nr. 91/2008 og lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla nr. 75/1985. Sveitarfélög sinna eða geta sinnt verkefnum á sviði *menningar* af ýmsum toga. Hér má sem dæmi nefna lög um félagsheimili nr. 107/1970 og bókasafnalög nr. 150/2012. Sveitarfélög koma einnig að rekstri safna og leiklistar eða veita styrki til leikfélaga, þótt sú starfsemi sé ekki lögbundin. Sveitarfélög gegna mikilvægu hlutverki í tengslum við *tómstundir og íþróttir*, ekki síst hjá ungmennum og börnum. Hlutverk sveitarfélaga á þessu sviði er ekki ítarlega útfært í lögum, en bæði æskulýðslög nr. 70/2007 og íþróttalög nr. 64/1998 gera ráð fyrir því að sveitarfélög sinni verkefnum af þessum toga. Sveitarfélög sinna brunavörnum, þ.e. slökkviliðsstarfi og eldvarnaeftirliti, sbr. lög nr. 75/2000, og almannavörnum, sbr. lög nr. 82/2008. Sveitarfélög reka ýmiss konar þjónustu sem tengist búsetu og fasteignum, ekki síst í þéttbýli. Um verkefni af þessum toga má nefna lög um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 32/2004, orkulög nr. 58/1967 (en þar eru ákvæði um hitaveitur), raforkulög nr. 65/2003 og lög um uppbyggingu og rekstur fráveitna nr. 9/2009. Í tengslum við veitustarfsemi og sambærilega þjónustu við fasteignareigendur má einnig nefna lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003, en samkvæmt þeim skulu sveitarfélög skipuleggja sorphirðu. Sveitarfélög reka í vissum tilvikum almenningssamgöngur, sbr. lög um farþegaflutninga og farmflutninga á landi nr. 28/2017. Þá eru flestar hafnir landsins sveitarfélagahafnir, sbr. hafnalög nr. 61/2003. Í þessari upptalningu má einnig nefna að sveitarfélög fara með skipulagsvald og veita leyfi til framkvæmda við mannvirki, sbr. ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 og mannvirkjalaga nr. 160/2010. Þá fara sveitarfélögin með svonefnt heilbrigðiseftirlit, sbr. lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Líkt og rakið er í IV. hluta þessarar skýrslu þá fylgdu Covid-19 faraldrinum ekki síst áskoranir fyrir þau stjórnvöld sem sinna mikilvægri og stundum nauðsynlegri þjónustu við borgarana. Hér má nefna velferðarþjónustu sveitarfélaganna og skólakerfið sem að stórum hluta er einnig á hendi sveitarfélaganna.

25.2. Almennt um sveitarstjórnarstigið

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er að finna almenn lagafyrirmæli um starfsemi sveitarfélaganna. Lögin innihalda m.a. ákvæði um innra stjórnkerfi sveitarfélaganna, almennar reglur um

töku ákvarðana á sveitarstjórnarstiginu, reglur um fjármál sveitarfélaga, samvinnu sveitarfélaga, samráð sveitarstjórna við íbúa sveitarfélagsins og eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga.

Í 1. gr. sveitarstjórnarlaga segir að landið skiptist í sveitarfélög sem sjálf ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð. Í 2. mgr. sömu lagagrein er tekið fram að með stjórn sveitarfélaga fari sveitarstjórnir sem kjörnar eru lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra. Í þessum ákvæðum birtist áréttning á sjálfstæði sveitarfélaganna gagnvart ráðherra innan stjórnsýslukerfisins, sbr. einnig 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, en einnig að sveitarstjórn ber ábyrgð á stjórnsýslu hvers sveitarfélags í heild sinni. Sveitarfélagið, sem stjórnvald, er því einn og sjálfstæður lögaðili sem lýtur yfirstjórn sveitarstjórnar. Hvert sveitarfélag telst með öðrum orðum eitt stjórnvald og til þess stjórnvalds teljast almennt einnig þær stofnanir sem starfa á vegum sveitarfélaganna. Grunnskólar sveitarfélaganna eru því t.d. ekki sérstök stjórnvöld heldur teljast þeir hluti af því sveitarfélagi sem rekur þá.

Sveitarstjórnir eru stjórnsýslunefndir sem kjörnar eru á fjögurra ára fresti. Sveitarstjórnin fer með æðstu stjórn sveitarfélagsins. Dagleg stjórnsýsla sveitarfélags er þó almennt of viðamikili verkefni fyrir sveitarstjórnina eina. Til stuðnings við sveitarstjórnir hefur því þróast tvíþætt kerfi sem vinnur að undirbúningi mála, töku ákvarðana og framkvæmd verkefna og heyrir undir sveitarstjórnina. Annars vegar er pólitískt nefndakerfi og hins vegar það sem í daglegu tali er nefnt embættismannakerfi eða starfslið.

Eins og fram kom í kafla 15.1 voru sveitarfélögin 72 við upphaf kjörtímabils sveitarstjórna á Íslandi 2018-2022.

Í október 2020 tók gildi sameining sveitarfélaganna Borgarfjarðarhreppur, Djúpavogshreppur, Fljótshálsa og Seyðisfjarðarkaupstaður (Múlaþing), sbr. auglýsingu 658/2020. Með þessum sameiningum var fjöldi sveitarfélaganna kominn í 69 og hélst þannig yfir það tímabil sem greining nefndarinnar tekur til. Taka má fram að á meðan á faraldrinum stóð fór víða um land fram undirbúningsvinna að sameiningu sveitarfélaga og kosningar um nokkrar sameiningar fóru fram á árinu 2022. Sveitarfélögin eru við útgáfu þessarar skýrslu 64 talsins.

Að því leyti sem innra stjórnkerfi sveitarfélaganna er ekki lögbundið, í sveitarstjórnarlögum eða sérlögum um einstök verkefni sveitarfélaganna, þá setur sveitarstjórnin sjálf fyrirmæli um innra stjórnkerfi. Þau fyrirmæli skulu sett með sérstakri samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, sbr. 9. gr. sveitarstjórnarlaga, sem skal birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Sveitarstjórnarlögin og sérlög um einstök verkefni sveitarfélaganna veita sveitarstjórnnum almennt nokkuð rúm svigrúm um það hvernig innra stjórnkerfi þeirra skal uppbyggt. Viss mikilvæg takmörk eru þó á því svigrúmi, s.s. um kjör nefnda og innra skipulag vissra stofnana. Til dæmis gera lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 ráð fyrir að kosin skuli félagsmálanefnd, lög um almannavarnir nr. 82/2008 gera ráð fyrir kjöri almannavarnanefnda og grunnskólalög að yfir grunnskólum sé skólastjóri.

Í sveitarstjórnarlögum er mælt fyrir um að sveitarstjórn skuli ráða framkvæmdastjóra, sem er æðsti yfirmaður starfsliðsins. Framkvæmdastjóra má ráða á pólitískum forsendum, enda er litið

á starf hans sem pólitískt trúnaðarstarf gagnvart sveitarstjórn. Framkvæmdastjóri sveitarfélags er ýmist nefndur sveitarstjóri, bæjarstjóri eða borgarstjóri eftir því hvaða sveitarfélag er um að ræða. Aðrir starfsmenn sveitarfélaga eru hins vegar ráðnir á faglegum forsendum líkt og almennt á við um starfsmenn opinberra stjórnvalda. Þá má nefna að sérlög mæla oft nánar fyrir um tiltekna þætti í stofnanakerfi sveitarfélags, t.d. mæla grunnskólalög nr. 91/2008 nokkuð ítarlega fyrir um starfsemi grunnskóla, þ.m.t. um hlutverk grunnskólastjóra.

Innra skipulag og starfsemi stofnana sveitarfélaga lýtur á margan hátt sömu grundvallarreglum um innra stjórnkerfi og á við hjá hefðbundnum undirstofnunum ráðuneyta. Innan þeirra gildir því almennt ákveðin stigskipting og forstöðumenn þeirra fara oft og tíðum með sambærileg völd og forstöðumenn ríkisstofnana um starfsemi og starfsmannahald stofnunarinnar. Sá munur er hins vegar á, sem fyrr segir, að stofnanir sveitarfélaga teljast almennt ekki sérstök stjórnvöld, heldur hluti af stjórnsýslu sveitarfélagsins. Forstöðumenn stofnana sveitarfélaga lúta því almennt einnig nokkuð beinni yfirstjórn annarra embættismanna í stjórnkerfi sveitarfélaganna, t.d. tiltekinna sviðsstjóra eða framkvæmdastjórans.

Þessi atriði eru rakin hér þar sem hafa ber í huga að lögbundið og reglubundið stjórnkerfi sveitarfélaganna, líkt og almennt á við um stjórnkerfi opinberra stjórnvalda, stendur almennt þrátt fyrir áföll eða að lýst sé yfir almannavarnastigi. Þeir aðilar sem eru valdbærir um stjórnun sveitarfélaganna í daglegri stjórnsýslu eru það almennt einnig á neyðarstund, þótt bregðast þurfi við áfalli.

25.3. Hlutverk sveitarfélaga samkvæmt lögum um almannavarnir

Sveitarfélög hafa það hlutverk samkvæmt lögum um almannavarnir nr. 82/2008 að undirbúa viðbrögð við áföllum, sbr. umfjöllun um skyldu til að gera viðbragðsáætlun í kafla 9.7. og almenna umfjöllun um hlutverk almannavarnanefndar í kafla 15.2.

Þegar kemur að almannavarnaviðbragði, þ.e. þegar almannavarnaástandi hefur verið lýst af ríkislögreglustjóra, gera lög um almannavarnir ekki ráð fyrir sérstöku hlutverki sveitarfélaga umfram aðrar stofnanir eða stjórnvöld. Á stöðu þeirra og hlutverk getur engu að síður reynt með ýmsum hætti, eftir því áfalli sem um er að ræða og eftir því viðbragði sem þarf að virkja hverju sinni.

Í fyrsta lagi kann hið skipulega almannavarnaviðbragð og stýring þess að tengjast einstökum fulltrúum sveitarfélaganna, s.s. þegar lögreglustjóri velur að kalla fulltrúa úr almannavarnnefnd, eða starfsmenn sem fara með forstöðu mikilvægra stofnana sveitarfélaga eða búa að mikilvægri sérþekkingu, inn í aðgerðastjórn.

Í öðru lagi getur verið að eðli viðkomandi áfalls eða viðburðar sé þannig að tilteknar stofnanir sveitarfélags þurfi að bregðast sérstaklega við um aðgerðir, m.a. til að tryggja órofinn rekstur og þjónustu, eins og nánar er t.d. rakið í IV. hluta skýrslunnar.

Í þriðja lagi getur verið að almannavarnanefndir séu að vissu marki þátttakendur í viðbrögðum, að því leyti sem þarf að skipuleggja ný viðbrögð, útfæra nýjar áætlanir og sambærilegt. Það er á hinn bóginn ekki hlutverk almannavarnanefnda að lögum að sinna viðbragði á neyðarstund, sbr. umfjöllun í kafla 15.3.

Í Covid-19 faraldrinum reyndi á sveitarfélögin og starfsmenn þeirra á alla framangreinda þrjá vegu. Í fyrsta lagi voru aðgerðastjórnir virkjaðar í öllum lögregluumdæmum. Í flestar aðgerðastjórnir voru kallaðir inn, á einhverjum tímapunkti í faraldrinum, fulltrúar úr viðeigandi almannavarnanefndum og lykilstarfsmenn og/eða sérfræðingar hjá tilteknum stofnunum eða fyrirtækjum sveitarfélaganna, s.s. frá slökkviliði, höfnum, veitufyrirtækjum, lykilstarfsmenn í velferðarþjónustu eða sambærilegir aðilar. Í öðru lagi var eðli Covid-19 faraldursins þannig að hann hafði sérstök áhrif á þjónustu sveitarfélaganna við borgarana, og er hér fyrst og fremst átt við félagslega þjónustu annars vegar og skólalald hins vegar, eins og ítarlega er fjallað um í IV. hluta skýrslunnar. Í þriðja lagi héldu flestar almannavarnanefndir fundi í faraldrinum, í flestum tilvikum til að greina fyrirbyggjandi hættur af völdum Covid-19 og leggja mat á þörf við auknum viðbúnaði, viðbrögðum eða uppfærslu á áætlunum, sbr. t.d. umfjöllun að framan í kafla 15.5.

Í landsáætlun heimsfaraldurs (2020) er fjallað um sveitarfélögin á nokkrum stöðum. Í fyrsta lagi er fjallað um sveitarfélög í kafla 8.35. Sá kafla ber yfirskriftina „Mennta- og menningarmálaráðuneytið – skólalald“ og þar kemur fram að gert er ráð fyrir að ráðuneytið hafi samband við aðila í skólakerfinu og virki viðbrögð þeirra og undirbúning. Jafnframt að skólum eigi að halda opnum eins lengi og unnt er. Í öðru lagi er fjallað um sveitarfélögin í kafla 8.46. Sá kafla ber yfirskriftina „Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga“. Gátlistinn sem birtist í kaflanum lýtur þó efnislega fyrst og fremst að því að hver stofnun fyrir sig hugi að órofum rekstri. Í þriðja lagi er fjallað um sveitarfélög í kafla 8.49. sem ber yfirskriftina „Sveitarfélög“. Þar er ekki fjallað um einstök verkefni sveitarfélaganna heldur áréttað í gátlista að sveitarfélög fylgi leiðbeiningum sóttvarnalæknis og almannavarnadeildar, að þau miðli upplýsingum og yfirfari viðeigandi áætlanir, gátlista og tengiliðalista.

Líkt og bent var á í kafla 11.6 vekur athygli að í kafla 8 í viðbragðsáætluninni sé ekki vikið að tilteknum mikilvægum verkefnum sveitarfélaga á sviði félagsþjónustu. Vísast enn fremur nánar í IV. hluta skýrslunnar.

25.4. Landsáætlunin og Samband íslenskra sveitarfélaga

Samkvæmt 98. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er Samband íslenskra sveitarfélaga sameiginlegur málsvari sveitarfélaga í landinu. Ákvæði 1. mgr. 98. gr. hljóðar svo:



„Samband íslenskra sveitarfélaga er sameiginlegur málsvari sveitarfélaga í landinu. Öllum sveitarfélögum er frjálst að eiga aðild að Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Sambandið fer með sameiginleg hagsmunamál sveitarfélaganna eftir því sem þau ákveða og fyrir er mælt í lögum. Sambandið telst ekki vera stjórnvald.“

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur þar með lögbundna stöðu. Í 10. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 kemur einnig fram að hluta af bundnum fjárframlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga skuli greiða til Sambandsins. Á þessum grundvelli hefur Sambandið tiltekin lögbundin hlutverk, um skipun í nefndir, samráðshópa, almennt samráð og sambærilegan undirbúning og samskipti við stjórnvöld ríkisins þegar kemur að stefnumótandi ákvörðunum af hálfu ríkisins um verkefni sveitarfélaganna, fjármál þeirra og almennan lagagrundvöll eða tengda hagsmuni, s.s. um byggðamál.

Hlutverk Sambandsins er ekki að annast framkvæmd lögbundinna verkefna sveitarfélaganna fyrir þeirra hönd. Sveitarfélögin hafa ekki lagaheimildir til að framselja valdheimildir sínar eða verkefni til Sambandsins, að því undanskildu að þau geta falið því að vera í fyrirsvari fyrir þeirra hönd við gerð kjarasamninga. Þá hefur Sambandinu almennt ekki heldur verið falið með lögum að sinna verkefnum með sama hætti og sveitarfélögum eða öðrum stjórnvöldum. Hlutverk Sambandsins er að vera sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna. Af eðli máls leiðir að á það reynir helst í samskiptum við ríkið um stefnumörkun og fjármál. Sambandið aflar þannig upplýsinga um hagsmuni sveitarfélaganna, er farvegur fyrir pólitísk skoðanaskipti innan sveitarstjórnarstigsins og gætir þess síðan að hagsmunir og pólitísk afstaða sveitarfélaganna hafi áhrif, eftir því sem fært er, þegar ríkið settur reglugerðir, lög eða sambærilegt. Í samræmi við þetta, og hið stefnumarkandi og pólitíska (lýðræðislega) eðli starfsins, er tekið fram í niðurlagi 1. mgr. 98. gr. sveitarstjórnarlaga að Sambandið sé ekki stjórnvald.

Samkvæmt landsáætlun vegna heimsfaraldurs hefur Samband íslenskra sveitarfélaga eftirfarandi hlutverk:

ÓVISSUSTIG

Miðla upplýsingum til sveitarstjórna um áætlanagerð vegna skólahlalds, sorphirðu og fleiri áætlana í faraldri.

Miðla upplýsingum til Hafnasambands Íslands og þaðan áfram til hafnarstjóra um heimsfaraldur. Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga í samráðshópi áfallahjálpar sinnir upplýsingaskyldu til framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga.

HÆTTUSTIG

Miðla upplýsingum til sveitarstjórna um viðbrögð við heimsfaraldri.

Fylgjast með upplýsingagjöf og miðla upplýsingum til Hafnasambands Íslands og þaðan áfram til hafnarstjóra um heimsfaraldur.

Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga, í samráðshópi áfallahjálpar, sinnir upplýsingaskyldu til framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga.

NEYÐARSTIG

Miðla upplýsingum til sveitarstjórna um viðbrögð við heimsfaraldri.

Fylgjast með upplýsingagjöf og miðla upplýsingum til Hafnasambands Íslands og þaðan áfram til hafnarstjóra um heimsfaraldur.

Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga, í samráðshópi áfallahjálpar, sinnir upplýsingaskyldu til framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Þegar til kom gegndi Samband íslenskra sveitarfélaga mun veigameira hlutverki í heimsfaraldrinum en landsáætlunin hafði gert ráð fyrir. Fyrirsvarsmenn Sambandsins tóku virkan þátt í umræðu við stjórnvöld ríkisins um fjármál sveitarfélaga og starfsmenn Sambandsins tóku þátt í samhæfingu og miðlun upplýsinga vegna skólamála annars vegar og velferðarmála hins vegar. Þeir fulltrúar Sambandsins sem komu að miðlun upplýsinga um þessa tvo málaflokka gerðu það bæði í samráði og samvinnu við menntamálaráðuneytið og samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna. Sambandið miðlaði upplýsingum til sveitarfélaganna með tölvupóstum en einnig í gegnum sérstaka vefsíðu með upplýsingum vegna Covid-19.¹⁷⁵

25.5. Tengsl sveitarfélaganna við aðgerðastjórnir í héraði

Hér að framan hefur verið lýst með almennum hætti bæði hlutverkum og verkefnum almannavarnanefnda og aðgerðastjórna í héraði. Almannavarnanefndir eru kjörnar af sveitarstjórnnum og sinna viðbúnaði og áætlanagerð. Aðgerðastjórnir eru valdar af lögreglustjóra eftir þörfum hverju sinni og sjá um samhæfingu hins eiginlega almannavarnaviðbragðs í héraði.

Eins og lýst hefur verið að framan er ekki óalgengt að tilteknir starfsmenn sveitarfélaganna, s.s. þeir sem stýra höfnum, veitufyrirtækjum eða slökkviliði, komi að aðgerðastjórn í héraði með lögreglustjóra. Þá geta aðgerðastjórnir eftir atvikum haft samband við tilteknar stofnanir í sveitarfélögum, bent þeim á aðgerðir sem þörf er á að ráðast í eða óskað aðstoðar eða þátttöku í nauðsynlegu viðbragði eftir því sem við á. Sveitarfélögin sem slík, sem sérstök stjórnvöld, eru hins vegar ekki með skilgreint hlutverk í almannavarnaviðbragðinu sjálfu.

Í viðtölum við lögreglustjóra kom í öllum tilvikum fram að þeir hefðu haft samráð eða samstarf við bæjar- og sveitarfélög. Almennt skipulögðu lögreglustjórnir það samráð þannig að þeir voru í beinu samráði, stundum með formlegum fundum en einnig óformlega, við bæjar- og sveitarstjóra. Þeir höfðu síðan það hlutverk að miðla viðeigandi upplýsingum til stofnana í sveitarfélaginu, ekki síst til skólanna og félagsþjónustunnar. Vísast í lýsingu í kafla 14 hér að framan á aðgerðastjórnnum í héraði.

25.6. Samhæfing á viðbrögðum sveitarfélaganna úr mörgum áttum

Í Covid-19 faraldrinum bárust sveitarfélögunum upplýsingar um rekstur, viðbrögð og aðgerðir úr ýmsum áttum.

Í fyrsta lagi reyndi á stjórnarfarslega yfirstjórn og ábyrgð ráðuneyta á tilteknum málaflokkum sem sveitarfélögin fara með daglega framkvæmd á. Menntamálaráðuneytið stofnaði til samráðs við sveitarfélögin, leitaðist við að taka þátt í undirbúningi reglugerða um samkomutakmarkanir í skólum og taka þátt í að gefa út leiðbeiningar og ábendingar um túlkun reglna.

¹⁷⁵ Samband.is: „[Upplýsingasíða vegna COVID-19.](#)“

Félagsmálaráðuneytið stofnaði einnig, í samstarfi við ráðuneyti sveitarstjórnarmála, til samráðs við sveitarfélögin með stofnun sérstaks viðbragðsteymis og síðar uppbyggingarteymis. Í gegnum þessi teymi var m.a. safnað upplýsingum, gerðar stöðuskýrslur og tillögur um aðgerðir voru lagðar fyrir ráðuneytið og ríkisstjórn.¹⁷⁶ Bæði þessi ráðuneyti áttu enn fremur í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og lykilstarfsmenn úr sveitarfélögunum við framkvæmd þessara verkefna, þar á meðal um tillögugerð um mótun reglna og leiðbeininga.

Í öðru lagi leituðust stýrihópur samkvæmt landsáætlun heimsfaraldurs, sóttvarnalæknir og samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna við að tryggja miðlun upplýsinga og samráð eftir því sem við átti. Meðal annars gaf almannavarnadeild ríkislögreglustjóra út umtalsvert magn af leiðbeiningum um skólahald, eftir atvikum í samvinnu við sóttvarnalækni. Í því sambandi reyndi t.d. á samstarf þessara aðila við skólastofnanir sveitarfélaganna um svonefnda smitrakningu.

Um síðastgreint má m.a. vísa í leiðbeiningar um smitrakningu í skólum frá ríkislögreglustjóra, 1. desember 2020. (Í leiðbeiningunum merkir skammstöfunin SRT „smitrakningarteymi almanna-varna“ og stjórnandi er viðkomandi skólastjóri.) Í leiðbeiningunum segir m.a.:



„Stjórnandi aðstoðar SRT við að rekja ferðir og samskipti þess smitaða inni á staðnum. Hann ber einnig ábyrgð á allri upplýsingagjöf til SRT og miðlun upplýsinga frá SRT til þeirra sem vinna að smitrakningu með honum. Fylla þarf út excelskjal í samráði við þann smitaða með upplýsingum um einstaklinga sem hafa verið í tengslum við hann og eru þar af leiðandi mögulega smitaðir. Stjórnandi skal vera í sambandi við þá einstaklinga sem mögulega eru smitaðir til að geta staðfest atburðarásina og rekja ferðir enn frekar.

Stjórnandi ber einnig ábyrgð á að upplýsa foreldra/forráðamenn um stöðu mála og næstu skref. Hér aftur í þessum leiðbeiningum er að finna sniðmát, á íslensku, ensku og pólsku fyrir mismunandi skilaboð til þeirra.“

Í þriðja lagi fengu sveitarfélögin umtalsvert magn af upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Sambandið var að nokkru marki þátttakandi í beinni stefnumörkun og sinnti þar hlutverki sem málsvari sveitarfélaganna. Þar má t.d. nefna aðkomu Sambandsins að því að sett voru bráðabirgðaákvæði í sveitarstjórnarlög um fjarfundi og aðrar undanþágur sem nauðsynlegar voru vegna takmarkana á samkomum og að því að sett voru bráðabirgðaákvæði í lög um almannavarnir um borgaralega skyldu opinberra starfsmanna að gegna störfum í þágu almanna-varna á hættustundu og heimildir opinberra aðila til að fela starfsmönnum tímabundið breyttar starfsskyldur og flytja þá í forgangsstörf. Þá var Sambandið þátttakandi í umfjöllun af hálfu stjórnvalda ríkisins um einhverjar af þeim efnahagslegu ráðstöfunum sem gripið var til. Og enn fremur tóku starfsmenn Sambandsins þátt í undirbúningi og samhæfingu varðandi skólamál og velferðarmál.

Í fjórða lagi tengdust sveitarfélögin aðgerðastjórnnum af hálfu lögreglustjóra. Mörg verkefni sveitarfélaganna og/eða staða tiltekinna stofnana var tekin til umfjöllunar í aðgerðastjórnnum, vegna mikilvægis þeirra. Þá voru lögreglustjórar og aðgerðastjórnir almennt í því virka hlutverki að miðla upplýsingum til sveitarfélaganna frá sóttvarnalækni, samhæfingarstöð og einstökum

¹⁷⁶ Sjá nánar um félagslegt viðbragð í V. hluta skýrslunnar.

ráðuneytum, í að veita sveitarfélögunum leiðbeiningar og aðstoð við útfærslu á tilteknum verkefnum, s.s. um íþróttastarf og skipulag á aðgengi að opinberum stofnunum, og við það að stuðla að samstarfi og samhæfingu milli sveitarfélaga eftir því sem við átti.

Framangreint felur í sér einfaldaða lýsingu á samhæfingu aðgerða í sveitarfélögunum. Engu að síður er mikilvægt að benda á að það getur verið til þess fallið að auka á óöryggi og óskýrleika ef miðlun upplýsinga og stýring aðgerða og samhæfingar kemur úr of mörgum áttum. Í almannavarnaviðbragði þurfa stjórnstigin almennt heldur að vera færri en fleiri. Samhæfingin gagnvart sveitarfélögunum er í þessu ljósi of flókin.

Samhæfing um verkefni sveitarfélaganna í almannavarnaviðbragði er ekki aðeins flókin að því leyti að hún sé á hendi fleiri aðila, heldur er einnig vert að benda á að það var misjafnt hvernig sá sem stýrði samhæfingunni hverju sinni nálgadist sveitarfélögin. Í vissum tilvikum miðast samhæfingin að því að tryggja framgang einstakra verkefna sveitarfélaganna og laut fyrst og fremst að því að nálgast viðkomandi stofnanir, svið eða starfsmenn, en ekki sveitarfélagið sem heild. Það er á margan hátt eðlilegt og í samræmi við það hvernig málaflökkum er skipt á milli ráðuneyta og stofnana ríkisins, það er almennt í samræmi við stofnana- og sviðaskiptingu sveitarfélaganna sjálfra og þá er það einnig í samræmi við þá hugsun almannavarnakerfisins að grípa til viðbragða og samhæfingar um þau atriði sem þarf vegna nauðsynlegra viðbragða. Inn í almannavarnaviðbragð þarf því almennt ekki að draga stjórnkerfi hvers sveitarfélags í heild sinni. Samhæfing af hálfu ráðuneytanna, sem einblína á sína málaflökka, var almennt með þessum hætti, og enn fremur sú samhæfing og upplýsingamiðlun sem fór í gegnum Samband íslenskra sveitarfélaga. Í öðrum tilvikum virðist hugsun samhæfingaraðila hafa verið sú að nálgast viðkomandi sveitarfélag sem eitt stjórnvald og fela því sem mest að stýra sjálf innri verkefnum og skipulagi. Þetta virðist iðulega hafa verið nálgun aðgerðastjórna, sem störfuðu undir lögreglustjórum, en lögreglustjórar báru flestir um að hafa átt gott samstarf við bæjar- og sveitarstjóra, miðlað upplýsingum til þeirra og þeir svo tryggt starfsemi og upplýsingamiðlun til sinna starfsmanna og stofnana.

Flókið stjórnkerfi um samhæfingu aðgerða gagnvart sveitarfélögunum kann í einhverjum tilvikum að hafa gert störf í sveitarfélögunum óþarflega þung og líklega leitt til of mikilla upplýsinga sem starfsmenn sveitarfélaganna náðu ekki að vinna úr. Á hinn bóginn verður ekki séð að hið flókna skipulag hafi, í þessu tiltekna áfalli, heilt yfir komið verulega að sök um skilvirkni viðbragðsins í Covid-19 faraldrinum. Ekki verður fullyrt með öllu um ástæður þess en hér skal þó bent á tvennt sem getur hafa skipt umtalsverðu máli. Annars vegar var samstaða aðila um aðgerðir almennt mikil. Ágreiningur eða árekstrar voru að því leyti, í heild, fátíðir innan kerfisins. Hins vegar sinni stýrihópur samkvæmt landsáætlun um heimsfaraldur, og þá aðallega þríeykið svonefnda, mjög umfangsmikilli upplýsingamiðlun. Þó svo að sveitarfélögin hafi fengið upplýsingar úr mörgum áttum kom það mögulega ekki að sök því að upplýsingum var almennt strax frá upphafi miðlað mjög markvisst til allra sem unnu að viðbrögðum við Covid-19 þar sem ramminn og grunnurinn voru sóttvarnaráðstafanir og upplýsingar frá sóttvarnalækni. Þótt upplýsingar bærust sveitarfélögunum úr ýmsum áttum, og eftir atvikum þá í ýmsu formi, verður ekki séð að það hafi almennt verið neitt verulegt efnislegt ósamræmi á milli upplýsinga sem bárust úr menntamálaráðuneyti, frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, samhæfingarstöð og aðgerðastjórn um skólamál, svo dæmi séu tekin.

25.7. Samhæfing á milli sveitarfélaga um almannavarnaviðbrögð

Sveitarfélög stýra sjálf eigin málefnum, innan ramma laga. Þrátt fyrir það má ráða af athöfnum sveitarfélaganna sjálfra að þau telja í vissum tilvikum að það sé rík þörf á samstarfi þeirra á milli um almannavarnaviðbrögð. Í fyrsta lagi má benda á hversu algengt það er að sveitarfélögin hafi samvinnu um skipun almannavarnanefnda. Almennavarnanefndir sinna að vísu ekki viðbragði í almannavarnaástandi heldur viðbúnaði og gerð viðbragðsáætlana en þetta samstarf bendir engu að síður til þess að sveitarfélögin sjái gagn í samstarfi á þessu sviði. Í öðru lagi voru sveitarstjórnar og svo einstakir lykilstarfsmenn sveitarfélaga almennt virkir þátttakendur í viðbragðsaðgerðum í Covid-19, bæði í gegnum samstarfs- og samráðshópa, með þátttöku í aðgerðastjórnnum í vissum tilvikum og með ríkri þátttöku í upplýsingafundum sem skipulagðir voru, m.a. í vissum lögregluumdæmum. Í þriðja lagi verður hér einnig að horfa sérstaklega til þess samráðs og skipulags sem viðhaft var á höfuðborgarsvæðinu um samstarf sveitarfélaganna þar í gegnum svonefnt framkvæmdaráð almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins, en að því var einnig vikið hér að framan í köflum 14.2.1. og 15.5.1.

Framkvæmdaráðið, sem er undirnefnd almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins, sinnti í faraldrinum verkefnum sem í öðrum umdæmum voru í ríkara mæli á hendi aðgerðastjórnar lögreglustjórans eða vettvangsstjórna sem viðkomandi lögreglustjóri skipaði. Á höfuðborgarsvæðinu gripu sveitarfélögin sjálf oftast boltann og unnu að samhæfingu aðgerða innan umdæmisins. Ekki verður fullyrt að framkvæmdaráðið hafi tekið ákvarðanir um almannavarna-aðgerðir í umdæminu umfram valdheimildir, heldur tók það mál til umræðu. Sú umræða gat síðan haft áhrif á ákvarðanatöku heima í sveitarfélögunum. Að þessu leyti liggja ekki fyrir vísbendingar um að framkvæmdaráðið hafi tekið ákvarðanir eða starfað í beinu ósamræmi við lög. Á hinn bóginn samræmist hlutverk framkvæmdaráðsins, eins og það var útfært í Covid-19, ekki vel því skipulagi og verkaskiptingu sem lög um almannavarnir gera um valdmörk almanna-varnanefnda og aðgerðastjórna í héraði. Slíkt er til þess fallið að valda vafa um hlutverk einstakra aðila, sem ekki er heppilegt að geti reynt á í almannavarnaástandi. Það væri því rétt að huga að því að gefa þessu kerfi skýrari ramma í löggjöf ef það á að vinna eftir því áfram.

25.8. Innra stjórnkerfi sveitarfélaganna og almannavarnaviðbrögð

Eins og áður var rakið, í kafla 15.5.1. um almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins, var á dagskrá almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins í starfsáætlun 2019-2022 að vinna viðbragðsáætlanir fyrir einstök sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Af lauslegri könnun á fyrirliggjandi gögnum, sem og fundargerðum sem birtar eru á heimasíðum sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu, má ráða að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa öll hafa innleitt það skipulag, hvert fyrir sig, að skipa sérstaka neyðarstjórn innan sveitarfélagsins sem hefur það hlutverk þegar neyðarástand skapast að forgangsraða lögbundinni þjónustu og samfélagslega mikilvægri starfsemi og verja grunnstoðir í þjónustu sveitarfélagsins.

Neyðarstjórnir virðast almennt virkjaðar á neyðarstigi almannavarna, en að öðru leyti helst stjórn-skipulag sveitarfélaganna óbreytt og hver aðili innan stjórnkerfis sveitarfélaganna ber áfram ábyrgð á sínum verkefnum í samræmi við sviðsábyrgðarreglu. Margar af stofnunum sveitarfélaganna hafa enn fremur sérstakar viðbragðsáætlanir um órofinn rekstur eða settu slíkar áætlanir upp vegna Covid-19 faraldursins. Vísast hér einnig til umfjöllunar í IV. hluta skýrslunnar.

Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu birta ekki viðbragðsáætlanir um neyðarstjórn með upplýsingum um innra stjórnkerfi á heimasíðum sínum og þær er heldur ekki að finna á heimasíðu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra. Ekki verður heldur fullyrt að þessar viðbragðsáætlanir hafi almennt verið lagðar fram til samþykktar í viðkomandi sveitarstjórnnum.¹⁷⁷

Í fundargerð borgarráðs Reykjavíkur, 6. febrúar 2020, kemur fram að lögð séu fyrir ráðið til kynningar: Bréf borgarstjóra til borgarráðs, dags. 4. febrúar 2020, með drögum að erindisbréfi neyðarstjórnar Reykjavíkurborgar, og viðbragðsáætlun um neyðarstjórn Reykjavíkurborgar, útg. af almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, dags. 5. febrúar 2020.¹⁷⁸ Í bréfi borgarstjóra, sem fylgdi síðarnefnda skjalinu, kemur sérstaklega fram að áætlunin sé lögð fram til kynningar. Viðbragðsáætlunin 5. febrúar 2020 virðist hvorki hafa verið lögð fram til atkvæðagreiðslu né annarrar staðfestingar, hvorki í borgarráði né borgarstjórn. Unnið var eftir áætluninni í faraldrinum, sbr. m.a. fundargerð borgarráðs Reykjavíkurborgar, dags. 2. mars 2020.

Sameiginlegt með neyðarstjórnnum sveitarfélaganna virðist að í þeim sitja framkvæmdastjórnar sveitarfélaganna (þ.e. bæjarstjórnar/borgarstjóri) og helstu sviðstjórnar. Í neyðarstjórnunum sitja ekki kjörnir fulltrúar, þótt framkvæmdastjórnar sveitarfélaganna séu að vísu almennt líka kjörnir fulltrúar í viðkomandi sveitarstjórnnum.

Í fleiri sveitarfélögum má einnig sjá merki þess að sett hafi verið upp sérstakt skipulag og teymi eða hópar sem eiga að sinna samhæfingu aðgerða heilt yfir fyrir viðkomandi sveitarfélög. Slíkt fyrirkomulag getur án vafa verið mjög gagnlegt til að tryggja yfirsýn yfir skipulega nýtingu innviða, mannafla og til að tryggja rétta meðferð fjármuna og til að hægt sé að leita með skipulegum og skilvirkum hætti eftir viðeigandi fjárheimildum byggðaráðs og sveitarstjórnarinnar.

Almennt má segja að það sé einmitt mikilvægt fyrir sveitarfélögin að huga vel að þessum þætti í eigin viðbragði, m.a. þannig að tryggt sé að skipulag þeirra í almannavarnaástandi standist lög og það stjórnkerfi sem þau hafa sjálf sett á með samþykkt um eigin stjórn og stjórnsýslu, sbr. 9. gr. sveitarstjórnarlaga, og vikið var að með almennum hætti í kafla 25.2. hér að framan.

¹⁷⁷ Sjá þó hreppsnefnd Kjósarhrepps: „Fundargerð 210. fundar“, 10. mars 2020. Þar er bókað: „Viðbragðsáætlun Kjósarhrepps til að tryggja órofinn rekstur vegna heimsfaraldurs. Niðurstaða: Samþykkt með 4 atkvæðum.“

¹⁷⁸ Gögnin eru birt rafrænt sem fylgiskjöl fundargerðarinnar, sbr. borgarráð Reykjavíkurborgar: „Fundargerð borgarráðs, 5573. fundur“, 6. febrúar 2020.

26. Hjúkrunarheimilin

26.1. Inngangur

Þjónusta við aldraða einstaklinga á Íslandi er útfærð með ýmsum hætti, og á grundvelli fleiri en einna laga. Sveitarfélög sinna þjónustu við aldraða á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og að hluta til á grundvelli laga um málefni aldraðra. Á þessum grunni sinna sveitarfélög m.a. félagslegri heimaþjónustu, dagdvöl og dagþjálfun fyrir aldraða og reka og leigja út þjónustu-íbúðir. Á grundvelli laga er öldruðum einnig veitt heilbrigðisþjónusta, eða þjónusta sem tengd er heilbrigðisþjónustu eða búsetu, s.s. heimahjúkrun, dvalarheimili og hjúkrunarheimili.

Í árslok 2021 voru samkvæmt upplýsingum á vefsíðu heilbrigðisráðuneytisins rekin 2885 hjúkrunarrými og 136 dvalarrými.¹⁷⁹ Dvalarrýmin eru almennt staðsett á stofnunum þar sem hjúkrunarrými eru rekin. Hér verður vísað til þessara stofnana sem hjúkrunarheimila.

Íslensk hjúkrunarheimili veita fjölbætta þjónustu, þau eru rekin af mismunandi aðilum og rekstrarform þeirra er breytilegt. Ekki er þörf á að lýsa stofnanauppbyggingunni sérstaklega, en um það er hægt að vísa til annarra heimilda.¹⁸⁰ Í Covid-19 faraldrinum reyndi sérstaklega á stöðu hjúkrunarheimilanna, og almennt var lítið svo á að sérstaklega mikilvægt væri að forða smitum eða minnka líkur á smitum á slíkum stofnunum, þar sem aldraðir væru viðkvæmari fyrir sýkingum.

26.2. Samhæfing aðgerða vegna hjúkrunarheimila

Í landsáætlun heimsfaraldurs er ekki fjallað sérstaklega um hjúkrunarheimili eða sérstaklega um aðra þjónustu við aldraða. Í kafla 8.9 er þó lýst verkefnum heilbrigðisstofnana í tilefni af farsótt, þar á meðal að slíkar stofnanir skuli skipuleggja sýkingavarnir og einangrun sjúklinga við mismunandi aðstæður.

Umtalsverður hluti hjúkrunarheimila á Íslandi tengist Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu. Aðild að þeim samtökum geta átt fyrirtæki sem starfa við velferðarþjónustu og eru sjálfseignarstofnanir, í eigu félagasamtaka, einkaaðila eða opinberra aðila. Sveitarfélagi er heimilt að sækja um aðild að samtökunum fyrir hönd tiltekinnar rekstrareiningar sveitarfélags, þótt sá rekstur hafi ekki verið aðskilinn frá annarri starfsemi sveitarfélagsins með formlegum hætti.¹⁸¹ Í upphafi Covid-19 faraldursins ráku hjúkrunarheimilin sig á að þau væru ekki beinn þátttakandi eða hluti af viðbragðsáætlun (landsáætlun vegna heimsfaraldurs). Af brýnni þörf höfðu Samtökin því frumkvæði að því að óska fundar með embætti landlæknis. Í kjölfar hans var settur á fót samráðshópur fulltrúa frá hjúkrunarheimilunum sem fundaði með starfsmanni frá sóttvarnalækni. Grunnur þessa samráðshóps var sérstakur faghópur sem áður hafði verið starfandi hjá Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu. Í þessum samráðshópi voru unnar leiðbeiningar og

¹⁷⁹ Stjornarráðid.is: „[Hjúkrunar-, dvalar- og dagvalarrými](#)“, staðan 31. desember 2021.

¹⁸⁰ Heilbrigðisráðuneytið: [Greining á rekstrarkostnaði hjúkrunarheimila - Skýrsla verkefnisstjórnar](#) (2021); Halldór S. Guðmundsson: „[Virðing og reisin. Samþykkt heilbrigðis- og félagsþjónusta fyrir eldra fólk- Drög að stefnu um heilbrigðisþjónustu fyrir aldraða](#)“ (2021).

¹⁸¹ Samtok.is: „[Aðildarfélög](#)“, sótt 31. ágúst 2022.

tilmæli, sem fulltrúi sóttvarnalæknis tók til sín og gaf út vegna sóttvarna á hjúkrunarheimilum. Samvinna milli hjúkrunarheimilanna var jafnframt mikil, og samtökin sáu til þess að hjúkrunarheimili, líka þau sem ekki voru aðilar að samtökunum væru með í þeirri upplýsingamiðlun ef þau óskuðu. (María Fjóra Harðardóttir, viðtal 7. júní 2022.)

Verkefni hjúkrunarheimilanna í Covid-19 faraldrinum voru flókin. Í viðtölum nefndarinnar við forstöðumenn heilbrigðisstofnana og fyrirsvarsmenn hjúkrunarheimila kom ítrekað fram að mikil áhersla hefði verið lögð á að halda smitum utan við hjúkrunarheimilin vegna þeirrar viðkvæmu stöðu sem íbúar þeirra væru í. Þá hafi slíkt einnig verið mjög mikilvægt til að aðstoða aðrar heilbrigðisstofnanir, ekki síst Landspítala, sem hefði verið í erfiðri stöðu að takast á við hópsmit af hjúkrunarheimilum.

Árangur af þessum aðgerðum, og mikilli vinnu og framlagi hjúkrunarheimila og starfsfólks hjúkrunarheimila, var almennt mjög góður að því leyti að smit voru ekki útbreidd á hjúkrunarheimilum á meðan á faraldrinum stóð.¹⁸²

26.3. Samkomutakmarkanir og nálægðarreglur á hjúkrunarheimilum

Í reglugerðum heilbrigðisráðherra um samkomutakmarkanir kom almennt fram að heilbrigðisstofnanir og hjúkrunarheimili væru undanskilin reglunum, en skyldu setja sér eigin reglur. Sem dæmi um slíkt má af handahófi nefna 6. gr. reglugerðar nr. 404/2021.



„Heilbrigðisstofnanir, hjúkrunarheimili og aðrar sambærilegar stofnanir eru almennt undanþegnar ákvæðum reglugerðarinnar en skulu setja sér reglur um starfsemi sína, svo sem um heimsóknir utanaðkomandi að heimilunum og stofnununum, nálægðartakmarkanir, hámarksfjölda í rými og hlífðarbúnað. Heimilt er að líta til þess hvort starfsfólk og/eða heimilisfólk sé bólusett gegn COVID-19.“

Almennt virðist framkvæmd hjúkrunarheimilanna á þessu verkefni hafa verið sú að fulltrúar frá hjúkrunarheimilunum unnu með embætti Landlæknis að gerð leiðbeininga og tilmæla um sóttvarnir. Í leiðbeiningunum kom iðulega fram að hver stofnun þyrfti að haga sínum reglum um sóttvarnir í samkvæmt aðstæðum á hverjum stað. Þar var þó jafnframt að finna tilmæli og leiðbeiningar um framkvæmd á sóttkví og aðrar takmarkanir.¹⁸³

Leiðbeiningarnar voru gefnar út af landlækni og sóttvarnalækni og þegar þær voru gefnar út fóru hjúkrunarheimilin síðan almennt að þeim, og reglur mismunandi hjúkrunarheimila voru því almennt sambærilegar.

Samhengis vegna skal minnt á að fyrstu almennu stjórnvaldsfyrirmælin um samkomutakmarkanir og um takmarkanir á skólustarfi voru gefin út af heilbrigðisráðherra 13. mars 2020, og

¹⁸² Embætti landlæknis, sóttvarnalæknir: [Leiðbeiningar til starfsfólks hjúkrunarheimila og dagdvala vegna COVID-19](#) (2022), bls. 3. Sjá einnig [frettabladid.is](#): „[Heimsóknabannið bjargaði fjölda mannlífa hér á landi](#)“, 5. mars 2022.

¹⁸³ Embætti landlæknis: [Leiðbeiningar til starfsfólks hjúkrunarheimila og dagdvala vegna COVID-19](#) (2021); Embætti landlæknis: [Sýkingar af völdum nýrrar kórónaveiru \(COVID-19\). Leiðbeiningar til starfsmanna hjúkrunarheimila og sérhæfðra dagdvala](#), 20. mars 2020.

tóku þau gildi 16. sama mánaðar. Fyrstu heildstæðu leiðbeiningarnar sem lutu að sóttvarna-takmörkunum á hjúkrunarheimilum með framangreindum hætti voru gefnar út 20. mars 2020, en áður höfðu hjúkrunarheimilin þó skipulagt viðbrögð í samráði sín á milli, og á fundum með fulltrúa frá sóttvarnalækni. Niðurstaða af því samráði varð t.d. sú að almennt voru bannaðar heimsóknir á hjúkrunarheimilin í byrjun mars 2020, en þær takmarkanir settu hjúkrunarheimilin almennt á dagana 6. til 9. mars, þ.e. áður en reglugerðir um samkomutakmarkanir tóku gildi og áður en nefndar leiðbeiningar voru gefnar út. (Björn Bjarki Þorsteinsson, viðtal 28. júní 2022.)¹⁸⁴

Í gerð leiðbeininganna fór mikil vinna af hálfu hjúkrunarheimilanna, ekki síst þeirra sem tóku þátt í áðurnefndum samráðshópi. Líkur eru þó til að tilvist leiðbeininganna og tilmællanna sem í þeim fólust hafi auðveldað umtalsvert framkvæmd sóttvarnaráðstafana á hjúkrunarheimilum, bæði tæknilega og líka þannig að auðveldara hafi verið að framfylgja tilmælum um sóttvarnir sem hafi átt grundvöll í skjali sem gefið var út af landlækni og sóttvarnalækni. Viðtöl nefndarinnar við forstöðumenn hjúkrunarheimila og heilbrigðisstofnana styðja það. (Gylfi Ólafsson, viðtal 13. júní 2022; Halldór Sigurður Guðmundsson, viðtal 29. júní 2022; Guðjón Hauksson, viðtal 3. júní 2022; Björn Bjarki Þorsteinsson, viðtal 28. júní 2022.) Þar á meðal hafi skipt máli að þessi tilmæli komu frá landlækni og sóttvarnarlækni. (María Fjóra Harðardóttir, viðtal 7. júní 2022.)

26.4. Lagagrundvöllur ákvarðana um heimsóknartakmarkanir

Eins og nefnt var í kaflanum hér að framan var iðulega mælt fyrir um það í reglugerðum um samkomutakmarkanir, sem settar voru á grundvelli sóttvarnarlaga, að stofnanir sem veittu heilbrigðisþjónustu féllu utan við gildissvið reglnanna, en skyldu setja sér sjálfar reglur um starfsemi sína, „svo sem um heimsóknir utanaðkomandi að heimilunum og stofnununum, nálægðartakmarkanir, hámarksfjölda í rými og hlífðarbúnað“.

Á þessum grundvelli settu þessar stofnanir sér eigin reglur, sem iðulega fólu í sér umtalverðar takmarkanir, t.d. um heimsóknir og um ferðir einstaklinganna sem þar dvöldu. Og slíkar takmarkanir gátu verið strangari en þær almennu reglur sem bundnar voru í reglugerðum.

Þrátt fyrir að einstaklingum á þessum stofnunum hafi verið rík hætta búin ef smit bærust inn á stofnanirnar þá virðist mikilvægt að huga að lagagrundvelli ráðstafana af þessum toga. Slík greining, á lagaheimildum, er reyndar sérstaklega áriðandi vegna þeirrar áhættu sem fram getur komið ef umgjörð mála um smitvarnir er ekki í lagi á þessum stofnunum.

Í fyrsta lagi væri rétt að horfa til þess hvernig takmarkanir af þessum toga horfa við gagnvart 71. gr. stjórnarskrár, þar sem lýst er friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Hjúkrunarheimili eru almennt ekki stofnanir þar sem einstaklingar eru vistaðir vegna bráðatilvika, heldur dvelja þeir þar um lengri tíma og þau eru iðulega í reynd heimili fólks. Þá lutu sóttvarnaráðstafanir á þessum stofnunum m.a. að heimsóknum frá fjölskyldumeðlimum og snertu þannig fjölskyldulíf. Þessir hagsmunir og ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar leiða til þess að ráðstafanir sem varða þá sem þar búa þurfa skýran lagagrundvöll.

¹⁸⁴ Björn Bjarki Þorsteinsson: „[Fordæmalausir tímar – afburða árangur](#)“, 2. mars 2022.

Í öðru lagi væri æskilegt að greina hvort sóttvarnalög, sem og önnur lög um heilbrigðisþjónustu, séu nægjanlega skýr um það hver hafi það hlutverk að ákveða sóttvarnartakmarkanir á hjúkrunarheimilum, með hvaða hætti skuli gera það og hvernig eigi að birta slíkar takmarkanir. Eins og ítrekað er komið fram þá getur ráðherra ákveðið opinberar sóttvarnaráðstafanir með reglugerð, sbr. 12., 13. og 18. gr. sóttvarnalaga. Eins og reglugerðir um samkomutakmarkanir voru síðan settar fram þá voru takmarkanir vegna sóttvarna á hjúkrunarheimilum ekki ákveðnar í þeim, heldur beinlínis tekið fram að hjúkrunarheimilin væru undanþegin reglunum. Grundvöllur ráðstafananna þurfti því að koma annars staðar frá.

Samkvæmt 7. gr. sóttvarnalaga er einstaklingum skylt að fylgja fyrirmælum læknis um ráðstafanir til að fyrirbyggja smit, og þá hefur sóttvarnalæknir og umdæmislæknar sóttvarna heimildir til að grípa til opinberra sóttvarnaráðstafana skv. 14. gr. sömu laga. Ekki verður séð að heimsóknartakmarkanir á hjúkrunarheimilum, svo dæmi sé tekið, hafi ávallt byggst á sérstökum og afmörkuðum ákvörðunum sem grundvölluðust á þessum lagaákvæðum.

Greining nefndarinnar lýtur ekki að því hvort lögum hafi verið fylgt í einstökum tilvikum, eins og áður hefur verið rakið. Nefndin hefur því ekki rannsakað einstakar ráðstafanir á hjúkrunarheimilum eða sambærilegum stofnunum (heimili fyrir fatlaða einstaklinga gætu t.d. fallið þar undir). Og þar sem rannsókn hefur ekki farið fram getur nefndin ekki ályktað um það hvort lagagrundvöllur tiltekinna ráðstafana hafi verið nægjanlegur. Með framangreind sjónarmið í huga er þó tilefni til þess, til framtíðar, að huga betur að lagagrundvelli sóttvarnartakmarkana á hjúkrunarheimilum ef þær verða ekki útfærðar með reglugerð af hálfu ráðherra (líkt og t.d. var gert um skólastarf).¹⁸⁵

¹⁷³ Þótt lagaumhverfi sé ekki hið sama má hér til hliðsjónar vísa í skýrslu umboðsmanns Alþingis [um heimsókn í fangelsið á Kvíabryggju 22.-23. mars 2022](#) (2022), bls. 46-48.

27. Málefni sem ráðherrar lögðu fyrir Alþingi vegna Covid-19

27.1. Inngangur

Líkt og ítrekað hefur komið fram er grundvallarþáttur í greiningu nefndarinnar að „greina áfallastjórnun stjórnvalda vegna faraldursins af völdum Covid-19“. Í því felst sú mikilvæga afmörkun að horft er á stjórnvöld og viðbrögð þeirra í faraldrinum. Ekki er horft til annarra, s.s. einkaaðila, dómstólanna eða löggjafarvaldsins (Alþingis). Af því leiðir einnig að hlutverk nefndarinnar er hvorki að greina þátt Alþingis í áfallastjórnuninni né að skoða eða greina lýðræðislegan eða lagalegan grundvöll einstakra úrræða og viðbragða stjórnvalda. Í greiningu sinni hefur nefndin því ekki skoðað störf, starfshætti eða einstakar ákvarðanir Alþingis, hvorki um innri starfsemi né lagasetningu þingsins.

Á hinn bóginn verður ekki fram hjá því litið að Alþingi er grundvallarstofnun í samfélaginu. Stjórnvöldum ber á hverjum tíma að starfa í samræmi við lög, vinna í samræmi við markmið laga og hagsmuni almennings og ríkisins og þau geta ekki valið sjálf að taka upp nýjar lagareglur eða valdheimildir, heldur þurfa þau fyrst viðeigandi umboð frá Alþingi. Með yfirstjórn stjórnarsýslunnar fara ráðherrar. Þeir fara með stjórnarfarslega og pólitíska ábyrgð á tilteknum stjórnarmálefnum (málaflokkum sem þeim hefur verið falin yfirstjórn með), sbr. 14. og 15. gr. stjórnarskrárinnar. Þeir sitja enn fremur í skjóli Alþingis. Þáttur í þeirri ábyrgð sem ráðherrar bera er athafnaskylda ráðherra og stjórnarsýslunnar, sem rakin var í 7. kafla skýrslunnar, en til að stjórnarfarið gangi upp er viss nauðsyn að ráðherrar, og þau stjórnvöld sem undir þá heyra, hafi frumkvæði að því, þegar við á, að leita til Alþingis og tryggja að þangað berist viðeigandi upplýsingar og greiningar, en einnig viðeigandi ábendingar um nýjar eða breyttar laga- og fjárheimildir. Ráðherrar hafa í þessu sambandi sérstök tengsl við Alþingi, m.a. heimildir til að flytja þar mál og tillögur, og þá gera stjórnarskrá og lög um þingsköp Alþingis ráð fyrir að þeir veiti Alþingi viðeigandi skýringar og svör um verkefni sín og sinna ráðuneyta.

27.2. Fyrirspurnir þingmanna til ráðherra sem tengjast Covid-19

Það tímabil sem greining nefndarinnar tekur yfir nær til þriggja löggjafarþinga; 150. löggjafarþings, 2019–2020, 151. löggjafarþings, 2020–2021, og 152. löggjafarþings, 2021–2022.

Af könnun þingmálistu á vef Alþingis má sjá að á 150. löggjafarþingi, á tímabilinu 28. janúar 2020 til 4. september 2020, lögðu þingmenn fram 74 munnlegar og skriflegar fyrirspurnir sem tengdust Covid-19. Á 151. löggjafarþingi, á tímabilinu 5. október 2020 til 6. júlí 2021, lögðu þingmenn fram 79 fyrirspurnir sem tengdust Covid-19. Og á 152. löggjafarþingi, á tímabilinu 3. desember 2021 til 10. febrúar 2022, lögðu þingmenn fram 28 fyrirspurnir sem tengdust Covid-19. Til samanburðar má geta þess að fyrirspurnir þingmanna á 151. löggjafarþingi voru í heild 656 talsins.

Fyrirspurnirnar eru, eðli máls samkvæmt, mjög mismunandi. Flestar fyrirspurnirnar fengu svör viðkomandi ráðherra en svörin eru jafnframt mismunandi og misítarleg.

Sum þeirra orðaskipta, ef ekki öll, sem sjást í þingræðunum segja sögu um Covid-19 faraldurinn. Lista yfir þessar fyrirspurnir (umræður) og tengla á þær á vef Alþingis má finna í sérstakri töflu aftast í þessari skýrslu. (Yfirlit yfir fyrirspurnir þingmanna til ráðherra vegna Covid-19).

27.3. Frumvörp til laga sem lögð voru fyrir Alþingi og tengjast Covid-19

Af könnun þingmálistila á althingi.is má sjá að ráðherrar lögðu fram allmörg lagafrumvörp sem tengjast Covid-19. Eftirfarandi þrjár töflur sýna helstu frumvörp sem stjórnvöld undirbjuggu vegna Covid-19, eða tengdust Covid-19, og lögðu fyrir Alþingi á áður nefndum löggjafarþingum, frá janúar 2020 til mars 2022. Einnig er í töflunum að finna frumvörp þingnefnda og þingmanna sem varða Covid-19. Töflurnar sýna enn fremur hvaða dag, ef við á, viðkomandi frumvarp var samþykkt sem lög frá Alþingi. Eins og þekkt er markast gildistaka laga af birtingu í A-deild Stjórnartíðinda, nema lögín sjálf geymi sérstök fyrirmæli um gildistöku. Stundum öðlast lög því gildi nokkrum dögum eftir að Alþingi hefur samþykkt þau. Dagsetning á samþykkt laganna á Alþingi er því sjaldnast nákvæmlega hin sama og sú dagsetning sem markar gildistöku þeirra.

Tafla 27.1. Lagafrumvörp sem tengjast Covid-19 frá 150. löggjafarþingi.

150. löggjafarþing 2019–2020. Lagafrumvörp, tengd Covid-19

Málsnr.	Framlagt á Alþingi	Heiti máls – og tengill á málið á vef Alþingis	Flutningsmaður	Samþykkt á Alþingi
618	3.3.2020	Lyfjalög (bann við útflutningi lyfja)	Velferðarnefnd	3.3.2020
659	12.3.2020	Staðgreiðsla opinberra gjalda og tryggingagjald (frestun gjalddaga)	Fjármála- og efnahagsráðherra	13.3.2020
648	12.3.2020	Sveitarstjórnarlög (neyðarástand í sveitarfélagi)	Umhverfis- og samgöngunefnd	17.3.2020
664	13.3.2020	Atvinnuleysistryggingar og Ábyrgðasióður launa (minnkað starfshlutfall)	Félags- og barnamálaráðherra	20.3.2020
667	13.3.2020	Tímabundnar greiðslur vegna launa einstaklinga sem sæta sóttkví	Félags- og barnamálaráðherra	20.3.2020
683	21.3.2020	Breyting á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru	Fjármála- og efnahagsráðherra	30.3.2020
695	21.3.2020	Fjáraukalög 2020	Fjármála- og efnahagsráðherra	30.3.2020

Málsnr.	Framlagt á Alþingi	Heiti máls – og tengill á málið á vef Alþingis	Flutningsmaður	Samþykkt á Alþingi
696	21.3.2020	Sveitarstjórnarlög (afturköllun ákvörðunar)	Umhverfis- og samgöngunefnd	30.3.2020
697	23.3.2020	Almannavarnir (borgaraleg skylda starfsmanna opinberra aðila)	Dómsmálaráðherra	30.3.2020
722	18.4.2020	Breyting á ýmsum lögum til að heimila framlengingu fresta og rafræna meðferð mála hjá sýslumönnum og dómstólum o.fl.	Dómsmálaráðherra	28.4.2020
726	21.4.2020	Breyting á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru (frekari aðgerðir)	Fjármála- og efnahagsráðherra	11.5.2020
724	21.4.2020	Fjárukalög 2020	Fjármála- og efnahagsráðherra	11.5.2020
725	21.4.2020	Fjárstuðningur til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru	Fjármála- og efnahagsráðherra	13.5.2020
728	21.4.2020	Matvælasjóður	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra	28.4.2020
813	15.5.2020	Atvinnuleysisstryggingar og Ábyrgðasjóður launa (framlenging hlutabótaleiðar)	Félags- og barnamálaráðherra	29.5.2020
811	15.5.2020	Stuðningur úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti	Fjármála- og efnahagsráðherra	29.5.2020
814	5.5.2020	Tímabundnar heimildir til fjárhagslegrar endurskipulagningar	Dómsmálaráðherra	16.6.2020
839	22.5.2020	Ferðagjöf	Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra	12.6.2020
841	26.5.2020	Fjárukalög 2020	Fjármála- og efnahagsráðherra	29.6.2020
843	26.5.2020	Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins (mótframlagslán)	Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra	29.6.2020
842	26.5.2020	Opinber fjármál (samhliða framlagning mála á samkomudegi reglulegs Alþingis haustið 2020)	Fjármála- og efnahagsráðherra	15.6.2020
922	5.6.2020	Fjárstuðningur til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (viðbótarlokunarstyrkir)	Efnahags- og viðskiptanefnd	12.6.2020
939	20.6.2020	Virðisaukaskattur (endurgreiðsla vegna vinnu á byggingarstað)	Efnahags- og viðskiptanefnd	30.6.2020
960	25.6.2020	Fjárstuðningur til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og staðgreiðsla skatts á fjármagnstekjur	Efnahags- og viðskiptanefnd	30.6.2020
969	25.8.2020	Fjárukalög 2020	Fjármála- og efnahagsráðherra	4.9.2020
970	25.8.2020	Ríkisábyrgðir	Fjármála- og efnahagsráðherra	4.9.2020
972	26.8.2020	Breyting á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru (frekari aðgerðir vegna vinnumarkaðar)	Félags- og barnamálaráðherra	4.9.2020

Tafla 27.2. Lagafrumvörp sem tengjast Covid-19 frá 151. löggjafarþingi.

151. löggjafarþing 2020–2021. Lagafrumvörp, tengd Covid-19

Málsnr.	Framlagt á Alþingi	Heiti máls – og tengill á málið á vef Alþingis	Flutningsmaður	Samþykkt á Alþingi
1	1.10.2020	Fjárlög 2021	Fjármála- og efnahagsráðherra	18.12.2020
6	1.10.2020	Opinber fjármál (skilyrði um heildarjöfnuð og skuldahlutfall)	Fjármála- og efnahagsráðherra	26.11.2020
8	1.10.2020	Þingsköp Alþingis (fjarfundir nefnda)	Forsætisnefnd	5.11.2020
160	9.10.2020	Breyting á ýmsum lögum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (framlenging bráðabirgðaheimilda)	Dómsmálaráðherra	13.11.2020
201	15.10.2020	Fjárstuðningur til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (framhald á lokunarstyrkjum)	Fjármála- og efnahagsráðherra	5.11.2020
200	15.10.2020	Stuðningur úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti	Efnahags- og viðskipta- nefnd, meiri hluti	21.10.2020
212	16.10.2020	Tekjufallsstyrkir	Fjármála- og efnahagsráðherra	5.11.2020
205	16.10.2020	Þinglýsingalög (greiðslufrestun)	Dómsmálaráðherra	26.11.2020
300	13.11.2020	Atvinnuleysistryggingar (tekjutengdar bætur)	Félags- og barnamálaráðherra	17.12.2020
310	17.11.2020	Listamannalaun (tímabundin fjölgun starfslauna og styrkja)	Mennta- og menningarmálaráðherra	16.12.2020
329	23.11.2020	Sóttvarnalög (opinberar sóttvarnaráðstafanir o.fl.)	Heilbrigðisráðherra	4.2.2021
334	24.11.2020	Viðspyrnustyrkir	Fjármála- og efnahagsráðherra	16.12.2020
337	25.11.2020	Fjáraukalög 2020	Fjármála- og efnahagsráðherra	18.12.2020
361	30.11.2020	Félagsleg aðstoð og almannatryggingar (framfærsluuppbot og eingreiðsla)	Félags- og barnamálaráðherra	9.12.2020
362	30.11.2020	Greiðslur til íþróttafélaga vegna launakostnaðar og verktakagreiðslna á tímum kórónuveirufaraldurs	Félags- og barnamálaráðherra	18.12.2020
371	30.11.2020	Sjúklingatrygging (bótaréttur vegna bólusetningar)	Heilbrigðisráðherra	17.12.2020
399	11.12.2020	Tekjuskattur (hvatir til fjárfestinga)	Fjármála- og efnahagsráðherra	20.4.2021
443	18.1.2021	Almannavarnir (borgaraleg skylda)	Dómsmálaráðherra	11.3.2021
442	18.1.2021	Breyting á sóttvarnalögum (aðgerðir á landamærum)	Helga Vala Helgadóttir	Varð ekki útrætt

Málsnr.	Framlagt á Alþingi	Heiti máls – og tengill á málið á vef Alþingis	Flutningsmaður	Samþykkt á Alþingi
478	27.1.2021	Breytingar á ýmsum lögum tengdum málefnum sveitarfélaga (sveitarfélög og kórónuveirufaraldur)	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra	26.3.2021
590	9.3.2021	Tímabundnar heimildir til fjárhagslegrar endurskipulagningar (framlenging á umsóknarfresti)	Allsherjar- og menntamálanefnd, meiri hluti	18.3.2021
613	18.3.2021	Loftferðir (skyldur flugrekenda vegna COVID-19)	Umhverfis- og samgöngunefnd	26.5.2021
698	7.4.2021	Breyting á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru (greiðsludreifing staðgreiðslu og tryggingagjalds, úttekt séreignarsparnaðar)	Fjármála- og efnahagsráðherra	11.5.2021
747	20.4.2021	Sóttvarnalög og útlendingar (sóttvarnahús og för yfir landamæri)	Heilbrigðisráðherra	22.4.2021
769	3.5.2021	Breyting á ýmsum lögum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (framlenging úrræða, viðbætur)	Fjármála- og efnahagsráðherra	11.5.2021
775	4.5.2021	Atvinnuleysistryggingar og greiðslur til íþróttafélaga vegna launakostnaðar og verktakagreiðslna á tímum kórónuveirufaraldurs (framlenging úrræða o.fl.)	Félags- og barnamálaráðherra	9.6.2021
776	4.5.2021	Ferðagjöf (endurnýjun)	Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra	25.5.2021
818	29.5.2021	Fjáraukalög 2021	Fjármála- og efnahagsráðherra	12.6.2021

Tafla 27.3. Lagafrumvörp sem tengjast Covid-19 frá 152. löggjafarþingi.

152. löggjafarþing 2021-2022. Lagafrumvörp, tengd Covid-19

Málsnr.	Framlagt á Alþingi	Heiti máls – og tengill á málið á vef Alþingis	Flutningsmaður	Samþykkt á Alþingi
1	30.11.2021	Fjárlög 2022	Fjármála- og efnahagsráðherra	28.12.2021
151	9.12.2021	Breyting á ýmsum lögum (framlenging bráðabirgðaheimilda)	Innanríkisráðherra	28.12.2021
154	9.12.2021	Loftferðir (framlenging gildistíma)	Innviðaráðherra	28.12.2021
174	13.12.2021	Fjáraukalög 2021	Fjármála- og efnahagsráðherra	21.12.2021
181	14.12.2021	Almannavarnir (almannavarnastig o.fl.) (endurflutt)	Innanríkisráðherra	9.6.2022
210	14.1.2022	Staðgreiðsla opinberra gjalda o.fl. (frestun gjalddaga og framlenging umsóknarfrests)	Fjármála- og efnahagsráðherra	17.1.2022
232	18.1.2022	Styrkir til rekstraraðila veitingastaða sem hafa sætt takmörkunum á opnunartíma	Fjármála- og efnahagsráðherra	8.2.2022
247	20.1.2022	Sóttvarnalög (upplýsingagjöf til Alþingis)	Bryndís Haraldsdóttir	Varð ekki útrætt
253	25.1.2022	Fjárstuðningur til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (framhald lokunarstyrkja)	Fjármála- og efnahagsráðherra	24.2.2022
270	31.1.2022	Sóttvarnir (sóttvarnaráðstafanir bornar undir Alþingi)	Sigmar Guðmundsson	Varð ekki útrætt
291	1.2.2022	Viðspyrnustyrkir (framhald viðspyrnustyrkja)	Fjármála- og efnahagsráðherra	24.2.2022
408	1.3.2022	Listamannalaun (tímabundin fjölgun starfslauna og styrkja)	Menningar- og viðskiptaráðherra	29.4.2022
498	22.3.2022	Sóttvarnalög	Heilbrigðisráðherra	Varð ekki útrætt

Töflurnar þrjár hér að framan sýna að Alþingi hefur verið allvirkur þátttakandi í mótun aðgerða vegna Covid-19. Enn fremur sést af þeim dagafjölda sem almennt líður frá því að mál er lagt fyrir Alþingi og þar til Alþingi hefur lokið meðferð þess (með samþykkt laga) að afgreiðslutíminn er almennt stuttur. Aðkoma þingsins lýtur þó fyrst og fremst að viðbrögðum við faraldrinum og því sem nefna má mótvægisáðgerðir á sviði efnahagsmála og fjárveitinga. Af þessum töflum virðist ekki óvarlegt að draga þá ályktun að þátttaka Alþingis í umræðu um aðferðirnar við að stemma stigu við smitum og veikindum í faraldrinum sjálfum eða um umfang þeirra aðgerða sé á hinn bóginn fremur lítil, sbr. einnig umfjöllun í kafla 19.3.14.

27.4. Beiðnir, skýrslur og álit

Einn af þeim þingmálistum sem Alþingi tekur saman nefnist „Beiðnir, skýrslur og álit“. Undir þann lista eru flokkaðar beiðnir um skýrslur (munnlegar og skriflegar), skýrslurnar sem gefnar eru í tilefni af þessum beiðnum og svo álit nefnda. Í eftirfarandi töflu má sjá yfirlit yfir þingmál, og tengla á þau mál, sem lúta að skýrslugjöf ráðherra (munnlegar og skriflegar), tengdar Covid-19.

Tafla 27.4. Skýrslubeiðnir og skýrslur ráðherra sem tengjast Covid-19 á 150., 151. og 152. löggjafarþingi.

Málsnr.	Skýrslubeiðni lögð fram	Heiti máls – og tengill á málið á vef Alþingis
749	5.5.2020	Útanríkis- og alþjóðamál
882	28.5.2020	Útfærslur framhaldsskólanna á námi á tímum kórónuveirufaraldursins (Skýrsla ráðherra barst ekki. Beiðnin var lögð fram á ný í október 2020.)
227	21.10.2020	Útfærslur framhaldsskólanna á námi á tímum kórónuveirufaraldursins (endurflutt)
559	3.3.2021	Skýrsla um mat þjóðaröryggisráðs á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum
608	16.3.2021	Áhrif efnahagshrunsins 2008 og aðgerða stjórnvalda á hag heimilanna
809	26.5.2021	Langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum
845	3.6.2021	Mat á árangri aðgerða til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru
B155	20.1.2022	Sóttvarnaaðgerðir, munnleg skýrsla heilbrigðisráðherra. – Ein umræða
B168	25.1.2022	Efnahagslegar ráðstafanir vegna Covid-19, munnleg skýrsla fjármála- og efnahagsráðherra. – Ein umræða
B216	3.2.2022	Afléttingaráætlun stjórnvalda, munnleg skýrsla heilbrigðisráðherra. – Ein umræða

27.5. Aðgerðapakkar ríkisins um efnahagslegar mótvægisáðgerðir vegna Covid-19

Á meðan á Covid-19 faraldrinum stóð kynnti ríkisstjórnin fjóra aðgerðapakka, sem fólu í sér efnahagslegar mótvægisáðgerðir við áhrifum af Covid-19 faraldrinum. Frá því í febrúar 2022 hafa ráðherrar lagt fyrir Alþingi tillögur um fjárheimildir og lagabreytingar sem varða viðbrögð við Covid-19, en þær áðgerðir falla utan við það tímabil sem nefndin hefur skoðað.

Efnahagslegar ráðstafanir og árangur af þeim fellur utan við greininguna í þessari skýrslu. Samhengis vegna er þó rétt að nefna umrædda aðgerðapakka og frumvörp til fjárlaga sem stjórnin lagði fyrir Alþingi.

Þann 3. júní 2021 lagði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis fram beiðni um skýrslu frá fjármála- og efnahagsráðherra um mat á árangri aðgerða til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru.¹⁸⁶ Skýrslan var lögð fyrir Alþingi þann 3. september sama ár.¹⁸⁷

Fjórar smitbylgjur hafa gengið yfir hér á landi. Þeim hefur verið mætt með hartum sóttvarnatakmarkunum og efnahagsúræðum til aðstoðar fyrirtækjum og heimilum. Alls hefur ríkisstjórnin kynnt fjóra efnahagspakka.

Aðgerðapakkar ríkisstjórnarinnar vegna COVID-19 hafa verið fjórir



Mynd 27.1. Aðgerðapakkar ríkisstjórnarinnar vegna Covid-19.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Þingskjal 1606 – 845. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021.

¹⁸⁷ Þingskjal 1904 – 845. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021.

¹⁸⁸ Myndin er birt í umræddri skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra um mat á árangri aðgerða til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru, bls. 8. Áréttað er að skýrslan er frá því í september 2021.

Í grófum dráttum má lýsa því svo að aðgerðapakarnir fjórir komi fram á Alþingi, og í störfum þess, með eftirfarandi hætti.

Aðgerðapakki I var samþykktur af Alþingi með fjárukalögum 2020, sem samþykkt voru á Alþingi 30. mars 2020, og með setningu tiltekinna almennra laga sem samþykkt voru um það leyti (sjá fyrst og fremst lög nr. 25/2020, um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru). Tengla á þingmálin sem um ræðir má finna í töflu framar í kaflanum.

Aðgerðapakki II var samþykktur af Alþingi með fjárukalögum 2020, sem samþykkt voru á Alþingi 11. maí 2020, og með setningu tiltekinna almennra laga sem samþykkt voru um það leyti (sjá m.a. lög nr. 37/2020, um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru (frekari aðgerðir), lög nr. 38/2020, um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, og lög nr. 44/2020, um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar og lögum um Ábyrgðarsjóð launa (framlenging hlutabótaleiðar)). Tengla á þingmálin sem um ræðir má finna í töflu framar í kaflanum.

Aðgerðapakki III var útfærður og samþykktur af Alþingi með ýmsum lögum sem Alþingi setti í lok október og byrjun nóvember 2020. Hér má m.a. nefna lög nr. 118/2020, um tekjufallsstyrki, lög nr. 121/2020, um breytingu á ýmsum lögum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (framlenging bráðabirgðaheimilda), lög nr. 119/2020, um breytingu á lögum um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (framhald á lokunarstyrkjum), og lög nr. 117/2020, um breytingu á lögum um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti, nr. 50/2020 (afgreiðsla umsókna). Aðgerðapakka III tengjast enn fremur fjárukalög 2020 sem samþykkt voru á Alþingi 18. desember 2020. Tengsl á þingmálin sem um ræðir má finna í töflu framar í kaflanum.

Aðgerðapakki IV var samþykktur af Alþingi með fjárukalögum 2020, sem samþykkt voru á Alþingi þann 12. júní 2021. Í frumvarpi til fjárukalaganna segir m.a.:



„Ríkisstjórnin kynnti þann 30. apríl sl. áframhaldandi efnahagsaðgerðir vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Um er að ræða fjórða aðgerðapakka ríkisstjórnarinnar en áður voru settir fram sambærilegir aðgerðapakkar í mars, apríl og nóvember á síðasta ári. Fjárheimilda vegna þeirra aðgerða var eftir atvikum aflað í fjárukalögum á árinu 2020 eða fjárlögum fyrir árið 2021. Í þeim aðgerðum sem nýlega voru kynntar er verið að framlengja og innleiða á annan tug efnahagsaðgerða til að mæta afleiðingum faraldursins. Markmiðið er að styðja áfram við heimili og fyrirtæki á lokametrum baráttunnar við heimsfaraldurinn, en vel hefur gengið að verja kaupmátt og innlenda eftirspurn með aðgerðum síðustu mánaða á sama tíma og veirunni er haldið í skefjum.“¹⁸⁹

Aðgerðapakka IV tengjast jafnframt tilteknar breytingar á almennum lögum sem Alþingi samþykkti, fyrst og fremst í maí 2021. Vísast hér m.a. í lög nr. 36/2021, um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru (greiðsludreifing staðgreiðslu og tryggingagjalds, úttekt séreignasparnaðar), lög nr. 37/2021, um breytingu á ýmsum lögum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (framlenging úrræða, viðbætur), lög nr. 73/2021, um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006, og lögum um greiðslur

¹⁸⁹ Þingskjal 1536 – 818. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021, bls. 16.

til íþróttafélaga vegna launakostnaðar og verktakagreiðslna á tímum kórónuveirufaraldurs, nr. 155/2020 (framlenging úrræða o.fl.), og lög nr. 40/2021, um breytingu á lögum um ferðagjöf, nr. 54/2020 (endurnýjun).

Til viðbótar við þá löggjöf og lagabreytingar sem tengjast aðgerðapökkunum fjórum má nefna að Alþingi samþykkti einnig fjárukalög þann 29. júní 2020, þar sem veittar voru auknar fjárheimildir vegna ákvarðana stjórnvalda eða vilja þeirra til tiltekinna ráðstafana til að bregðast við Covid-19. Þá samþykkti Alþingi fjárukalög þann 4. september 2020, þar sem samþykkt var að veita Icelandair Group hf. sjálfskuldarábyrgð frá ríkissjóði á lánum vegna tekjufalls fyrirtækisins í tengslum við heimsfaraldur kórónuveirunnar. Í hefðbundnum fjárlögum sem samþykkt voru á þeim tíma sem Covid-19 faraldurinn stóð voru áhrif faraldursins og efnahagslegar aðgerðir vegna hans einnig til skoðunar og ákvörðunar. Þá voru undir lok faraldursins, og jafnframt eftir 24. febrúar 2022, sett lög á Alþingi sem tengjast efnahagslegum aðgerðum vegna Covid-19, eins og fram kemur í töflu 27.3 að framan.

28. Niðurlag

28.1. Tilgangur II. hluta skýrslunnar

Í köflum 7 til 27 að framan hefur verið leitast við að gefa yfirlit yfir hlutverk þeirra stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum sem voru þátttakendur í áfallastjórnun vegna faraldursins. Utan við umfjöllunina falla verkefni stjórnvalda sem tengjast efnahagslegum ráðstöfunum og heilbrigðisþjónustu.

Tilgangur umfjöllunarinnar í köflunum hér að framan er að lýsa stjórnvöldunum og verkefnum þeirra, og með því að undirbyggja þá greiningu sem fram kemur annars staðar í skýrslunni, sérstaklega VI. hluta hennar (þemagreining). Líkt og ítrekað hefur komið fram voru störf nefndarinnar ekki lögð þannig upp að henni sé ætlað að draga ályktanir um lögmæti tiltekinna ráðstafana. Mælikvarðar á árangur stjórnvalda í faraldrinum, þ.e. þeir mælikvarðar sem eru notaðir í þessari skýrslu, eru því aðrir en lögmæti þeirra.

Líkt og ítrekað hefur einnig komið fram er lýsingin á verkefnum stjórnvalda í þessum hluta skýrslunnar ekki tæmandi – hún er fremur sett fram til upplýsingar þannig að það fái mynd af því hvað verkefnin voru umfangsmikil og hvers eðlis þau voru.

28.2. Hugtakið stjórnvald

Í köflunum hér að framan hefur verið fjallað um áfallastjórnun *stjórnvalda*. Hugtakið stjórnvald merkir þá lögaðila, s.s. stofnanir, sveitarfélög og ráðuneyti, sem fara með framkvæmdarvald í skilningi stjórnarskrárinnar. Með framkvæmdavaldið fara því mörg stjórnvöld. Hugtakið skiptir máli í þrennu tilliti fyrir umfjöllunarefni þessarar skýrslu.

Í fyrsta lagi þá er það viðfangsefnið í skýrslunni að fjalla um áfallastjórnun stjórnvalda. Umfjöllunin er því bundin við stjórnvöldin en ekki aðra lögaðila, hvorki á vegum ríkisins né einkaaðila. Undir hugtakið stjórnvald eins og það er notað í skýrslunni falla ekki einkaaðilar (heldur ekki einkaréttarlegir aðilar í eigu ríkis eða sveitarfélaga), ekki Alþingi eða stofnanir þess og ekki dómstólarnir. Aðilar sem gegndu mikilvægu hlutverki um samhæfingu og framkvæmd valinna verkefna í faraldrinum og ekki teljast til stjórnvalda, s.s. Rauði kross Íslands, Landsbjörg, Samband íslenskra sveitarfélaga, stéttarfélög, samtök atvinnurekenda og fleiri falla því utan við greininguna í skýrslunni.

Í öðru lagi þá er mikilvægt að draga fram þá stöðu stjórnvalda og meginhlutverk þeirra að framkvæma lög. Í forsvari framkvæmdarvaldsins (stjórnvalda) eru ráðherrar sem bera ábyrgð gagnvart Alþingi á hverjum tíma, en stjórnvöld bera þó öll ríka ábyrgð á þeim verkefnum og valdheimildum sem þeim hafa verið falin með lögum. Til að stjórnvöld standi í reynd undir þeirri ábyrgð og aðalhlutverki að framkvæma lög eins og ætlast er til að þau virki og gildi, þá þurfa stjórnvöld iðulega að aðhafast umfram það sem lagaákvæðin krefjast samkvæmt orðanna hljóðan. Þau þurfa t.d. að vera í stakk búin til að sýna frumkvæði að greiningum, frumkvæði að því að leita heimilda hjá æðra settum stjórnvöldum eða Alþingi og frumkvæði að því að koma á samhæfingu og samvinnu á milli stjórnvalda og við einkaaðila.

Í þriðja lagi notuðu sum stjórnvöld stundum sjálf það orðalag að *stjórnvöld* ættu eftir að ákveða eitthvað, eða að beðið væri ákvarðana stjórnvalda. Slík orðræða kom t.d. frá sóttvarnalækni, þegar hann vísaði til ákvarðana ráðherra. Framsetning af þessum toga getur verið villandi, því stjórnvöld bera öll ábyrgð á meðferð sinna heimilda. Og sóttvarnalæknir er þáttur í stjórnsýslukerfinu, hann er hluti stjórnvalda, og til hans ber því einnig að vísa sem *stjórnvalda*. Sóttvarnalæknir ber ábyrgð sem stjórnvald. Sama á við um sveitarfélög, heilbrigðisstofnanir, skólana o.s.frv.

28.3. Samhæfing stjórnvalda; Straumar upplýsinga og samskipta innan stjórnsýslukerfisins

28.3.1. Inngangur

Í viðbrögðum við áföllum skiptir miklu að stjórnvöld vinni á fumlusan hátt, að hægt sé að samstillta verkefni og mannafla og skila árangri á skömmum tíma. Þau almennu lög sem gilda um stjórnvöld krefjast þess hins sama. Lög um almannavarnir nr. 82/2008 mæla þannig sérstaklega fyrir um viðbrögð og stjórnkerfi sem hefur það hlutverk að samhæfa viðbrögð á neyðarstund. Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 mæla jafnframt fyrir um almenna skyldu Stjórnarráðsins til að samhæfa viðbrögð, aðgerðir og stefnumörkun, þannig að þær skili sem bestum árangri. Á neyðarstund verða þessar almennu skyldur samkvæmt stjórnarráðslögunum sérstaklega mikilvægar.

Samhæfing íslenskra stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum var almennt mikil. Grundvöllur samhæfingarinnar lá í ákvörðunum sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra um opinberar sóttvarnaráðstafanir og greiningu sóttvarnalæknis á þeirri áhættu sem faraldurinn gat falið í sér. Lykilforsendur samhæfingarinnar, þ.e. sóttvarnatakmarkanir, voru þannig almennt ljósar. Í því felst þó ekki að samhæfingin hafi ekki verið flókin. Reglugerðir um sóttvarnarráðstafanir þurftu iðulega umtalsverða túlkun og yfirlegu til að áhrif þeirra væru skýr og þær voru iðulega settar með mjög skömmum fyrirvara. Einstök atriði reglugerða pössuðu heldur ekki alltaf vel við einstök verkefni, s.s. í skólahaldi, þjónustu við fatlaða einstaklinga eða aðra hópa í viðkvæmri stöðu, sýnatöku á landamærastöð á Seyðisfirði o.s.frv. Jafnframt þurfti að greina áhrif sóttvarnatakmarkana rækilega og móta stefnu um mótvægisáðgerðir vegna þeirra, s.s. fyrir atvinnulíf. Í þessu ljósi skiptir umtalsverðu máli að horfa til þess hvaða leiðir stjórnvöld notuðu til samhæfingar, hvaða stjórnvöld það voru sem samhæfðu aðgerðir sín á milli, hvernig samhæfingin gekk og hvort framkvæmdin var í samræmi við löggjöf um stjórnsýslukerfið.

28.3.2. Meginstraumar

Meginstraumarnir um samhæfingu stjórnsýslukerfisins í Covid-19 voru þrír. Í fyrsta lagi sú samhæfing sem stýrt var frá stýrihópi ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknis og samhæfingarstöð almannavarna. Í öðru lagi sú samhæfing sem fram fór á vettvangi aðgerðastjórna í héraði, undir stjórn lögreglustjóra. Í þriðja lagi sú samhæfing sem fram fór á milli ráðherra og ráðuneyta, á grundvelli samhæfingar mála í ráðherranefndum og ríkisstjórn. Tveir fyrrnefndu straumarnir hafa aðallega

Þann tilgang að tryggja ganginn í nauðsynlegum verkefnum og aðgerðum, sem hvað stjórnvöldin varðar felst ekki síst í að tryggja sem hnökralausastan gang í almennum verkefnum stjórnvalda (s.s. um landamæragæslu, heilbrigðisþjónustu, skólastarf o.s.frv.). Þriðji straumurinn hefur á hinn bóginn þann tilgang að tryggja nauðsynlega stefnumörkun og samhæfingu um mikilvægari ákvarðanir og aðgerðir.

Stefnumörkun	Ráðherrar, ráðuneyti, ríkisstjórn
Samhæfing og útfærsla aðgerða á landsvísi	Stýrihópur sóttvarnalæknis og ríkislögreglustjóra og samhæfingarmiðstöð almannavarna
Samhæfing og útfærsla aðgerða í héraði	Lögreglustjórar, umdæmislæknar sóttvarna og aðgerðastjórnir í héraði

Mynd 28.1. Þrjár meginstraumar um samhæfingu stjórnsýslukerfisins í Covid-19

En straumarnir voru fleiri, eins og leitast verður við að draga saman í næstu sex undirköflum.

28.3.3. Samhæfing á grunni almannavarnakerfisins á landsvísi; Ríkislögreglustjóri og sóttvarnalæknir, samhæfingarstöð, stýrihópur og þríeykið

Meginkjarni í stjórnskipulagi almannavarna er Samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna, sem rekin er við embætti ríkislögreglustjóra. Þessi stjórnstöð gegndi lykilhlutverki í viðbrögðum við Covid-19, sbr. umfjöllun í kafla 13, og sá m.a. um nánara skipulag og hafði hönd í bagga með samhæfingu og útfærslu fjölda verkefna, s.s. varðandi sóttvarnahús, fjölmiðlafundi, skipulag á skimunum og bólusetningum og margvísleg fleiri atriði. Það er í góðu samræmi við fyrirmæli laga um almannavarnir, sbr. umfjöllun í kafla 9.

Í kafla 13.2 er bent á að til viðbótar við Samhæfingarstöðina sjálfa þá var af hálfu ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknis settur á fót sérstakur stýrihópur um framkvæmd landsáætlunar heimsfaraldurs. Í stýrihópnum tóku sæti yfirlögregluþjónn almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, ríkislögreglustjóri, sóttvarnalæknir, landlæknir og ráðuneytisstjóri heilbrigðisráðuneytis. Enn fremur bættust við þegar á leið ráðuneytisstjóri í dómsmálaráðuneyti og ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneyti. Eftir atvikum mættu viðeigandi sérfræðingar með á fundi stýrihópsins, m.a. til að tryggja að upplýsingar bærust hratt og skilvirkt inn í stjórnkerfið. Stýrihópurinn var tenging almannavarnakerfisins við ráðuneyti, innan hans gátu lykilstjórnendur í heilbrigðiskerfinu og

helstu stjórnendur samkvæmt lögum um almannavarnir samhæft aðgerðir og sýn á stöðu mála, stýrihópurinn gegndi mikilvægu hlutverki við miðlun upplýsinga til aðgerðastjórna í héraði og hann var mikilvægur fyrir stjórnendur samhæfingarstöðvar almannavarna.

Á fundum stýrihópsins fór þannig iðulega fram stefnumarkandi umræða um samhæfingu og verkefni samhæfingarstöðvarinnar, sem fulltrúar í samhæfingarstöð tóku síðan upp og útfærðu til framkvæmdar og fylgdu framkvæmdinni eftir. Í kafla 13.2 er einnig bent á að þessum stýrihópi tengdist hið mikilvæga *þríeyki*.

Bæði stýrihópurinn og þríeykið voru gríðarlega mikilvægar stoðir í því langvinna verkefni sem Covid-19 faraldurinn var. Hvorki stýrihópurinn né þríeykið eru hins vegar sjálf lögformlegir aðilar eða aðilar sem sérstaklega hafa skilgreint hlutverk samkvæmt viðbragðsáætlunum.

Eins og lýst er í kafla 10.7 gera lög um almannavarnir frá 2008 ráð fyrir því að viðbrögð vegna farsóttá á grundvelli sóttvarnalaga séu samhæfð við almannavarnarkerfið. Vegna þessarar ráðstöfunar, og þess undirbúnings sem unnið hefur verið að af hálfu þessara aðila á undanförunum árum (sjá kafla 10.8), með gerð viðbragðsáætlana og æfinga, þá var almannavarnarkerfið mun reiðubúnara en ella til að bregðast við farsóttinni af völdum Covid-19. Sérstaklega má ætla að þetta hafi sparað sóttvarnalækni gríðarlega vinnu sem hann hefði ella þurft að leggja í að skipuleggja samráð við stjórnvöld í héraði og upplýsingamiðlun til ríkisstjórnar og almennings. Á grundvelli almannavarnakerfisins var hægt að grípa með skömmum fyrirvara í bjargir og úrræði sem sóttvarnalæknir hefði líklega ekki haft aðgang að með sama hætti ef viðbragðsáætlanir sóttvarna hefðu ekki frá 2008 verið hluti almannavarnarviðbragðs í landinu, s.s. um samráð um gerð reglna, þar á meðal um landamærin. Þess í stað gat sóttvarnalæknir betur sinnt því hlutverki sínu að afla þekkingar um sjúkdóminn sjálfan og veitt leiðbeiningar og ráð um eiginlegar sóttvarnir.

28.3.4. Samhæfing á grunni almannavarnakerfisins í héraði; Aðgerðastjórnir í héraði

Eins og lýst er í kafla 14 voru aðgerðastjórnir í héraði, undir stjórn lögreglustjóra virkjaðar í öllum lögregluumdæmum landsins. Lykilaðilar í skipulagi viðbragða með hverjum lögreglustjóra voru umdæmislæknar sóttvarna. Sú tilhögun var í góðu samræmi við landsáætlun heimsfaraldurs. Upplýsingamiðlun á milli aðgerðastjórna og stýrihóps samkvæmt landsáætlun heimsfaraldurs var mjög mikil og gagnleg. Í kjölfar reglulegra funda stýrihóps ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknis voru haldnir upplýsingafundir með öllum lögreglustjórum, umdæmislæknum sóttvarna og forstöðumönnum heilbrigðisstofnana. Í faraldrinum voru haldnir 94 formlegir slíkir fundir.

Aðgerðastjórnir í héraði miðluðu upplýsingum frá stýrihópnum áfram til viðbragðsaðila í héraði, þar á meðal til sveitarfélaga og einkaaðila í héraði, auk þess sem aðgerðastjórnir í héraði sinntu margvíslegum verkefnum um skipulag aðgerða og viðbragða sem sérstaklega áttu við hvert umdæmi fyrir sig. Störf aðgerðastjórnanna voru almennt mjög umfangsmikil. Sem dæmi þá hélt aðgerðastjórn á Austurlandi 194 formlega fundi um aðgerðir og aðgerðastjórn á meðan faraldurinn stóð yfir. Þar eru ekki meðtaldir þeir fundir sem fulltrúar úr aðgerðastjórn héldu með almannavarnanefnd svæðisins til að miðla upplýsingum til hennar.

28.3.5. Samhæfing milli ráðuneyta og ráðherra í Stjórnarráði Íslands

Samkvæmt 17. gr. stjórnarskrár er einstökum ráðherrum skylt að taka mikilvæg stjórnarmálefni sem þá varða upp á ríkisstjórnarfundum, eins og nánar er gerð grein fyrir í kafla 16.2. Samhæfing ráðherra og ráðuneyta fer einnig fram á vettvangi ráðherranefnda og starfs- og stýrihópa sem ráðuneyti setja á fót.

Forsætisráðherra hefur það hlutverk, samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands, að stýra fundum ríkisstjórnar. Honum ber að gæta þess að verkaskipting milli ráðherra sé eins skýr og kostur er og beita sér fyrir því að stefna og aðgerðir ráðherra á einstökum sviðum séu samhæfðar ef á þarf að halda, sbr. 8. gr. laganna. Þrátt fyrir að einstakir ráðherrar skuli bera málefni upp á ríkisstjórnarfundum þá hefur forsætisráðherrann því sérstakt hlutverk um nánari samhæfingu og verkstjórn í því sambandi.

Í köflum 16 og 17 er gerð grein fyrir fundum ríkisstjórnar og ráðherranefnda og stýrihópum og starfshópum sem settir voru á fót af hálfu ráðuneyta og komu til umfjöllunar á ríkisstjórnarfundum. Af þeirri yfirferð má sjá að samhæfing milli ráðuneyta var umtalsverð í faraldrinum. Þar er einnig gerð grein fyrir mikilvægum verkefnum forsætisráðherrans og forsætisráðuneytis í þessu efni.

Mikilvægt er að halda til haga að samhæfing milli ráðherra og ráðuneyta fer einnig fram varðandi opinber fjármál. Þar gegndi fjármálaráðherra og ráðuneyti hans mikilvægu hlutverki, eins og stuttlega er rakið í kafla 18. Verkefni fjármálaráðherrans fá þó minna vægi í þessari skýrslu þar sem þau lutu í ríkum mæli að efnahagslegum ráðstöfunum.

28.3.6. Samhæfing ráðuneyta við undirstofnanir um þá málaflokka sem undir þau heyra

Einstakir ráðherrar og ráðuneyti fara með yfirstjórn tiltekinna málaflokka, eins og nánar er lýst í forsetaúrskurðum á hverjum tíma. Einstök ráðuneyti sinntu umtalsverðri samhæfingu um þá málaflokka sem undir þau heyrðu. Nánari grein er gerð fyrir verkefnum einstakra ráðuneyta og ráðherra, þar á meðal um samhæfingu þeirra og samstarf við undirstofnanir og sveitarfélög, í köflum 19 (heilbrigðisráðherra), 20 (dómsmálaráðherra), 21 (utanríkisráðherra), 22 (félagsmálaráðherra) og 23 (menntamálaráðherra). Í öllum köflunum er bent á umfangmikið samráð og verkefni þessara ráðuneyta á þessum sviðum.

Í yfirlitinu hér að framan er ekki fjallað sérstaklega um ráðherra sveitarstjórnarmála, ráðherra samgöngumála, ráðherra ferðamála eða annarra atvinnugreina og ekki um ráðherra umhverfismála, en eins og fram kemur í kafla 23 voru verkefni þessara ráðuneyta vegna faraldursins töluverð.

28.3.7. Sveitarstjórnarstigið

Þegar kemur að almannavarnarviðbragði, þ.e. þegar almannavarnaástandi hefur verið lýst af ríkislögreglustjóra, gera lög um almannavarnir ekki ráð fyrir sérstöku hlutverki sveitarfélaga umfram aðrar stofnanir eða stjórnvöld. Á stöðu þeirra og hlutverk getur engu að síður reynt með ýmsum hætti, eftir því áfalli sem um er að ræða og eftir því viðbragði sem þarf að virkja hverju sinni, enda fara sveitarfélögin iðulega með framkvæmd mikilvægra opinberra verkefna. Einstakir starfsmenn eða forstöðumenn stofnana sveitarfélaganna eru t.d. iðulega þátttakendur í aðgerðastjórnnum í héraði eða vettvangstjórnnum, sem starfa undir stjórn lögreglustjóra. Og þá hvílir jafnframt iðulega mikil ábyrgð á sveitarfélögunum um að veita lögbundna þjónustu, óháð þeirri vá sem við blasir.

Í kafla 25.6 er bent á að samhæfing um einstök verkefni sveitarfélaganna var, bæði formlega og óformlega, á hendi nokkuð margra aðila. Upplýsingastraumar úr stjórnkerfinu bárust því til sveitarfélaganna úr ýmsum áttum, s.s. frá einstökum ráðuneytum, frá stýrihópi sóttvarnalæknis og ríkislögreglustjóra, frá Samhæfingarstöð og ríkislögreglustjóra, frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og frá aðgerðastjórnnum í héraði. Í sama kafla er einnig bent á að það virðist að einhverju leyti mismunandi hvernig upplýsingastraumarnir voru skipulagðir. Í ákveðnum tilvikum var samhæfingu beint að *þeim verkefnum* sem sveitarfélögin sinna, en í öðrum tilvikum var samhæfingunni beint að *yfirstjórn sveitarfélagsins (bæjarstjórum og sveitarstjórum)* sem síðan höfðu það hlutverk að koma upplýsingum áfram og tryggja órofna þjónustu af hendi sveitarfélagsins.

Sveitarfélögin njóta tiltekins sjálfstæðis í stjórnsýslukerfinu. Sveitarfélögin hafa þó sýnt ríkan vilja til samstarfs um almannavarnarviðbrögð, ekki síst með sameiningu almannavarnanefnda. En sveitarfélögin sýndu líka, í Covid-19 faraldrinum, vilja til samhæfingar um útfærslur á sóttvarnatáknunum.

28.3.8. Stefnumarkandi ákvarðanir og þáttur Alþingis í þeim

Eins og vikið er að í kafla 27, og reyndar jafnframt í kafla 7 að framan, ber stjórnvöldum að starfa í samræmi við lög og þau geta ekki valið sjálf að taka upp nýjar lagareglur eða valdheimildir, heldur þurfa þau fyrst viðeigandi umboð frá Alþingi sem fer samkvæmt stjórnarskrá með löggjafarvald og fjárveitingarvald ríkisins.

Með yfirstjórn stjórnsýslunnar fara ráðherrar. Þeir fara með stjórnarfarslega og pólitíska ábyrgð á tilteknum stjórnarmálefnum (málaflokkum sem þeim hefur verið falin yfirstjórn með), sbr. 14. og 15. gr. stjórnarskrárinnar. Þeir sitja í skjóli Alþingis og bera ábyrgð gagnvart því. Þáttur í þeirri ábyrgð sem ráðherrar bera er það sem rakið var í 7. kafla skýrslunnar um athafnaskyldu ráðherra og stjórnsýslunnar, en til að stjórnskipulag ríkisins gangi upp er viss nauðsyn að ráðherrar, og þau stjórnvöld sem undir þá heyra, hafi frumkvæði að því, þegar við á, að leita til Alþingis og tryggja að þangað berist viðeigandi upplýsingar og greiningar, en einnig viðeigandi ábendingar um nýjar eða breyttar laga- og fjárheimildir. Á þessi samskipti, ábyrgð ráðherra og stöðu Alþingis, reynir ekki síst þegar upp koma áföll sem bregðast þarf við með viðamiklum ákvörðunum um grundvallarhagsmuni ríkisins og þjóðarinnar með skjótum hætti. Í byrjun Covid-19 faraldursins voru slíkar

aðstæður uppi, og í vissum tilvikum einnig síðar í faraldrinum þegar smit í samfélaginu þróuðust hratt. Á engum tíma var hins vegar uppi þannig stjórnskipuleg staða að hægt væri að víkja frá lögum. Alþingi var því allan tímann grundvallar þátttakandi og stjórnandi í mótum viðbragða við Covid-19. Í kafla 27.3 er á það bent að aðkoma þingsins hafi þó fyrst og fremst falist í þátttöku í mótun stefnu um viðbrögð við faraldrinum á sviði efnahagsmála og fjárveitinga.

28.4. Ábendingar um löggjöf

Það yfirlit yfir hlutverk stjórnvalda sem hefur verið sett fram hér að framan byggist að allnokkru marki á lögfræðilegri túlkun lagareglanna um stjórnkerfið (þar á meðal kerfið í kringum sóttvarnir og almannavarnakerfið). Þessi yfirferð hefur leitt í ljós ýmislegt í hinni almennu löggjöf sem telja verður óskýrt eða gæti verið fram sett með skýrari hætti. Á þetta hefur verið bent jafnóðum í ýmsum af köflunum hér að framan. Og þau dæmi sem dregin hafa verið fram í köflunum hér að framan varpa líka ákveðnu ljósi á að það eru almenn atriði í stjórnsýsluframkvæmdinni sem rétt gæti verið að huga nánar að, og gæta að hvort sé í samræmi við lög eða kalli eftir atvikum á lagabreytingar. Á sum þessara atriða hefur einnig verið bent hér að framan. Samantekt um þær ábendingar um löggjöf og mögulegar lagabreytingar sem vikið hefur verið að hér að framan kemur fram í VII. hluta skýrslunnar, kafla 56.



**III. Tímalína og helstu
tilefni til ákvarðana**

29. Inngangur

Í þessum hluta skýrslunnar er framvinda atburða í viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum rifjuð upp. Dagarnir, vikurnar, mánuðirnir og árin tvö, fólu í sér röð áskorana sem stjórnvöld stóðu gagnvart og vörðuðu líf, heilsu og velferð fólks. Tímarammi greiningar er frá byrjun árs 2020 þegar upplýsingar berast um hópsýkingu lungnabólgu tilfella af óþekktum uppruna og þar til sóttvarnarráðstöfunum er aflétt þann 25. febrúar árið 2022.

Eins og greint er frá í fyrsta hluta skýrslunnar þá er miðað við að á þessu tímabili hafi gengið yfir fimm bylgjur faraldursins. Styrkur faraldursins sveiflaðist á þessu tímabili og stundir gáfust milli stríða, sérstaklega eftir fyrstu bylgju faraldurs, fyrri hluta sumars 2020, þegar bjartsýnasta fólk vonaði að náðst hefði að ráða niðurlögum veirunnar. Önnur bylgja sem hefst í lok júlí það ár og markar frekar stutt tímabil. Þriðja bylgja hefst upp úr miðjum september 2020 og skarast við fjórðu bylgju, sem miðað er við að hefjist í lok mars 2021. Aftur eykst von með hækkandi sól og bólusetningum en undir lok júlí hefur delta afbrigðið náð fótfestu hér á landi og það ástand markar upphaf fimmtu bylgju. Í yfirferðinni hér á eftir (kaflar 30 til 35) er fjallað fyrst um fyrstu bylgjuna eingöngu, þá um aðra og þriðja samtímis og að lokum fjórðu og fimmtu bylgju saman.

Auðséð er að nákvæm framsetning á atburðarás yfir þessi tvö ár væri æði langdregin og erfið aflestrar. Því var, eins og þegar hefur komið fram í aðferðafræðikafla skýrslunnar (kafla 6) brugðið á það ráð að hafa yfirlit yfir ýmsa afmarkaða þætti atburðarásar í II. hluta skýrslunnar t.d. um sóttvarnaaðgerðir og yfirlit um Covid-19 tengd málefni sem tekin voru fyrir í ríkisstjórn. Í þessum hluta skýrslunnar eru því einungis dregin fram atburðir til upprifunar um það sem gerðist og teljast lýsandi fyrir áskoranir stjórnvalda og atburði sem einkenna þetta tímabil í huga almennings. Þá fylgja hverri tímalínu einnig yfirlit yfir ákvarðanir ríkislögreglustjóra um almannavarnastig en þær veita innsýn í önnur verkefni Almannavarna á meðan á faraldrinum stóð.

Kaflinn er skipulagður þannig að fyrst eru birtar tímalínur um atburði og þeim fylgja kaflar um tilefni til ákvarðana. Í þeim köflum er staldrað við í atburðarásinni þar sem greina má að mikilvæg tilefni, eða hvatar, kalli á viðbrögð stjórnvalda. Í hvert sinn sem spurningar kvikna hjá stjórnvöldum sem þarfnast svara og þess að einhver bregðist við þeim þá eru tilefni til ákvarðana. Eru helstu tilefnin dregin fram og rakin með því að rýna í minnisblöð, skýrslur og umfjöllun fjölmiðla o.fl. Stundum eru hvatar að baki ákvörðun það snöggir og afgerandi, t.d. eins og þegar jörð skelfur, að skýrt er að þeir kalla á viðbrögð. En í öðrum tilvikum eru hvatarnir ekki jafn skýrir, t.d. þegar upp kemur veirusýking þarf að yfirvega hversu líkleg hún er til að breiðast út. Í hvert sinn sem áfallastjórnendur móta spurningar vegna vanda sem þarf að svara og þeir sjá til þess að einhver eða einhverjir bregðist við þá er um að ræða svokallað tilefni til ákvarðana. Hér eru dregnar út þær ákvarðanir sem þykja hvað veigamestar í öllum bylgjum faraldurs. Þær kröfðust athygli og vinnu fjölmargra viðbragðsaðila almannavarna en eiga það sameiginlegt að hafa verið einnig teknar fyrir af ríkisstjórn eða ráðherrum hennar.

30. Atburðarás í aðdraganda fyrstu bylgju og í fyrstu bylgju Covid-19 faraldursins

Tafla 30.1. Atburðarás tengd Covid-19 desember 2020-15. júlí 2020.

Desember 2019	
31. des.	Heilbrigðisnefnd Wuhan-borgar í Kína tilkynnir um hópsýkingu lungnabólgu tilfella af óþekktum uppruna. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) birtir fyrstu frétt um veiruna.
Janúar 2020	
5. jan.	Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) birtir fyrstu frétt um veiruna.
9. jan.	CDC í Kína greinir frá því að ný kórónuveira, SARS-CoV-2, hafi greinst sem orsakavaldur hópsýkingarinnar.
10. jan.	Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) gefur út leiðbeiningar til þjóða heims um fyrstu viðbrögð.
11. jan.	Greint frá fyrsta andláti af völdum kórónuveirunnar í Kína.
13. jan.	Landlæknir gefur út tilkynningu um hópsýkingu lungnabólgu í Kína af völdum nýrrar veiru.
12. jan.	Fyrsta smitið staðfest utan Kína (í Tælandi).
16. jan.	Smit er staðfest í Japan.
17. jan.	ECDC (sóttvarnastofnun Evrópusambandsins) gefur út hættumat, með ríkum fyrirvörum. Telur líkur á að smit berist til Evrópu frá Kína ekki miklar en verði ekki útilokaðar.
20. jan.	Rannsóknarhópur á vegum kínversku heilbrigðisnefndarinnar staðfestir að veiran berist milli fólks. Landlæknir gerir heilbrigðisstarfsfólki viðvart og óskar eftir að fá upplýsingar um veikt fólk sem nýlega hafi ferðast til Kína og gefur ráð til þeirra sem ferðast þangað.
22. jan.	WHO gefur út yfirlýsingu þar sem greint er frá vísbendingum um smit milli fólks og tæknilegar leiðbeiningar er varða prófanir, skimanir og meðhöndlun nýrra tilfella eru gefnar.
23. jan.	Landlæknir tilkynnir að unnið sé að viðbúnaði í samræmi við viðbragðsáætlanir sóttvarnalæknis og almannavarna. Þetta felur í sér uppfærslu á leiðbeiningum og áætlunum frá SARS faraldrinum 2002. Upplýsingagjöf er aukin. Kína bannar ferðalög til og frá Whuan og skerðir ferðafrelsi fólks innan borgarinnar.
24. jan.	Landlæknir tilkynnir aðgerðir til að ráðast gegn Covid-19, greina á hugsanlega smituð sem lenda á Keflavíkurflugvelli. Allar heilbrigðisstofnanir á Íslandi hvattar til að uppfæra viðbragsáætlanir. Sérstök vefsíða opnuð fyrir almenning.

24. jan.	Fyrsta tilfellið greint í Evrópu (Frakklandi)
27. jan.	Ríkislögreglustjóri lýsir yfir óvissustigi vegna Covid-19, í samvinnu við landlækni og sóttvarnalækni.
27. jan.	Fyrsti upplýsingafundur fyrir almenning. Smit er greint í Þýskalandi.
28. jan.	Ríkisstjórn Íslands fjallar um viðbrögð vegna Covid-19.
29. jan.	Landlæknir ráðleggur að ekki sé ferðast að nauðsynjalausu til Kína.
30. jan.	WHO lýsir yfir alþjóðlegu neyðarástandi vegna kórónuveirunnar.
31. jan.	Fyrsta sýni vegna gruns um sýkingu af kórónuveirunni rannsakað sýkla og veirufræðideild Landspítalana.
Febrúar 2020	
6. feb.	Daglegir upplýsingafundir þríeykisins hefjast í beinni útsendingu.
6. feb.	Stöðufundur landlæknis og samhæfingarhóps almannavarna.
22. feb.	Ítölsk yfirvöld greina frá hópsýkingum í Lombardy, Ítalíu. Sóttvarnatakmarkanir taka gildi í Ítalíu.
24. feb.	Sóttvarnalæknir skilgreinir fjögur hérað á Norður-Ítalíu, sem eru vinsælir áfangastaðir til skiðaiðkunar meðal Íslendinga, sem áhættusvæði. Fólk er að koma sýkt þaðan.
25. feb.	Sóttvarnalæknir ræður nú fólki frá ónauðsynlegum ferðum til Suður-Kóreu og Írans, auk Kína og fjögurra héraða á Norður-Ítalíu. Þá er hvatt til sérstakrar varúðar þegar ferðast er til annarra svæða á Ítalíu, Tenerife á Spáni, Japan, Singapúr og Hong Kong.
28. feb.	13:00: Fyrsta Covid-19 tilfellið greint í Íslandi. Ríkislögreglustjóri lýsir yfir hættustigi.
Mars 2020	
2. mars	Í hættumati ECDC kemur fram að innan Evrópusambandsins og EES ríkja, Bretlands, San Marínó, Mónakó og Sviss hafi greinst 2.199 tilvik af Covid-19. Af þessum sjúklingum hafi 38 látist. 75% smita og 92% dauðsfalla hafi komið fram á Ítalíu.
4. mars	Í minnisblaði frá landlækni, sóttvarnalækni og ríkislögreglustjóra kemur fram hvatning til allra hópa sem eiga í kjaraviðræðum að enda öll verkföll og koma í veg fyrir áætluð verkföll.
5. mars	Landlæknir og ríkislögreglustjóri gefa út uppfærða viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs.
6. mars	45 smit greind á Íslandi, flest þeirra eru rakin beint til Norður-Ítalíu en fjögur smitanna eru innanlandssmit. Neyðarstig almannavarna virkjað.
9. mars	Verkfalli 15.000 BSRB félagsmanna aflýst þar sem náðst hefur samkomulag milli deiluaðila.
10. mars	Ríkisstjórnin kynnir aðgerðapakka upp á 230 milljarða kr. til að sporna við efnahagslegum afleiðingum Covid-19. Samkomulag milli Eflingar og Reykjavíkurborgar undirritað og verkfalli aflýst.

11. mars	WHO lýsir yfir heimsfaraldri.
15. mars	ESB setur útflutningsbann á hlífðarfatnað fyrir heilbrigðisstarfsfólk með bráðabirgðareglugerð.
16. mars	Samkomubann tekur gildi. Samkomutakmarkanir miðast við 100 komi saman. Háskólar og framhaldsskólar loka.
17. mars	Fyrsta andlát sjúklings með Covid-19 á Íslandi.
18. mars	Öllum sem búsettir eru á Íslandi er skylt að sæta 14 daga sóttkví þegar þeir ferðast til Íslands.
20. mars	Skortur er á andlitsgrímum og öðrum hlífðarbúnaði fyrir heilbrigðisstarfsmenn.
23. mars	Annað andlát sjúklings með Covid-19 á Íslandi.
24. mars	Samkomubann fyrir 20 manns og fleiri tekur gildi og á að gilda til 4. maí.
30. mars	Á daglegum upplýsingafundi eru landsmenn hvattir til að halda sig heima um páskana.
31. mars	Ríkisstjórn skrifar undir samning um sameiginleg innkaup Evrópulanda á lækningavörum.
Apríl 2020	
8. apríl	Icelandair flýgur til Sjanghaí til að sækja 17 tonn af lækningatækjum.
22. apríl	Öllum ferðamönnum (búsettum á Íslandi og öðrum) skylt að sæta 14 daga sóttkví við komu til landsins.
28. apríl	Ríkisstjórnin kynnir Aðgerðapakka II – framhaldsaðgerðir til að sporna við efnahagslegum afleiðingum vegna Covid-19.
Mái 2020	
3. maí	Sóttvarnalæknir tilkynnir um framkvæmd á opinberri blóðsýnaöflun og prófum á mótefnum í samvinnu við Íslenska erfðagreiningu.
3. maí	Forsætisráðherra, Katrín Jakobsdóttir, ávarpar þjóðina og fjallar um Covid-19 og næstu skref í viðbrögðum.
4. maí	Samkomutakmarkanir úr 20 í 50 manns.
14. maí	Dómsmálaráðherra tilkynnir að ferðatakmarkanir á ytri landamærum Schengen verði fram- lengdar til 15. júní.
25. maí	Samkomutakmarkanir úr 50 í 200 manns.
25. maí	Síðasti daglegi upplýsingafundur haldinn (í bili).
26. maí	WHO varar ríki við að slaka á sóttvarnaaðgerðum þar sem búast megi við annarri bylgju faraldurs.
26. maí	Almannavarnastig fært af neyðarstigi niður á hættustig.
25. maí	Samkomutakmarkanir úr 200 í 500 manns.

○	Júní 2020	
●	13. júní	16 manns í sóttkví eftir að tveir einstaklingar sem erlendis frá eru greindir með Covid-19.
●	15. júní	Sýnataka (skimun) hefst á landamærum, en einnig er hægt að velja að fara í 14 daga sóttkví.
●	30. júní	Evrópusambandið gefur út lista yfir 15 örugg lönd sem leyft verður að ferðast til frá 1 júlí.
○	Júlí 2020	
●	1 júlí	Yfirmaður smitrakningarteymis lýsir yfir að búið sé að ná utan um hópsmit sem kom upp fyrir nokkrum dögum. Teymið telur sig hafa komið öllum sem þurfa í sóttkví, alls yfir 400 manns.
●	1. júlí	Frá 15. júní hafa 15.927 farið í sýnatöku við landamæraskimun, þar af fjórir greinst með Covid-19 (smitandi).
●	15. júlí	Breyting á reglugerð fyrir Íslendinga sem koma til landsins: Þau sem velja skimun við landamæri þurfa að fara í tvöfalda skimun (aftur eftir 5 daga).

Tafla 30.2. Ákvarðanir ríkislögreglustjóra um almannavarnastig.

○	2020	
●	14. jan.	Snjóflóð á Flateyri og Súgandafirði: Neyðarstig.
●	20. jan.	Af neyðarstigi á óvissustig vegna snjóflóða á Flateyri og Súgandafirði.
●	26. jan.	Óvissustig vegna landriss á Reykjanesi.
●	27. jan.	Óvissustig vegna kórónaveiru.
●	13. feb.	Óvissustig vegna austan aftakaveðurs.
●	14. feb.	Óvissustig vegna snjóflóðahættu á norðanverðum Vestfjörðum.
●	17. feb.	Aflýsing óvissustigs vegna austan aftakaveðurs.
●	21. feb.	Óvissustig vegna snjóflóðahættu á norðanverðum Vestfjörðum.
●	28. feb.	Hættustig vegna Covid-19.
●	6. mars	Neyðarstig vegna Covid-19.
●	25. maí	Af neyðarstigi á hættustig vegna Covid-19.
●	20. júní	Óvissustig vegna jarðskjálftahrinu úti fyrir Norðurlandi.

31. Fyrsta bylgja: Mikilvæg tilefni til ákvarðana

31.1. Ný kórónaveira orsakar hópsýkingu lungnabólgutilfella í Kína

Heilbrigðisnefnd Wuhan-borgar í Kína tilkynnti um hópsýkingu lungnabólgutilfella af óþekktum uppruna á gamlársdag 2019. Þann 5. janúar 2020 birti Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) fyrstu fréttir um veiruna.¹⁹⁰

Þann 9. janúar 2020 tilkynntu kínversk yfirvöld að nýr kórónavírus hefði greinst sem orsaka-valdur sjúkdóms. Degi síðar, 10. janúar, gaf Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin út leiðbeiningar á netinu með ráðleggingum um hvernig ætti að greina, prófa og bregðast við hugsanlegum tilfellum. Þær náðu yfir eftirlit með smiti frá manni til manns.¹⁹¹ Greint var frá fyrsta andlátinu af völdum kórónaveirunnar í Kína 11. janúar. Alma Möller landlæknir gaf út tilkynningu um hópsýkingu lungnabólgu í Kína af völdum nýrrar veiru 13. janúar þar sem hún vitnaði í upplýsingar frá WHO og Sóttvarnastofnun Evrópusambandsins (ECDC). Á tímabilinu 31. desember 2019 til 13. janúar 2020 var sýking staðfest hjá 41 einstaklingi og einn lést. Smit var rakið til matarmarkaðar en ekkert smit á milli manna var staðfest til að byrja með. Tekið var fram að hvorki væri ástæða til aðgerða né ferðatakmarkana til Kína.¹⁹² Fyrsta smit utan Kína var greint í Taílandi, hjá kínverskri konu sem stöðvuð var á flugvelli í Bangkok.¹⁹³ Fréttir um veiruna komu fram í fjölmiðlum á Íslandi 13. janúar 2020 í viðtali við íslenskan smitsjúkdómalækni sem taldi ólíklegt að veiran bærst á milli manna.¹⁹⁴

Á blaðamannanetfundu 14. janúar benti einn af stjórnendum WHO, dr. Maria Van Kerkhove, á að engar vísbendingar væru um viðvarandi smit frá manni til manns, enn sem komið væri. Sama dag birti WHO á Twitter tilkynningu um að bráðabirgðarannsóknir á vegum kínverskra yfirvalda hefðu ekki leitt í ljós neinar skýrar vísbendingar um smit milli manna. Hins vegar sagði að slík smit myndu ekki koma á óvart miðað við reynsluna af SARS og MERS.

Þann 20. janúar 2020 staðfesti dr. Zhong Nanshan, fyrir hönd rannsóknarhóps á vegum kínversku heilbrigðisnefndarinnar, að veiran bærst milli manna.¹⁹⁵ Landlæknir gerði heilbrigðisstarfsfólki viðvart og bað um að það yrði á varðbergi ef til þess leituðu veikir einstaklingar sem nýlega hefðu ferðast til Kína. Hún gaf þeim sem ferðast til Kína einnig ráð um almenna sóttvarnahægðun.¹⁹⁶ Tveimur dögum síðar gaf WHO út yfirlýsingu þar sem greint var frá vísbendingum um smit milli manna sem byggði á skýrslu sendinefndar stofnunarinnar sem send var til Wuhan. Neyðarnefnd WHO (e. Public Health Emergency of International Concern – PHEIC) kom saman en náði ekki samstöðu um hvort faraldurinn fæli í sér alþjóðlegt neyðarástand í

¹⁹⁰ Who.int: „[Covid-19 – China](#)“, 5. janúar 2020.

¹⁹¹ Who.int: „[Listings of WHO's response to COVID-19](#)“, 10. janúar 2020.

¹⁹² Landlaeknir.is: „[Hópsýking lungnabólgu í Kína af völdum nýrrar veiru](#)“, 13. janúar 2020.

¹⁹³ Mbl.is: „[Fyrsta smitið greinist utan Kína](#)“, 14. janúar 2020.

¹⁹⁴ Kjartan Kjartansson: „[Óþekkt veira í Kína líklega ný gerð kórónaveiru](#)“, 13. janúar 2020.

¹⁹⁵ Lily Kuo: „[China confirms human-to-human transmission of coronavirus](#)“, 21. janúar 2020.

¹⁹⁶ Mbl.is: „[Fyrsta smitið greinist utan Kína](#)“, 14. janúar 2020.

lýðheilsuáttal. Að beiðni framkvæmdastjóra kom framkvæmdastjórn aftur saman 23. janúar til að ræða nýjustu upplýsingarnar frá Kína. Var talið of snemmt að lýsa yfir alþjóðlegu neyðarástandi, sérstaklega að teknu tilliti til þeirra takmarkana sem því myndu fylgja.¹⁹⁷ Á ríkisstjórnarfundum sem haldinn var 24. janúar lagði heilbrigðisráðherra fram og kynnti minnisblað sóttvarnalæknis um sýkingar af völdum nýrrar kórónaveiru. Kom þar fram að áhættumat væri unnið af sóttvarnalækni í samræmi við upplýsingar og áhættumat Sóttvarnastofnunar Evrópusambandsins og WHO en vinna við útbreiðslu mögulegrar sýkingar væri þegar hafin í samráði við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra samkvæmt útgefnum viðbragðsáætlunum og í samvinnu við fjölmarga aðila. Mat sóttvarnalæknir stöðuna þannig að mögulega gæti þessi sýking borist til Íslands en hins vegar ætti útbreiðslan innanlands að vera takmörkuð með viðeigandi og virkum viðbrögðum. Unnið var að því að hægt yrði að greina veiruna á veirufræðideild LSH.¹⁹⁸

Þann 27. janúar lýsti ríkislögreglustjóri yfir óvissustigi vegna kórónaveirunnar hér á landi, í samvinnu við landlækni og sóttvarnalækni. Farið var yfir viðbúnað og viðbragðsáætlanir og birgðastaða nauðsynlegs búnaðar könnuð.¹⁹⁹

31.2. Kórónaveiran berst með hraði milli heimsálfa

Sóttvarnalæknir sendi annað minnisblað til heilbrigðisráðherra þegar ákvörðun um óvissustig almanna varnaraðila lá fyrir því smíthæfni veirunnar reyndist meiri en talið hafði verið var og ljóst var að hún hafði dreifst til annarra heimsálfa og útbreiðslan var metin hröð. Enn hafði enginn sýkst á Íslandi en með óvissustiginu var gengið út frá því sem vísu að veiran myndi berast til landsins og að til víðtæks faraldurs gæti komið. Undirbúnar voru aðgerðir sem miðuðu að því að draga úr útbreiðslu veirunnar innanlands þar sem smitaðir einstaklingar yrðu settir í einangrun og upplýsingum komið til almennings um hvernig hann skyldi bera sig að vegna hugsanlegra sýkinga. Sóttvarnalæknir vann að þessum undirbúningi í samvinnu við heilbrigðiskerfið og ríkislögreglustjóra. Sett var upp fyrsta aðgerðaáætlun varðandi meðhöndlun sjúkra sem og hvernig upplýsingum skyldi miðlað.²⁰⁰ Þann 30. janúar kom framkvæmdastjórn WHO saman í þriðja sinn að beiðni framkvæmdastjóra og samþykkti að mæla með því að lýst yrði yfir alþjóðlegu neyðarástandi í lýðheilsuáttal af völdum kórónaveirunnar.²⁰¹

Þann 31. janúar hófust markvissar prófanir á Íslandi á vegum Íslenskrar erfðagreiningar. Voru þeir einstaklingar prófaðir sem taldir voru í mikilli hættu á að sýkjast á Íslandi og eins þeir sem voru að koma frá áhættusvæðum eða höfðu verið í návígi við sýkta einstaklinga.²⁰² Sama dag var haldinn upplýsingafundur í þjóðaröryggisráði í tilefni af yfirlýsingu WHO. Stofnunin mælti hvorki með almennu ferðabanni né hindrunum á viðskiptum milli landa. Gestir fundarins voru Svandís Svavarsdóttir heilbrigðisráðherra, Ásta Valdimarsdóttir, ráðuneytisstjóri

¹⁹⁷ Who.int: „[Listings of WHO's response to COVID-19](#)“, 10. janúar 2020.

¹⁹⁸ Bréf lagt fram af heilbrigðisráðherra til ráðherra fundar (Bréf sóttvarnalæknis til heilbrigðisráðherra 23. janúar 2020 er varða sýkingar af völdum nýrrar kórónaveiru í Kína), 24. janúar 2020.

¹⁹⁹ Covid.is: „[Viðbrögð á Íslandi](#).“

²⁰⁰ Minnisblað frá heilbrigðisráðherra til ríkisstjórnar Íslands (Upplýsingar um viðbrögð vegna kórónaveiru (2019-nCoV)), 28. janúar 2020.

²⁰¹ Who.int: „[Timeline: WHO's COVID-19 response](#).“

²⁰² Guðbjartsson o.fl.: „[Spread of SARS-CoV-2 in the Icelandic Population](#)“ (2020).

heilbrigðisráðuneytisins, Þórólfur Guðnason sóttvarnalæknir og Jón Bjartmarz, yfirlögregluþjónn hjá ríkislögreglustjóra. Farið var yfir stöðu mála og viðbúnað sóttvarnalæknis í samvinnu við almannavarnir. Samhæfingarmiðstöð almannavarna í Skógarhlíð var virkjuð þennan dag.²⁰³

31.3. Þörf á að prófa og greina kórónaveiruna

Þann 10. janúar 2020 þegar WHO gaf út tæknilegar leiðbeiningar á netinu um það hvernig greina skyldi, prófa og bregðast við hugsanlegum smitum, mælti stofnunin þar með sérstöku prófi til að greina veiruna sem veldur sjúkdómnum.²⁰⁴

Prófanir hófust hér á landi degi eftir að WHO lýsti yfir alþjóðlegu neyðarástandi en með þá vitneskju að birgðir væru takmarkaðar sem og húsnæði til prófana. Á ríkisstjórnarfundum 31. janúar lagði heilbrigðisráðherra fram og kynnti minnisblöð frá sóttvarnalækni sem undirstrikaði þann alvarleika sem sýking veirunnar hafði í för með sér og sagði faraldurinn minna á spænsku veikina árið 1918 þegar lítið væri til þess hversu margir þeirra sem sýkjast fengju alvarleg einkenni og hversu auðveldlega veiran smitaðist milli einstaklinga. Sóttvarnalæknir átti í daglegu samráði við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, heilsugæsluna, Landspítala, Rauða krossinn og landlækni. Ræddi hópurinn þann möguleika að beita algjöru samgöngubanni við önnur lönd til að koma í veg fyrir að veiran bærisk til landsins. Til að ná því marki yrði bannið að standa yfir í a.m.k. 6-12 mánuði sem talið var óraunhæft. Möguleiki væri aðeins á að fresta komu faraldurs í nokkra mánuði en það hefði í för með sér mikinn samfélagslegan skaða og kostnað. Áhersla skyldi því lögð á að beita öðrum ráðstöfunum sem miðuðu að því að hefta útbreiðslu veirunnar og styðjast í þeim efnum við viðbragðsáætlun um heimsfaraldurinflúensu.²⁰⁵ Þann 1. febrúar var greint frá því að prófið sem prófanirnar mældu virkaði rétt og því gæti Landspítalinn greint kórónaveiruna.

31.4. Fyrsta tilfelli af Covid-19 staðfest á Íslandi

Þann 28. febrúar, um kl. 13, greindist fyrsta tilfelli af Covid-19 á Íslandi í íslenskum karlmanni sem kom til landsins frá Norður-Ítalíu þann 22. febrúar.²⁰⁶ Innan tveggja klukkustunda eftir að tilfellið var greint, eða kl. 14:50, *tilkynnti ríkislögreglustjóri að óvissustig hefði verið hækkað í hættustig*. Forseti Íslands, Guðni Th. Jóhannesson, hvatti fólk í Facebook-færslu til að halda ró sinni, vekja ekki ótta eða tortryggni og hlusta á sóttvarnalækni og landlækni. Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra gerði slíkt hið sama í gegnum Facebook-færslu.

Á þessum fyrsta degi yfirlýsts hættustigs var haldinn ríkisstjórnarfundur þar sem þrír ráðherrar lögðu fram minnisblöð sem gáfu yfirsýn yfir stöðuna í samfélaginu og hugsanlega þróun hennar ásamt þeim viðbrögðum sem hugað hafði verið að. Fyrir utan að fara yfir stöðu Covid-19 voru kynnt og rædd lyfjamál, efnahagsleg áhrif Covid-19 og minnisblöð frá Seðlabanka Íslands

²⁰³ Stjornarradid.is: „[Upplýsingafundur þjóðaröryggisráðs](#)“, 31. janúar 2020; Covid.is: „[Viðbrögð á Íslandi](#).“

²⁰⁴ Who.int: „[Listings of WHO's response to COVID-19](#)“, 10. janúar 2020.

²⁰⁵ Minnisblað frá heilbrigðisráðherra til ríkisstjórnar (Minnisblað frá embætti landlæknis vegna kórónaveirunnar), 31. janúar 2020.

²⁰⁶ Freyr Gígja Gunnarsson: „[Fyrsta tilfelli COVID-19 greint á Íslandi](#)“, 28. febrúar 2020.

og Samtökum atvinnulífsins.²⁰⁷ Ríkisstjórnin samþykkti að setja á fót sérstakan stýrihóp ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð sem lið í að auka enn frekar viðbúnað og samhæfingu stjórnvalda þannig að tryggt væri að unnt yrði að grípa til viðeigandi ráðstafana á hverjum tíma.²⁰⁸

Tveimur klukkustundum áður en fyrsta smit greindist á Íslandi var óformlega sett á fót rakningar-teymi, undir yfirstjórn almannavarnadeilda ríkislögreglustjóra. Þörfin fyrir teymið var þekkt og því talið nauðsynlegt sem hluti af viðbúnaði almannavarna og var til þess kallað í þeirri vissu að fyrsta staðfesta smitið á Íslandi væri yfirvofandi. Teymið var í upphafi skipað þremur lögreglumönnum, tveimur hjúkrunarfræðingum og einum afbrotufræðingi en Ævar Pálmi Pálma-son lögreglumaður gerður að yfirmanni þess. Var því falið að rekja dvalarstað einstaklinga með staðfest smit og koma í veg fyrir frekari útbreiðslu með því að setja hugsanlega smitaða einstaklinga í sóttkví. Strax og fyrsta tilfellið var staðfest var teymið kallað á skrifstofu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra til að ræða næstu skref. Möguleg viðbrögð voru rædd sem byggðu á hugmyndum og fyrri reynslu hjúkrunarfræðinganna í teyminu sem höfðu áður komið að sjúkdómsrakningu. Var strax hafist handa við að rekja fyrsta tilfellið og um miðnætti var teymið komið með lista og hafði náð að ræða við 54 einstaklinga sem höfðu verið í námunda við sýkta einstaklinginn. Snerist þannig vinna teymisins um það að ná á sem skemmstum tíma til sem flestra sem höfðu verið útsettir fyrir smiti og koma þeim í sóttkví.²⁰⁹

31.5. Evrópusambandið gefur út reglugerð um bann við útflutningi á lækningavörum

Ráðherraráð Evrópusambandsins hélt fund þann 13. febrúar undir formennsku Vili Beroš, heilbrigðisráðherra Króatíu. Markmið þingsins var að ráðherrar skiptust á skoðunum um Covid-19 og aðgerðir tengdar sjúkdómnum. Í niðurstöðu fundarins var framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hvött til að halda áfram að kanna alla tiltæka möguleika til að auðvelda nauðsynlegan aðgang að hlífðarfatnaði sem heilbrigðisstarfsfólk notar í störfum sínum og lágmarka hugsanlegan skort á honum. Þetta ákall kom í kjölfar aukinnar eftirspurnar um allan heim þar sem samfélög voru að berjast gegn Covid-19 faraldrinum.²¹⁰

Hinn 15. mars 2020 birti ESB reglugerð nr. 2020/402 um sérstakt útflutningsleyfi vegna útflutnings á lækningavörum- og tækjum til þriðju ríkja. Miðað við ástandið eins og það var í heiminum hefði reglugerðin m.a. þýtt útflutningsbann á grímum, sýnapinum, lyfjum og öndunarvélum til EFTA/EES-ríkjanna. Ekkert samráð hafði verið haft við EFTA/EES-ríkin í aðdraganda reglusetningarinnar. Að frumkvæði utanríkisráðuneytisins og sendiráðs Íslands í Brussel var óskað eftir neyðarfundi með framkvæmdastjórn ESB. Í kjölfarið fór fram sérstak-

²⁰⁷ Minnisblað frá heilbrigðisráðherra til ríkisstjórnar Íslands (Covid-19 og lyfjamál), 28. febrúar 2020; Minnisblað frá fjármála- og efnahagsráðherra til ríkisstjórnar Íslands (Efnahagsleg áhrif COVID-19), 28. febrúar 2020; Minnisblað frá forsætisráðherra til ríkisstjórnar Íslands (Efnahagsáhrif vegna Covid-19 – Minnisblað frá Samtökum atvinnulífsins), 27. febrúar 2020; Minnisblað frá forsætisráðherra til ríkisstjórnar Íslands (Efnahagsáhrif vegna Covid-19 – Minnisblað frá Seðlabanka Íslands), 27. febrúar 2020.

²⁰⁸ Minnisblað forsætisráðherra til ríkisstjórnar Íslands (Stýrihópur ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð vegna Covid-19), 27. febrúar 2020.

²⁰⁹ Hallur Már: „Þú þarft að gefa mikið af þér“, 25. mars 2020.

²¹⁰ Consilium.europa.eu: „Cooperation is key to counter the COVID-19 outbreak: the Council adopts conclusions“, 13. febrúar 2020.

ur fundur sameiginlegu EES-nefndarinnar 18. mars 2022 (e. Extraordinary meeting of the EEA Joint Committee). Á honum komu fulltrúar EFTA/EES-ríkjanna fram mótmælum við reglugerðina og sögðu hana m.a. brot á 12. gr. EES-samningsins sem bannar magntakmarkanir og tæknilegar viðskiptahindranir á útflutningi á milli EES-ríkja auk þess að í henni fælust afar neikvæð pólitísk skilaboð í garð EFTA/EES-ríkjanna sem væru nánustu samstarfsríki ESB. Á fundinum afhentu EFTA/EES-ríkin minnisblað sem útlistaði rök þeirra í málinu þar sem komu ennfremur fram útlistaðar tillögur á lausn málsins, þ.e. hvernig þyrfti að breyta reglugerðinni að mati EFTA/EES-ríkjanna. Upp úr hádegi daginn eftir, þ.e. 19. mars, var samkvæmt lýsingu utanríkisráðuneytisins farinn að berast jákvæðari tónn úr herbúðum framkvæmdastjórnarinnar. Síðdegis sama dag, 19. mars, hringdi Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra í Ursulu von der Leyen, forseta framkvæmdastjórnar ESB, og ræddi útflutningsbannið og eins nýlega kynntar ESB-/Schengen-ferðatakmarkanir.²¹¹ Var þetta í fyrsta sinni sem þær ræddu saman og minnti að hún myndi persónulega beita sér fyrir lausn málsins.²¹²

Þann 20. mars gerði ESB síðan breytingar á reglugerðinni sem heimiluðu útflutning til EFTA-ríkjanna, auk Færeyja, Andorra, San Marínó og Vatíkansins á lækningavörum og -tækjum. EFTA/EES-ríkin höfðu unnið saman að eins og utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra lét getið í fréttatilkynningu sem utanríkisráðuneytið sendi frá sér að kvöldi 19. mars þar sem hann sagði ennfremur að staða EFTA/EES-ríkjanna á innri markaðnum hefði verið viðurkennd.²¹³

31.6. Á að setja samkomubann?

Í viðtali 4. mars 2020 sagði Alma Möller landlæknir að allir sem greinst hefðu með kórónaveiruna á Íslandi hefðu komið erlendis frá en taldi það aðeins tímaspursmál hvenær fólk smitaðist á Íslandi, þ.e. að um staðbundin smit yrði að ræða. Þegar slíkt smit yrði staðfest yrði gripið til umfangsmeiri aðgerða, eins og að koma í veg fyrir enn frekari ferðir, banna samkomur o.s.frv.²¹⁴

Á upplýsingafundi sagði Víðir Reynisson, yfirlögregluþjónn hjá ríkislögreglustjóra, að staðan væri ekki enn komin á það stig að lýsa ætti yfir banni við almennum samkomum þar sem beðið væri eftir staðfestum upplýsingum um frekari smit. Hins vegar kæmi óhjákvæmilega að samkomubanni. Undirstrikaði hann að slíkt bann hefði mikil áhrif á samfélagið og yrði því ekki sett nema á tímum mikillar neyðar – og þangað værum við ekki enn komin. Áhættusamt væri líka að setja bann við samkomum of snemma og setja fólk í biðstöðu í margar vikur meðan ekkert gerðist.²¹⁵

Sóttvarnalæknir og ríkislögreglustjóri gáfu út uppfærða viðbragðsáætlun vegna farsóttu þann 1. mars.²¹⁶ Daginn eftir, þann 6. mars, höfðu 45 manns greinst smitaðir og þar af voru fjögur

²¹¹ Kjartan Kjartansson: „[Ísland undanþegið útflutningsbanni ESB á lækningavörum](#)“, 19. mars 2020.

²¹² Sama heimild.

²¹³ Stjornarradid.is: „[ESB nemur úr gildi útflutningsbann á lækningavörum til EFTA ríkjanna](#)“, 19. mars 2020.

²¹⁴ Magnús Geir Eyjólfsson: „[Skoða samkomubann færirst útbreiðslan í aukana](#)“, 4. mars 2020.

²¹⁵ Freyr Gígja Gunnarsson: „[Þurfum að nýta samkomubann á réttum tíma](#)“, 6. mars 2020.

²¹⁶ Almennavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir: [Heimfaraldur, Landsáætlun: Viðbragðsáætlun vegna heimfaraldurs \(útg. 3.0 lokadrög\)](#) (2020).

innanlandssmit sem sýndi alvarlega þróun í útbreiðslu faraldurs. Á upplýsingafundi þann sama dag, um kl. 14, var tilkynnt um fyrsta staðbundna Covid-19 smitið og í kjölfarið, um kl. 15:30, lýsti *almanavarnadeild ríkislögreglustjóra yfir neyðarástandi* vegna staðfests staðbundins smits og eins og útskýrt hafði verið yrðu takmarkandi aðgerðir íhugaðar.²¹⁷

Í viðtali í Silfrinu á RÚV, þann 8. mars, við Svandísi Svavarsdóttur heilbrigðisráðherra og Ölmú Möller landlækni sagði heilbrigðisráðherra að verið væri að athuga hvort setja þyrfti bann við samkomum þar sem fjöldi gesta væri umfram tiltekið viðmið. Slík ákvörðun yrði byggð á hagsmunamati stjórnvalda og varast yrði að beita of íþyngjandi tilmælum. Landlæknir undirstrikaði að hún yrði tekin m.t.t. þess hversu hratt kórónaveira breiddist út og eins út frá getu heilbrigðiskerfisins til að sinna sjúklingum. Markmiðið væri að draga útbreiðsluna á langinn og þannig minnka álagstoppana.²¹⁸ Á upplýsingafundi deginum eftir, þann 9. mars, kom fram að ekki væri búið að taka ákvörðun um hvort samkomubann yrði sett á vegna útbreiðslu Covid-19. Aðspurður hvort slíkt bann yrði sett á hér á landi sagði sóttvarnalæknir það ráðast af útbreiðsluhraða og hvaða árangri aðgerðir heilbrigðisyfirvalda hefðu skilað frekar en fjölda smitaðra á hverjum tíma. Heilbrigðisráðherra sagði að farið yrði að ráðum sóttvarnalæknis varðandi bann við samkomum.

Á ríkisstjórnarfundi 12. mars gerði heilbrigðisráðherra grein fyrir tillögu sóttvarnalæknis um samkomubann þar sem miða skyldi við viðburði þar sem fleiri en 100 manns kæmu saman. Hafði ráðherra ákveðið að virkja heimildir sóttvarnalaga til að grípa til slíkra takmarkana. Þá skyldi fjarlægð milli manna á mannamótum vera yfir tveimur metrum. Skyldu takmarkanir ná til landsins alls. Auk þess hafði ráðherra í huga að loka skólum tímabundið. Var sú ákvörðun um takmörkun á samkomum sett til að hægja eins og unnt var á útbreiðslu Covid-19.²¹⁹ Á fundinum var lögð fram samantekt frá borgarabjónustu utanríkisráðuneytis frá 9. mars þar sem fram kom að 58 staðfest smit væru á Íslandi, flest rakin til skíðasvæða á Ítalíu og í Austurríki. Tæplega 600 manns voru í sóttkví en enginn alvarlega veikur. Margir Íslendingar dvöldu sem ferðamenn á svæðum með mikla smitáhættu, þar á meðal á skíðasvæðum í Ölpunum, á Tenerife og fjórir voru í sóttkví á herspítala í Víetnam. Allt stefndi þannig í að sýktum einstaklingum myndi fjölga hratt með heimkomu þeirra. Það tókst að fresta heimkomu Íslendinga frá Tenerife og þeir luku sóttkví ytra. Danmörk, Sviss og Frakkland settu á samkomubann.²²⁰ Þann 13. mars tilkynnti heilbrigðisráðherra um bann sem væri ætlað að hægja á útbreiðslu Covid-19 og að það skyldi taka gildi 16. mars og gilda til 12. apríl. *Bann var sett á fjöldasamkomur* þar sem hundrað einstaklingar eða fleiri kæmu saman. Ákveðið var að loka ekki leik og grunnskólum heldur setja takmarkanir á skólahald á meðan samkomubann stæði sem fæli í sér strangar kröfur um fjölda og nálægð nemenda. Nemendur í framhaldsskólum og háskólum urðu að stunda fjarnám.²²¹

²¹⁷ Ríkislögreglustjórnin, *almanavarnadeild: Stöðuskýrsla* (2020).

²¹⁸ Mbl.is: „[Samkomubann til skoðunar](#)“, 8. mars 2020.

²¹⁹ Minnisblað heilbrigðisráðherra til ríkisstjórnar (Takmörkun á samkomum til að hægja á útbreiðslu Covid-19), 12. mars 2020.

²²⁰ Minnisblað frá utanríkisráðuneytinu til ríkisstjórnar (Samantekt um viðbrögð ríkja og alþjóðastofnana vegna útbreiðslu Covid-19 veirunnar), 12. mars 2020.

²²¹ Auglýsing um takmörkun á samkomum vegna farsóttar nr. 217/2020.

31.7. Á að setja ferðatakmarkanir?

Fyrsta smitið greindist á Íslandi 28. febrúar um kl. 13 eins og greint var frá hér að framan. Í kjölfarið sagði sóttvarnalæknir að þótt takmarkanir á ferðalögum yfir landamæri væru löglega mögulegar væru þær hvorki á dagskrá né vel framkvæmanlegar. Milli 12. og 14. mars innleiddu bæði Danmörk og Noregur strangar ferðatakmarkanir til eigin landa fyrir þá sem ekki byggju þar.

Bandaríkjaforseti tilkynnti þann 12. mars um stöðvun allra ferðalaga til Bandaríkjanna frá 26 löndum innan Evrópu (þ.e. frá Schengen-aðildarríkjum) í 30 daga, frá og með 13. mars. Sama dag mótmæltu íslensk stjórnvöld þessari ákvörðun Bandaríkjustjórnar harðlega. Guðlaugur Þór Þórðarson utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra krafðist þess formlega að Bandaríkjustjórn aflétti ferðabanninu frá Íslandi og óskaði eftir símafundi við Mike Pompeo, utanríkisráðherra Bandaríkjanna. Lýsti utanríkisráðherra undrun sinni á því að ekkert samráð hefði verið haft við yfirvöld í þeim löndum sem féllu undir bannið.²²²

Daginn eftir, 13. mars, var samið um fund Guðlaugs Þórs Þórðarsonar og Mike Pompeo. Ákveðið var að fundurinn færi fram í Washington 19. mars. Þann 14. mars var hins vegar tilkynnt að fundurinn yrði ekki haldinn þar sem Pompeo og aðrir bandarískir embættismenn hefðu aflýst flestum fundum í ljósi þess að ferðabannið var orðið mun víðtækara en gert var ráð fyrir í upphafi. Óskaði þá ráðherra þess í kjölfarið eftir símafundi með ráðuneytisstjóra bandaríska utanríkisráðuneytisins sem var settur á dagskrá 17. mars. Þann 16. mars kallaði forseti framkvæmdastjórnar ESB eftir 30 daga lokun ytri landamæra sambandsins og vildi fá aðildarríki Schengen, Ísland þar með talið, til að taka þátt í takmörkunum. Sama kvöld hittust dómsmálaráðherra, utanríkisráðherra og sendiherra ESB á Íslandi á fundi til að ræða tilmæli framkvæmdastjórnarinnar en ferðatakmarkanir voru á forræði dómsmálaráðherra. Á fundinum lýstu báðir ráðherrarnir því álitu sínu að tilmælin væru ekki reist á vísindalegum grunni.²²³ Þeir mótmæltu þeim en undirstrikuðu það jafnframt að formleg ákvörðun hefði ekki verið tekin.

Símtal milli utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra Íslands og ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytis Bandaríkjanna fór fram 17. mars eins og ákveðið hafði verið. Þar lagði utanríkisráðherra til að Ísland yrði undanþegið ferðabanninu þar sem tekið yrði tillit til sérstöðu þess sem eyju í Atlantshafi líkt og Bandaríkin hefðu gert í tilfelli Bretlands sem haldið var utan ferðabannslistans. Lýsti ráðherra vonbrigðum með bannið sem og tilmæli ESB um ferðabann og kallaði eftir auknu samstarfi milli Bandaríkjanna og Íslands.

Ástralskur ferðamaður sem dó á Heilbrigðisstofnun Norðurlands á Húsavík þann 17. mars er talinn hafa látist af völdum Covid-19.²²⁴ Í kjölfarið ákvað sóttvarnalæknir að útvíkka nánar afmörkuð svæði með mikla hættu á sýkingu af Covid-19 og líta þannig til allrar heimsbyggðarinnar frá og með 19. mars. Allir íbúar á Íslandi sem kæmu til landsins voru því skyldaðir til að gangast undir 14 daga sóttkví óháð því hvaðan þeir komu og tók reglugerð þar að lútandi gildi.²²⁵

²²² Brynjólfur Þór Guðmundsson: „[Þegar veröldin fór á hliðina](#)“, 1. apríl 2020.

²²³ Stefán Ó. Jónsson: „[Tilmæli ESB byggja ekki á vísindalegum grunni](#)“, 17. mars 2020.

²²⁴ Sunna Kristín Hilmarsdóttir: „[Miklar líkur á að ferðamaðurinn hafi látist af völdum COVID-19](#)“, 19. mars 2020.

²²⁵ Covid.is: „[Viðbrögð á Íslandi](#).“

Þann 20. mars tilkynnti dómismálaráðherra framkvæmdastjórn Evrópusambandsins að Ísland myndi taka þátt í gildandi ferðabanni ESB sem sambandið hafði þegar samþykkt þann 15. mars og að ytri landamærum Íslands yrði lokað fyrir ríkisborgurum utan EFTA og EES.²²⁶ Gaf dómismálaráðherra út reglugerð (nr. 238/2020) þar sem segir að útlendingum sem hvorki eru EES- né EFTA-borgarar sé óheimilt að koma til landsins nema þeir hafi dvalarleyfi í ríkjum á svæðinu eða brýnt erindi. Þá var sama dag samið um breytingar á reglugerð ESB frá 15. mars varðandi útflutning á hlífðarbúnaði fyrir heilbrigðisstarfsfólk utan ESB. Þann 8. apríl mælti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins með framlengingu ferðatakmarkana til 15. maí, en 8. maí mælti hún með framlengingu á takmörkum til 15. júní. Fylgdi dómismálaráðherra framkvæmdastjórn ESB eftir og lýsti yfir að takmarkanir væru framlengdar til 15. maí og síðan áfram til 15. júní.²²⁷

31.8. Hvernig á að haga skólahaldi?

Neyðarstig almannavarna sem lýst var yfir 6. mars hafði áhrif á skólastarf í landinu. Samkvæmt landsáætlun sóttvarnalæknis og ríkislögreglustjóra var ákveðið að halda úti skólastarfsemi eins lengi og unnt var. Markmiðið var að starfsmenn skóla héldu áfram störfum þótt nemendur eða starfsfólk væri sent heim vegna sóttvarnaráðstafana. Þannig þurfti að skipuleggja hlutverk kennara í fjarkennslu og heimanámi og skrá fjarvistir vegna veikinda. Einnig skyldi nemendum í brotthvarfshættu bjóðast stuðningur námsráðgjafa.²²⁸ Almanna- og menningarmálaráðuneytið sendi bréf til skólastjórnenda 11. mars og bað þá að koma leiðbeiningum til nemenda sem viðkomu aðgerðum til að stöðva útbreiðslu veirunnar. Voru skólastjórnendur beðnir um að fylgjast með upplýsingum frá sóttvarnalækni og almannavörnum og byggja á þeim þegar taka þyrfti ákvarðanir um viðburðahald á vegum skólanna.²²⁹

Þann 13. mars var leikskóla lokað eftir að rakningarteymi almannavarna rakti viðkomu smitaðs einstaklings til skólans. Sama dag gáfu heilbrigðisráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti og dómismálaráðuneyti út tilkynningu um að skólahald yrði takmarkað í fjórar vikur frá miðnætti 15. mars.²³⁰ Daginn eftir voru um 300 nemendur sendir í sóttkví eftir að smit var rakið til kennara í skólanum. Í minnisblaði mennta- og menningarmálaráðuneytis dagsett 27. mars kom fram að ágætlega hefði gengið að koma fjarnámi á í framhaldsskólum en ljóst væri að nemendur í viðkvæmri stöðu væru í umtalsverðri brotthvarfshættu vegna þessara breyttu aðstæðna.²³¹

Samstarfshópur skólameistara og mennta- og menningarmálaráðuneytisins var settur á laggirnar með það að markmiði að styðja betur við nemendur. Vann hópurinn að því að afla upplýsinga um stöðuna í hverjum skóla og miðla aðgerðum þeirra til að koma til móts við nemendur í brotthvarfshættu. Athugað var með aðgengi að náms- og starfsráðgjöf, sálfræðiþjónustu og öðru stuðningsneti skólanna, t.d. varðandi fyrirkomulag fjarnáms.²³²

²²⁶ Stjornarradid.is: „[Reglugerð um takmarkanir fyrir ferðamenn utan Schengen](#)“, 20. mars 2020.

²²⁷ Utl.is: „[Ferðatakmarkanir framlengdar til 15. júní](#)“, 14. maí 2020.

²²⁸ Stjornarradid.is: „[Kennsla heldur áfram](#)“, 10. mars 2020.

²²⁹ Almanna- og menningarmálaráðuneytið sendi bréf til skólastjórnenda: „Upplýsingar vegna kórónaveiru COVID-19“, 11. mars 2020.

²³⁰ Minnisblað heilbrigðisráðherra til ríkisstjórnar (Aðgerðir vegna Covid-19), 14. mars 2020.

²³¹ Minnisblað mennta- og menningarmálaráðherra til ríkisstjórnar Íslands (Starfshópur um aðgerðir framhaldsskóla vegna nema í brotthvarfshættu), 27. mars 2020.

²³² Sama heimild.

31.9. Hvernig er hægt að aflétta ferðatakmarkunum?

Þann 21. apríl ákvað ríkisstjórnin að hefja undirbúning ráðstafana sem beita skyldi eftir 15. maí er vörðuðu reglur um komu til landsins. Í þeim tilgangi var settur á fót stýrihópur ráðuneytisstjóra forsætisráðherra, heilbrigðisráðherra, dómsmálaráðherra, ferðamálaráðherra og samgönguráðherra. Stýrihópurinn horfði á ríkjandi stöðu þar sem sóttvarnaaðgerðir sem gripið hafði verið til héldust í hendur við breytingar á reglum um för yfir landamæri. Undirstrikað var að þótt breyting á sóttvarnaráðstöfunum væri heilbrigðismál yrði ekki komist hjá því að hafa í huga áhrif slíkra ráðstafana á hagkerfið og samfélagið í heild – sem væru gríðarleg. Taldi stýrihópurinn að þrátt fyrir að Ísland bæri ekki neina samningsskyldu á grundvelli Schengen-samstarfsins til að halda áfram að taka þátt í þessari samstöðu um lokun ytri landamæra svæðisins væri mikilvægt að koma í veg fyrir að Ísland yrði eina Schengen-ríkið sem opnaði fyrir ytri umferð 16. maí. Ef sú staða kæmi upp væri hætt á að Ísland yrði tekið út fyrir sviga í næstu pólitísku ákvörðun um framlengingu á þessari lokun og samstaðan næði þá til lokunar fyrir flug frá Íslandi. Lýsti stýrihópurinn yfir stuðningi við þá leið sem sóttvarnalæknir hafði lagt til við heilbrigðisráðherra, þ.e. að útvíkka svokallaða sóttkví B sem næði til þeirra sem kæmu til starfa í afmörkuð verkefni, sem og að fjarlægja Færeyjar og Grænland af lista yfir hááhættusvæði (sem og hann gerði 14. maí), og þar með að engar ferðahömlur skyldu vera til landsins frá þessum löndum frá og með 15. maí. Þá gengu tillögurnar og út frá því að þann 15. júní yrði landið opnað ferðamönnum og Íslendingum sem ættu þess kost að fara í skimun við komu eða framvísa vottorði sem sóttvarnalæknir mæti jafngilt en annars fara í tveggja vikna sóttkví. Jafnframt skyldu þeir hlaða niður smitrakningarforriti og uppfylla önnur slík skilyrði sem sóttvarnaryfirvöld settu.²³³

Í fréttatíma RÚV, þann 9. júní, sagði Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir dómsmálaráðherra frá því að stefnt væri að opnun landamæra Íslands 1. júlí, hvort sem önnur lönd innan svæðisins gerðu það eður ei. Hún hefði sent bréf til framkvæmdastjórnar ESB til þess að greina frá þeirri leið sem Ísland gæti farið út af þeirri sérstöðu að vera eyja.²³⁴ Í viðtali á Rás 2 þann 25. júní greindi dómsmálaráðherra frá því að íslensk stjórnvöld hefðu reynt að fá grænt ljós hjá Evrópusambandinu á að Ísland væri með víðtækari opnun sinna landamæra sem byggt væri m.a. á þeim rökum að allir sem kæmu til landsins væru og að ekki væri gert upp á milli landa innan Schengen. Eins að bent hefði verið á að Ísland gæti séð um brottfarareftirlit á landamærunum fyrir svæðið og séð þannig um að framfylgja ferðatakmarkunum en verið samtímis undanskilið þeim. Þar sem Evrópusambandið tæki þó ekki vel í þetta upplegg væri sýnt að betur færi á því að íslensk stjórnvöld fylgdu áfram þeirri línu sem Sambandið gæfi og hætti ekki á að lokað yrði á Ísland inni á Schengen-svæðinu.²³⁵

²³³ Stýrihópur um afnám ferðatakmarkana: [Skilabréf stýrihóps um afnám ferðatakmarkana](#), 11. maí 2020.

²³⁴ Alma Ómarsdóttir: „[Opna ytri landamæri hvort sem Schengen opnar eða ekki](#)“, 9. júní 2020.

²³⁵ Valgerður Árnadóttir: „[Ílla tekið í víðtækari landamæraopnun á Íslandi](#)“, 25. júní 2020.

31.10. Á að skipa fólki í sóttkví?

Á stöðufundi sóttvarnalæknis og samhæfingarhóps almannavarna þann 6. febrúar var lýst þeirri afstöðu að vandkvæði væru á að innleiða lögboðna sóttkví á einstaklinga sem ferðuðust frá afmörkuðum áhættusvæðum.²³⁶ Þann 21. febrúar flutti ræðisdeild ráðuneytisins íslenska fjölskyldu frá Wuhan í Kína til Íslands. Hún gekkst undir lækniSSkoðun og hélt sig heima við næstu daga í samræmi við tilmæli sóttvarnalæknis. Var Íslendingum sem ferðast höfðu til Kína ráðlagt að vera í 14 daga sóttkví eftir komuna til landsins.²³⁷

Frá 26. febrúar var öllum þeim sem verið höfðu á skilgreindum skíðasvæðum í Ölpunum gert að sæta 14 daga sóttkví. Þann 18. mars hafði sóttvarnalæknir útvíkkað skilgreind hááhættusvæði sem náðu þá til allrar heimsbyggðarinnar. Öllum íbúum á Íslandi sem komu til landsins var skylt að fara í 14 daga sóttkví, óháð því hvaðan þeir komu, frá og með 19. mars. Þá var einstaklingum sem útsettir voru fyrir smiti einnig ætlað að sæta sóttkví, frá og með 27. mars 2020. Þann 22. apríl 2020 var öllum ferðamönnum sem ferðuðust til Íslands gert að sæta 14 daga sóttkví.²³⁸

Þann 15. maí tóku gildi nýjar reglur um sóttkví. Þeim sem komu til landsins var áfram skylt að fara í sóttkví í 14 daga en heimild til að beita vinnusóttkví var rýmkuð. Öll lönd nema Grænland og Færeyjar voru áhættusvæði þar sem lagt var til að öllum frá löndum á hááhættusvæðum væri gert skylt frá og með 15. maí að fara í 14 daga sóttkví við komuna til landsins. Ríkisstjórnin tilkynnti þann 12. maí að eigi síðar en 15. júní myndu ferðamenn hafa val á milli þess að vera í 14 daga sóttkví, vera prófaðir fyrir Covid-19 við komuna eða sanna á annan hátt með sjúkraskýrslum að þeir væru lausir við smit.²³⁹

31.11. Hvernig er hægt að aðstoða Íslendinga erlendis?

Samkvæmt borgaraþjónustu utanríkisráðuneytisins voru um 100 Íslendingar í Kína í byrjun febrúar 2020, en hluti þeirra var þar búsettur.²⁴⁰ Eins og rakið er hér að framan stóð ráðuneytið fyrir flutningi íslenskrar fjölskyldu frá Wuhan til Íslands.

Í kjölfar þess að ráðuneytið ákvað á fundi sínum þann 14. mars að hvetja Íslendinga á ferðalagi erlendis til að íhuga að flýta heimför sótti fólki í síauknum mæli upplýsingar og aðstoð hjá ráðuneytinu.²⁴¹ Nauðsyn þess að halda vel utan um upplýsingar um stöðu Íslendinga erlendis var strax ljós. Til að bregðast við þeirri þörf var gagnagrunnur borgaraþjónustunnar vegna Covid-19 opnaður á vef utanríkisráðuneytisins þann 25. febrúar fyrir þá sem óskuðu eftir að skrá sig og fá upplýsingar hjá ráðuneytinu.²⁴²

²³⁶ Mbl.is: „Engin áform um skipulagða flutninga til Kína“, 6. febrúar 2020.

²³⁷ Eišur Þór Árnason: „Íslenska fjölskyldan komin í sóttkví eftir heimferð frá Wuhan“, 22. febrúar 2020.

²³⁸ Sjá kafla 19.3.5–19.3.9.

²³⁹ Covid.is: „Viðbrögð á Íslandi.“

²⁴⁰ Almannavarnadeild ríkislögrelustjóra og Embætti landlæknis: [Stöðuskýrsla](#) (2020).

²⁴¹ Minnisblað frá forsætisráðherra, heilbrigðisráðherra og utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra til ríkisstjórnar (Íslendingar á ferðalagi erlendis á tímu heimsfaraldurs), 14. mars 2020.

²⁴² Minnisblað frá utanríkisráðherra til ríkisstjórnar (Starfsemi borgaraþjónustunnar og gagnagrunnur fyrir Íslendinga erlendis vegna COVID-19 heimfaraldurs), 20. mars 2020.

Þann 20. mars hvatti utanríkisráðherra alla íslenska ríkisborgara erlendis til að snúa aftur til Íslands þar sem allar flugleiðir gætu lokast í lok mánaðarins. Kom þessi hvatning fram í Facebook-færslu ráðherrans eftir að hann átti fund með utanríkisráðherrum Norðurlanda, en Norðurlönd unnu saman að því að fylgjast með flugframboði og kortleggja hvar Norðurlandabúar væru niður komnir sem gæti þurft að sækja ef stefndi í að þeir yrðu alveg innlyksa. Einnig var fylgst með björgunarflugum ESB sem mögulega gætu gagnast Íslendingum.²⁴³

Á ríkisstjórnarfundi 3. apríl var samþykkt að veita aukafjárheimild, 30 milljónir, til neyðaraðstoðar til heimferðar Íslendinga. Var hún veitt á grundvelli 66. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Ákvörðun um greiðslu aðstoðar var á hendi félags- og barnamálaráðuneytisins en borgarþjónusta utanríkisráðuneytisins annaðist milligöngu og skipulagningu heimferðar.²⁴⁴

Frá 25. febrúar, þegar Covid-gagnagrunnurinn var opnaður, til 4. maí skráðu sig tæplega 12 þúsund einstaklingar í grunninn sem sýndi að þörf Íslendinga erlendis fyrir aðstoð var greinilega mikil. Skráningar gerðu utanríkisráðuneytinu kleift að senda Íslendingum skilaboð í tölvupósti, smáskilaboðum og símtölum með upplýsingum um ferðamöguleika, lokun landamæra og útgöngu-bann þar sem fólk var statt. Haft var beint samband við hátt í sex þúsund einstaklinga með þessum hætti. Auk þess streymdu fyrirspurnir til borgarþjónustu ráðuneytisins en frá 14. mars til 1. apríl svaraði hún um 4.600 fyrirspurnum.²⁴⁵

31.12. Hvernig er hægt að bregðast við félagslegum afleiðingum Covid-19?

Félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra greindu frá því á ríkisstjórnarfundi þann 27. febrúar að komið yrði á fót viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa.²⁴⁶ Teymið var skipað, auk fulltrúa ráðherranna, fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga í samvinnu við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og fræðslustjóra sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar og Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar. Var viðbragðsteyminu ætlað það hlutverk að safna og miðla upplýsingum, meta stöðu sem upp gæti komið og eftir atvikum bregðast við áhrifum Covid-19 á mikilvæg þjónustukerfi á landsvísi. Tók teymið á móti ábendingum og fyrirspurnum er varðaði velferðarþjónustu. Samhliða þessum aðgerðum var skapað fjárhagslegt svigrúm til nauðsynlegra aðgerða vegna áhrifa Covid-19 á félagsþjónustu sem og í sértækari þjónustu við viðkvæma hópa. Sem dæmi var komið á fót bakvarðasveit velferðarþjónustu til að svara mönnunarvanda. Var hún virkjuð 17. mars og þar bauð sig fram fólk sem var reiðubúið að koma tímabundið til starfa í þjónustu við viðkvæma hópa sem komu til að byrja með frá ríki, sveitarfélögum eða stofnunum en síðan útvíkkað til að vera einnig fyrir hjúkrunarheimili og sérhæfðar dagdvalir og komið á samráði og samvinnu við Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu.²⁴⁷

²⁴³ Utanríkisráðuneytið: *Mat á viðbrögðum utanríkisþjónustunnar við Covid-19 faraldrinum 2020.*

²⁴⁴ Minnisblað frá félags- og barnamálaráðherra til ríkisstjórnar (Minnisblað um reglur um aðstoð vegna heimferðar til Íslands vegna COVID-19 heimsfaraldursins, 6. apríl 2020.

²⁴⁵ Utanríkisráðuneytið: *Mat á viðbrögðum utanríkisþjónustunnar við Covid-19 faraldrinum 2020.*

²⁴⁶ Nánar er fjallað um þessar aðgerðir í kafla 40.

²⁴⁷ Minnisblað félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til ríkisstjórnar (Viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa vegna COVID-19), 17. mars 2020.

Unnið var að því að setja af stað fyrirbyggjandi aðgerðir vegna ofbeldis gegn börnum sem miðuð að almenningi, börnunum sjálfum og foreldrum, t.d. með upplýsingapökkum með leiðbeiningum og að tryggja möguleika á aðstoð fyrir þá sem á henni þyrftu að halda. Ákveðið var að ráðast í sérstaka vitundarvakningu um ofbeldi gegn börnum og heimilisofbeldi með framboði á upplýsingapökkum sem annars vegar nýttust börnum í vanda og hins vegar með hagnýtum ráðum fyrir foreldra.²⁴⁸

31.13. Hvernig er hægt að bregðast við efnahagslegum afleiðingum Covid-19?

Seðlabankinn sendi minnisblað til ríkisstjórnarinnar 27. febrúar 2020 varðandi mat á efnahagslegum áhrifum vegna útbreiðslu Covid-19. Kom þar fram að erfitt væri að gera slíkt mat þar sem óvissan um útbreiðslu veirunnar og viðbrögð erlendra stjórnvalda væri mikil. Hinir sterku innviðir samfélagsins ættu að gera stjórnvöld vel í stakk búin til að bregðast við faraldrinum.²⁴⁹ Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram minnisblað í ríkisstjórn 28. febrúar 2020 þar sem áhrifin voru metin með athyglina aðallega á því hvernig þróun faraldursins í Kína hefði áhrif á stöðuna hér á landi m.t.t. útflutnings og komu kínverskra ferðamanna til landsins.²⁵⁰

Eins og áður hefur komið fram ákvað ríkisstjórnin á þessum sama fundi, þann 28. febrúar, að setja á fót sérstakan stýrihóp ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn áhrif Covid-19. Vann hópurinn í samráði við seðlabankastjóra. Hópurinn fundaði samdægurs sem og þann 2. mars. Voru ráðuneytin sammála um að beina fyrst sjónum að ferðaþjónustunni í ljósi þess að þaðan kæmu mestu gjaldeyristekjurnar. Auk seðlabankastjóra fundaði hópurinn með ferðamálastjóra, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum fjármálafyrirtækja. Eins voru upplýsingar fengnar frá Icelandair.²⁵¹

Ríkisstjórnin kynnti fyrsta aðgerðapakka sinn vegna efnahagslegra áhrifa Covid-19 þann 21. mars sem hún sagði miða að því að tryggja afkomu fólks og fyrirtækja, verja grunnstoðir samfélagsins og skapa öfluga viðspyrnu fyrir efnahagslífið.²⁵²

Á ríkisstjórnarfundi 27. mars kynnti fjármála- og efnahagsráðherra dökka sviðsmynd efnahagsskrifstofu síns ráðuneytis er varðaði efnahagshorfur vegna víðtækra áhrifa Covid-19. Greinilegt er að hagkerfið var undir miklu álagi og fyrir utan þær aðgerðir sem stjórnvöld höfðu kynnt yrði sjálfvirkri sveiflujöfnun hins opinbera einnig beitt til að styðja við hagkerfið.²⁵³

Þann 21. apríl kynnti ríkisstjórnin framhald efnahagsaðgerða stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónaveiru.²⁵⁴ Fól hann m.a. í sér stuðning við lítil fyrirtæki í rekstrarörðugleikum, eflingu

²⁴⁸ Sama heimild.

²⁴⁹ Minnisblað frá forsætisráðherra til ríkisstjórnar Íslands (Efnahagsáhrif vegna Covid-19 – Minnisblað frá Seðlabanka Íslands), 27. febrúar 2020.

²⁵⁰ Minnisblað frá fjármála- og efnahagsráðherra til ríkisstjórnar Íslands (Efnahagsleg áhrif COVID-19), 28. febrúar 2020.

²⁵¹ Minnisblað forsætisráðherra til ríkisstjórnar (Vinna stýrihóps ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð vegna Covid-19), 3. mars 2020.

²⁵² Stjornarradid.is: „Viðspyrna fyrir Ísland – efnahagsaðgerðir stjórnvalda vegna Covid-19“, 21. mars 2020.

²⁵³ Minnisblað fjármála- og efnahagsráðherra til ríkisstjórnar (Sviðsmynd um efnahagshorfur vegna COVID-19), 27. mars 2020.

²⁵⁴ Stjornarrad Íslands: [Viðspyrna fyrir Ísland: Framhald efnahagsaðgerða stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru](#) (2020).

félagslegra úrræða og viðbrögð við vanda námsmanna, auk þess sem sjónum var beint að nýsköpun til framtíðar. Eins og gefur að skilja biðu margir með öndina í hálsinum eftir kynningu á þessum efnahagslegu aðgerðapökkum og vöktu þeir sterk viðbrögð þar sem lýst var allt frá mikilli óánægju til mikillar ánægju.²⁵⁵ Sama dag og aðgerðapakki 2 var kynntur lýsti Bjarnheiður Hallsdóttir, formaður Samtaka ferðaþjónustunnar, því yfir að hún byndi vonir við að í þeim næsta yrði tekið á þeim vanda sem ferðaþjónustan stæði frammi fyrir vegna faraldursins þar sem á skorti að aðgerðir sem nýttust ferðaþjónustunni væri að finna í þeim aðgerðum sem aðgerðapakki 2 boðaði.²⁵⁶ Stjórn Eflingar lýsti einnig yfir vonbrigðum með að ekki væri orðið við kröfum stéttarfélagsins í aðgerðapakkanum, sérstaklega er lyti að vernd ýmissa hópa sem höfðu orðið út undan í fyrri aðgerðapakka.²⁵⁷

Ríkisstjórnin brást við kröfum ferðaþjónustunnar með eftirfylgniaðgerðum sem hún setti fram 28. apríl 2020. Þær innihéldu m.a. áætlanir sem ætlaðar voru til að auðvelda fyrirtækjum að greiða uppsagnarfrest starfsmanna. Í kjölfar boðaðra efnahagsaðgerða var, svo dæmi séu tekin, um tvö þúsund manns sagt upp störfum hjá Icelandair. Sagði Bogi Nils Bogason, forstjóri Icelandair Group, að aðgerðapakkin hefði áhrif á þá framkvæmd en félagið hefði verið í nánu samstarfi við stjórnvöld í viðbragðsferlinu vegna Covid-19.²⁵⁸

²⁵⁵ Fanndís Birna Logadóttir: „[Lofa og lasta aðgerðir ríkisstjórnarinnar](#)“, 21. apríl 2020.

²⁵⁶ Erla María Markúsdóttir: „[Þetta lítur illa út](#)“, 21. apríl 2020.

²⁵⁷ Kjarninn.is: „[EKKI komið til móts við þá sem voru útundan í fyrri aðgerðapakka](#)“, 22. apríl 2020.

²⁵⁸ Hallgerður Kolbrún E. Jónsdóttir: „[Fjöldauppsagnir hjá Icelandair eftir helgi](#)“, 26. apríl 2020.

32. Atburðarás í annarri og þriðju bylgju — júlí 2020 til mars 2021

Tafla 32.1. Atburðarás tengd Covid-19 júlí 2020-mars 2021.

Júlí 2020	
23. júlí	Tveir einstaklingar greinast með COVID-19 og nokkrir tugir manna eru í sóttkví vegna smitanna.
24. júlí	Sóttvornarlæknir staðfestir að hvorugur hinna smituðu hafi verið í útlöndum. Ekki er vitað um uppruna smitsins og það er í fyrsta skipti í mjög langan tíma sem slíkt kemur upp.
25. júlí	11 manns eru í einangrun með staðfest smit.
31. júlí	Samkomutakmarkanir miðast við 100 manns. Nota skal grímur ef ekki er hægt að tryggja 2 m. fjarlægð en kemur ekki í stað 2 m. reglu t.d. í verslunum og á skemmtistöðum.
Ágúst 2020	
20. ágúst	Starfsmaður á Hótel Rangá, þar sem ráðherrar ríkisstjórnarinnar snæddu á þriðjudaginn 18. ágúst, greindist með Covid-19.
22. ágúst	Allir ráðherrarnir fá neikvæða niðurstöðu úr Covid prófi.
28. ágúst	Tilkynnt er að kaup Íslands á bóluefnum fari fram á grundvelli samninga milli Evrópusambandsins og lyfjaframleiðenda, en Ísland njóti góðs af þeim samningum fyrir milligöngu Svíþjóðar sem hafi heimild til að framselja bóluefni til EES-ríkja. Í tilkynningunni kemur fram að Ísland fái hlutfallslega sama magn bóluefna og ríki Evrópusambandsins.
September 2020	
7. sept.	Samkomutakmarkanir miðast við 200 manns. Nálægðarregla í 1 m.
18. sept.	Skemmtistöðum og krám lokað á höfuðborgarsvæðinu – gildir til 4. október.
20. sept.	Birt er lögfræðileg álitserð um valdheimildir sóttvornarlæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvornaráðstafana.
Október 2020	
5. okt.	Samkomutakmarkanir í 20 manns. Skemmtistaðir og krár loka á öllu landinu.
12. okt.	Starfsmenn sem talið er að hafi smitast mæta (óafvitandi um smit) mæta til vinnu á Landakotsspítala
15. okt.	Ísland undirritar samning við AstraZeneca um kaup á bóluefni.
20. okt.	Áfram strangari takmarkanir á höfuðborgarsvæðinu en gilda á landsvísu. Utan höfuðborgarsvæðisins breytast nándarmörk milli einstaklinga úr 1 m. í 2 m.
25. okt.	Staðfest hópsýking sem tengist Landakoti – 77 einstaklingar hafa greinst í þeim hópi með Covid-19.

29. okt.	122 smit hafa verið rakin til hópsýkingar sem tengist Landakoti.
31. okt.	Samkomutakmarkanir hertar úr 20 manns í 10. Íþróttastarf og sviðslistir óheimilar.
Nóvember 2020	
9. nóv.	Staðfest er að tíu af þrettán dauðsföllum í þriðju bylgju, af völdum Covid-19, megi rekja til hópsmitsins á Landakoti.
11. nóv.	Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins tilkynnir undirritun samnings við lyfjafyrirtækið Pfizer um kaup á 200 milljónum skammta af bóluefni fyrirtækisins við COVID-19 með möguleika á 100 milljón skömmtum til viðbótar.
17. nóv.	Tilkynnt er að sýnataka á landamærum verði gjaldfrjáls frá 1. desember til 31. janúar 2021. Markmiðið að hvetja fólk til að fara í sýnatöku fremur en að fara í sóttkví.
27. nóv.	Reglugerð um forgangsröðun við bólusetningu vegna Covid-19 tekur gildi.
Desember 2020	
1. des.	Sýnataka á landamærum gjaldfrjáls, markmið að fólk láti taka sýni frekar en að fara í sóttkví.
1. des.	Lyfjastofnun Evrópu tilkynnir að henni hafi borist umsóknir um skilyrt markaðsleyfi fyrir tvö bóluefni við COVID-19. Þetta er annars vegar bóluefni þróað af BioNTech og Pfizer og hins vegar bóluefni sem Moderna Biotech hefur þróað.
4. des.	Ríkisstjórn samþykkir tillögu almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og embættis landlæknis að litakóðunarkerfi sem ætlað er að vera viðvörunarkerfi vegna Covid-19. Viðvörunarkerfinu er ætlað að auka fyrirsjáanleika til langs tíma varðandi þær aðgerðir sem grípa þarf til í baráttunni við faraldurinn og lágmarka þannig heildartjón sem hann veldur samfélaginu.
10. des.	Vottorð frá löndum innan EES/EFTA-svæðis um Covid sýkingu tekin gild á landamærum Íslands.
11. des.	Tilkynnt er að Ísland hafi undirritað samning við bóluefnaframleiðandann Pfizer.
17. des.	Sóttvarnalæknir í samráði við heilbrigðisráðherra ákveður hvaða hópar munu njóta forgangs við bólusetningu við Covid-19 þegar fyrstu skammtar bóluefnis berast til landsins.
21. des.	Takmarkanir á skólahaldi verða rýmkaðar, allt að 50 manns saman í rými.
22. des.	Samningur Íslands við Janssen um bóluefnakaup undirritaður.
28. des.	Bóluefni Pfizer kemur til landsins.
29. des.	Bólusetning hefst.
Janúar 2021	
6. jan.	Lyfjastofnun Evrópu mælir með markaðsleyfi fyrir Moderna.
13. jan.	Samkomutakmarkanir miðast við 20 manns. Líkamsræktarstöðvar og skíðasvæði opna með skilyrðum. Íþróttir leyfðar án áhorfenda.
12. jan.	Fyrsta sending bóluefnis Moderna kemur til landsins.

Febrúar 2021	
3. feb.	Undirritaður samningur Íslands um kaup á bóluefni lyfjaframleiðandans CureVac.
8. feb.	Gefin eru út fagleg fyrirmæli landlæknis um skyndigreiningapróf fyrir Covid-19 (hraðpróf), sbr. auglýsing nr. 150/2021.
19. feb.	Ferðamönnum skylt að framvísa nýlegu vottorði um neikvæða niðurstöðu úr PCR-prófi fyrir brottför á leið til Íslands og á landamærum við komu.
19. feb.	Bólusetningardagatal er gefið út, sem styðst við upplýsingar um áætlaða afgreiðslu á bólusetningarlyfjum og áætlunum þeim tengdum.
24. feb.	Tilslakanir, samkomutakmarkanir miðast við 50 manns.
Mars 2021	
24. mars	Íslenskum stjórnvöldum berast frétt af nýrri reglugerð ESB sem taka á gildi 26. mars, sem feli í sér mögulegar takmarkanir á flutningi bóluefna frá Evrópusambandinu til Íslands.
25. mars	Samkomutakmarkanir miðast við 10 manns, á við öll sem eru fædd fyrir árið 2015. Kári Stefánsson segir fjórðu bylgja Covid komna til landsins.

Tafla 32.2. Ákvarðanir ríkislögreglustjóra um almannavarnastig 3. sept. 2020 til 24. mars 2021.

3. sept.	Óvissustig vegna norðanhríðar á Norðurlandi eystra og vestra og Austurlandi.
5. sept.	Aflétting óvissustigs vegna norðanhríðar á Norðurlandi eystra og vestra og Austurlandi.
4. okt.	Neyðarstig vegna Covid-19.
15. des.	Óvissustig vegna skriðuhættu á Seyðisfirði.
16. des.	Hættustig vegna skriðuhættu á Seyðisfirði.
18. des.	Hættustig vegna skriðuhættu á Eskifirði.
18. des.	Neyðarstig vegna skriðuhættu á Seyðisfirði.
20. des.	Aurskriður á Seyðisfirði, rýming, aflétting að hluta.
28. des.	Óvissustigi aflétt á Austfjörðum vegna skriðuhættu.
29. des.	Óvissustig almannavarna vegna jarðskjálfta á Norðurlandi aflýst.
19. jan.	Óvissustig vegna snjóflóðahættu á Norðurlandi (Veðurstofa lýsir yfir).
20. jan.	Norðurland: Veðurstofa hækkar viðbúnaðarstig í hættustig vegna snjóflóðahættu.
22. jan.	Óvissustig vegna snjóflóða á Norðanverðum Vestfjörðum.

23. jan.	Hættustig vegna snjóflóðahættu á Flateyri.
28. jan.	Óvissustig vegna krapastíflu og flóðahættu á Jökulsá á Fjöllum.
12. feb.	Af neyðarstigi á hættustig vegna Covid-19.
13. feb.	Óvissustig vegna ofanflóðahættu á Austurlandi.
17. feb.	Hættustigi aflýst á Seyðisfirði.
22. feb.	Óvissustigi aflýst vegna flóðahættu á Jökulsá á Fjöllum.
24. feb.	Hættustig almannavarna á höfuðborgarsvæðinu og Reykjanesi.
19. mars	Eldgos hefst við Fagradalsfjall.
20. mars	Af neyðarstigi á hættustig vegna eldgoss í Geldingadal.
24. mars	Af hættustigi á neyðarstig vegna Covid-19.

33. Mikilvæg tilefni til ákvarðana í annarri og þriðju bylgju faraldurs

33.1. Breyta þarf lögum um sóttvarnir

Með bréfi dagsettu 26. ágúst 2020 óskaði forsætisráðherra eftir lögfræðilegri álitserð um „valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana samkvæmt sóttvarnalögum með hliðsjón af skráðum og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar og mannréttindaákvæðum í stjórnarskrá og alþjóðasamningum. Jafnframt verði tekið mið af samspili við valdheimildir lögreglu og annarra yfirvalda til að framfylgja slíkum ráðstöfunum.“²⁵⁹ Álitid, sem unnið er af Páli Hreinssyni, var lagt fram af heilbrigðisráðherra og forsætisráðherra á ríkisstjórnarfundum 24. september 2020 þar sem fram kom að stjórnvöld hefðu talsvert svigrúm til að leggja mat á hvernig best væri að bregðast við heimsfaraldri, að eftir því sem liði á baráttuna gegn farsóttinni mætti búast við auknum kröfum um að stjórnvöld rannsökuðu betur og öfluðu upplýsinga um virkni þeirra aðgerða sem gripið yrði til og að brýnt væri að endurskoða tiltekin ákvæði sóttvarnalaga.²⁶⁰

Eftir ríkisstjórnarfundinn skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp til að endurskoða sóttvarnalögin.²⁶¹ Þann 7. október var greint frá því í fjölmiðlum að heilbrigðisráðherra teldi nauðsynlegt að endurskoða og skýra lög um sjúkdómavarnir.²⁶² 20. nóvember var frumvarp til breytinga á lögum um sóttvarnir kynnt fyrir almenningi og þremur dögum seinna var það lagt fyrir Alþingi.²⁶³

Velferðarnefnd Alþingis skilaði sameiginlegu nefndarálini með breytingartillögum á frumvarpi heilbrigðisráðherra að kvöldi 27. janúar 2021. Veigamestu breytingartillögurnar sem nefndin gerði sneru að því að fella brott tillögu í því um lögfestingu á heimildum ráðherra til að ákveða útgöngubann sem og um skyldubólusetningu á landamærum.²⁶⁴ Breytingalögin voru samþykkt á Alþingi 4. febrúar 2020 og tóku gildi þann 10. sama mánaðar.

33.2. Covid-hópsýking á Landakoti

Þann 12. október 2020 mættu smitaðir starfsmenn til vinnu sinnar á sjúkrahúsið á Landakoti, óafvitandi um smitið. Fyrsta tilfellið var staðfest 23. október. Anna Sigrún Baldursdóttir, aðstoðarmaður forstjóra Landspítalans, staðfesti smitið í samtali við fjölmiðla og sagði rakningu hafna.²⁶⁵ Þann 25. október var staðfest hópsýking sem hægt var að rekja til spítalans og náði hún þá til 77 einstaklinga. Á upplýsingafundi sem haldinn var sama dag undirstrikaði landlæknir alvarleika hópsýkingar fyrir heilbrigðiskerfið sem var mjög viðkvæmt fyrir.

²⁵⁹ Páll Hreinsson: [Álitserð um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana](#) (2020), bls. 5.

²⁶⁰ Sama heimild.

²⁶¹ Stjornarradid.is: „[Valdheimildir rýmri eftir því sem hættan er meiri](#)“, 25. september 2020.

²⁶² Bjarni Rúnarsson: „[Heilbrigðisráðherra vill endurskoða sóttvarnalög](#)“, 7. október 2020.

²⁶³ [Frumvarp til laga um breytingu á sóttvarnalögum nr. 19/1997](#), þskj. 385 – 329. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021.

²⁶⁴ Sunna Valgerðardóttir: „[Ræða breytingar á sóttvarnalögum](#)“, 27. janúar 2021.

²⁶⁵ Kristín Ólafsdóttir: „[Starfsmenn og sjúklingur á Landakoti greindust með veiruna](#)“, 23. október 2020.

Már Kristjánsson, yfirlæknir smitsjúkdómadeildar Landspítalans, sagði í samtali við Morgunblaðið að unnið væri að því að kanna hvað hefði orðið til þess að smit náði að dreifast til fjölda sjúklinga á Landakoti. Að sögn Márs var óljóst hvað orsakaði svo hraða útbreiðslu en hann taldi starfsfólk hafa gegnt þar lykilhlutverki og einnig endurspeglað smitmáta veirunnar sem sé dropasmit og snertismit.²⁶⁶ Fjórum dögum síðar voru 122 smit til viðbótar greind sem tengjast hópsmitinu á Landakoti.

Forstjóri Landspítalans, Páll Matthíasson, birti þann 30. október pistil á netinu sem fjallaði um orsök hópsýkingarinnar. Að hans sögn gætu þrír þættir hafa haft áhrif á útbreiðslu smitsins, í fyrsta lagi að um smitandi afbrigði kórónaveirunnar væri að ræða, í öðru lagi það hversu óhentugt húsnæði spítalans er og í þriðja lagi væri mönnunin áskorun.²⁶⁷ Rúmri viku síðar, 9. nóvember, var staðfest að 10 af 13 dauðsföllum í þriðju bylgju Covid-19 faraldursins mætti rekja til hópsmitsins á Landakoti. Í úttekt landlæknis sem birt var í júní 2021 kom fram að andlát sem tengdust hópsýkingunni væru 15 og að atvikið væri eitt það alvarlegasta sem komið hefði upp í heilbrigðisþjónustu hér á landi.²⁶⁸

33.3. Þörf á samkomulagi við ESB vegna kaupa á bóluefni

Heilbrigðisráðherra kynnti verklagsreglur um kaup á bóluefni gegn Covid-19 á ríkisstjórnarfundum 28. ágúst 2020. Ríkisstjórnin tilkynnti sama dag að kaup á bóluefni til landsins myndu fara fram samkvæmt samningum milli Evrópusambandsins og lyfjaframleiðenda. Framkvæmdastjórn ESB hafði þegar náð samkomulagi við sænsk-breska fyrirtækið AstraZeneca um kaup á bóluefnum 27. ágúst og átti þarna í samningaviðræðum við fleiri bóluefnaframleiðendur.²⁶⁹ Að sögn yfirvalda myndi Ísland njóta góðs af Evrópusamstarfi í gegnum Svíþjóð sem hafði heimild til að framselja bóluefni til EES-ríkja, þar á meðal Íslands og Noregs, á grundvelli ESB-samninga og hafði lýst sig reiðubúið til þess. Norsk stjórnvöld höfðu einnig ákveðið að fara þessa leið til að tryggja aðgengi að bóluefnum fyrir sína landsmenn. Þarna lá fyrir að Ísland og önnur EES-ríki fengju hlutfallslega sama magn bóluefna og ríki Evrópusambandsins. Enn fremur var talið að um 550 þúsund skammta af bóluefni þyrfti hér á landi til að því markmiði að að bólusetja 75% þjóðarinnar og þar með að ná fullnægjandi hjarðónæmi sem og að hver einstaklingur yrði bólusettur tvisvar.²⁷⁰

Á tímabilinu frá ágúst til desember 2020 héldu íslensk yfirvöld áfram samningaviðræðum við bóluefnaframleiðendur um allan heim. Hins vegar birti Bloomberg-fréttaveitan tölur þann 19. desember sem sýndu að Ísland hefði aðeins tryggt skammta af bóluefni sem nægðu um 30% þjóðarinnar, eða um 103 þúsund manns. Ef þær tölur hefðu verið réttar hefði Íslandi stefnt langt á eftir öðrum Evrópulöndum þegar komið hefði að bólusetningum.²⁷¹ Heilbrigðisráðuneytið brást við frétt Bloomberg með því að senda út leiðréttingu sem birtist daginn eftir, 20. desember, þar sem áréttað var að stjórnvöld hefðu þegar tryggt sér bóluefni sem dygði 87% þjóðarinnar og

²⁶⁶ Snorri Másson: „Starfsmenn oftast farartæki smitefnisins“, 26. október 2020.

²⁶⁷ Páll Matthíasson: „Forstjórapistill: Hópsmitið á Landakoti og neyðarstig Landspítala“, 30. október 2020.

²⁶⁸ Landlaeknir.is: „Úttekt embættis landlæknis á hópsýkingu Covid-19 á Landakoti“, 15. júní 2021; Embætti landlæknis: „Niðurstæða rannsóknar embættis landlæknis á hópsýkingu af völdum SARS-Cov-2 á Landakoti í október 2020“ (2021).

²⁶⁹ Ec.europa.eu: „Coronavirus: the Commission signs first contract with AstraZeneca“, 27. ágúst 2020.

²⁷⁰ Tryggvi Páll Tryggvason: „Gera ráð fyrir að þurfa 550 þúsund skammta af bóluefni hér á landi“, 28. ágúst 2020.

²⁷¹ Bloomberg.com: „More Than 2.5 Billion Shots Given: Covid-19 Tracker.“

nytu þar samstarfs Evrópuþjóða og samninga þeirra við framkvæmdastjórn ESB. Ráðuneytið greindi einnig frá því að Ísland hefði þegar gert samninga við Pfizer og AstraZeneca sem tryggðu 400 þúsund bóluefnisskammta sem dygðu fyrir 200 þúsund einstaklinga. Þriðji samningurinn var við bóluefnisframleiðann Janssen sem stefnt var að því að undirrita 23. desember og hann átti að tryggja skammta fyrir 117.500 manns. Alls tryggðu því samningarnir þrír bóluefni fyrir rúmlega 317.500 einstaklinga.²⁷² Til að bregðast enn frekar við Bloomberg-fréttinni óskaði Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra eftir símtali við forseta framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, Ursulu von der Leyen. Samtal þeirra átti sér stað 21. desember en í því fullvissaði von der Leyen forsætisráðherra um að hluti af fyrstu sendingu af bóluefni til ESB færi til Íslands. Hún greindi frá símtalinu á Twitter-síðu sinni og birti mynd af sér sem tekin var á meðan á símtalinu stóð.²⁷³

²⁷² Stjornarradid.is: „[Þegar búið að tryggja bóluefni fyrir 87% þjóðarinnar](#)“, 20. desember 2020.

²⁷³ Birgir Þór Harðarson: „[Katrín ræddi við von der Leyen í síma um bóluefnið](#)“, 21. desember 2020.

34. Atburðarás í fjórðu og fimmtu bylgju – mars 2021 til febrúar 2022

Tafla 34.1. Atburðarás tengd Covid-19 mars 2021–febrúar 2022.

Mars 2021	
25. mars	Samkomutakmarkanir miðast við 10 manns. Almannaþing er færð á neyðarstig vegna Covid-19. Öllum skólastigum, utan leikskólastigs, er gert að fara snemma í páskafrí með banni við staðnámi (reglugerð nr. 322/2021). Evrópusambandið gefur út reglugerð – sem gerir ráð fyrir takmörkunum á heimildum til að flytja út bóluefni, þar á meðal til Íslands. Íslensk stjórnvöld tilkynna samdægurs að Ísland muni áfram njóta þátttöku í bóluefnakaupum sambandsins, og afhending bóluefna til Íslands verði í óbreyttu horfi.
31. mars	Skólar hefja starfsemi að nýju.
Apríl 2021	
1. apríl	Með reglugerð er kveðið á um að ferðamönnum frá hááhættusvæðum sé skylt að dvelja í sóttkví eða einangrun í sóttvarnahúsi.
5. apríl	Dómstólar fella úr gildi ákvörðun um að ferðamanni frá hááhættusvæði sé skylt að sæta sóttkví í sóttvarnahúsi.
15. apríl	Samkomutakmarkanir miðast við 20 manns.
24. apríl	Lög nr. 23/2021, um breytingu á sóttvarnalögum, taka gildi. Heimilt er til 30. júní 2021 að ákveða með reglugerð að ferðamenn frá hááhættusvæði þurfi að dvelja í sóttkví eða einangrun í sóttvarnahúsi.
27. apríl	Með reglugerð er ferðamönnum frá hááhættusvæðum á ný gert skylt að sæta sóttkví í sóttvarnahúsi.
Mái 2021	
7. maí	Viðmið um hááhættusvæði eru hert – umtalsverð fjölgun landa á lista yfir hááhættusvæði.
10. maí	Samkomutakmarkanir miðast við 50 manns.
25. maí	Samkomutakmarkanir miðast við 150 manns.
31. maí	Felld brott skylda ferðamanna frá hááhættusvæðum til að sæta sóttkví í sóttvarnahúsi.
Júní 2021	
15. júní	Samkomutakmarkanir miðast við 300 manns.
16. júní	Heilbrigðisráðuneytið tilkynnir útfærslu á álagsgreiðslum til heilbrigðisstarfsfólks sem staðið hefur í framlínunni í baráttu við Covid-faraldurinn; 1 milljarður.

23. júní	Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins tekur upp notkun hraðprófa – sem þó eru ekki notuð vegna einkennasýnatöku.
26. júní	Sóttvarnartakmarkanir innanlands lagðar niður.
Júlí 2021	
23. júlí	Ríkisstjórnarfundur boðaður með skömmum fyrirvara – haldinn á Egilsstöðum.
25. júlí	Samkomutakmarkanir settar á að nýju – miðast við 200 manns. 1 metra regla.
27. júlí	Bólusettir farþegar þurfa að framvísa neikvæðu Covid-19 prófi fyrir komu til landsins.
Ágúst 2021	
10. ágúst	Tilkynnt að börnum í 7. til 10. bekk grunnskóla verði boðin bólusetning.
23. ágúst	Bólusetningar barna hefjast á höfuðborgarsvæðinu.
28. ágúst	Samkomutakmarkanir miðast við 200 manns en 500 með hraðprófi. 1 metra regla felld niður á sitjandi viðburðum.
September 2021	
10. sept.	Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins býður hraðpróf vegna viðburðahalds.
15. sept.	Samkomutakmarkanir miðast við 500 manns, en 1500 með hraðprófi
20. sept.	Ákveðið að ríkið taki þátt í kostnaði við töku hraðprófa hjá einkaaðilum.
Október 2021	
5. okt.	Almannavarnarstig fært á neyðarstig.
20. okt.	Samkomutakmarkanir miðast við 2000 manns, en án hámarks þegar notuð eru hraðpróf.
29. okt.	Heimilað er að stytta lágmarkstíma í sóttkví í fimm daga og einangrun í sjö daga.
Nóvember 2021	
10. nóv.	Samkomutakmarkanir hertar og miðast við 500 manns, en 1500 með hraðprófum.
13. nóv.	Samkomutakmarkanir hertar og miðast við 50 manns, en 500 með hraðprófum.
15. nóv.	Átak í örvunarbólusetningum hefst.
17. nóv.	Bólusetningarbíll Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins tekur til starfa.
28. nóv.	Ný ríkisstjórn tekur við. Hertar sóttvarnaaðgerðir á landamærum vegna Ómíkrón afbrigðisins.

○	Desember 2021
●	1. des. Sýking af völdum Ómíkrón afbrigðisins finnst á Íslandi.
●	23. des. Sóttvarnatakmarkanir eru hertar vegna hraðrar útbreiðslu Ómíkrón afbrigðisins. Samkomutakmarkanir miðast við 20 manns. Sama dag fá veitingamenn undanþágu frá ákvæðum nýrrar reglugerðar, og er heimilt að taka á móti 50 manns í rými þann 23. desember í stað 20 manns.
●	28. des. Viðbúnaður á Landspítala færður á neyðarstig.
●	29. des. Á upplýsingafundi lýsir sóttvarnalæknir þeirri skoðun að ef rétt reynist að veikindi af völdum Ómíkrón séu sjaldgæf muni verða hægt að slaka fljótt á takmörkunum og fá þannig útbreitt ónæmi af völdum náttúrulega sýkinga til viðbótar við vernd bólusetninga.
●	30. des. Lágmarkstími í einangrun stytur í sjö daga.
○	Janúar 2022
●	7. janúar Rýmri reglur um sóttkví fyrir einstaklinga með þrjár bólusetningar taka gildi.
●	10. janúar Foreldrum 5-11 ára barna boðið að láta bólusetja börn sín. Bólusetningar hefjast.
●	11. janúar Almannavarnarstig fært á neyðarstig.
●	15. janúar Samkomutakmarkanir miðast við 10 manns og ekki er lengur undanþága með notkun hraðprófa. Skemmtistöðum og krám er lokað.
●	26. janúar Sóttkví innanlands takmörkuð við þá sem urðu útsettir fyrir smiti á eigin heimili.
●	28. janúar Heilbrigðisráðherra tilkynnir um afléttingaráætlun stjórnvalda.
●	29. janúar Samkomutakmarkanir rýmkaðar, miðast við 50 manns. Heimilt að halda 500 manna samkomur að tilteknum skilyrðum fullnægðum.
○	Febrúar 2022
●	1. febrúar Almannavarnarstig fært af neyðarstigi niður á hættustig. Viðbúnaður Landspítala færður af neyðarstigi á hættustig.
●	7. febrúar Einstaklingar með staðfest smit yngra en sex mánaða eru undanþegnir sóttkví. Lágmarkstími í einangrun stytur úr sjö dögum í fimm.
●	11. febrúar Sóttkví innanlands lögð niður. Samkomutakmarkanir miðast við 200 manns. Flestar takmarkanir á skólafári lagar niður.
●	23. febrúar Heilbrigðisráðherra tilkynnir ákvörðun um afléttingu opinberra sóttvarnaráðstafana.
●	25. febrúar Opinberum sóttvarnaráðstöfunum aflétt. Viðbúnaður á Landspítali færður á neyðarstig.

Tafla 33.2. Ákvarðanir ríkislögreglustjóra um almannavarnastig 6. maí 2021-september 2022.

6. maí	Óvissustig vegna hættu á gróðureldum á Vestfjörðum, Vesturlandi, Höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum og Suðurlandi.
7. maí	Hættustig vegna hættu á gróðureldum á Vestfjörðum, Vesturlandi, Höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum og Suðurlandi.
12. maí	Af neyðarstigi á hættustig vegna Covid-19.
12. maí	Óvissustig vegna hættu á gróðureldum á Norðurlandi vestra.
19. maí	Hættustig vegna hættu á gróðureldum í Skaftafellssýslu.
21. maí	Hættu- og óvissustigi aflétt vegna gróðurelda
26. maí	Óvissustig vegna hættu á gróðureldum á Norðurlandi eystra.
31. maí	Óvissustigi aflétt vegna gróðurelda á ofangreindum svæðum.
1. júlí	Hættustig á Norðurlandi eystra vegna vatnavaxta.
6. júlí	Hættustigi aflétt vegna vatnavaxta á Norðurlandi eystra.
1. des.	Óvissustigi vegna jökulhlaups úr Grímsvötnum.
3. des	Óvissustigi vegna eldgoss í Geldingadölum aflýst.
13. des	Óvissustig vegna Log4j veikleikans (netöryggi).
13. des	Óvissustigi aflétt vegna jökulhlaups úr Grímsvötnum.
16. des.	Óvissustigi aflétt á Seyðisfirði vegna skriða
22. des.	Óvissustig vegna jarðskjálftahrinu við Fagradalsfjall.
27. des.	Óvissustigi aflétt vegna Log4j veikleikans (netöryggi).
8. jan.	Óvissustigi aflýst vegna jarðskjálfta við Fagradalsfjall.
11. jan.	Neyðarstig vegna Covid-19
1. feb.	Af neyðarstigi niður á hættustig vegna Covid-19.
6. feb.	Hættustigi lýst yfir í einn dag og svo aflýst vegna óveðurs
25. feb	Óvissustigi lýst yfir í einn dag og svo aflýst vegna óveðurs
29. apríl	Af hættustigi niður á óvissustig vegna Covid-19.
15. maí	Óvissustig vegna jarðskjálftahrinu á Reykjanesi.
10. júlí	Óvissustig vegna jarðskjálftahrinu á Reykjanesi aflýst.

- 30. júlí Óvissustig vegna jarðskjálftahrinu á Reykjanesi.
- 3. ágúst Eldgos hefst í Meradölum, fyrst er neyðarstigi lýst yfir en færð niður á hættustig.
- 8. sept. Hættustigi vegna eldgoss í Meradölum og óvissustigi vegna jarðhræringa á Reykjanesskaga aftýst.

35. Tilefni til mikilvægra ákvarðana í fjórðu og fimmtu bylgju

35.1. Skylda þarf alla sem koma til landsins í sóttkví í sóttvarnahúsi

Þann 1. apríl 2021 er hert á sóttvarnareglum á landamærum með gildistöku reglugerðar nr. 355/2021. Veigamesta breytingin felst í skyldu allra sem koma til Íslands frá hááhættusvæðum til að sæta í sóttkví í sóttvarnahúsi. Einnig er ákveðið að hefja skimun á börnum sem koma frá áhættusvæðum.²⁷⁴ Nýju reglurnar kveða á um að allir þeir sem koma til Íslands frá dökkrauðum löndum, þ.e. löndum þar sem 14 daga tíðni Covid-19 smits fer yfir 500 á hverja 100.000 íbúa skuli dvelja í farsóttarhúsi á vegum ríkisins, í sóttkví eða einangrun. Þannig er öllum ferðamönnum frá þessum svæðum skylt að dvelja á sóttkvíarhótelum á milli fyrri og seinni sýnatöku sinnar eða í fimm daga. Það á jafnt við Íslendinga og aðra, og óháð því hvort viðkomandi væru tilbúnir að ljúka sóttkví í heimahúsi eða annars staðar.²⁷⁵ (Sjá nánar í kafla 19.3.9.)

Stjórnvöld lýsa því að tilefni breytinganna sé að fleiri greinist við seinni skimun á landamærum en áður. Sigríður Á. Andersen, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, gagnrýnir þessa ákvörðun og telur lagastoð fyrir ákvörðun yfirvalda um að skylda fólk í farsóttarhúsi vafasama. Benti hún á að áréttað hafi verið með lagasetningu í febrúar að farsóttarhúsi væri fyrir þá sem eiga ekki í önnur hús að venda.²⁷⁶ Umboðsmaður Alþingis segir í samtali við Fréttablaðið 31. mars að á alþjóðavettvangi væri talið að frelsissvipting af sóttvarnarástandum félli undir bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og ómannúðlegri meðferð eða refsingu. Segist hann muni skoða þær kvartanir vel sem kunna berast frá þeim sem þurfa að dvelja á sóttkvíarhótelinu.²⁷⁷

Þann 1. apríl er sóttkvíarhótelinu í Þórunnartúni í Reykjavík opnað. Fyrsta flug til Keflavíkur lendir um klukkan 8:00 og í kjölfarið er farþegum þess ekið á sóttvarnarhótelinu og innritaðir. Síðar um daginn er gert ráð fyrir fimm flugferðum til landsins, þar af þremur sem eru að koma frá dökkrauðum löndum (hááhættusvæðum). Augljóst er því að gestafjöldi í Þórunnartúni mun aukast jafnt og þétt næstu daga. Gert er ráð fyrir að fleiri sóttvarnarhótel verða opnuð, meðal annars á Austurlandi. Formaður Lögmannafélags Íslands, Berglind Svavarsdóttir, lýsir því að líklegt sé að einhver muni áfrýja nýjum reglum stjórnvalda við landamærin á næstunni og láta reyna á hvort sé hægt að beita þetta mikilli frelsissviptingu.²⁷⁸ Daginn eftir, 2. apríl, er tilkynnt að alls hafi 126 manns gist á sóttkvíarhótelinu um nóttina, þar af 122 frá dökkrauðum hááhættusvæðum, eða Hollandi, Svíþjóð og Póllandi. Gylfi Þór Þorsteinsson, forstöðumaður sóttvarnahúsa segir að búist hefði verið við í kringum 600 manns en telja má að margir hafi hætt við komu til landsins út af nýju reglunum varðandi komufarþega og sóttkvíarhótel.²⁷⁹

²⁷⁴ Stjornarradid.is: „Covid-19: Sóttvarnaráðstafanir á landamærum hertar“, 23. mars 2021.

²⁷⁵ Sama heimild.

²⁷⁶ Oddur Ævar Gunnarsson og Fanndís Birna Logadóttir: „Börn í skimun og fólk frá áhættusvæðum skyldað í farsóttarhúsi“, 23. mars 2021.

²⁷⁷ Óttar Kolbeinsson Proppé: „Býst við að nýjar aðgerðir á landamærum fari fyrir dóm“, 1. apríl 2021.

²⁷⁸ Sama heimild.

²⁷⁹ Freyr Bjarnason: „122 frá hááhættusvæðum á sóttkvíarhótel“, 2. apríl 2021.

35.2. Ríkinu stefnt vegna sóttvarnahúss — Skyldudvöl í sóttvarnahúsi á ekki lagastoð

Þann 2. apríl 2021 kemur fram í fjölmiðlum að íslensk kona hafi ákveðið að kæra íslenska ríkið fyrir að hafa þvingað hana til að gista á sóttvarnarhóтели gegn vilja hennar. Lögmaður hennar staðfestir að viðeigandi kröfugerð hafi verið lögð fram. Kröfuna segir hann byggjast á tveimur þáttum; annars vegar meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar og hins vegar svokallaðri lögætisreglu. Þannig þygi honum og skjólstaðing hans í fyrsta lagi að ríkisvaldið hafir gripið til allt of þungra aðgerða með nýjum reglum við landamærin en einnig að stjórnvöld hafi beinlínis ekki lagaheimild í nýju sóttvarnarlögum fyrir þeim.²⁸⁰

Gagnrýnin á aðgerðirnar eru frá því að vera í formi efasemda yfir í sterkar samlíkingar við aðgerðir einræðisríkja á borð við Norður-Kóreu og að dvöl í sóttvarnahúsi sé líkt við þá kvöl sem fangar í fangabúðum Sovétríkja þurftu að þola. Undirstrikar lögmaður að réttur umbjóðanda hans samkvæmt stjórnarskrá sé að málið verði tekið fyrir og fái skjóta meðferð hjá héraðsdómi.²⁸¹

Fljótlega bætast við kröfur þriggja einstaklinga til héraðsdóms um að ekki sé heimilt að halda þeim í sóttkvíarhótelinu við Þórunnartún og sýnt þykir að málin verða flutt öll í einu. Þórólfur Guðnason, sóttvarnalæknir boðar kröfugerð til Héraðsdóms Reykjavíkur. Undirstrikar sóttvarnalæknir að dvölin á sóttkvíarhótelinu sé til að koma í veg fyrir frekari útbreiðslu kórónuveirunnar. Allt annað hefði verið reynt og ekki kæmi til greina að breyta þessu fyrirkomulagi.²⁸²

Þann 4. apríl er í Héraðsdómi Reykjavíkur tekin fyrir krafa sóttvarnalæknis um staðfestingu ákvörðunar um sóttkví í sóttvarnahúsi. Í kröfugerð sóttvarnalæknis kemur fram að það sé mat hans og heilbrigðisráðherra að aðgerðin gangi ekki lengra en nauðsynlegt er til að hefta útbreiðslu Covid-19 og vernda lýðheilsu. Tilgangurinn sé í samræmi við meðalhóf og brjóti ekki í bága við stjórnarskrá.²⁸³ Þann 5. apríl var kveðinn upp úrskurður um að ríkið mætti ekki skikka þá kærðu í sóttkví í sóttvarnahúsi. Bendir dómstjóri á að tilvikin sem úrskurðirnir taki afstöðu til lúti að fólki sem hefur komið til landsins en sé með lögheimili hér og aðstæður til að vera í sóttkví heima hjá sér. Í málunum hafi ekki reynt á ágreining um skyldu fólks til að sæta sóttkví. Ljóst sé að stjórnvöld þurfi að taka ákvörðun um hvort þau telji ástæðu til að breyta reglugerðinni og jafnvel gera lagabreytingu til að styrkja lagagrundvöllinn. Þingið þurfi þá að koma saman og fjalla um það.²⁸⁴

Stjórnvöld tilkynna strax og úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur liggur fyrir að heilbrigðisráðuneytið og sóttvarnalæknir væru að fara yfir úrskurðinn en brugðist yrði við honum með þeim hætti að þeim sem eru á sóttkvíarhótelum verði gerð grein fyrir því að þeim sé frjálst að ljúka sóttkví annars staðar, hafi þeir viðunandi aðstöðu til þess. En gestir eru hvattir til að ljúka sóttkví á sóttkvíarhóтели þar sem það sé besta leiðin til að draga úr útbreiðslu Covid-19.²⁸⁵

²⁸⁰ Óttar Kolbeinsson Proppé: „[Stefnir ríkinu vegna sóttvarnahúss](#)“, 2. apríl 2021.

²⁸¹ Sama heimild.

²⁸² Freyr Gígja Gunnarsson: „[Sóttvarnalæknir boðar kröfugerð til héraðsdóms í kvöld](#)“, 3. apríl 2021.

²⁸³ Anna Lilja Þórisdóttir: „[Lokað þinghald í sóttkvíarmálinu](#)“, 4. apríl 2021.

²⁸⁴ Hildur Margrét Jóhannsdóttir: „[Stjórnvöld máttu ekki skikka fólkið í sóttvarnahús](#)“, 5. apríl 2021.

²⁸⁵ Stjornarradid.is: „[Í ljósi úrskurða Héraðsdóms Reykjavíkur um kröfu sóttvarnalæknis um skyldu til að dvelja í sóttkví í sóttvarnahúsi vilja sóttvarnalæknir og heilbrigðisráðuneyti koma eftirfarandi á framfæri](#)“, 5. apríl 2021.

35.3 Hvernig á að standa að afléttingu samkomutakmarkana?

Svandís Svavarsdóttir heilbrigðisráðherra lýsir yfir þeirri ákvörðun 25. júní 2021 að frá og með 26. júní verði felldar úr gildi allar takmarkanir á samkomuhaldi. Í því felst m.a. afnám grímunotkunar, nálægðar- og samkomutakmarkana. Segir ráðherra að með því væri verið að endurheimta það samfélag sem við bjuggum í fram að 16. mars 2020 þegar heimild sóttvarnalaga til að takmarka samkomu hafi verið virkjuð vegna heimsfaraldurs. Ákvörðun um afléttinguna er byggð á tillögum sóttvarnalæknis sem hann sendi í minnisblaði til heilbrigðisráðherra samkvæmt venju. Þegar hér er komið hafa 87% þeirra sem áformað er að bólusetja fengið a.m.k. eina sprautu, um 60% eru fullbólusett og allir hafa fengið boð um bólusetningu. Þannig hafa áætlanir um framgang bólu-setningar og afléttingu samkomutakmarkana því gengið eftir.²⁸⁶ Jafnframt tók heilbrigðisráðherra ákvörðun um breytingar á sóttvarnaráðstöfun við landamæri sem tækju gildi 1. júlí 2021 og gilda til 15. ágúst. Þessar breytingar voru jafnframt í samræmi við tillögur sóttvarnalæknis. Samkvæmt þeim verður sýnatöku hætt fyrir þá sem geta framvísað gildum bólusetningavottorðum með bóluefnum sem samþykkt eru af Lyfjastofnun Evrópu eða WHO.

Þann 25. júní 2021 boðar ríkisstjórnin til blaðamannafundar til að tilkynna um afléttingu allra takmarkana. Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir dómismálaráðherra óskar íslensku þjóðinni til hamingju með að hafa staðið af sér umrót liðins árs um leið og hún ítrekaði mikilvægi þess að stjórnvöld standi við þær afléttingar sem lofað hafði verið en ríkisstjórnin sagði í apríl síðastliðnum að stefnt væri að því að aflétta öllum innlendum höftum fyrir 1. júlí ef bólu-setningaráætlanir næðu fram að ganga eins og áætlað er. Dómismálaráðherra bendir einnig á mikilvægi þess að opna landið fyrir ferðamönnum sem hafa verið bólusettir.²⁸⁷

35.4. Delta-afbrigðið nær fótfestu á Íslandi

Í lok júní 2021 er öllum opinberum sóttvarnaaðgerðum innanlands hætt, sem fyrr segir. Í byrjun júlí 2021 er skimunum farþega á landamærum hætt hjá þeim sem geta framvísað fullgildum vottorðum um bólusetningu, um fyrri sýkingu og hjá börnum. Um helmingur þjóðarinnar er full bólusettur og um 70% þjóðarinnar hafa fengið a.m.k. eina sprautu. Í júlí 2021 sjá stjórnvöld á Íslandi fyrir lok faraldursins. Drög eru meðal annars lögð að því í ríkisstjórn á fundi 5. júlí 2021 að hefja úttekt á því hvernig til hafi tekist á Íslandi, með skipun óháðrar nefndar. Í júlí hallar þó undan fæti á ný og smitum fjölgar. Þann 20. júlí er faraldurinn í veldisvexti. Umtalsverður hluti smita er hjá bólusettum. Greiningar sýna að smitin eru útbreidd innanlands. Samkvæmt minnisblaði sóttvarnalæknis 22. júlí 2021 eru öll smit dagana þar á undan af hinu svonefnda Delta afbrigði, en það afbrigði hafði fyrst fundist á Indlandi í lok árs 2020, og valdið smitbylgjum í ýmsum löndum á árinu 2021.²⁸⁸ Í minnisblaðinu segir einnig svo: „Á Íslandi hafa til þessa um 5% þeirra sem greinst hafa með COVID-19 þurft á sjúkrahúsvist að halda. Ef spítalainnlögn er notuð sem mælikvarði á alvarleg veikindi þá má búast við að full bólusetning muni fækka sjúkrahúsinnlögnum í allt að

²⁸⁶ Stjornarradid.is: „[COVID-19: Aflétting allra samkomutakmarkana 26. júní](#)“, 25. júní 2021; Minnisblað sóttvarnalæknis til heilbrigðisráðherra varðandi tillögur að opinberum sóttvarnaaðgerðum innanlands, 23. júní 2021; Reglugerð nr. 746/2021 um brottfall reglugerðar nr. 691/2021, um takmörkun á samkomum vegna farsóttar.

²⁸⁷ Mbl.is: „[Beint: Blaðamannafundur um afléttingu sóttvarnaaðgerða](#)“, 25. júní 2021.

²⁸⁸ Arnar Pálsson: „[Hvað er vitað um delta-afbrigði SARS-CoV-2-veirunnar sem kennt hefur verið við Indland?](#)“, 8. júní 2021.

0,5% hjá bólusetnum sem smitast og jafnvel sé hlutfallið hærra því upplýsingar erlendis frá benda til að spítalainnlagnir séu tíðari þegar um delta afbrigðið er að ræða. Þó að þetta hlutfall sé lágt þá getur það leitt til mikils fjölda innlagna ef smit verður útbreitt.“

Heilbrigðisráðherra fellst á helstu tillögur sóttvarnalæknis. Ríkisstjórnarfundur er kallaður saman í skyndi á Egilsstöðum 23. júlí 2021 og nýjar takmarkanir kynntar. Ný reglugerð nr. 878/2021, um takmörkun á samkomum vegna farsóttar, tekur gildi þann 25. júlí. Samkomutakmörkun miðast við 200 manns, 1 metra regla tekur gildi og umtalsverðar takmarkanir eru settar á starfsemi þar sem smithætta er talin mikil, s.s. á veitingastaði. Ekki er heimilt að veita tímabundið leyfi fyrir skemmtunum, svo sem tónleikum, dansleikjum, brennum eða öðrum viðburðum sem ætla má að dragi að sér hóp fólks eftir kl. 23.00. Samkomum um verslunarmannahelgi er almennt aflýst.

Smit ná vissum toppi um mánaðamótin júlí – ágúst og fara svo að nokkru marki niður. Afléttingar takmarkana ganga hægt en aukin notkun hraðprófa gefur færi á stærri samkomum og skref eru stigin í þá átt í lok ágúst og september 2021. Í reglugerð frá 20. október er kveðið á um að samkomutakmarkanir miðist við 2000 manns. Smittölur hækka aftur umtalsvert í byrjun nóvember 2021 og þann 13. nóvember tekur gildi reglugerð sem færir samkomutakmarkanir niður í 50 manns, en með möguleika á 500 manna samkomum með notkun hraðgreiningarprófa.

35.5. Á að bólusetja börn?

Á ríkisstjórnarfundum 10. ágúst 2021 tilkynnir heilbrigðisráðherra að hún hafi fallist á tillögur sóttvarnalæknis um bólusetningu barna á aldrinum 12 til 15 ára.²⁸⁹ Í minnisblaði sóttvarnalæknis til heilbrigðisráðherra 9. ágúst 2021 segir svo: „COVID-19 bóluefni frá Pfizer/BioNTech (Comirnaty) og Moderna (Spikevax) hafa fengið markaðsleyfi fyrir 12-15 ára börn. Með vaxandi útbreiðslu delta afbrigðis er viðeigandi að bjóða öllum sem geta þegið bólusetningu skv. markaðsleyfi til að draga eins og kostur er úr útbreiðslu og áhrifum faraldursins á einstaklinga, fjölskyldur og samfélagið. Rannsóknir framleiðenda á bólusetningu yngrri barna, m.a. á því hvaða skammt eigi að nota fyrir börn undir 12 ára aldri, eru að hefjast (ágúst 2021) en þar til þær rannsóknir skila niðurstöðum er ekki viðeigandi að bólusetja yngri börn. Æskilegt er að nota bóluefni Pfizer/BioNTech fyrir þennan aldurshóp hér á landi. Framboð er mest af þessu bóluefni, reynslan af notkun þess fyrir aldursþópinn er meiri en en með Moderna auk þess sem það er einfaldara að flytja það á milli og nota á minni stöðum um allt land þar sem færri skammtar eru í hverju glasi en með Moderna.“

Sama dag og heilbrigðisráðherra kynnir ákvörðun sína um bólusetningar eru birtar á heimasíðu Landlæknis upplýsingar um bólusetningar og mögulegar aukaverkanir.²⁹⁰ Fyrsta umferð bólusetninga hjá börnum, 12 til 15 ára, fer fram víða um land í ágústmánuði.²⁹¹ Seint á árinu 2021 hófst undirbúningur bólusetninga fyrir börn á aldrinum 5 til 11 ára en þær hefjast 10. janúar 2022. Þann 18. febrúar 2022 hafa verið bólusett samtals 28.370 börn á aldrinum 5-17 ára.²⁹²

²⁸⁹ Sjá til hliðsjónar Ingileif Jónsdóttir: „[Delta-afbrigðið og mikilvægi bólusetninga gegn Covid-19](#)“, 3. ágúst 2021.

²⁹⁰ Landlæknir.is: „[Bólusetning við COVID-19 fyrir nemendur í 7-10. bekk](#)“, 10. ágúst 2021.

²⁹¹ Anna Þorbjörg Jónasdóttir: „[Bólusetningar barna hafnar](#)“, 19. ágúst 2021.

²⁹² Landlæknir.is: „[Samantekt aukaverkana í kjölfar COVID-19 bólusetninga 5-17 ára skv. tilkynningum til Lyfjastofnunar](#)“, sótt þann 31. ágúst 2022.

35.6. Ómíkrón afbrigði veirunnar — smittölur halda áfram að hækka

Ómíkrón afbrigðið finnst í Botsvana í Afríku í nóvember 2021. Í lok mánaðarins finnst það í Hollandi. Vegna óvissu sem fylgir þessu nýja afbrigði eru sóttvarnatakmarkanir hertar á landamærum Íslands í lok nóvember.²⁹³ Þann 1. desember 2021 finnst Ómíkrón á Íslandi.²⁹⁴

Í byrjun desember 2021 hafa rúmlega 11 þúsund manns smitast í fimmtu bylgju faraldursins, þ.e. frá lokum júlímánaðar. Á sama tíma virðist alvarlegum veikindum ekki fara fjölgandi. Vegna óvissunnar af völdum Ómíkrón er takmörkunum þó haldið óbreyttum.²⁹⁵ Þann 20. desember leggur sóttvarnalæknir til umtalsverðar herðingar á sóttvarnatakmarkunum. Daglegur fjöldi smita er í 200 manns og sóttvarnalæknir telur hættu á að svo útbreidd veikindi muni hafa áhrif á innviði og að mjög hröð útbreiðsla Ómíkrón feli í sér líkur á að mikill fjöldi sjúklinga þurfi að leggjast inn á sjúkrahús, jafnvel þótt alvarleg veikindi séu fátíðari en af völdum annarra afbrigða.²⁹⁶ Heilbrigðisráðherra fellst að mestu á tillögur sóttvarnalæknis.

35.7. Hvenær á að aflétta sóttvarnatakmarkunum?

Á opinberum upplýsingafundi þann 29. desember 2021 segir sóttvarnalæknir frá því að smit af völdum Ómíkrón séu komin í um 90% allra Covid-19 smita en þó séu aðeins tveir af 21 sjúklingi sem liggja á Landspítala vegna Covid-19 með Ómíkrón. Orðrétt segir sóttvarnalæknir: „Ef rétt reynist að alvarleg veikindi af völdum Ómíkrón-afbrigðisins séu sjaldgæf þá ættum við tiltölulega fljótt að geta slakað á þeim hömlum og þannig fengið þannig útbreitt ónæmi af völdum náttúrulegra sýkinga ofan í þá vernd sem bólusetningarnar eru að gefa. Þannig ætti að vera hægt að hverfa hægt og bítandi til eðlilegra lífs.“

Þrátt fyrir vissa óvissu næstu daga á eftir þá ganga orð sóttvarnalæknis eftir. Fyrstu vikur janúar greinast að jafnaði um 1.300 manns á dag með Covid-19 smit. Á sama tíma fækkar alvarlegum veikindum Covid-19 sjúklinga sem og gjörgæsluinnlögnum.²⁹⁷

Við framangreindar aðstæður er ákveðið að hefja afléttingar, með það að markmiði að fella allar opinberar sóttvarnaráðstafanir niður. Þann 27. janúar 2022 skilar sóttvarnalæknir minnisblaði til heilbrigðisráðherra, dags. 26. janúar, um afléttingu opinberra sóttvarnaaðgerða vegna Covid-19, sem verði innleiddar á sex vikum. Heilbrigðisráðherra tilkynnir opinberlega þann 28. janúar að sú áætlun muni verða lögð til grundvallar aðgerðum stjórnvalda að óbreyttu.²⁹⁸ Þann 29. janúar 2022 eru reglur um sóttkví og sýnatökur einfaldaðar, að tillögu sóttvarnalæknis.²⁹⁹

²⁹³ Minnisblað sóttvarnalæknis til heilbrigðisráðherra, dags. 27. nóvember 2021; stjornarradid.is: „[COVID-19: Hertar sóttvarnaaðgerðir á landamærum vegna nýja kórónaveiruafríðisins Ómíkrón](#)“, 27. nóvember 2021.

²⁹⁴ Arnar Pálsson: „[Hvað er sérstakt við ómíkrón-afbrigðið?](#)“, 7. desember 2021.

²⁹⁵ Stjornarradid.is: „[COVID-19: Óbreyttar sóttvarnaráðstafanir næstu tvær vikur](#)“, 7. desember 2021.

²⁹⁶ Minnisblað sóttvarnalæknis til heilbrigðisráðherra, dags. 20. desember 2021; stjornarradid.is: „[COVID-19: Innanlandstakmarkanir hertar til að sporna við hraðari útbreiðslu smita](#)“, 21. desember 2021.

²⁹⁷ Minnisblað sóttvarnalæknis til heilbrigðisráðherra, dags. 24. janúar 2022.

²⁹⁸ Stjornarradid.is: „[COVID-19: Umtalsverðar tilslakanir innanlandstakmarkana frá og með 29. janúar](#)“, 28. janúar 2022.

²⁹⁹ Stjornarradid.is: „[Covid-19: Slakað á reglum um sóttkví](#)“, 25. janúar 2022.

Á Alþingi þann 3. febrúar 2022 flytur heilbrigðisráðherra munnlega skýrslu um afléttingaráætlun stjórnvalda. Þar segir ráðherrann m.a.: „Í minnisblaði sóttvarnalæknis frá 26. janúar eru drög að þessari afléttingaráætlun og þar er gert ráð fyrir næsta skrefi 24. febrúar, en eins og ég segi þá gerum við það fyrr. Það er ýmislegt sem er að vinna með okkur og bendir til að það verði óhætt á grundvelli sóttvarna. Um miðjan mars verður full aflétting til skoðunar og ég vil meina að á hverjum degi verði þetta samtal að eiga sér stað, bæði við heilbrigðisstofnanir og við aðra starfsemi.“

Sóttkví vegna smita innanlands er afnumin þann 11. febrúar,³⁰⁰ og sama dag er reglugerð var sett sem aflétti flestum takmörkunum á skólastarfi.³⁰¹ Og þann 23. febrúar 2022 er tilkynnt formlega um afléttingu allra takmarkana vegna Covid-19 innanlands og á landamærum sem taki gildi frá og með 25. sama mánaðar.³⁰²

³⁰⁰ Stjornarradid.is: „[COVID-19: Afnám sóttkvíar, fjöldatakmörk í 200 manns, 1.000 manna viðburðir heimilaðir o.fl.](#)“, 11. febrúar 2022.

³⁰¹ Stjornarradid.is: „[Takmörkunum á skólastarfi vegna COVID-19 aflétt](#)“, 11. febrúar 2022.

³⁰² Stjornarradid.is: „[Covid-19: Aflétting allra takmarkana innanlands og á landamærum](#)“, 23. febrúar 2022.



IV. Reykjavík: Dæmi um
áfallastjórnun í sveitarfélagi
– hlutverk og áskoranir

36. Inngangur

Í norrænni rannsókn sem framkvæmd var árið 2016 á því hvort og hvernig félagsþjónusta sveitarfélaga væri hluti af skipulagi almannavarna var bent á að íslensk löggjöf kveði ekki með skýrum hætti á um það.³⁰³ Í köflum 11.6 og 25.3 í þessari skýrslu er bent á að í landsáætlun heimsfaraldurs er ekki vikið að tilteknum mikilvægum verkefnum sveitarfélaga á sviði félagsþjónustu. Í áætluninni eru þó ávörpuð ýmis önnur verkefni sem tengjast sveitarfélögum, s.s. skólamál og íþrótt- og tómsundastarf. Þetta leiðir athyglina að því að enn kann að skorta á það hér á landi að grundvallarþjónusta og aðstaða einstaklinga í viðkvæmri stöðu, sem njóta eða ættu að njóta félagslegrar þjónustu samkvæmt lögum, sé ekki nægjanlega vel skilgreind í viðbragðsáætlunum og almannavarnarviðbragði. Í skýrslum frá Noregi og Svíþjóð, þar sem áfallastjórnun vegna Covid-19 er metin, er einnig lögð áhersla á að skerpa þurfi á hlutverkum sveitarfélaga í kjölfar áfalla.³⁰⁴

Í þessu ljósi er mikilvægt að skoða hvaða verkefni blöstu við sveitarfélögum í kjölfar faraldursins og hvernig þau höguðu sínu starfi sem viðbragðsaðilar. Hér verður tekið eitt dæmi um sveitarfélag, Reykjavík, og fjallað um hvernig velferðar- og skólaþjónusta þar brást við faraldrinum til að veita innsýn í þau verkefni sem sveitarfélög tókust á við vegna faraldursins. Rannsóknir á hamförum og samfélagslegum afleiðingum þeirra hafa sýnt fram á mikilvægi þeirrar þjónustu sem veitt er í nærsamfélaginu eftir áföll og að þau sem standa höllum fæti fyrir faraldur verði alla jafna fyrir mestum áhrifum, að tjón þeirra verði meira en almennt gerist og að þau hafi minni viðnámsþrótt.³⁰⁵ Þetta á einnig við hérlendis þar sem sveitarfélög veita umfangsmikla velferðarþjónustu og bera m.a. ábyrgð á umönnunarpjónustu við aldraða, fatlaða og börn sem reyndi, eðli máls samkvæmt, mikið á í heimsfaraldrinum. Sveitarfélögin eru einnig ábyrg fyrir félagsþjónustu, barnavernd, leik- og grunnskólum og frístundastarfi barna sem reyndi einnig mikið á.

Sveitarfélögin eru 64 talsins og það er mikilvægt að hafa í huga að þau skipulögðu viðbrögð sín við heimsfaraldri hvert með sínum hætti. Mikilvægt er að rannsaka þau betur og kortleggja þá lærdóma sem draga má af ólíkum viðbrögðum þeirra. Þótt hér sé eingöngu fjallað um Reykjavík þá sinna sveitarfélögin öll sömu grunnþjónustu við íbúa samkvæmt sömu lögum og því eru dregnar í kaflanum almennar ályktanir um lærdóma um verkefni sveitarfélaga í kjölfar áfalls.

Eins og fram kemur í kafla 25.8 hafa sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu sett sér sérstakar viðbragðsáætlanir, þar sem mælt er fyrir um skipun sérstakrar neyðarstjórnar innan viðkomandi sveitarfélaga. Eins og rakið var í kafla 25.8 var slík áætlun fyrir Reykjavíkurborg kynnt í borgarráði þann 6. febrúar 2020. Í þeirri áætlun, viðbragðsáætlun um neyðarstjórn Reykjavíkurborgar, kemur fram að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafi öll skipað neyðarstjórnir til að undirbúa sveitarstjórnir sem best til að rækja hlutverk sitt í almannavarnakerfinu og til að tryggja að ákvörðunarvald og stjórnun liggi áfram hjá sveitarfélagi þrátt fyrir að almannavarnaástandi hafi verið lýst yfir. Þar segir einnig að til að hægt sé að veita órofna starfsemi þurfi að liggja

³⁰³ Eydal o.fl.: [Local Social Services in Nordic Countries in Times of Disaster](#) (2016). Þessi ábending kemur einnig fram í Verkis: [Uppbygging innviða – Eftirfylgni 2021. Aðgerðir vegna fárviðris og önnur innviðauppbygging](#) (2022), bls. 35.

³⁰⁴ NOU: [Myndighetenes håndtering av koronapandemien: Rapport fra Koronakommisjonen](#); SOU: [Sverige under pandemin: Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering](#).

³⁰⁵ Rapeli o.fl.: [„Local Social Services in Disaster Management: Is There a Nordic Model?“](#) (2016).

fyrir skilgreining á því hvað telst samfélagslega mikilvæg þjónusta og að öll svið og einingar þurfi að gera sínar eigin áætlanir um hvernig beri að tryggja hana.³⁰⁶

Samkvæmt viðbragðsáætlun Reykjavíkurborgar er hlutverk neyðarstjórnar, innan sveitarfélagsins, að forgangsraða lögbundinni þjónustu og samfélagslega mikilvægri starfsemi. Á mynd 36.1 má sjá hvernig neyðarstjórn er, samkvæmt viðbragðsáætluninni staðsett í stjórnskerfi almannavarnakerfisins, þ.e. að samhæfingarstöð Almanna- og aðgerðarstjórn höfuðborgarsvæðisins eru stjórnendur almannavarnaviðbragðs samkvæmt almannavarnalögum og þar með yfir neyðarstjórn að því leyti. Undir neyðarstjórn, sem hluta af viðkomandi sveitarfélagi, heyrir hins vegar samhæfing og stjórnun um verkefni sveitarfélagsins sjálfs. Vísast hér t.d. almennt til umfjöllunar í köflum 15 og 25 í skýrslunni.



Mynd 36.1. Viðbragðsaðilar á höfuðborgarsvæðinu – Rautt ástand.³⁰⁷

Í neyðarstjórn Reykjavíkurborgar sitja borgarstjóri, borgarritari, upplýsingastjóri og sviðsstjórnar umhverfis- og skipulagssviðs, velferðarsviðs, mannauðs- og starfsumhverfissviðs, þjónustu- og nýsköpunarsviðs og skóla- og frístundasviðs, auk framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits. Sé neyðarstjórn virkjuð samkvæmt viðbragðsáætlun getur hún gripið til aðgerða. Um þetta segir í viðbragðsáætlun: „Sé neyðarstjórn virkjuð skv. áætlun þessari getur hún gripið inn í hefðbundið skipulag og gert sértækar ráðstafanir. ... Í alvarlegu ástandi getur neyðarstjórn þurft að taka ákvörðun um skerðingu þjónustu og niðurlagningu starfsemi sem ekki er skilgreind sem forgangsverkefni. Nauðsynlegt getur verið að bregðast við starfsmannaskorti sem getur lamað mikilvæga starfsemi og dreifingu nauðsynja og er það á ábyrgð fagsviða, kjarnasviða og skrifstofa. Í alvarlegum tilfellum getur þurft að grípa til neyðarréttar til að færa til starfsfólk til að sinna lífsnauðsynlegri þjónustu.“³⁰⁸

Í viðbragðsáætlun Reykjavíkur er fjallað um boðun og virkjun neyðarstjórnar og gátlista Samkvæmt henni er fyrsta verkefni að ná yfirsýn með öflun upplýsinga frá Slökkviliði

³⁰⁶ Almanna- og aðgerðarstjórn höfuðborgarsvæðisins og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins: [Viðbragðsáætlun útgáfa 1.1](#) (2020), bls. 3.

³⁰⁷ Sama heimild, mynd 6, bls. 13

³⁰⁸ Sama heimild, bls. 13.

höfuðborgarsvæðisins (SHS) og aðgerðarstjórn höfuðborgarsvæðisins sem og stofnunum sveitarfélagsins og framkvæma að því búnu mat á burðargetu þeirra. Kanna þarf hvort hægt sé að halda uppi þjónustu og hvort starfsfólk geti sinnt störfum sínum eða hvort það, eða fjölskyldur þess, hafi orðið fyrir slysum eða áhrifum sem koma í veg fyrir það. Ef í ljós kemur að starfsemi verður ekki haldið úti þarf að útvega eftir atvikum húsnæði, aðstöðu eða aðstoð frá öðrum stofnunum eða utanaðkomandi aðstoð með atbeina aðgerðarstjórnar. Það er einnig hlutverk neyðarstjórnar að tryggja samstarf við aðgerðarstjórn, samskipti og upplýsingagjöf.³⁰⁹

Ljóst er að viðbragðsáætlunin er fyrst og fremst hugsuð sem viðbragð við skammtímaáföllum en það hefur nokkuð verið gagnrýnt að almennt hafi þjóðir ekki búið yfir langtímaáætlunum vegna heimsfaraldurs, heldur hafi áætlanir, jafnvel þær sem sérstaklega voru hugsaðar vegna faraldurs, frekar tekið mið af skammtímaafleiðingum inflúensu.³¹⁰ Þá hefur það einnig ítrekað komið fram í rannsóknum á íslenskri áfallastjórnun að mikilvægt sé að huga að langtíma- viðbrögðum, sjónum sé gjarnan fyrst og fremst beint að neyðarfasa en að uppbyggingarfasi, þegar yfirleitt mæðir mest á sveitarfélögum, hljóti minni athygli.³¹¹ Eins og rætt er í kafla 49.2 einkennist Covid-faraldurinn af því að um langtímaverkefni er að ræða, óvissa er mikil og nýjar áskoranir birtast eftir því sem atburðarásinni vindur fram (e. creeping crisis). Það kemur því ekki á óvart að viðbragðsáætlun borgarinnar taki ekki til langtíma viðbragða, en í ljósi reynslunnar af faraldrinum og þess að vel er mögulegt að önnur langtímaáföll geti orðið, t.d. vegna eldgosa í návígi borgarinnar, er mikilvægt að huga að þeim þegar viðbragðsáætlun verður endurskoðuð.

Umfjöllunin sem hér fer á eftir, um verkefni Reykjavíkurborgar, er eins og áður sagði afmörkuð við áfallastjórnun á tveimur sviðum borgarinnar: skóla- og frístundasviði annars vegar og velferðarsviði hins vegar. Covid-19 reyndi á víða í starfi sveitarfélaga, takmarkanir og lokanir höfðu mikil áhrif og veikindaföröll sköpuðu alls staðar áskoranir. Þessi tvö ofangreind svið höfðu ákveðna sérstöðu í faraldrinum þar sem afar mikið reyndi á þau. Þau veita börnum og fullorðnum þjónustu og umönnun, auk þess sem velferðarsvið veitir lífsnauðsynlega umönnunarþjónustu við viðkvæma hópa, en velferðarsvið rekur m.a. hjúkrunarheimili, íbúðakjarna fyrir fatlað fólk og heimahjúkrun. Öll svið borgarinnar stóðu frammi fyrir stórum áskorunum í Covid-19 og öll tókust þau á við krefjandi verkefni sem æskilegt væri að fjalla nánar um m.t.t. til lærdóma. Önnur sveitarfélög en Reykjavíkurborg stóðu jafnframt frammi fyrir úrlausn sömu eða sambærilegra verkefna. Æskilegt væri því að rannsaka einnig ólíkar áskoranir og leiðir sveitarfélaga í faraldrinum. Slíkar heildrænar rannsóknir verða þó að bíða betri tíma.

³⁰⁹ Sama heimild.

³¹⁰ NOU: [Myndighetenes håndtering av koronapandemien: Rapport fra Koronakommisjonen](#); SOU, [Sverige under pandemin: Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering](#).

³¹¹ Bernharðsdóttir og Svedin: [Small State Crisis Management: The Icelandic Way](#) (2004); Jón Börkur Ákason, Stefán Ólafsson og Ragnar Sigbjörnsson: „...þá varð landskjálpti mikill“ - [Samfélagsleg áhrif Suðurlandsskjálftanna í júní árið 2000](#) (2005); Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl.: [Langtíma viðbrögð við náttúruhamförum](#) (2008); Sólveig Þorvaldsdóttir: [Towards a Theoretical Foundation for Disaster-Related Management Systems: A System Dynamics Approach](#) (2016).

37. Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar

37.1. Inngangur

Skóla- og frístundasvið (SFS) rekur 63 leikskóla, auk 17 sjálfstætt starfandi leikskóla, þar sem 6.300 börn njóta þjónustu. Þá njóta 400 börn þjónustu um 125 dagforeldra. SFS rekur 36 grunnskóla, auk sjö sjálfstætt starfandi grunnskóla, með alls um 15.440 nemendur. SFS rekur einnig 37 frístundaheimili sem veita 4.300 börnum þjónustu. Þá rekur sviðið 24 félagsmiðstöðvar með 130.000 heimsóknir á ári, auk þriggja sértækra félagsmiðstöðva sem þjóna 200 börnum. Sviðið rekur fjórar skólahljómsveitir með um 520 nemendur, auk þess sem það greiðir með 2.500 nemendum sem stunda nám í 20 tónlistarskólum í borginni. SFS rekur einnig Námsflokka Reykjavíkur þar sem um 100 manns njóta þjónustu. Starfsmenn sviðsins eru alls 5.922 í 4.630 stöðugildum.³¹² Á heimasíðu sviðsins kemur einnig fram að börn í borginni eru af 97 þjóðernum og tala yfir 70 tungumál, 3.000 nemendur fá kennslu í íslensku sem öðru tungumál. Um 8% leikskólabarna, 25% grunnskólabarna og 7% barna í frístundastarfi fá sérstakan stuðning. Þá starfrækir sviðið fjóra frístundaklúbba fyrir börn með fatlanir.³¹³

37.2. Aðdragandi og fyrstu takmarkanir á skólastarfi 13. mars 2020

Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins fundaði 31. janúar vegna yfirlýsts óvissustigs vegna Covid-19 og í kjölfarið fundaði neyðarstjórn Reykjavíkurborgar en í henni situr Helgi Grímsson, sviðstjóri skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar (SFS). Samdægurs sendi sviðsstjóri SFS svohljóðandi tölvupóst á stjórnendur:



„Sæl öll. Nú herja flensur og aðrir veirusjúkdómar af ýmsum gerðum. Ég hvet ykkur til að tryggja að leik- og grunnskólar, frístundaheimili og félagsmiðstöðvar eigi nóg af handspritti, handsápu og pappírspurrkum. Þá þarf einnig að eiga nóg af einnota hönskum vegna starfa í eldhúsi og aðstoða við salernisferðir ungra barna. Mikilvægt er að leiðbeina börnunum hvernig eigi að þvo hendur sínar eftir salernisferðir og gjarnan máltíðir – handþvottleiðbeiningar ættu að vera á öllum salernum. Þá þarf að innleiða breytingar á verkferlum varðandi ræstingar og hreinlæti starfsmanna í eigin vinnurými og barna (strjúka af hurðarhúnum, slökkvurum, sínum, lyklaborðum, borðum og stólörmmum). Nánari upplýsingar um undirbúning borgarinnar vegna heimsfaraldurs kórónaveirunnar munu berast síðar.“³¹⁴

Þar sem um óvissustig var að ræða var ekki gripið til beinna aðgerða en starfsfólk var ítrekað hvatt til varkárni og minnt á handþvott, auk þess sem fólk sem var að ferðast var hvatt til sérstakrar varkárni.³¹⁵ Þá var sendur tölvupóstur 28. febrúar til stjórnenda með upplýsingum eftir að hættustigi var lýst yfir þegar fyrsta tilfellið af Covid greindist³¹⁶ og sama dag sendi

³¹² Reykjavíkurborg: „Skóla- og frístundasvið: Um sviðið“, sótt 15. júlí 2022.

³¹³ Sama heimild.

³¹⁴ Helgi Grímsson, tölvupóstur frá sviðsstjóra skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar, 21. janúar 2020.

³¹⁵ Helgi Grímsson, tölvupóstur frá sviðsstjóra skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar, 27. febrúar 2020.

³¹⁶ Eygló Traustadóttir, tölvupóstur frá verkefnastjóra stjórnsýslu, skrifstofu sviðsstjóra skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar, 28. febrúar 2020.

Þóra Kristín Ásgeirsdóttir, deildarstjóri almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins, tölvupóst til fræðslufyrivalda sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, þar sem hún segist hafa óskað eftir því að mennta- og menningarmálaráðuneyti myndi senda upplýsingabréf til allra foreldra og væri áformað að það yrði sent fyrir hádegi 2. mars.³¹⁷ Nokkur hefð hafði skapast fyrir samstarfi skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar við framkvæmdaráð almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins áður en faraldurinn hófst vegna ítrekaðra viðbragða á höfuðborgarsvæðinu vegna óveðurs. Í þessu samstarfi hafði ekki eingöngu reynt á samhæfingu neyðarstjórnar Reykjavíkurborgar og samstarf hennar við framkvæmdastjóra Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins heldur náði það til allra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, sem höfðu árum saman samhæft ákveðið vinnulag vegna veðurvár (Jón Viðar Matthíasson, viðtal 24. maí 2022). Þar sem þetta samstarf hafði gengið vel var fyrir hendi traust á milli aðila og þeir þekktu hlutverk hvers annars vel, en að mati viðmælenda skipti það miklu máli fyrir hið mikla samstarf þessara aðila sem nú fór í hönd (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022; Jón Viðar Matthíasson, viðtal 24. maí, 2022).

Í ofangreindum pósti frá almannavarnarnefnd höfuðborgarsvæðisins³¹⁸ kom einnig fram að leitað hefði verið til Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins eftir upplýsingum um hvernig skólar ættu að svara foreldrum barna með skert ónæmiskerfi eða undirliggjandi lungnasjúkdóma. Heilsugæslan lagði í svari sínu áherslu á almennar leiðbeiningar sóttvarnalæknis og að foreldrar ráðfærðu sig við lækna barna sinna ef þau væru í vafa.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti birti tilkynningu á vef Stjórnarráðsins 10. mars þar sem lögð var áhersla á að yfirlýst neyðarstig hafi margvísleg áhrif á skólastarf í landinu, en að horft sé til fyriræla í nýsamþykktu landsáætlun sóttvarnalæknis og ríkislögreglustjóra þar sem segir að skólar muni halda uppi starfsemi eins lengi og unnt er, markmiðið sé „að starfsmenn skóla haldi áfram störfum þó nemendur eða starfsfólk sé sent heim vegna sóttvarnaráðstafana“ og skipuleggja skyldi hlutverk kennara í fjarkennslu og heimanámi.³¹⁹

Þann 11. mars sendi almannavarnadeild ríkislögreglustjóra bréf til allra skólastjórnenda þar sem þeir voru beðnir um að koma á framfæri leiðbeiningum til nemenda um hvernig bregðast skuli við veikindum, um ferðalög og hreinlæti. Áherslan var lögð á aðgerðir til að stöðva útbreiðslu veirunnar og bréfið var á íslensku, ensku og pólsku (en þegar lágu fyrir leiðbeiningar um ráðstafanir og viðbrögð vegna Covid-19 á átta tungumálum). Í tölvupóstinum var eftirfarandi tekið fram: „Ekki hefur verið tekin ákvörðun um samkomubann eða mögulegt fyrirkomulag þess. Því verða skólastjórnendur að taka ákvarðanir um fyrirhuguð ferðalög, samkomur og viðburði á grundvelli nýjustu upplýsinga frá sóttvarnalækni og almannavörnum.“³²⁰

Fyrsta auglýsingin um takmarkanir á skóla- og frístundastarfi til að hægja á útbreiðslu Covid-19 var gefin út 13. mars 2020 og tók gildi mánudaginn 16. mars 2020. Samkvæmt takmörkunum mátti áfram kenna en fjöldi var takmarkaður í hvert hólf og þrif voru aukin:

³¹⁷ Þóra Kristín Ásgeirsdóttir, tölvupóstur frá deildarstjóra almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins, 28. febrúar 2020.

³¹⁸ Þóra Kristín Ásgeirsdóttir, tölvupóstur frá deildarstjóra almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins, 28. febrúar 2020.

³¹⁹ Mennta- og menningarmálaráðuneytið: „[Kennsla heldur áfram](#)“, 10. mars 2020.

³²⁰ Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, tölvupóstur til skólastjórnenda: „Upplýsingar vegna kórónaveiru COVID-19“, 11. mars 2020.



„Grunnskólar mega hafa kennslu í skólabyggingum ef þeir tryggja að ekki séu fleiri en 20 nemendur í sömu kennslustofu og að nemendur blandist ekki milli hópa, til dæmis í mötuneyti eða frímínútum. Eins þarf að þrifa eða sótthreinsa skólabyggingarnar eftir hvern dag. Leikskólar mega hafa opið og halda uppi leikskólastarfi ef þeir tryggja að börn séu í sem minnstum hópum og aðskilin eins og kostur er. Eins þarf að þrifa eða sótthreinsa leikskólabyggingar eftir hvern dag.“³²¹

Upphaflega áttu þessi fyrirmæli að gilda til 12. apríl en gildistími var síðar framlengdur til 4. maí. Geta má nærri að það var ærið verkefni að skipuleggja leik- og grunnskólastarf svo uppfylla mætti hina nýju reglugerð. Það flækta málið að taka þurfti tillit til fyrirkomulags í hverjum skóla, lausnir sem áttu við varðandi hólfun í einni byggingu var sjaldnast hægt að yfirfæra yfir á aðra skóla. Þá er skólastarf skipulagt með sínum brag í hverjum skóla fyrir sig. Það var því mikil áskorun fyrir skólastjórnendur og starfsfólk að endurskipuleggja skólastarfið með svo skömmum fyrirvara (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022). Stjórn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu auglýsti að haldinn yrði starfsdagur mánudaginn 16. mars svo skólarnir gætu farið yfir skipulagið með sínu starfsfólki.

Í skýrslu um menntastefnu Reykjavíkur er þessari atburðarás lýst svona:



„Föstudagurinn 13. mars markaði þáttaskil í skóla- og frístundastarfi borgarinnar en þann dag kom ríkisstjórn Íslands saman og boðaði samkomutakmarkanir frá mánudeginum 16. mars. Dagana á undan var ljóst í hvað stefndi. Þannig var undirbúningur þegar hafinn fyrir fund með grunnskólastjórum sama dag til að kynna stuðning við skólana þar sem ljóst var að aukin þörf var fyrir fjarkennslu eða nám stutt af neti. Á fimmtudagskvöldi kom hins vegar í ljós að breyta þyrfti dagskrá fundarins og nýta hann sem undirbúning fyrir endurskipulag skólastarfs á komandi vikum á grunni gildandi reglugerðar.“³²²

Aðspurður sagði Helgi Grímsson, sviðsstjóri SFS, að reglugerðin 13. mars hafi komið nokkuð á óvart og að nota hefði mátt tímann fram að henni betur til undirbúnings, því að fram að því hafi áherslan verið lögð á að mögulega kæmi til lokana og því yrði að huga að skipulagi fjarkennslu og heimanáms. „Að fara með reglugerðir eins og leyndarmál er mjög slæm hugmynd. Það hefði þurft að taka púlsinn á menntakerfinu og taka með ástandið í því sem forsendur fyrir ákvarðanatöku.“ (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022). Sviðsstjóri SFS bendir einnig á að oft hafi skort á það að rætt væri við þau sem bera ábyrgð á framkvæmd skólastarfs sem hefði verið æskilegt til að hægt væri að auðvelda framkvæmd reglugerða. Aðspurður um hvernig viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs hefði nýst í faraldrinum sagði sviðsstjóri að hún hefði eingöngu nýst vegna viðbragða skólanna varðandi handþvott, aukin þrif, en að hún hefði ekki nýst til að bregðast við verkefnum, svo sem varðandi hólfun og takmarkanir á skólastarfi, skólarnir hafi sjálfir þurft að finna út úr þeim hlutum með litlum sem engum fyrirvara (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022).

Eins og áður var nefnt hafði verið boðað til fundar í Reykjavík með grunnskólastjórnendum föstudaginn 13. mars undir yfirskriftinni *Heimanám og fjarkennsla- samráð og samtal* og var

³²¹ Auglýsing um takmörkun á skólastarfi vegna farsóttar nr. 216/2020.

³²² Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar: [Menntastefna Reykjavíkurborgar til 2030: Staða innleiðingar](#) (2020), bls. 7.

ákveðið að færa hann á Menntavísindasvið Háskóla Íslands til að hægt væri að streyma fundinum, til að sem fæstir þyrftu að mæta til staðfundar.³²³ Í fundarboði sagði m.a.: „Í ljósi þeirra aðstæðna sem komnar eru upp í tengslum við COVID19 er líklegt að framkvæmd kennslu og náms taki breytingum á næstunni t.d. ef kemur til lokunar skóla.³²⁴ Á fundinn voru einnig boðaðir fulltrúar sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands (KÍ). Öðrum var einnig frjálst að fylgjast með fundinum. Talsverðs óróleika varð vart meðal starfsfólks í skólum og frístundastarfi yfir því að ekki þætti ástæða til lokana þar eins og annars staðar, fólk hafði áhyggjur af því hvernig tryggja mætti öryggi starfsfólks, en sóttvarnalæknir vísaði til gagna um að smit væru mjög fátíð meðal barna og rökstuddi mikilvægi þess að leik- og grunnskólum yrði haldið opnum (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022; Þórólfur Guðnason, viðtal 24. maí 2022).

Laugardaginn 14. mars var haldinn samhæfingarfundur, sem boðað var til af borgarstjóra, með forystufólki KÍ, sóttvarnalækni, fulltrúum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, mennta- og menningarmálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Forysta KÍ viðraði áhyggjur af því að öryggi og heilsu starfsfólks væri ógnað í þessum aðstæðum en sóttvarnalæknir benti á að sterkar vísbendingar væru um að börn sýktust mun síður en fullorðnir af þessari veiru og því væri ekki ástæða til að fella alfarið niður skólahlald (Dagur B. Eggertsson, viðtal 22. ágúst 2022; Víðir Reynisson, viðtal 22. ágúst 2022; Þórólfur Guðnason, viðtal 16. ágúst 2022). Frá þessum aðilum barst svohljóðandi sameiginleg yfirlýsing sem var birt á heimasíðu Stjórnarráðsins þann 15. mars og er birt hér í heild sinni:



„Íslenskt samfélag tekst nú á við miklar áskoranir vegna heimsfaraldurs COVID-19. Gripið hefur verið til aðgerða sem eiga sér engin fordæmi á lýðveldistímum sem meðal annars snúa að skólustarfi í landinu. Í framhaldi af fundi sóttvarnalæknis, fulltrúa almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, mennta- og menningarmálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélags, Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Reykjavíkurborgar og Kennarasambands Íslands, laugardaginn 14. mars, kemur eftirfarandi yfirlýsing.

Almannavarnir standa frammi fyrir nýjum veruleika á hverjum degi. Brýnt er að tilmælum yfirvalda, sem miða að því að tryggja öryggi borgaranna og verja innviði íslensks samfélags, sé fylgt og að ákvarðanataka og framkvæmd séu eins vandaðar og kostur er.

Mat sóttvarnalæknis og yfirvalda á þessari stundu er að þýðingarmikið sé að leik- og grunnskólar starfi áfram. Þessi ákvörðun byggir á eðli sjúkdómsins og mikilvægi skóla í samfélaginu. Starfsemi skóla verður þó skilyrðum háð og ljóst er að skólahlald mun raskast. Öryggi og heilsa nemenda og starfsfólks er fyrir öllu. Viðkvæma hópa þarf að verja sérstaklega og tryggja að umsvifalaust sé brugðist við öllum mikilvægum upplýsingum sem varða starfsemi skólanna.“

³²³ Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar: [Menntastefna Reykjavíkurborgar til 2030: Staða innleiðingar](#) (2020), bls. 6.

³²⁴ Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar, fundarboð frá SFS vegna fundar með skólastjórnendum og UT-tengiliðum í grunnskólum Reykjavíkur, 12. mars 2020.



„Samfélagið tekur nú allt höndum saman í því verkefni sem blasir við. Skólakerfið mun ekki anna öllum lögbundnum verkefnum á næstu vikum og þarf að forgangsraða. Því er þeim tilmælum beint til almennings, og sérstaklega til atvinnulífsins, að sýna sveigjanleika og ábyrgð. Foreldrar eru beðnir um að fara að þeim tilmælum sem koma frá skólayfirvöldum og skólastjórnendum um skólalald.

Skólastarf er ein af grunnstoðum samfélagsins. Skólar hafa meðal annars það hlutverk að auka jöfnuð og vernda börn. Starfsfólk skólanna hefur unnið þrekvirki við að styðja við nemendur á þessum óvissutímum.

Þeir aðilar sem undir þessa yfirlýsingu skrifa ætla sér að eiga mikið og öflugt samstarf til að tryggja að brugðist sé hratt og vel við þeim aðstæðum sem upp koma. Í þeirri vinnu mun velferð og öryggi ævinlega hafa forgang. Tryggt verður að upplýsingagjöf um málefni skólanna sé öflug, markviss og heiðarleg.³²⁵

Þar með var tekinn af allur vafi um stuðning hlutaðeigandi við þá leið að halda skólum opnum og ljóst að grunn- og leikskólar yrðu áfram opnir í borginni en með þeim takmörkunum sem reglugerðin frá 13. mars 2020 kvað á um.

Samband íslenskra sveitarfélaga sendi einnig svohljóðandi póst til skólastjórnenda í öllum sveitarfélögum þann 15. mars 2020:



„Samráðsfundur sóttvarnalæknis, fulltrúa almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, mennta- og menningarmálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Reykjavíkurborgar og Kennarasambands Íslands fór fram laugardaginn 14. mars. Í máli sóttvarnalæknis kom fram samfélagslegt mikilvægi þess að halda leikskólum og grunnskólum opnum eins og kostur er í ljósi einstakrar stöðu. Þá kom líka fram hjá sóttvarnalækni að leikskóla- og grunnskólanemendur væru ólíklegri að smitast af Covid-19 veirunni, væru ekki líkleg til að fá alvarleg einkenni og þar með síst líkleg til að bera hana áfram.“³²⁶

Með fylgdu einnig viðmið sem unnin voru í samstarfi fræðslufyrivalda á höfuðborgarsvæðinu og Sambandi íslenskra sveitarfélaga, póstur frá embætti landlæknis varðandi þrif, og tilvísanir í auglýsingu um takmörkun á skólastarfi og samkomubann. Listinn yfir viðmiðin veitir innsýn í hversu fjölbreyttum verkefnum skólayfirvöld stóðu frammi fyrir vegna takmarkanna, þau fjölluðu um hópaskiptingu og hólfun í hefðbundinni kennslu og heimanám, sérgreinkennslu í sérstofum, sér- og starfsdeildir, matarþjónustu, vettvangsferðir, starfsemi frístundaheimila, félagsmiðstöðva, tónlistarskóla/skólahljómsveitir, /íþróttamál og íþróttamiðstöðvar og skólaakstur.

Í skýrslu Norðmanna um Covid-19 faraldurinn³²⁷ er sérstaklega vikið að því hversu mikilvægt það er að ígrunda vel ákvarðanir varðandi skólastarf og að þær séu undirbúnar eins vel og kostur er. Bent er á að vernda þurfi rétt barna til skólagöngu og að lokanir skóla og leikskóla

³²⁵ Samband.is: „[Sameiginleg yfirlýsing vegna áhrifa COVID-19 á skólastarf](#)“, 15. mars 2020.

³²⁶ Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur til skólastjórnenda um tilhögun skólastarfs, 16. mars 2020.

³²⁷ NOU: [Myndighetenes håndtering av koronapandemien: Rapport fra Koronakommisjonen](#).

geti haft mjög afdrifaríkar afleiðingar fyrir viðkvæma hópa sem þurfi að treysta á að skólarnir vaki yfir velferð þeirra þegar fjölskyldur geta ekki sinnt umönnun eða tryggt öryggi þeirra. Skýrsluhöfundar gagnrýna sérstaklega að það hafi ekki verið gert þegar ákvarðanir voru teknar um skólalagd í Noregi í mars 2020. Þeir benda á að þótt ákvarðanir varðandi skólalagd hafi reynst farsælar hefði þurft nota tímann í aðdraganda Covid-19 betur til að meta mögulegar afleiðingar slíkra ákvarðana og vinna með sviðsmyndir fyrir leikskóla, grunnskóla og barnaverndarstarf.³²⁸ Ljóst er af ofangreindri atburðarás hételendis, í kjölfar reglugerðarinnar sem sett var 13. mars 2020, að hér hefði einnig mátt nota tímann í febrúar og fyrri hluta mars til að styðja skóla í að vinna með fleiri sviðsmyndir en þær sem tengdust lokunum og fjarnámi. Hér hefði nýst vel að skólarnir ynnu einnig með sviðsmyndir tengdar hólfunum og hópaskiptingu. Í Reykjavík hafði reyndar ríkt ákveðið viðbragðsástand í leikskólum og nokkrum grunnskólum vegna verkfalla og stjórnendur höfðu því minni tíma en ella hefði verið til að máta sig og starf SFS inn í það sem koma skyldi.

37.3. Skipulag neyðarstjórnunar skóla- og frístundasviðs

Eins og fram hefur komið sat Helgi Grímsson, sviðsstjóri SFS, í neyðarstjórn Reykjavíkurborgar en hún fundaði reglulega undir stjórn borgarstjóra. Á fundum hennar var upplýsingum miðlað milli sviða. Með neyðarstjórninni vann einnig framkvæmdastjóri almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins, Jón Viðar Matthíasson. Eins og áður var nefnt hafði verið mikið samstarf á milli fræðslustjóra og skólaskrifstofa á höfuðborgarsvæðinu og almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins vegna ítrekaðra viðbragða skóla á höfuðborgarsvæðinu við óveðri og samstarf vegna faraldursins var því eðlilegt framhald af því. Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins ákvað að viðbúnaður í skóla- og frístundastarfi yrði samhæfður á öllu höfuðborgarsvæðinu undir forystu framkvæmdastjóra almannavarna á höfuðborgarsvæðinu. Talið var mjög mikilvægt að samhæfa viðbrögð skóla á höfuðborgarsvæðinu til að foreldrar fengju sömu skilaboð og hægt væri að forðast upplýsingaóreiðu (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022; Jón Viðar Matthíasson, viðtal 24. maí 2022). Sviðsstjóri var einnig fulltrúi SFS í samhfingrahópi sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og í samhfingrahópi menntamálaráðuneytis sem ráðherra stofnaði og í sátu um 40 manns af öllum skólástigum (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022).

Hvað varðar innra skipulag tók framkvæmdastjórn SFS við hlutverki neyðarstjórnar á skóla- og frístundasviði, en í henni sat einnig verkefnisstjóri á skrifstofu sviðsstjóra sem stýrði upplýsingastreymi frá skrifstofunni til allra stjórnenda og tók við fyrirspurnum.³²⁹ Alls voru sendir 60 póstar á stjórnendur allra starfsstaða og fleiri aðila á tímabilinu 5. febrúar til 29. maí.³³⁰ Starfsmaður neyðarstjórnar SFS sá einnig um öll erindi og fyrirspurnir stjórnenda á vettvangi. Þeim var svo beint til Þóru Kristínar Ásgeirsdóttur hjá almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins sem sá um tengsl við ríkislögreglustjóra, heilbrigðisráðuneytið og embætti sóttvarnalæknis varðandi skóla- og frístundamál af hálfu almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022). Þá voru í apríl 2020 skipuð af SFS

³²⁸ Sama heimild, bls. 146.

³²⁹ Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar: [Menntastefna Reykjavíkurborgar til 2030: Staða innleiðingar](#) (2020), bls. 8.

³³⁰ Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar: *Starf á skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar á tímum COVID-19* (2020).

svokölluð hjálpar- og samhæfingarteymi í öllum borgarhlutum. Þeim var ætlað að samhæfa verklag til að mæta þeim hópi barna sem ekki mættu í skólann og voru í leyfi að ósk foreldra. Í ágúst 2020 voru skipaðir tengiliðir fyrir stjórnendur hvers fagsviðs, frístundastarfs, grunn-skóla, leikskóla og tónlistarstarfs til aðstoðar við rakningu. Þá funduðu stjórnendur SFS með stjórnendahópum vikulega eða oftár eftir þörfum.³³¹ Í skýrslu frá SFS er þessu samstarfi stjórnenda lýst sem mjög farsælu:



„Á fundum stjórnenda hafa þau öll stutt hvert annað með ráðum og dáð og ætíð hefur verið leitast við að styðja sérstaklega við þá starfsstaði sem hafa búið við flóknari áskoranir en aðrir. Þessi leið, að funda reglulega með þessum hætti, hefur tryggt ákveðið frumkvæði og viðbragð við flóknum aðstæðum sem með teymisvinnu, samstarfi og skilningi hefur haft áhrif á stjórnendameningu á sviðinu. Segja má að nálgunin sé sambærileg og hjá þríeykinu sem upplýsir, menntar og þykir vænt um samfélagið eins og Svandís Svavarsdóttir heilbrigðisráðherra sagði um leið og hún þakkaði þeim fyrir vel unnin störf í fyrstu bylgju faraldursins. Þessi framganga stjórnenda hefur án efa skilað miklu inn í starfsemi allra starfsstöðva og haft áhrif á kennara, starfsfólk, nemendur og foreldra eins og hefur mátt lesa um í fjölmiðlum.“³³²

Mikil áhersla var lögð á upplýsingagjöf í vinnu SFS og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu til stjórnenda, starfsfólks og foreldra strax frá því að hættustig var skilgreint. Lögð var áhersla á að þýða helstu upplýsingar á pólsku og ensku og fleiri tungumál eftir atvikum og að sögn sviðsstjóra kom það oft í hlut Reykjavíkurborgar að þýða lykilupplýsingar þar sem áhersla var lögð á að senda upplýsingar frá SFS út á ólíkum tungumálum á sama tímapunkti (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022). Sviðsstjóri og verkefnisstjóri voru í framlínu leiðsagnar um framkvæmd starfs og rakningar sem og upplýsingagjafar til stjórnenda í fyrstu bylgju faraldursins. Sú vakt var allan sólarhringinn, alla daga vikunnar. Upplýsingagjöf var í fyrstu bylgju fyrst og fremst í gegnum tölvupósta, en í annarri bylgju var bætt við reglubundnum upplýsingafundum í gegnum fjarfund. Haustið 2020 var fundað að jafnaði vikulega með öllum stjórnendahópum og jafnvel oftár þegar boð komu um að aðlaga þyrfti skóla- og frístundastarf að nýrri reglugerð. Fundir voru einnig haldnir til að láta vita að það væru engar fréttir og eins líka til að þetta raðirnar í hópi stjórnenda og hvetja fólk til dáða. Skóla- og frístundaráð borgarinnar var upplýst um stöðu mála en það fundaði á fjarfundum í faraldrinum (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022).

Að sögn sviðsstjóra SFS gekk samstarfið við almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins mjög vel. Aðspurður sagði hann að skólarnir á höfuðborgarsvæðinu hefðu ekki leitað mikið eftir aðstoð hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga en að gott samstarf hafi verið við Sambandið og m.a. deildi SFS öllum sínum leiðbeiningum og gögnum með Sambandinu, ef ske kynni að sveitarfélög utan höfuðborgarsvæðisins hefðu gagn af þeim. Að sögn sviðsstjóra upplifði hann Sambandið fyrst og fremst sem málsvara minni sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins, en segir það hafa komið sterkar inn í samtalið eftir fyrstu bylgju. Aðspurður um samstarf við menntamálaráðuneyti sagðist sviðsstjóri hafa saknað meiri snerpu, handleiðslu og stuðnings frá menntamálaráðuneyti og tók sem dæmi að um áramót hefði tekið gildi ný reglugerð um skóla

³³¹ Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar: [Menntastefna Reykjavíkurborgar til 2030: Staða innleiðingar](#) (2020).

³³² Sama heimild, bls. 8.

en þá hefði starfsfólk ráðuneytis verið í jólaaleyfi. Þá hefði vöktunarteymi ekki verið skipað fyrir en í janúar 2022 (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022).³³³

37.4. Áhrif Covid-19 á starf leik- og grunnskóla í Reykjavík

Þrátt fyrir að skólum væri ekki lokað í kjölfar samkomubanns í mars var nokkuð um lokanir í fyrstu bylgju. Fyrsta lokunin varð 17. mars þegar loka varð Klettaskóla vegna smits og sama dag var tilkynnt um tveggja vikna lokun Hvassleitisskóla í kjölfar smita meðal þriggja starfsmanna. Starfið í leik- og grunnskólum var því takmarkað vorið 2020 og ákveðnir foreldrar nutu forgangs starfa sinna vegna. Þá veittu skólustjórnendur rakningarteymi upplýsingar vegna rakninga, sem var verkefni sem bættist við önnur verkefni vegna Covid-19.

Fyrst í stað voru birtar auglýsingar um takmörkun og eða breytingar á skólastarfi en síðar voru settar sérstakar reglugerðir um þær. Í kjölfar hvernar auglýsingar og reglugerðar þurfti að endurskipuleggja skólastarf samkvæmt þeim, m.a. m.t.t. takmarkana og leyfilegrar hópa-stærðar. Meðfylgjandi tafla (tafla 37.1) sýnir yfirlit yfir auglýsingar og reglugerðir um takmörkun á skólastarfi vegna farsóttar árið 2020 en talsverðar breytingar urðu einnig árið 2021 og 2022.

Til útskýringar skal tekið fram að frá 16. mars til 3. maí 2020 voru birtar sérstakar reglur um skólastarf. Tímabilið 4. maí til 20. ágúst 2020 var að finna sérstakt ákvæði um skólastarf inni í almennum reglugerðum um samkomutakmarkanir. Frá 21. ágúst til ársloka 2020 voru birtar sérstakar reglugerðir um takmarkanir á skólastarfi.

³³³ Mennta- og barnamálaráðuneytið: [Vöktun skóla- og frístundastarfs og sóttvarnaráðstafanir vegna COVID-19: Samantekt um störf vöktunarteymis.](#)



Tafla 37.1. Auglýsingar og reglugerðir um takmarkanir á leik- og grunnskólastarfi árið 2020. Yfirlit yfir hópstærðir, nálægðartakmörkun, grímuskyldu barna og starfsfólks.

Reglugerð, gildir frá-til	Leyfileg hópstærð barna	Fjarlægðarmörk/ grímuskylda barna	Starfsfólk
16. mars – 3. maí Auglýsing nr. 216/2020 um takmörkun á skólastarfi vegna farsóttar og auglýsing nr. 308/2020 um breytingu á auglýsingu 216/2020.	Leikskólar: Í sem minnstum hópum. Grunnskólar: 20 börn.		
4. maí – 14. júní Auglýsing nr. 360/2020, um takmörkun á samkomum vegna farsóttar og auglýsing nr. 470/2020, um sama efni.	Takmarkanir tóku ekki til nemenda „í starfsemi leik- og grunnskóla.“		Öðrum en nemendum bar að fylgja almennum takmörkunum eftir því sem unnt var.
15. júní – 20. ágúst Auglýsing nr. 585/2020, um takmörkun á samkomum vegna farsóttar; auglýsing nr. 667/2020, um sama efni; auglýsing nr. 739/2020, um sama efni og auglýsing nr. 758/2020 um sama efni.	Samkomutakmarkanir og nálægðartakmörk tóku ekki til barna sem fædd voru 2005 eða síðar.		
21. ágúst – 3. september Auglýsing nr. 811/2020, um takmörkun á skólastarfi vegna farsóttar	Fjöldatakmörk í starfi leik- og grunnskóla þau sömu og í almennum reglum um samkomubann en reglur um nálægðar og fjöldatakmörk eiga ekki við börn fædd 2005 eða síðar.		1 m regla fyrir starfsfólk annars gríma 2 m regla fyrir önnur sem koma inni skóla.
4. september – 5. október Auglýsing nr. 865/2020 um breytingu á auglýsingu 811/2020 og auglýsing nr. 936/2020 um sama efni.	Öbreytt.		Öbreytt nema 1 m regla fyrir alla fullorðna sem koma inni leik og grunnskóla
5. – 6. október Reglugerð nr. 958/2020 um takmörkun á skólastarfi vegna farsóttar.	Nálægðar- og fjöldatakmörk eiga ekki við börn fædd 2005 eða síðar. Ekki fleiri en 30 einstaklingar fæddir 2004 eða fyrr í hverju rými.		1 m regla fyrir starfsfólk „sín á milli“ annars gríma.
7. október – 19. október Reglugerð nr. 967/2020 um (1.) breytingu á reglugerð 958/2020.	Öbreytt – að öðru leyti en því að ekki skulu fleiri en 20 einstaklingar fæddir 2004 eða fyrr vera í hverju rými í grunnskólum.		1 m regla fyrir starfsfólk „sín á milli“ annars gríma. 2 m regla fyrir starfsfólk í grunnskólum á höfuðborgarsvæði „sín á milli“ annars gríma.
20. október – 2. nóvember Reglugerð nr. 1016/2020 um (2.) breytingu á reglugerð 958/2020.	Öbreytt að öðru leyti en því að sérstök takmörkun var sett á skólasund á höfuðborgarsvæðinu, og það óheimilt ef það krafðist snertingar eða „freakari blöndunar hópa en í skólastarfi“.		1 m regla fyrir starfsfólk leikskóla „sín á milli“ annars gríma. 2 m regla fyrir starfsfólk grunnskóla „sín á milli“ annars gríma.
3. nóvember – 17. nóvember Reglugerð nr. 1060 um takmörkun á skólastarfi vegna farsóttar.	Börn í leikskóla og upp í 4. bekk mega vera 50 saman. Nemendur í 5. – 10. bekk mega vera 25 saman.	5-10: bekkur 2 m regla eða grímur.	2 m regla fyrir starfsfólk sín á milli annars gríma. Ekki skulu vera fleiri en 10 fullorðnir einstaklingar í hverju rými, þó er starfsmönnum heimilt að fara milli hópa.
18. nóvember – 8. desember Reglugerð nr. 1106/2020 um takmörkun á skólastarfi vegna farsóttar og reglugerð nr. 1110/2020, um breytingu á reglugerð 1106/2020.	Börn í leikskóla og upp í 7. bekk grunnskóla mega vera 50 saman. Nemendur í 8. til 10. bekk grunnskóla mega vera 25 saman.	2 m á milli nemenda í 8. til 10. bekk en annars gríma.	2 m á milli starfsmanna en annars gríma. 2 m á milli starfsmanna og nemenda í 8. til 10. bekk grunnskóla en annars gríma. Ekki skulu vera fleiri en 10 í hverju rými, þó er starfsmönnum heimilt að fara á milli hópa.
9. – 31. desember Reglugerð nr. 1224/2020 um (4.) breytingu á reglugerð 1106/2020.	Fjöldatakmörkun leikskólabarna aflétt	Engin grímuskylda 2 m regla hjá 8. til 10. bekk felld niður.	2 m á milli starfsmanna en annars gríma.

Eftir fyrstu takmarkanir frá 16. mars – 4. maí 2020 voru leik- og grunnskólar aftur starfræktir án takmarkana. Þá sendi Lilja Dögg Alfreðsdóttir starfsfólki skólanna svohljóðandi kveðju:



„Fyrsti hefðbundni skóladagurinn frá upphafi samkomubanns vegna COVID-19 er runninn upp. Það er fagnaðarefni fyrir allt skólasamfélagið. Þið hafið lagt hart að ykkur til að tryggja velferð nemenda og með útsjónarsemi ykkar og elju hefur það tekist, og þið unnið afrek sem seint verður fullþakkað.

Faraldurinn hefur ekki aðeins reynt á heilbrigðiskerfi landa, heldur einnig aðra innviði og sjálfa samfélagsgerðina. Íslenska menntakerfið er ein mikilvægasta grunnstoð samfélagsins og það hefur staðist hverja raunina á fætur annarri, með ykkur í fylkingarbrjósti. Þið hafið á skömmum tíma lagað ykkur að afar krefjandi aðstæðum, tekið upp nýja kennsluhætti, nýtt tæknina þar sem því er viðkomið og staðið með nemendum ykkar. Þetta á við um öll skólastig. Á þeim tímamótum sem dagurinn markar getum við horft stolt um öxl. Hafið þið bestu þakkir fyrir þrekvirkið, sem er einstakt á heimsvísu.“³³⁴

Þrátt fyrir þá bjartsýni sem ríkti vorið 2020 fór það svo að aftur þurfti að grípa til ráðstafana síðsumars. Þann 19. ágúst 2020 sendu Samband íslenskra sveitarfélaga, mennta- og menningarmálaráðherra, formaður Grunns – félags fræðslustjóra og stjórnenda skólaskrifstofa og formaður Kennarasambands Íslands frá sér sameiginlega viljayfirlýsingu þar sem kom m.a. fram að áfram verði allt gert til að tryggja áfram skólastarf þar sem menntun, vellíðan og öryggi nemenda og starfsfólks sé í forgangi. Þá var ítrekað að ofangreindir aðilar væru sammála um mikilvægi þess að skólastarf fari fram með eins hefðbundnum hætti og frekast er unnt og minnst á mikilvægi þess að hugað sé að hópum í viðkvæmri námsstöðu.³³⁵

Þann 20. ágúst gaf almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins út sérstakar leiðbeiningar fyrir skóla- og frístundastarf á höfuðborgarsvæðinu sem gerði ráð fyrir meiri hólfun og minni blöndu og hvatti til samræmds verklags í öllum sveitarfélögum en vísað var til þess að skv. gildandi reglugerð þyrftu stjórnendur að skipuleggja skólastarfið án takmarkana en gæta ýtrustu varkárni. Samkvæmt leiðbeiningum voru börn á leikskólaaldri undanskilin fjölda- og nálægðarmörkum en gert var ráð fyrir 100 grunnskólanemendum í sama rými og að starfið á báðum skólastigum væri eins hólfaskipt og kostur væri. Þá var starfsfólk hvatt til að fara sem minnst á milli hólfu og nota grímur ef ekki væri hægt að halda eins metra nálægðarmörkum. Þá voru nokkuð nákvæmar leiðbeiningar um kennslu í tónlistarskólum. Gert var ráð fyrir að leiðbeiningarnar giltu til 1. október en þá hefðu 12-15 ára börn verið bólusettt og starfsfólk fengið örvunarbólusetningu.³³⁶

Þann 13. október 2020 voru Jón Viðar Matthíasson, Víðir Reynisson og Þórólfur Guðnason viðstaddir umræðu um stöðu mála á vettvangi skóla- og frístundastarfs á tímum Covid sem fór fram í skóla- og frístundaráði borgarinnar að ósk fulltrúa Sjálfstæðisflokksins. Ráðið samþykkti eftirfarandi bókun, en í henni kemur fram skýr vilji til að styðja við þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru til að kveða niður faraldurinn:

³³⁴ Lilja Dögg Alfreðsdóttir, „[Menntamálaráðherra sendir skólafólki kveðju](#),” Kennarasamband Íslands (4. maí 2020).

³³⁵ Ki.is: „[Stöndum vörð um skólastarf](#)”, 20. ágúst 2020.

³³⁶ Ki.is: „[Mæla með hólfaskiptingu í leikskólum og grunnskólum](#)”, 20. ágúst 2021.



„Það hefur verið gæfuspor fyrir samfélagið að tekist hefur að halda úti reglulegu skóla- og frístundastarfi þrátt fyrir það mikla álag og skakkaföll sem fylgt hafa COVID-19 faraldrinum. Stefna sóttvarnaryfirvalda og almannavarna hefur verið mjög skýr með að það sé mikilvæg forsenda þess að samfélagið geti gengið sinn gang og allir hafa lagst á eitt við að styðja og framfylgja þeirri stefnu: Starfsfólk og stjórnendur skóla- og frístundasviðs, börn og forráðamenn þeirra og kjörnir fulltrúar. Við munum áfram styðja þá stefnu af öllu afli og leggja okkur fram um að styðja þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru til að kveða niður faraldurinn. Skóla- og frístundaráð þakkar Þórólfi Guðnasyni sóttvarnalækni, Víði Reynissyni yfirlögregluþjóni hjá almannavarnardeild ríkislögreglustjóra og Jóni Viðari Matthíassyni slökkviliðsstjóra fyrir mikilvæg innlegg þeirra á fundinum og frábær störf ásamt Ölmú Möller landlækni undanfarna mánuði.“³³⁷

Á sama fundi lögðu áheyrnarfulltrúar skólustjóra og kennara einnig fram bókun sem sýnir viðvarandi áhyggjur þeirra af aðstæðum starfsfólks í skólum, þar sem vakin er athygli á að borið hafi á kvíða og vanlíðan sem bregðast þurfi við.



„Skólaárið 2020–2021 hefur frá upphafi markast af stöðu Íslensks samfélags og baráttu þess við illskæða veiru. Til ólíkra aðgerða hefur þar verið gripið undir stjórn sóttvarnalæknis og Almannavarna, þ.á m. þeirra að hafa skólustarf grunnskóla eins eðlilegt og mögulegt er. Af þessum sökum hefur starfsfólk grunnskólans búið við aðrar aðstæður í sóttvörnum en almennt gerist og hefur borið á kvíða og vanlíðan í þeirra hópi. Mikilvægt er að hugað verði að starfsfólki við þessar aðstæður á raunsæjan hátt, það verður að finna fyrir jákvæðum stuðningi í önnum dagsins auk þess að fá upplýsingar um stöðu mála inni á sínum vinnustöðum. Verkefni grunnskólanna í þessum aðstæðum er stórt og enn er allsendis óvíst um framtíðina. Mikilvægi hreinskiptinnar, jákvæðrar og öflugrar mannauðsstjórnar er algert um leið og allar aðgerðir verða að miðast við að hraða því ferli að samfélagssmit náist niður og að neyðarstigi sé aflétt.“³³⁸

Í annarri bylgju hófst undirbúningur að undirlagi ríkislögreglustjóra og í samráði við menntamálaráðuneytið að vinna við litakóðunarkerfi fyrir Covid-19 aðstæður og viðbrögð í skóla og frístundakerfi. Tilgangur þessarar litakóðunar var að auka fyrirsjáanleika viðbragða við aðstæðum í faraldrinum, nota átti sömu liti og almannavarnir nota og hugsunin var sú sama, að hægt væri að fara á milli fyrirframskilgreindra takamarkana sem allir gætu lært að þekkja. Viðvörunarkerfið var gefið út í janúar 2021 og hér má sjá dæmi (mynd 37.2) um hvernig það leit út fyrir leikskólastigið. Svo fylgdu með sérstakar útfærslur fyrir grunnskóla, félagsmiðstöðvar, frístund og tónlistarskóla.

³³⁷ Skóla- og frístundaráð Reykjavíkurborgar: „Fundargerð skóla- og frístundaráðs, 193. fundur“, 13. október 2020.

³³⁸ Sama heimild.

Starfseining	Nýja normið	Vertu á verði	Aukin hættu	Alvarlegt ástand
Fyrirvari breytinga á gildandi takmörkunum	1 vika	1 vika	Innan við 1 vika	Innan við 3 dagar
Leikskólar	Áhersta á persónulegar sóttvarnir. Grimunotkun er valfrjál. Starf fer fram með venjubundnum hætti.	Pegar starfsfólk af mismunandi deildum nær ekki að viðhafa nálægðarmörk (2 m) sín á milli ber að nota andlitsskrímu. Foreldrar, aðstandendur og aðrir utanaðkomandi eiga að sýna aðgát þegar þeir koma inn í skólabyggingar og gæta að sóttvörnum.	Hámarksfjöldi starfsfólks er 20 í rými. Starfsfólk má fara milli rýma. Engin hámarksfjöldi barna í rými. Blöndun milli hópa er heimil. Engin nálægðarmörk á milli barna). Pegar starfsfólk af mismunandi deildum eða rýmum nær ekki að viðhafa nálægðarmörk (2 m) sín á milli ber að nota andlitsskrímu. Foreldrar, aðstandendur og aðrir utanaðkomandi skulu ekki koma inn í skólabyggingar nema brýna nauðsyn beri til og þá með andlitsskrímu. Takmörkun á komu aðstandenda á leikskóla vegna aðlögunar barna.	Hámarksfjöldi starfsfólks er 10 í rými. Starfsfólk má ekki fara milli rýma. Hámarksfjöldi barna er 50 í rými. Engin nálægðarmörk milli barna. Pegar starfsfólk nær ekki að viðhafa 2 metra nálægðarmörk sín á milli ber að nota andlitsskrímu. Foreldrar, aðstandendur og aðrir utanaðkomandi skulu ekki koma inn í skólabyggingar nema brýna nauðsyn beri til og þá með andlitsskrímu. Takmörkun á komu aðstandenda á leikskóla vegna aðlögunar barna og aðens eitt foreldri má fylgja barninu allan tímann.

Mynd 37.2. Dæmi um litflokkað viðvörðunarkerfi fyrir leikskóla.³³⁹

Þrátt fyrir mikla vinnu festist þessi kóði ekki í sessi, reglugerðir rímuðu ekki við litaflokkana og því þurfti áfram að aðlagva viðbrögð að sibreytilegum tilmælum og viðmiðum í reglugerð (Lilja Dögg Alfreðsdóttir, viðtal 10. ágúst 2022). Það reyndi því áfram á alla hlutaðeigandi, stjórnendur, starfsfólk, nemendur og fjölskyldur þeirra í hvert skipti sem reglugerðum var breytt.

Annað verkfæri sem skólafólk hefur fengið á tímabilinu er viðbragðsleiðbeiningar fyrir skólastofnanir. Útgefendur voru ríkislögreglustjóri og menntamálaráðuneytið en leiðbeiningarnar voru unnar af vinnuhópi sem var skipaður af Skólameistarafélagi Íslands (SMÍ) í samvinnu við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og þær komu út 18. janúar 2021.³⁴⁰ Í leiðbeiningunum er fjallað um ólíka vág og m.a. fjallað um viðbrögð vegna sýkla. Markmið leiðbeininganna er að tryggja skipulögð viðbrögð og að nauðsynleg aðstoð berist á sem skemmstum tíma ef hættuástand skapast. Þá er eftirfarandi tekið fram: „Neyðarstjórn ber ábyrgð á virkni leiðbeininganna, uppfærslum og lagfæringum á þeim. Leiðbeiningarnar skal uppfæra á a.m.k. fimm ára fresti í samráði við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Leiðbeiningarnar skal einnig yfirfara strax að lokinni æfingu og/eða ef þær hafa verið virkjaðar.“³⁴¹

Þá má að lokum nefna að 10. janúar 2022 skipaði mennta- og barnamálaráðherra sérstakt vöktunar- og samráðsteymi undir forystu ráðherra þar sem Samband íslenskra sveitarfélaga, Grunnur – félag fræðslustjóra og stjórnenda skólaskrifstofa, Kennarasamband Íslands, Skólameistarafélag Íslands, almannavarnir og heilbrigðisráðuneyti áttu fulltrúa. Meginmarkmið teymisins var að stuðla að markvissum viðbrögðum, vöktun, að samræma viðbrögð á landsvísu og veita upplýsingar til að tryggja öryggi barna og ungmenna og að þau fái notið lögbundinnar þjónustu menntakerfisins. Vöktunarteymið fundaði mjög ört á fyrstu starfsvikum en lauk störfum í kjölfar afléttinga.³⁴²

³³⁹ Stjornarradid.is: „Litaflokkað viðvörðunarkerfi fyrir skólustarf“, 7. desember 2020.

³⁴⁰ Ríkislögreglustjóri og menntamálaráðuneytið: [Leiðbeiningar um viðbrögð í neyðartilvikum: Viðbragðsleiðbeiningar fyrir skólastofnanir](#), (2021).

³⁴¹ Sama heimild, bls. 3.

³⁴² Mennta- og barnamálaráðuneytið: „Sóttvarnir í skólum: Samráð og vöktun“, 7. janúar 2022.

12. febrúar 2022 féllu svo úr gildi nær allar takmarkanir á skólahaldi, sbr. reglugerð nr. 177/2022. Þótt afléttingar væru auðvitað gleðiefni fór í hönd krefjandi tími hjá skólum þar sem mikið var um veikindi á komandi vikum. Það er því ljóst að afléttingin reyndi einnig á skólafólk og nemendur.

37.5. Hlutverk SFS varðandi rakningar

Til að rakningarteymið gæti sinnt rakningu sem skyldi þurftu stjórnendur stofnana að veita upplýsingar sem byggðu á staðbundinni þekkingu um hvaða börn og starfsfólk þau smituðu hefðu hitt. Stjórnendur í skóla- og frístundastarfi voru því í talsvert mikilli vinnu við að veita upplýsingar vegna rakninga. Í annarri bylgju var orðið ljóst að í raun væri einfaldast að stjórnendur stofnana sinntu rakningu og stilltu upp tillögum um takmarkanir starfsemi vegna sóttkvíar til rakningarteymis ríkislögreglustjóra. Formleg ákvörðun um sóttkví og tilkynning um slíkt sem og takmarkanir var þó ætíð á hendi rakningarteymis. Lokanir voru þó í nokkrum tilvikum að frumkvæði SFS, t.d. höfðu komið upp ítrekuð smit í tilteknu skólahverfi og þá fékk sviðsstjóri, að höfðu samráði við framkvæmdastjóra almannavarnanefndar, heimild borgarstjóra til að loka skólum í því hverfi í 1-2 daga í varúðarskyni og til að fá gleggri mynd af útbreiðslu smita. Að sögn sviðsstjóra SFS ríkti mikið gagnkvæmt traust á milli SFS, framkvæmdastjóra almannavarnanefndar Reykjavíkur, og rakningardeildar í þessu starfi (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022; Jón Viðar Matthíasson, viðtal 24. maí 2022).

Haustið 2021 fjölgaði smitum barna þegar Delta-afbrigðið herjaði á landsmenn og þörf fyrir stuðning og leiðsögn við stjórnendur við rakningu jókst. Í þeim aðstæðum skapaðist yfirþyrmandi álag á tengiliði. Ákveðið var að leiðsögn færðist yfir til almannavarna á höfuðborgarsvæðinu og kostuðu sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu viðbótarstöðugildi til að sinna þessu starfi og úr varð að viðkomandi veitti líka sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðisins ráðgjöf. Áfram var þó þörf fyrir stuðning bæði tengiliða, verkefnisstjóra og sviðsstjóra hjá SFS og margir stjórnendur voru undir miklu álagi vegna margítrekaðra rakninga á skömmum tíma. Dæmi voru um að stjórnendahópar þyrftu að fara í 10-20 rakningar á mánaðartíma (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022).

37.6. Viðkvæmir hópar

Röskun á starfi leik- og grunnskóla hafði augljóslega áhrif á öll börn sem þá sóttu, en fólk hafði sérstakar áhyggjur af áhrifum hennar á börn sem fyrir voru í viðkvæmri stöðu. Að sögn Helga Grímssonar vöknudu strax áhyggjur af börnum í viðkvæmri stöðu þegar skóla- og frístundastarf var takmarkað. Börn eru í viðkvæmri stöðu af ýmsum ástæðum, svo sem vegna viðkvæmrar heilsu eða undirliggjandi sjúkdóma, en ljóst var að faraldurinn yrði þeim sérstök áskorun. Þá vöknudu áhyggjur af börnum sem búa við erfiðar aðstæður heima fyrir, en þekkt er að þegar álag á foreldra eykst vegna ytri aðstæðna getur það þýtt að aðstæður heima fyrir verða enn erfiðari fyrir börnin (sjá nánar kafla 42 um barnavernd og 43 um börn). Þá getur fjarvera frá skóla- og frístundastarfi verið börnum sem eiga þar skjól mjög erfið, auk þess sem tækifæri starfsfólks til að vaka yfir velferð barna og tilkynna til barnaverndar ef þörf er

á verða færri. Í skýrslu Reykjavíkurborgar er einnig vikið að áhyggjum af börnum í viðkvæmri stöðu og börnum af erlendum uppruna. Þar kemur fram að börn af erlendum uppruna hafi síður mætt í leik- og grunnskóla og frístundastarf, þrátt fyrir hvatningarbréf til foreldra og að upplýsingar um viðbrögð við faraldrinum hérlandis væru þýdd yfir á nokkur tungumál.³⁴³ Ef börn sækja ekki skóla skapast hætta á félagslegri og námslegri einangrun og starfsfólk í skóla- og frístundastarfi hafði áhyggjur af börnum af erlendu bergi brotnu vegna mætinga því að snemma var ljóst að foreldrar frá öðrum löndum fylgdust vel með umræðu og viðmiðum í heimalandi þar sem mælt var með að börn væru heima til að forðast smit (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022). Þeir treystu jafnvel betur ráðleggingum yfirvalda í heimalandi og því gat það vakið togstreitu hjá þessum foreldrum (Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir og Víðir Reynisson, viðtal dags. 29. júní 2022). SFS lagði því mikla áherslu á að senda allar leiðbeiningar út á fleiri tungumálum um leið og sendar voru út leiðbeiningar á íslensku til að tryggja það að allir foreldrar fengju nauðsynlegar upplýsingar samtímis (Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022).

Eins og áður hefur komið fram brást Reykjavíkurborg strax við vorið 2020 og setti á fót sérstök hjálpar- og samhfingarteymi í öllum borgarhlutum sem höfðu það hlutverk að samhæfa verklag þvert á borgina til að mæta þeim hópi barna sem ekki mætti í skólann og voru í leyfi að ósk foreldra. Tilgangurinn var að finna út með reglubundnum skráningum hversu mörg börn þetta væru, hver staða þeirra væri og hvernig hægt væri að mæta þörfum þeirra. Í teyminu sátu fulltrúar frá þjónustumiðstöð, frístundamiðstöð og skrifstofu SFS. Tillaga þessa efnis var samþykkt í skóla- og frístundaráði 28. apríl 2020.³⁴⁴

Þótt grunnskólum í Reykjavík væri haldið opnum þurftu kennarar þar, eins og annars staðar, að skipuleggja námið þannig að hægt væri að stunda það að hluta til að heiman til að hægt væri að halda úti skólastarfinu. Samkvæmt rannsókn sem Kristín Jónsdóttir framkvæmdi á viðhorfum skólástjórnenda og kennara grunnskóla í apríl 2020 lögðu kennarar mikla vinnu í að aðlaga kennsluna að þessari stöðu. Kennarar og stjórnendur lýstu áhyggjum af slakri mætingu nemenda af erlendum uppruna sem og nemenda sem hafa veikt bakland. Þá kom einnig fram í niðurstöðum að tengsl kennara við nemendur úr viðkvæmum hópum rofnuðu frekar en við aðra nemendur. Samskipti heimila og skóla jukust þó almennt.³⁴⁵ Jóhanna Einarsdóttir og Eyrún María Rúnarsdóttir framkvæmdu spurningalistakönnun sem send var á 248 leikskóla, auk þess sem þær tóku 16 rýnihópa viðtöl.³⁴⁶ Samhljómur var við niðurstöður Kristínar, skólastarfið tók miklum breytingu í Covid-19 faraldrinum og ljóst að mikið dró úr mætingu barna af erlendum uppruna, enda treystu sumir foreldrar upplýsingum um nauðsyn þess að halda börnum heima frá heimalandi sínu, en Ísland var eitt fárra landa sem hélt grunn- og leikskólum opnum. Greinarhöfundar álykta að betur hefði þurft að standa að upplýsingagjöf til foreldra af erlendum uppruna.³⁴⁷ Sviðsstjóri SFS ítrekaði einnig í viðtali að gera hefði þurft betur í þessu efni og að það hefði þurft að nýta tíman frá janúar til mars 2020 til að undirbúa betur samtalið við hið fjölmennningarlega samfélag sem hér er til staðar (sjá einnig umræðu um upplýsingagjöf til innflytjenda í kafla 45).

³⁴³ Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar: [Menntastefna Reykjavíkurborgar til 2030: Staða innleiðingar](#) (2020).

³⁴⁴ Sama heimild.

³⁴⁵ Kristín Jónsdóttir: [„Tengslin við heimilin trosnuðu merkilega lítið í fyrstu bylgju COVID-19: Sjónarhorn stjórnenda og grunnskólakennara“](#) (2020).

³⁴⁶ Jóhanna Einarsdóttir og Eyrún María Rúnarsdóttir: [„Skólasókn og samstarf við foreldra leikskólubarna með fjölbreyttan bakgrunn á tímum COVID-19“](#) (2020).

³⁴⁷ Sama heimild.

37.7. Skólastarfið á tímum Covid

Fyrir utan verkefni sem takmarkanir á skólahaldi og rakningar sköpuðu þurfti að aðlaga skólastarfið aðstæðum hverju sinni. Starfsfólk sýndi hugmyndaauðgi og seiglu í þessum aðstæðum eins og eftirfarandi dæmi sýna glögglega:



„Þetta reyndi á mikla útsjónarsemi í starfsemi starfsstaða eins og kemur fram hér síðar, t.d. í tengslum við fjölda þeirra kennara sem færðu nám yfir á net. Sem dæmi fjölgaði virkum skólastofum á netinu í Google-classroom úr 600 í 1200 á fyrstu viku faraldursins. Þá voru dæmi um að leikskólar streymdu söng- og vinafundum til þess að þau börn sem væru heima gætu fylgst með skólastarfinu. Í fyrstu og þriðju bylgju faraldursins fluttu félagsmiðstöðvar nánast allt sitt starf yfir á netið og héldu úti stafrænu starfi af ótrúlegri elju og hugmyndaauðgi. Þá fluttist tónlistarkennsla að stórum hluta yfir á netið. Í þessum aðstæðum sýndi starfsfólk mikinn sveigjanleika og hugmyndaflug við að leysa málin.“³⁴⁸

Verkefni sem tengdust faraldrinum fengu eðlilega forgang sem hafði í för með sér að ýmsum öðrum verkefnum var frestað eða viðburðir og fundir voru endurskipulagðir, t.d. haldnir með rafrænum hætti. Mörgum viðburðum í skólastarfinu var frestað eða þeir haldnir rafrænt með tilheyrandi vinnu. Starfsfólk þurfti að yfirstíga fjölmargar hindranir og t.d. skorti oft á að tæknibúnaður hentaði starfinu og rafrænni kennslu og löng fjarvera margra nemenda jók álag á kennara sem reyndu að mæta þörfum hvers og eins.³⁴⁹ Mikilvægt er því að kortleggja áhrif faraldursins á skólastarf, nemendur og starfsfólk í bráð og lengd. Rannsókn sem Guðbjörg Linda Rafnsdóttir og Hjördís Sigursteinsdóttir framkvæmdu meðal grunnskólakennara árið 2021 sýnir að staðan er mjög viðkvæm en samkvæmt. henni var fjórðungur hópsins með kulnunareinkennum og tæp 4% með einkennum sem kalla á að viðkomandi fái tafarlaust hjálp. Hlutfall grunnskólakennara sem mældist með kulnunareinkennum árið 2019 var einnig hátt eða um 23,6%. Rannsakendur benda því á að ekki sé hægt að kenna Covid-19 faraldrinum um þessa stöðu, en að við henni verði að bregðast.³⁵⁰

Ljóst er einnig að starfsfólki leik- og grunnskóla fannst oft sérstakt að standa vaktina sama hvað á gekk varðandi faraldurinn, ekki síst eftir að smitum fór að fjölga hjá börnum. Þann 21. mars 2021 setti heilbrigðisráðherra reglugerð sem gildi 1.-15. apríl eða fram að páskum (sjá kafla 19). Af því tilefni sendi stjórn Félags leikskólakennara þann 24. mars frá sér ályktun sem var svohljóðandi: „Stjórn Félags leikskólakennara lýsir áhyggjum sínum af því að halda leikskólum landsins opnum fram að páskum. Þessi veira hefur sýnt að hún er óútreiknanleg varðandi það hvar hún slær niður og verið er að taka óþarfa áhættu með því að halda leikskólum opnum þennan stutta tíma fram að páskafríi.“³⁵¹ Stjórn Félags stjórnenda leikskóla sendi einnig frá sér ályktun og harmaði ákvörðun heilbrigðisráðherra. Þá sagði í ályktuninni:

³⁴⁸ Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar: [Menntastefna Reykjavíkurborgar til 2030: Staða innleiðingar](#) (2020), bls. 9.

³⁴⁹ Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar: [Starf á skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar á tímum COVID-19](#) (2020).

³⁵⁰ Árni Sæberg: „[Segja fjórðung grunnskólakennara sýna einkenni kulnunar í starfi](#)“, 16. október 2021.

³⁵¹ Ki.is: „[Ályktun FL um ákvörðun um staðnám á leikskólastiginu fram að páskum](#)“, 24. mars 2021.



„Mikilvægi leikskólastigsins fyrir framlínustarfsfólk er óumdeilt en hægt hefði verið að halda leikskólum opnum með lágmarksstarfsemi fyrir vel skilgreinda forgangshópa. Stjórnin bendir á að þessi mikilvægi hópur, starfsmenn leikskóla sem heldur úti skólustarfi þegar öðrum skólastigum er gert að loka sínum skólum, er einungis í áttunda sæti af níu af skilgreindum forgangshópum skv. reglugerð 221/2001. Að lokum viljum við hvetja foreldra leikskólabarna til að halda börnum sínum heima fram yfir páska til að hefta útbreiðslu veirunnar.“³⁵²

Þá þótti starfsfólki oft gleymast að geta framlags þess og að meira samráð hefði mátt hafa við það við ákvarðanatökur. Frístundaheimilin voru nánast aldrei lokuð í Reykjavík og það gefur augaleið að það var mjög krefjandi verkefni að halda uppi sóttvörnum í slíku starfi með ungum börnum, rétt eins og í leikskólustarfi. Félag fólks í frítímapjónustu sendi frá sér ályktun þann 21. desember 2021 í tilefni af ummælum heilbrigðisráðherra í hádegisfréttum þar sem kynntar voru hertar takmarkanir vegna nýs afbrigðis af veirunni og hann upplýsti um að rætt hefði verið hvort ætti að lengja jólaleyfi skóla en að ákveðið hefði verið að fara ekki þá leið og því ákveðið að frístundaheimili yrðu opin milli jóla og nýárs.³⁵³



„Á vettvangi frístunda starfar fjöldi fólks sem hefur það að leiðarljósi að bjóða börnum og unglingum sem sækja frístundaheimili og félagsmiðstöðvar upp á faglegt frístundastarf. Frá upphafi faraldursins hefur þetta frábæra fagfólk okkar unnið undir miklu álagi og staðið í ströngu við að finna nýjar leiðir til að halda úti eins hefðbundinni og óskertri starfsemi og gildandi takmarkanir hafa boðið upp á hverju sinni. ...

Í viðtali sínu við fjölmiðla í dag ræddi heilbrigðisráðherra samfélagslegt mikilvægi leikskóla og hrósaði í leiðinni starfsfólki og stjórnendum þeirra, sem við í stjórn FFF tókum að sjálf-sögðu heilshugar undir. En það sem ekki allir vita er að bæði frístundaheimilum og félagsmiðstöðvum er gert, líkt og leikskólum, að halda starfsemi sinni opinni á milli jóla og nýárs. Þá eru fyrirtæki hvött til að auka fjarvinnu starfsfólks þessar þrjár vikur sem nýjar takmarkanir eiga að gilda, en það er vitanlega ekki mögulegt fyrir okkar fagfólk. Ekki var minnst einu orði á það mikilvæga starf sem fagfólk á vettvangi frítímans sinnir, hvorki í máli heilbrigðisráðherra eða forsætisráðherra né í reglugerðinni sem tekur gildi á miðnætti annað kvöld.

Við viljum því á þessum tímamarki ítreka að við sem störfum á vettvangi frítímans erum orðin langþreytt á að vera, oftast en ekki, gleymda starfsstéttin hjá stjórnvöldum í sóttvarnamálum sem og öðrum mikilvægum málum. Við lýsum okkur því hér með reiðubúin til samtals og samráðs þegar ákvarðanir eru teknar um okkar störf héðan í frá.“³⁵⁴

Þá er ljóst að mikið mæddi á stjórnendum SFS og skólanna. Sviðsstjóri SFS nefndi þessi verkefni sem helstu verkefni þeirra í faraldrinum:

³⁵² Ki.is: „[Stjórn FSL harmar ákvörðun heilbrigðisráðherra](#)“, 25. mars 2021.

³⁵³ Ruv.is: „[Hádegisfréttir](#)“, 21. desember 2021.

³⁵⁴ Fagfelag.is: „[Gleymda starfsstéttin](#)“, 21. desember 2021.

- Upplýsingamiðlun til stjórnenda vegna ákvarðana og reglugerða (landlæknir, heilbrigðisráðuneyti, menntamálaráðuneyti, ríkislögreglustjóri, almannavarnir á höfuðborgarsvæðinu).
- Túlkun reglugerða og ákvörðun um útfærslu skóla- og frístundastarfs í ljósi túlkunar í samráði við almannavarnir höfuðborgarsvæðisins og fræðslustjóra á höfuðborgarsvæðinu.
- Samhæfing útfærslu starfs milli leikskóla, grunnskóla, frístundastarfs og tónlistarskóla innan borgar og við önnur sveitarfélög.
- Stuðla að samstillingu og samhug allra kerfa borgarinnar, stéttarfélaganna og annarra hagsmunaaðila,
- Ráðgjöf til stjórnenda um útfærslu í einstaka starfseiningu.
- Svör við fyrirspurnum stjórnenda og leit að upplýsingum ef við höfum ekki umbeðnar upplýsingar.
- Speglnun fyrir stjórnendur vegna fyrirliggjandi aðstæðna.
- Leiðsögn til stjórnenda um rakningu.
- Aðstoð við ákvarðanatöku í einstaka starfseiningum varðandi viðbrögð við smitum og svo rakningu.
- Hvatning til stjórnenda og starfsmanna.
- Almennur stuðningur við stjórnendur í gríðarlega flóknum aðstæðum.
- Könnun og samantekt upplýsinga um stöðu faraldursins til upplýsinga fyrir borgarstjóra, neyðarstjórn, skóla- og frístundaráð, ráðuneyti, fjölmiðla og almenning.
- Svörun fyrirspurna foreldra, starfsmanna, almennings og fjölmiðla.

(Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022).

Sviðsstjóri SFS sendi stjórnendum sviðsins bréf þann 28. janúar 2022 og lagði í því áherslu á þakkir fyrir vel unnin störf og mikilvægi þess að hefja gleðina í starfinu hátt á loft: „Ég hvet til þess að við hefjum gleðina hátt á loft með rísandi sól. Starfsgleðina, ánægjuna af því að sjá börn blómstra, leyfa sér að vera kálfur að vori. Fá blik í augu barna og starfsmanna. Nú er ekki tíminn til vinna upp glötuð verkefni. Setjum gleðina í öndvegí ... Fólkið okkar og börnin eiga það skilið eftir þrúgandi öldurót seinustu tveggja ára að fá aftur njóta sín til fulls í námi, starfi og leik.“³⁵⁵

³⁵⁵ Helgi Grímsson, tölvupóstur frá sviðsstjóra skóla- og frístundasviðs til stjórnenda, 28. janúar 2022.

38. Velferðarsvið

38.1 Inngangur

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar (VEL) ber ábyrgð á framkvæmd á fjölbreyttri félags- og umönnunarþjónustu fyrir íbúa á öllum aldri og þar með talið þjónustu fyrir ýmsa viðkvæma hópa. Meðal þjónustunnar er rekstur heimila fyrir fatlað fólk og hjúkrunarheimila, heimahjúkrunar og heimaþjónustu. Mörk milli félags- og heilbrigðisþjónustu eru oft mjög óljós og stundum vill bregða við að það gleymist að sveitarfélög veita umfangsmikla umönnunar- og heilbrigðisþjónustu, ekki síst Reykjavík sem rekur bæði heimahjúkrun samkvæmt sérstökum samningi við Sjúkra-tryggingar Íslands og hjúkrunarheimili auk hefðbundinnar þjónustu við íbúa. Enn fremur rekur Reykjavíkurborg þrjú neyðarskýli fyrir konur og karla og er eina sveitarfélagið á landinu sem heldur úti slíkri starfsemi.

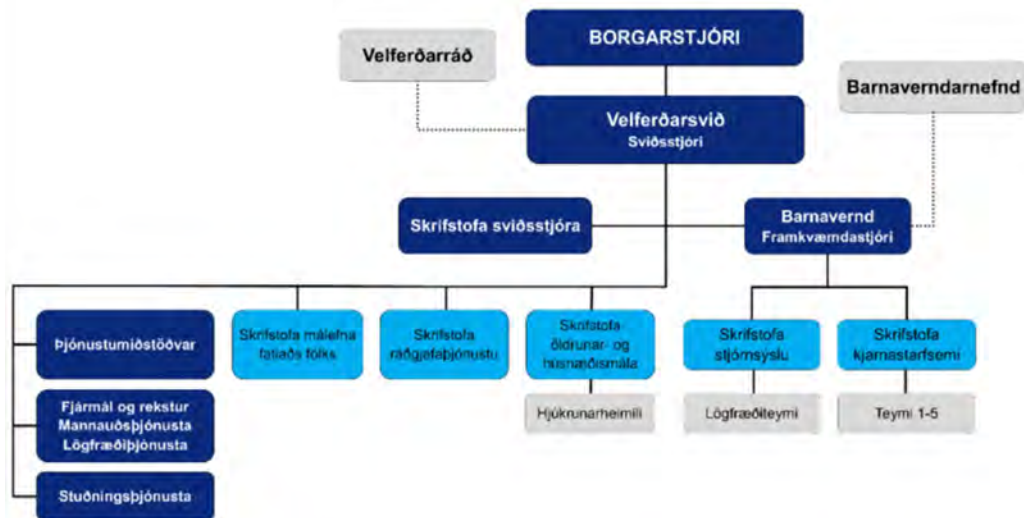
Á árinu 2021 voru á velferðarsviði fimm þjónustumiðstöðvar í hverfum þar sem veitt er ýmiss konar félagsleg ráðgjöf og stuðningur, fjárhagsaðstoð og húsnæðisstuðningur. Þjónustumiðstöðvarnar annast rekstur á 76 sólarhringsstofnunum sem skiptast í:

- 58 búsetueiningar fyrir fatlað fólk, þar af tvö heimili fyrir fötluð börn,
- sex neyðarskýli og heimili fyrir fólk með vímuefnavanda og fjölþættan félagslegan vanda,
- sex skammtímadvalir fyrir fötluð börn og börn með þroska- og hegðunarvanda,
- þrjú vistheimili barna og stuðningsheimili,
- tvö hjúkrunarheimili og eitt heimili fyrir konur með heilabilun.

Auk þess rekur velferðarsvið 365 þjónustu- og öryggisíbúðir fyrir eldri borgara, 17 félagsmiðstöðvar fyrir aldraða og þrjár dagvistanir fyrir eldri borgara, m.a. fyrir heilabilaða. Þá rekur velferðarsvið umfangsmikla stuðningsþjónustu inni á heimili fólks, en á þremur stöðum í borginni eru starfsstöðvar heimahjúkrunar og heimaþjónustu sem annast þjónustu við rúmlega 6.000 manns á ársgrundvelli, bæði eldri borgara og fatlaðra einstaklinga. Loks annast velferðarsvið ýmiss konar stuðningsþjónustu við börn og fjölskyldur í félagslegum vanda, m.a. í gegnum barnavernd, en á árinu 2021 voru 2.000 barnaverndartilkynningar í Reykjavík. Þá annast sviðið akstursþjónustu fyrir aldraða og fatlaða (í gegnum samning við Pant), heim-sendingu matar og ýmiss konar virkniúrræði fyrir einstaklinga, s.s. starfsþjálfunarstöðvar fyrir fatlaða einstaklinga í Iðjubergi, Gylfaflöt og SmíRey, auk þess að vera með umfangsmikinn samning við Ás, styrktarfélag um starfsþjálfun og búsetu.³⁵⁶

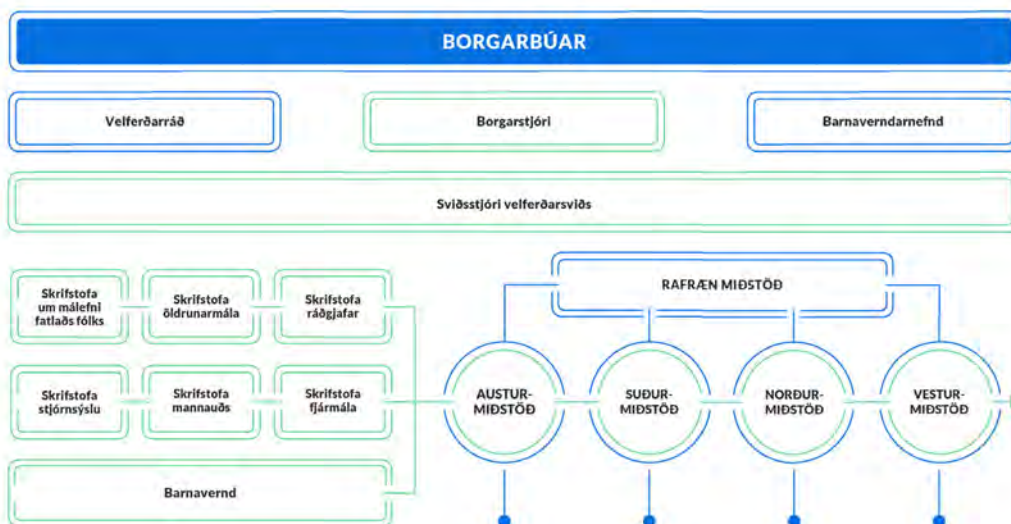
Stjórnskipulag velferðarsviðs árin 2020 og fram að miðju ári 2021 sést á meðfylgjandi mynd 38.1. Það starfar undir velferðarráði og barnaverndarnefnd og yfir því er sviðsstjóri, sem einnig situr í neyðarstjórn Reykjavíkurborgar.

³⁵⁶ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar: „Ársskýrsla velferðarsviðs 2021“.



Mynd 38.1. Skipurit velferðarsviðs Reykjavíkurborgar fram á mitt ár 2021.³⁵⁷

Um mitt ár 2021 tók gildi nýtt skipulag sviðsins (sjá mynd 38.2.).



Mynd 38.2. Skipurit velferðarsviðs eftir breytingar mitt ár 2021.³⁵⁸

³⁵⁷ Eva Dröfn Hassell Guðmundsdóttir: „Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og heimsfaraldur Covid-19: Undirbúningur, aðgerðir og tækifæri“ (2020).

³⁵⁸ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar: „Ársskýrsla velferðarsviðs 2021“.

Í viðbragðsáætlun Reykjavíkurborgar er eftirtalin þjónusta velferðarsviðs skilgreind sem forgangsþjónusta sem þarf að haldast órofin á öllum almannavarnastigum:

- Samskipti við neyðarstjórn borgarinnar, upplýsingamiðlun til stjórnenda, starfsmanna og notenda þjónustunnar.
- Aðstoð, leiðbeiningar og stuðningur vegna aðstæðna og málefna sem upp geta komið á háskastiginu.
- Samskipti og þjónusta við skóla- og frístundaráð.
- Brýnt er að starfsemi framleiðslueldhúss á Vitatorgi og eldhúss í Seljahlíð (varaeldhús) haldist óröskuð sem og hjúkrunarheimilanna Droplaugarstaða og Seljahlíðar.
- Standa þarf vörð um þjónustu inni á heimilum fatlaðs fólks (íbúðakjarnar, þjónustukjarnar, sambýli) sem og þjónustu færanlega teymisins Liðsaukans. Sjá hér að ofan um starfsemi slíkra starfseininga.
- Verja þarf þjónustu á heimilum fyrir börn, barnaverndarúrræði og skammtímadvalir skv. nánari forgangsröðun og skilgreiningu verkefna.
- Tryggja þarf þjónustu í þjónustuíbúðum á vegum Reykjavíkurborgar og dagþjónustu við heilabílaða.
- Tryggja þarf heimahjúkrun og félagslega heimaþjónustu (lífsnauðsynleg þjónusta önnur en þrif) skv. nánari forgangsröðun og skilgreiningu verkefna. Akstursþjónusta þarf að vera trygg ef flytja þarf fólk af vettvangi.
- Tryggja þarf að fjárhæðir vegna fjárhagsaðstoðar og NPA-/beingreiðslusamningar verði greiddir út.
- Upplýsingaveita, sálfræðiaðstoð og félagsleg aðstoð á þjónustumiðstöðvum skv. nánari forgangsröðun og skilgreiningu verkefna.³⁵⁹

Ekki er fjallað nánar í viðbragðsáætlun Reykjavíkurborgar um hvernig velferðarsvið mætir áskorunum sem felast í að tryggja þessa þjónustu m.t.t. eðlis áfalla. Því má segja að áætlunin sé nákvæm varðandi það hvaða þjónustu sviðinu beri að tryggja en mjög lítið er fjallað um hvaða aðferðum sviðið beitir til þess ef til neyðarástands kemur. Hér eiga því einnig við ábendingar um mikilvægi þess að huga að áhrifum langtíma viðbragða sem nefndar voru í kafla 37 um skóla- og frístundasvið.

³⁵⁹ Almannafræðingur höfuðborgarsvæðisins og Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins: [Viðbragðsáætlun útgáfa 1.1](#) (2020).

38.2 Velferðarsvið: Fyrstu viðbrögð vegna Covid

Velferðarsvið (VEL) hóf undirbúning vegna Covid-19 um leið og fyrstu fregnir bárust af faraldrinum. Sviðið hafði þegar virkjað neyðarstjórn vegna verkfalla sem höfðu mikil áhrif á starfið í upphafi árs 2020. Neyðarstjórn velferðarsviðs var skipuð sviðsstjóra, sem er formaður hennar og situr einnig í neyðarstjórn Reykjavíkurborgar. Þá voru skipuð í neyðarstjórn þrjár skrifstofustjórar, þ.e. skrifstofustjóri á skrifstofu um málefni fatlaðs fólks, skrifstofustjóri öldrunarmála og skrifstofustjóri stjórnsýslu auk mannauðsstjóra sem öll sitja á miðlægri skrifstofu velferðarsviðs. Eftir að fyrsta smitið greindist þann 28. febrúar 2020 var ákveðið að tveir hjúkrunarfræðingar, þroskaþjálfari og framkvæmdastjórar þjónustumiðstöðva og Barnaverndar Reykjavíkurborgar tækju einnig sæti í neyðarstjórn. Þá var ákveðið að skipa starfsmann neyðarstjórnar sem yrði falið að halda utan um starf hennar, auk þess sem viðkomandi myndi útbúa og miðla miðlægum upplýsingum og leiðbeiningum í samræmi við leiðbeiningar sóttvarnalæknis (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).³⁶⁰

38.2.1 Viðbrögð velferðarsviðs í fyrstu bylgju Covid-19 faraldursins

Óvissustig 31. janúar - 27. febrúar 2020

Fyrirliggjandi voru viðbragðsáætlanir vegna svínaflensu og þær ásamt eldri áætlunum voru lagðar til grundvallar vegna vinnu sem hafin var að viðbragðsáætlun fyrir sviðið. Þegar ljóst var að Covid-19 myndi berast til landsins var ákveðið að vinna viðbragðsáætlunina fyrir faraldurinn og velferðarsvið var því líklega ein fárra stofnana sem vann frá upphafi faraldurs eftir eigin viðbragðsáætlun sem samin var með tilliti til hans, en hún bar titilinn *Viðbragðsáætlun vegna Kóróna-veirusýkingar*.³⁶¹ Velferðarsvið vann áætlunina í samræmi við landsáætlun almannavarna um lýðheilsu CBRNE (gefin út í október 2019) og í samræmi við gátlista um órofinn rekstur fyrirtækja sem gefinn var út af sóttvarnalækni, almannavarnardeild ríkislögreglustjóra, ASÍ, viðskiptaráðuneyti og SA. Skrifstofustjóri öldrunarmála hafði komið að vinnu við gerð viðbragðsáætlunar vegna svínaflensu og hafði þar af leiðandi mikla reynslu af gerð slíkra áætlana sem nýttist mjög vel á fyrstu stigum vinnunnar. Aðspurð sagði Regína Ásvaldsdóttir sviðsstjóri velferðarsviðs að sviðið hefði haft frumkvæði að því að vinna þessa áætlun með þessum hætti og hefðu þau talið að þörf væri fyrir sérstaka viðbragðsáætlun í ljósi þeirra upplýsinga sem lágu fyrir um yfirvofandi heimsfaraldur (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).

Um markmið áætlunarinnar sagði:

Viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs Kórónaveirusýkingar miðar að því að lágmarka áhrif lungnasýkingafaraldurs með því að:

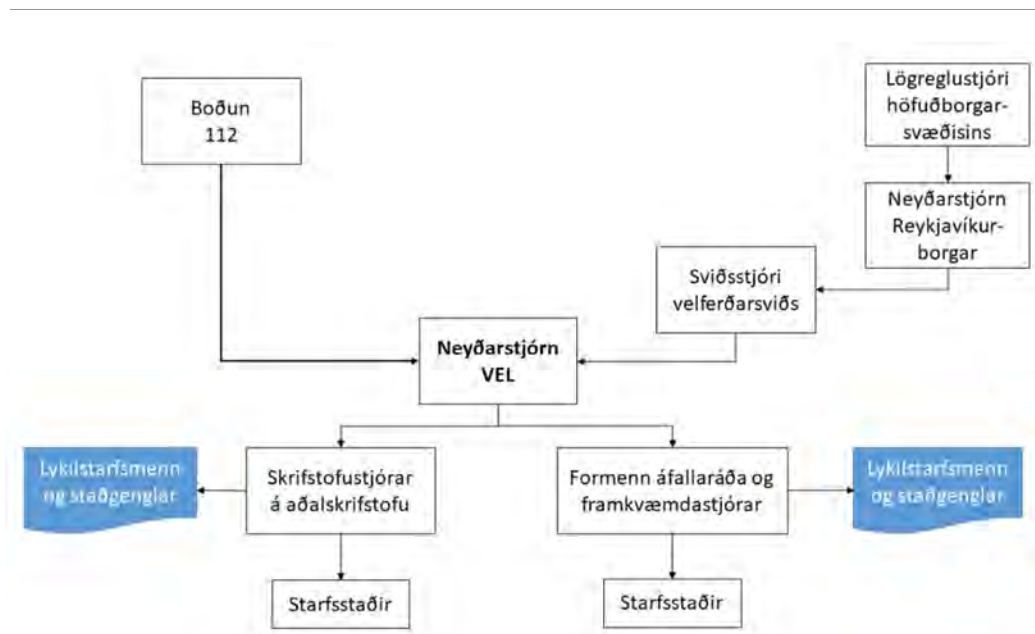
- Skilgreina mikilvæga þætti í starfsemi velferðarsviðs, lykilstarfsmenn og staðgengla.

³⁶⁰ Eva Dröfn Hassell Guðmundsdóttir: „[Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og heimsfaraldur Covid-19: Undirbúningur, aðgerðir og tækifæri](#)“ (2020).

³⁶¹ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar: *Viðbragðsáætlun vegna Kóróna-veirusýkingar 31. janúar 2020*.

- Draga úr útbreiðslu faraldurs á vinnustöðum velferðarsviðs og lágmarka smithættu.
- Styrkja nauðsynlega starfsemi og treysta innviði.
- Upplýsa starfsmenn og veita nauðsynlega fræðslu.³⁶²

Í áætluninni var fjallað um háskastig almannavarna og WHO vegna heimsfaraldurs, virkjun áætlunar, stjórnkerfi, starfsstaði velferðarsviðs, áhættumat, framkvæmd viðbragðsáætlunar og samskiptaleiðir. Meðfylgjandi mynd, 38.3., var birt í kafla um samskiptaleiðir en hún sýnir tengsl VEL við neyðarstjórn borgarinnar.



Mynd 38.3. Tengsl VEL við neyðarstjórn Reykjavíkurborgar.³⁶³

Neyðarstjórn velferðarsviðs kom saman tveim dögum eftir að óvissustigi var lýst yfir vegna kórónuveiru, eða 29. janúar, og tveimur dögum síðar tók viðbragðsáætlun VEL gildi og var send á alla framkvæmdastjóra sviðsins. Neyðarstjórn óskaði svo eftir framkvæmdaáætlun frá hverri þjónustumiðstöð en öllum starfsstöðvum sviðsins var gert að gera eigin framkvæmdaráætlun, þ.m.t. allar sólarhringsstofnanir. Ljóst er að velferðarsvið hóf mjög snemma undirbúning undir heimsfaraldurinn og aðspurð sagði Regína Ásvaldsdóttir, sviðsstjóri velferðarsviðs, að sviðið hefði verið ágætlega undirbúið. Vinnan við viðbragðsáætlun hafi verið hafin og nýst vel. Þá hafi stórslysaæfingu sem halda átti í Reykjavík verið frestað og athyglinni beint að undirbúningi vegna Covid-19 (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Aðspurð sagði Regína að áætlanir hafi skipt máli en þrátt fyrir þær hafi sviðið þurft að takast á við nýjar áskoranir

³⁶² Velferðarsvið Reykjavíkurborgar: Viðbragðsáætlun vegna Kóróna-veirusýkingar 31. janúar 2020, bls. 5.

³⁶³ Sama heimild, mynd 9.1, bls. 16.

án þess að fyrir hafi legið þekking, leiðbeiningar eða verkferlar til að takast á við þær. VEL hafi t.d. sjálft unnið allar áætlanir og leiðbeiningar í fjölmörgum málaflokkum, ekki síst í málefnum fatlaðs fólks, svo sem vegna sambýla og íbúðakjarna og þær hafi svo nýst almannavörnum og landlækni við smíði leiðbeininga og reglna.³⁶⁴ Athygli vekur að ekki er minnst á hlutverk Sambands Íslenskra sveitarfélaga í viðbragðsáætlun VEL. Þegar sviðsstjóri VEL var inntur eftir því hvaða þýðingu starf Sambands Íslenskra sveitarfélaga hefði haft fyrir velferðarsvið benti hann á að Sambandið hefði verið samræmingaraðili fyrir sveitarfélögin en eðli málsins samkvæmt lægi mikil sérfræðiþekking á velferðarsviði vegna þeirrar umfangsmiklu þjónustu sem sviðið veitir. Velferðarsvið hefði því miðlað upplýsingum og sérþekkingu til margra sveitarfélaga og Sambandsins, og að eðli málsins vegna hefði starf Sambandsins gagnast minni sveitarfélögum meira en sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Í viðtölum nefndu framkvæmdastjóri og félagsmálafulltrúi Sambands Íslenskra sveitarfélaga einnig að sérþekking sem fyrir lægi í stærstu sveitarfélögunum hefði nýst mjög vel í viðbrögðum vegna faraldursins (Karl Björnsson, viðtal 16. ágúst 2022; María Kristjánsdóttir, viðtal 16. júní 2022).

Eins og áður sagði tók neyðarstjórn VEL þá ákvörðun að kalla eftir framkvæmdaáætlun frá hverjum starfsstað.³⁶⁵ Í framhaldi af þeirri vinnu var þann 27. febrúar ákveðið að flokka og áhættumeta alla starfsstaði sviðsins í A-, B- og C-staði eftir því hversu útsettir einstaklingar sem þangað sækja væru fyrir smiti og alvarlegum veikindum. Þegar búið var að vinna flokkunina var hún send stjórnendum til staðfestingar og upplýsingar.³⁶⁶ Þetta gerði velferðarsvið að eigin frumkvæði en á þessum tímapunkti voru hvorki komnar fram neinar ábendingar um hvernig haga ætti undirbúningi heimila á borð við sambýli og íbúðakjarna frá sóttvarnalækni né almannavörnum. Meðal þess sem þurfti að huga að við undirbúning voru viðbrögð ef veikindi yrðu mjög almenn og hvernig ætti þá að tryggja starfsemi allra eininga. Ekki var hægt að loka sólarhringsstofnunum velferðarsviðs, þar sem þær eru heimili fólksins sem býr þar þannig að fljótlega var ljóst að ef ætti að tryggja órofinn rekstur yrði að undirbúa það að sækja um undanþágu svo hægt yrði að reka búsetueiningar áfram þrátt fyrir smit. Þessi ráðstöfun fékk heitið *sóttkví b*. Þetta reyndist mjög mikilvægt í faraldrinum því að ekki var mögulegt að flytja smitaða einstaklinga með miklar þjónustuparfir á sjúkrahús eða í annað úrræði nema að þjónustan væri flutt með viðkomandi. Starfsfólk velferðarsviðs þurfti t.d. að fylgja mikið fötluðum íbúa á sjúkrahús þar sem sjúkrahúsið gat ekki veitt þá daglegu umönnunarþjónustu sem viðkomandi fékk á sínu heimili (íbúðakjarna). Það var því afar áriðandi að tryggja órofna starfsemi þrátt fyrir að smit kæmu upp á sambýlum eða í íbúðakjörnum. Lögð var áhersla á að fræða starfsfólkið og íbúa um þær aðgerðir sem þau gætu sjálf farið í til þess að verja starfsfólk og íbúa fyrir veikindum.³⁶⁷

28. febrúar: Hættustig

Þegar fyrsta smit greinist þann 28. febrúar og almannavarnir lýsa yfir hættustigi virkjar neyðarstjórn Reykjavíkurborgar í kjölfarið viðbragðsáætlun fyrir hættustig. „Á hættustigi kom til lokana og skerðinga á starfsemi starfseininga sviðsins, og mikil vinna var sett í að útbúa

³⁶⁴ Sama heimild.

³⁶⁵ Eva Dröfn Hassell Guðmundsdóttir: „Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og heimsfaraldur Covid-19: Undirbúningur, aðgerðir og tækifæri“ (2020), bls. 11.

³⁶⁶ Sama heimild.

³⁶⁷ Sama heimild.

leiðbeiningar og skýra vafamál tengd skimunum og veikindum starfsfólks. ... Neyðarstjórn vann að því að upplýsa stjórnendur og starfsmenn ... um viðbragðsáætlanir Reykjavíkurborgar og velferðarsviðs.³⁶⁸ Ákveðið var að stjórnendur myndu fara í skipulagðar heimsóknir á alla A-starfsstaði 2. mars en 11. mars tóku við rafrænir fundir í þeirra stað. Tilgangur heimsóknanna var „... að fræða og draga úr ótta, ásamt því að kortleggja stöðu fyrir mögulega einangrun, hugsanlega aðkomu heimahjúkrunar og fara yfir framkvæmdaáætlun viðkomandi starfsstaðar með stjórnendum. Starfsstaðir í A-flokki voru settir í forgang fyrir heimsóknir sem stóðu yfir 4.-5. mars. Gefnar voru upplýsingar til þjónustunotenda, aðstandenda og starfsfólks, og skilgreint hvað skyldi gera ef upp kæmi smit. Einnig var ítrekað að uppfæra ætti framkvæmdaáætlun [á hættustig] vegna Covid-19.“³⁶⁹ Neyðarstjórnin skipaði tvo hjúkrunarfræðinga og þroskaþjálfara, sem sáu um samskipti og leiðbeiningar fyrir starfsstaðina. Í upphafi skorti búnað, s.s. grímur og hlífðarfatnað, en það breyttist þegar á leið. Mjög margar spurningar vöknudu um hvernig ætti að haga þrifum og sóttvörnum, og síðar hólfunum, en þessir lykilstarfsmenn héldu utan um upplýsingagjöf og samhæfingu. Þá reyndi mikið á mannaússvið vegna spurninga um atriði tengd starfsfólki. Þótt áhersla væri á samhæfða upplýsingagjöf þurftu stjórnendur á hverjum stað engu að síður að taka ákvarðanir um hvernig væri hægt að haga hlutum því að hver starfsstaður hefur sín séreinkenni (húsnæði, ólíkt; íbúar, ólíkar þarfir o.s.frv.). Þá var lögð mikil áhersla á upplýsingagjöf, sviðsstjóri og starfsmaður neyðarstjórnar sendu upplýsingar til starfsfólks, auk þess sem kynningarefni var þýtt á ensku og pólsku. Enn fremur var stjórnendum og síðar starfsfólki á skrifstofum og þjónustumiðstöðvum kennt að nota fjarfundabúnað (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).

Í byrjun mars 2020 var ljóst að það þyrfti að stofna undirteymi neyðarstjórnar, vegna ólíkra áskorana sem undirstofnanir sviðsins stóðu frammi fyrir. Teymin voru eftirtalin:

- Teymi stjórnsýsluhúsa en það voru m.a. skrifstofa velferðarsviðs, Barnavernd Reykjavíkur og þjónustumiðstöðvar.
- Teymi stuðningsþjónustu en þar undir var stuðningur inni á heimili vegna félagslegs vanda og neyðarskýli og heimili fyrir fólk í miklum vímuefnavanda.
- Teymi þjónustuíbúða en 360 eldri borgarar búa í þjónustuíbúðum á vegum velferðarsviðs á fimm stöðum í borginni.
- Teymi fyrir húsnæði fyrir fatlað fólk.
- Teymi heimaþjónustu og heimahjúkrunar.

Þá stofnaði sviðsstjóri sóttvarnanefnd sem var skipuð 18. mars og meðfylgjandi mynd, 38.4., sýnir því endanlegt skipulag neyðarstjórnar.

³⁶⁸ Sama heimild, bls. 11.

³⁶⁹ Sama heimild, bls. 12.



Mynd 38.4. Neyðarstjórn og teymi velferðarsviðs Reykjavíkurborgar vegna COVID-19.³⁷⁰

Ekki var talin þörf á að skipa sérstakt teymi vegna hjúkrunarheimila því að málefni þeirra voru þegar í farvegi í sérstökum hópi stjórnenda hjúkrunarheimila á landsvísu í samráði við landlæknisembættið (sóttvarnalækni) og því fékk velferðarsvið reglubundnar leiðbeiningar og upplýsingagjöf vegna reksturs hjúkrunarheimilanna (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).

Neyðarstig 6. mars

Í kjölfar fyrstu smita og þess að almannavarnir lýstu yfir neyðarstigi virkjaði VEL viðbragðs-áætlun fyrir neyðarstig og „...“ sú ákvörðun var strax tekin að banna heimsóknir á hjúkrunarheimilin í samræmi við leiðbeiningar Landlæknisembættisins ... og loka stórum starfsstöðum á við vinnu- og virknimiðaða stoðþjónustu fyrir fatlað fólk í Gylfaflöt og lðjubergi, og minni stöðum sem eru í Arnarbakka og Völvufelli. Starfsfólk í vinnu- og virknimiðaðri stoðþjónustu fylgdi sínu fólki eftir og inn á heimili þeirra, sambýli og íbúðakjarna í kjölfar lokana til að virkja þau þar. Þessar ákvarðanir voru tilkynntar, kynntar hagsmunasamtökum og settar á vef velferðarsviðs ...“³⁷¹ Þá hófst einnig undirbúningur að hólfunum og ráðstöfunum til að geta veitt íbúum á sólarhringsstofnunum sviðsins og öðrum þjónustuþegum órofna þjónustu. Dagdvölum var lokað sem og skammtímadvölum fyrir fötluð börn en starfsmenn sinntu ákveðinni

³⁷⁰ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar: „Ársskýrsla velferðarsviðs 2021“.

³⁷¹ Eva Dröfn Hassell Guðmundsdóttir: „Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og heimsfaraldur Covid-19: Undirbúningur, aðgerðir og tækifæri“ (2020), bls. 13-14.

þjónustu við börnin á heimilum þeirra. Lögð var mikil áhersla á að kynna aðgerðirnar mjög vel fyrir notendum, aðstandendum og starfsfólki og ákveðið að fara í úthringingar þar sem ekki var talið nóg að senda út dreifibréf (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).³⁷² „Útvegaðar voru tvær íbúðir sem alltaf voru til taks ef þyrfti að nýta þær fyrir einstaklinga sem gátu ekki verið í sóttkví eða einangrun heima hjá sér.“³⁷³ Þetta var sérstaklega mikilvægt fyrir íbúa á sam-býlum þar sem aðstaða til að matast er sameiginleg.

Teymi stjórnsýsluhúsa fór í aðgerðir í stjórnsýsluhúsum og þjónustueiningum sem sneri m.a. að fjölþættum verkefnum, svo sem fjarfundabúnaði, að hólfa niður starfseiningar, takmarka gestakomur við nauðsynlega fundi, aukin þrif, handsprittun og sápuþvott. Þá voru settir upp póstkassar fyrir gögn, dregið úr kröfum um undirskriftir og opnunartími stytur. Starfsemi framlínu í þjónustumiðstöðvum var einnig hólfuð til að hægt væri að vernda starfsfólkið sem best gegn smitum. Þá var rafræn þjónusta aukin og ráðgjöf veitt á stafrænu formi. Þá voru gerðar sérstakar ráðstafanir vegna smitvarna barnaverndarstarfsfólks sem sinnti útköllum á heimilum fólks, oft með lögreglu, og fengu starfsmenn hlífðarbúnað.³⁷⁴

Talsverð röskun varð á þjónustu við fatlað fólk í fyrstu bylgju Covid-19 en VEL lagði áherslu á virkt samtal við aðstandendur og að leitað yrði einstaklingsbundinna lausna fyrir hvern og einn, s.s. fötluð börn. Úrræðunum *Vinna og virkni* og skammtímadvölum fyrir börn og unglinga var lokað, auk þess sem Klettaskóli, skóli fyrir fötluð börn lokaði tímabundið vegna smits. Reynt var að halda annarri þjónustu opinni. Víða var hún skert, en mikil áhersla lögð á hólfun starfsfólks og í sumum tilvikum að færa þjónustu inn á heimili notenda, t.d. vegna barna í skammtímadvölum.

Þann 13. mars 2020 kom upp fyrsta staðfesta smitið í íbúðakjarna. Sviðsstjóri velferðarsviðs segir um þann atburð: „Við gátum ekki lokað íbúðakjarnanum, þetta er heimili fólks. Því þurfti að fá svokallaða b-undanþágu til að þjónustan gæti haldið áfram órofin þrátt fyrir smitið.“ (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Í viðtali við sviðsstjóra kom einnig fram að slíkt verkefni kallar á mjög viðamiklar sóttvarnir sem getur verið flókið að viðhafa ef íbúar hafa ekki fullan skilning á mikilvægi þeirra. Því er það mjög krefjandi fyrir starfsfólk að vernda eigin heilsu og íbúa við þessar aðstæður. Í þessu tilviki gat velferðarsvið útvegað aukaíbúð fyrir starfsfólk sem var að sinna einstaklingi sem var í einangrun og þannig var hægt að viðhalda þjónustu og gæta yfstrustu varkárni.³⁷⁵ Einnig kom til aðstoðar fólk sem hafði unnið í búsetunni áður og var hætt, en eins og áður hefur komið fram var einnig mikil hjálp í starfsmönnum frá starfsstöðum *Vinnu og virkni*.

Eins og áður var nefnt var 19. mars skipuð sérstök sóttvarnanefnd sem í sátu tveir hjúkrunarfræðingar og þroskaþjálfari. Nefndin bar ábyrgð á upplýsingum um sóttkví og einangrun og sinnti símaráðgjöf „til forstöðumanna og framkvæmdastjóra og svara erindum og beiðnum frá þeim“.³⁷⁶ Þann 18. mars fékkst staðfesting á að velferðarsvið hefði forgang í skimun fyrir

³⁷² Eva Dröfn Hassell Guðmundsdóttir: „[Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og heimsfaraldur Covid-19: Undirbúningur, aðgerðir og tækifæri](#)“ (2020).

³⁷³ Eva Dröfn Hassell Guðmundsdóttir: „[Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og heimsfaraldur Covid-19: Undirbúningur, aðgerðir og tækifæri](#)“ (2020), bls. 13.

³⁷⁴ Sama heimild.

³⁷⁵ Eva Dröfn Hassell Guðmundsdóttir: „[Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og heimsfaraldur Covid-19: Undirbúningur, aðgerðir og tækifæri](#)“ (2020), bls. 22.

starfsfólk á viðkvæmum starfsstöðum (A-flokki) en nokkuð hafði þurft að ganga á eftir því að fá þörf fyrir hana viðurkennda (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).³⁷⁷

Félagsstarfi aldraðra var alveg lokað í fyrstu bylgju faraldursins en þess var sérstaklega gætt að það fólk sem hafði sótt félagsmiðstöðvar til að borða fengi heimsendan mat. Hagsmunasamtök aldraðra, s.s. fulltrúar Félags eldri borgara í Reykjavík og Landssamband eldri borgara, lýstu áhyggjum af því að aldraðir yrðu mjög einmana í kjölfar lokunar félagsstarfs. Til að bregðast við þeim áhyggjum var starfsfólki félagsstarfs falið að skipuleggja verkefni sem var kallað símavinir velferðarsviðs og starfsfólk hringdi, með aðstoð sjálfboðaliða, í alls 850 einstaklinga 85 ára og eldri. Heimsóknarbann var sett á hjúkrunarheimilunum en annars staðar voru gerðar ráðstafanir til að draga úr umferð fólks. Til dæmis voru nýir íbúar ekki teknir inn í þjónustuíbúðir aldraðra frá 24. mars til 6. maí til að draga úr umferð. Þá var einnig útbúið sérstakt skjáver fyrir skjáheimsóknir heimaþjónustu³⁷⁸ en velferðarsvið hafði um nokkurt skeið undirbúið það verkefni en vegna Covid-19 var því hraðað. Það var töluvert um að fólk afþakkaði heimaþjónustu vegna hræðslu við smit og því var kærkomið hjá mörgum að fá samtöl, ráðgjöf og leiðbeiningar í gegnum skjáverið (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).

Þegar tekist er á við samfélagsleg áföll er mjög mikilvægt að huga að þörfum allra. Hamfararannsóknir hafa, eins og áður var nefnt, í auknum mæli lagt áherslu á að huga sérstaklega að þjónustu við tjónnæma hópa, þau sem hafa síður efnahagslegar og félagslegar bjargir sem geta auðveldað þeim að takast á við áföll.³⁷⁹ Í faraldrinum beindist athyglin ekki síst að fólki sem er að kljást við heimilisleysi og hefur flóknar þjónustubarfir, s.s. vegna vímuefnaneyslu og/eða geðrænna vandkvæða. Sérstaklega var hugað að þessum hópi hjá VEL, heimilisláusu fólk með flóknar þjónustubarfir sem sækir svokölluð neyðarskýli. Neyðarskýlin, sem eru þrjú talsins í Reykjavík, voru opnuð allan sólarhringinn í fyrstu bylgju Covid-19 og viðbótarhúsnæði var tekið á leigu í Grandagarði, við hliðina á núverandi gistiskýli, til að draga úr smithættu.³⁸⁰ Þessar aðgerðir báru árangur og engin smit komu upp hjá þessum hópum í fyrstu bylgju. Þann 17. apríl gerði félagsmálaráðuneytið samning við velferðarsvið um rekstur húsnæðis fyrir fólk sem ætti ekki í nein hús að venda. Og þar sem Konukot þótti of þröngt til að hægt væri að halda úti nægjanlega góðum smitvörnum var tekið á leigu húsnæði í Skipholtinu þar sem var pláss fyrir 12 konur sem fengu sérherbergi. Húsnæðið stóð öllum konum til boða, hvaðanæva að af landinu (sjá einnig umfjöllun um þetta í kafla 39 um aðgerðir félagsmálaráðuneytis).

Í lok fyrstu bylgju var skipaður sérstakur aðgerðahópur á velferðarsviði sem fjallaði um aðgerðir og verkefni til að takast á við afleiðingar Covid-19. Meðal annars var lögð áhersla á að fá inn stöðugildi í gegnum Vinnuálastofnun til að ráða starfsfólk í sumarstörf í íbúðakjörnum fyrir fatlaða, á hjúkrunarheimilum og í þjónustuíbúðum, þar sem mikið álag hafði verið á starfsemi og þörf á að létta undir með starfsfólki. Enn fremur var lögð áhersla á að halda úti skemmtilegum viðburðum á þeim stofnunum og heimilum sem þurftu að vera með strangar

³⁷⁶ Sama heimild, bls. 18.

³⁷⁷ Sama heimild.

³⁷⁸ Sama heimild, bls. 18-19.

³⁷⁹ Crouzet o.fl.: „[Impact of the COVID-19 Pandemic on Vulnerable Groups, Including Homeless Persons and Migrants, in France: A Qualitative Study](#)“ (2022); Guðný Björk Eydal og Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir, „[Velferð og vát – Hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaga í almannavarnaskipulagi á Norðurlöndum](#)“ (2017).

³⁸⁰ Eva Dröfn Hassell Guðmundsdóttir: „[Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og heimsfaraldur Covid-19: Undirbúningur, aðgerðir og tækifæri](#)“ (2020), bls. 16.

sóttvarnareglur, til að hleypa gleði og birtu inn í líf fólks, bæði eldri borgara og fatlaðra sem höfðu þurft að lifa mjög tilbreytingarlitlu og einangruðu lífi í gegnum þessa fyrstu bylgju faraldursins. Þá fjölgaði mjög fólki sem þurfti félagslega aðstoð, bæði ráðgjöf en einnig fjárhagsaðstoð vegna atvinnumissis og annarra ástæðna, eins og sést á meðfylgjandi mynd 38.5. yfir þróun fjölda notenda sem fengu fjárhagsaðstoð til framfærslu (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).



Mynd 38.5. Þróun fjölda notenda sem fá fjárhagsaðstoð janúar 2019-júní 2022.³⁸¹

Mynd 38.5 sýnir að notendum fjárhagsaðstoðar fjölgaði eftir að faraldurinn hófst, en fækkaði þegar á leið og ákveðnu jafnvægi var náð haustið 2021. Nokkur fjölgun varð svo fyrri hluta árs 2022 en hún tengdist m.a. auknum fjölda fólks á flóttu vegna innrásar Rússa í Úkraínu.

38.2.2 Önnur og þriðja bylgja

Upphaf annarrar bylgju markast af smitum sem komu upp í lok júlí og 30. júlí 2020 var neyðarstjórn velferðarsviðs virkjuð aftur. Hún tók ákvörðun um að skerða heimsóknir á hjúkrunarheimili og þjónustuíbúðir. Nokkuð var um smit, bæði meðal þjónustuþega og starfsmanna, sem kölluðu á aðgerðir. Þegar þriðja bylgja hófst í september fjölgaði smitum enn og þau sköpuðu margvíslegar áskoranir við að halda úti órofinni þjónustu. Í minnisblaði neyðarstjórnar VEL frá 20. september 2020 var að finna lýsingu á því hvernig brugðist yrði við ef aftur yrði lýst yfir neyðarstigi, sem sýnir hversu vel ígrunduð viðbrögð sviðsins voru á þessum tímapunkti. Það var ljóst hvað gera þyrfti til að starfsemin væri órofin og smitvörnum beitt.

Í minnisblaði sem bar yfirskriftina *Staðan á velferðarsviði vegna Covid 19 og áskoranir í þriðju bylgju Covid* sem sviðsstjóri velferðarsviðs lagði fyrir velferðarráð 18. nóvember 2020 kom fram að um miðjan september hefðu komið upp smit hjá starfsfólki í tveimur íbúðakjörnum

³⁸¹ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar: „Fjárhagsaðstoð til framfærslu janúar-júní 2022“.

fyrir fatlað fólk og að þau hefðu markað upphaf þriðju bylgju Covid-19 sem væri þá að ganga niður. Þá kom fram að í öðru tilvikinu hefði tekist að einangra smitið við starfsmann en í hinu hefðu fleiri smitast, bæði starfsfólk og íbúar. Þá hefðu komið upp fleiri hópsmit í þeirri bylgju. Þeim hefði fylgt mikil vinna og lærdómur, alls hefðu 56 starfsmenn og 15 íbúar farið í einangrun en 300 starfsmenn og 156 íbúar í sóttkví. Smit hefði komið upp í íbúakjörnum fyrir fatlað fólk, í gístiskýli, heimili fyrir börn, heimili fyrir konur með heilabilun og íbúðablokk þar sem velferðarsvið rekur félagsstarf fyrir 60 ára og eldri. Í öllum tilvikum var um flóknar aðgerðir að ræða og kröfðust þær ýtrustu smitgátar en jafnframt að íbúum væri mætt á þeirra. Í viðtali nefndi sviðsstjóri dæmi um að velferðarsvið hefði þurft að leigja bæði sumarbústað og íbúðir fyrir íbúa í íbúðakjarna og starfsfólk, þar sem ekki var óhætt að hafa marga íbúa í sama kjarna vegna smithættu. Þegar upp kom smit á heimili fyrir heilabilaðar konur þurfti að setja upp starfsmannagám á lóðinni fyrir utan heimilið til að tryggja nægilegar smitvarnir (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).³⁸²

Í upplýsingapósti frá sviðsstjóra VEL til starfsfólks, þann 13. október, kom fram að þrátt fyrir að neyðarstigi hefði verið lýst aftur yfir fyrir viku og tveggja metra reglan aftur innleidd legði Velferðarsvið, enn sem fyrr, áherslu á óskerta þjónustu. Sviðsstjóri skrifar: „Við lærðum margt af fyrstu bylgju Covid-19, til að mynda um það hversu mikilvæg félagsleg samskipti eru mörgum hópum, til dæmis eldri borgurum og hversu slæm einangrunin getur verið þeim. Við búum að þessari reynslu og þess vegna lokum við ekki dyrunum að félagsstarfi eldri borgara nú, heldur aðlögum okkur og sýnum útsjónarsemi. Við reynum allt hvað við getum til að halda óskertri þjónustu við þá, líkt og aðra notendur þjónustu velferðarsviðs.“³⁸³ Sviðsstjóri ítrekaði þetta í viðtali og segir lærdóminn af fyrstu bylgjunni hafa falist í því að ekki væri farsælt að loka eins og þá var gert og að í annarri bylgju hefði áherslan verið á að hafa eins mikið opið og hægt var. Það hefði skapað ákveðna togstreitu í samráðshóp um öldrunarstofnanir, starfsfólk VEL hefði séð að einangrunin hafði ekki góð áhrif á eldra fólk en þetta snerist einnig um fötluð börn og fjölskyldur þeirra auk fleiri hópa. Þá ítrekar sviðsstjóri VEL hversu mikilvæg ákvörðun þá hafi reynst að halda skólunum opnum, ekki síst fyrir börn í viðkvæmri stöðu (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).

Þrátt fyrir þessar áherslur sviðsins varð að grípa til frekari lokana og 30. október var allri skipulagðri hópastarfsemi í félagsmiðstöðvum borgarinnar lokað tímabundið og einnig öllum mötuneytum. Gerðar voru ráðstafanir til að senda mat heim til þeirra sem óskuðu og húsnæði félagsmiðstöðva var áfram opið fyrir þau sem kusu að koma þangað þótt ekki væri um formlegt starf að ræða, t.d. íbúa í þjónustuíbúðum sem voru í sama húsnæði og félagsmiðstöðvarnar. Dagvöl var áfram opin, vinnu- og virknimiðuð stoðþjónusta fyrir fatlað fólk og skammtímadvöl fyrir fötluð börn, ungmenni og fullorðna.³⁸⁴ Þjónustumiðstöðvar voru áfram opnar en gestum bent á að hringja eða senda tölvupóst frekar en að koma ef þess væri kostur.³⁸⁵ Í tölvupósti frá Regínu Ásvaldsdóttur sviðsstjóra þann 30. október kom fram að þrátt fyrir hertar reglur varðandi fjöldatakmörkanir yrði allt gert til að skerða þjónustu sem minnst.³⁸⁶

³⁸² María Sigrún Hilmarsdóttir: „[Grímur, sóttkví og nálægðarmörk erfið fyrir fatlaða](#)“, 15. nóvember 2020.

³⁸³ Regína Ásvaldsdóttir, tölvupóstur frá sviðsstjóra velferðarsviðs til starfsfólks, 13. október 2020.

³⁸⁴ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar: „[Áhrif hertra sóttvarnareglna á starfsemi Reykjavíkurborgar](#)“, 30. október 2020.

³⁸⁵ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar: „[Aukin áhersla á fjarþjónustu hjá þjónustumiðstöðvum](#)“, 1. nóvember 2020.

³⁸⁶ Regína Ásvaldsdóttir, tölvupóstur frá sviðsstjóra velferðarsviðs til starfsfólks, 30. október 2020.

Þriðja bylgjan sem hófst um miðjan september tók mikinn toll og sviðsstjóri skrifar í upplýsinga-pósti til velferðarráðs þann 11. nóvember að 56 starfsmenn hafi verið í einangrun og 295 starfsmenn í sóttkví. Í hópi íbúa eða notenda þjónustu hafi 16 farið í einangrun og 156 í sóttkví. Þá bendir sviðsstjórinn á að sérstaklega mikið hafi mætt á starfsfólki heimaþjónustu (heimahjúkrunar og félagslegrar heimaþjónustu) í Þjónustumiðstöð Laugardals og Háaleitis:

”

„Hópsýkingin sem kom upp á Landakoti hafði mikil áhrif þar og síðar einnig hópsýkingin í Hvassaleiti. Tveir starfsmenn heimaþjónustu smituðust af Covid-19 og þegar mest var voru átta starfsmenn í sóttkví á sama tíma. Um 20 notendur heimaþjónustu voru í sóttkví samtímis, auk þess að þrír notendur voru í einangrun heima. Allt olli þetta álagi á starfsfólk sem sinnti fólki í sóttkví og einangrun í fullum hlífðarbúningi – með grímur, gleraugu og hanska. Einnig hefur það vakið upp sorg í starfsmannahópnum að sjö einstaklingar sem fá heimahjúkrun frá ÞLH hafa látist á Landspítalanum af völdum Covid-19 í tengslum við smitið sem kom upp á Landakoti.“³⁸⁷

Þó að ákveðin þekking frá fyrstu bylgju hafi nýst við að takast á við seinni bylgjur fylgdu hverri bylgju nýjar áskoranir fyrir starfsemi velferðarsviðs og veikindi starfsfólks höfðu áfram mikil áhrif á starfið. Til dæmis má lesa í frétt frá RÚV 29. desember 2021³⁸⁸ að neyðarstjórn velferðarsviðs Reykjavíkurborgar hafi verið virkjuð, en 64 starfsmenn sviðsins voru þá í einangrun og 77 í sóttkví.

”

„Langflestir vinna við umönnun af ýmsu tagi, svo sem í heimaþjónustu, búsetukjörnum og gisti-skýlum. Haft er eftir Regínu Ásvaldsdóttur, sviðsstjóra velferðarsviðs, í tilkynningu frá borginni um að gera megi ráð fyrir því að forgangsraða þurfi þeim sem þurfa mesta umönnun og aðhlyningu af skjólstæðingum heimaþjónustu ef fram heldur sem horfir. Í síðustu viku þurfti að loka skammtímavistheimili fyrir fötluð börn í nokkra daga. Auglýst hefur verið eftir starfsfólki í bakvarðasveit, en einnig er biðlað til sumarstarfsmanna og tímavinnustarfsmanna að hlaupa í skarðið. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg starfa um 3.400 starfsmenn á velferðarsviði á um 100 starfsstöðum, þar af eru 70 sólarhringsstofnanir.“³⁸⁹

Oft reyndi á samvinnu þvert á svið Reykjavíkurborgar til að halda mætti úti órofinni þjónustu og á velferðarsviði starfa yfir 1.600 starfsmenn af 3.500 á þjónustueiningum þar sem ekki má verða rof á þjónustu. Eitt af leiðarljósum mannauðsstefnu Reykjavíkurborgar er að borgin sé einn vinnustaður og að þar sé öflug liðsheild og stuttar boðleiðir. Í nóvember 2020, þegar mikið var um fjarvistir starfsfólks vegna Covid, var samþykkt að önnur svið kæmu að mönnum, þegar ljóst var að það var nauðsynlegt að rýmka opnunartíma neyðarskýla borgarinnar sem voru þá opin allan sólarhringinn, auk þess sem ákveðið var að halda áfram opnu tímabundnu neyðarskýli sem sett var á stofn fyrir konur þar sem ekki var hægt að tryggja tveggja metra fjarlægðarmörk í Konukoti. Vaktir í neyðarskýlunum voru þá mannaðar af starfsfólki velferðarsviðs auk menningar- og ferðamálasviðs og íþróttá- og tómsundasviðs. Þá hafa starfsmenn menningar- og ferðamálasviðs einnig tekið þátt í úthringingum til eldri borgara í Reykjavík undir stjórn verkefnisstjóra frístundamála á þjónustumiðstöðvum.³⁹⁰ Sviðsstjóri velferðarsviðs

³⁸⁷ Regína Ásvaldsdóttir, tölvupóstur frá sviðsstjóra til velferðarráðs Reykjavíkurborgar, 11. nóvember 2020.

³⁸⁸ Andri Yrkill Valsson: „[Virkja neyðarstjórn og stutt í forgangsröðun þjónustu](#)“, 29. desember 2021.

³⁸⁹ Sama heimild.

³⁹⁰ Regína Ásvaldsdóttir, minnisblað til velferðarráðs: „Staðan á velferðarsviði vegna Covid-19 og áskoranir í þriðju bylgju“, 18. nóvember 2020.

hafði frá því í fyrstu bylgju kallað eftir því að þetta yrði gert eftir fyrirmynd frá Kaupmannahöfn, þar sem starfsmönnum var gert að aðstoða starfsstaði sem gátu ekki lokað og bjuggu við meira álag en aðrir, en án árangurs. Sviðsstjóri nefnir einnig að starfsfólk sem kom inn vegna vinnumarkaðsaðgerða hafi nýst mjög vel og að það sé mjög mikilvægt að hvetja til þess að hugsað sé í lausum hvað varðar tilfærslu starfa þegar brugðist er við áföllum, þó að sjálfsögðu henti ekki alltaf að fá nýtt fólk til starfa, t.d. þar sem þjónusta þarf mjög viðkvæman hóp fatlaðra einstaklinga með miklar sérþarfir (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).

Sviðsstjóri VEL ræðir einnig í minnisblaðinu um þann vanda sem blasir við fólki sem ekki hefur fasta búsetu þegar staðir sem það venjulega sækir yfir daginn loka (krár, sundlaugar, bóka-söfn o.s.frv.). Það eru margir sem verja deginum á slíkum stöðum og því þarf að huga að áhrifum lokana. Dæmi um slíkt úrræði var kaffistofa Samhjalpar, þegar hún varð að loka hélt hún áfram að afgreiða hádegismat til að fólk gæti tekið hann með sér, en þetta kallaði á að fundin yrði ný aðstaða fyrir hópinn sem þangað sótti. Það var svo gert í samstarfi Reykjavíkurborgar, Hafnarfjarðar, Kópavogsbæjar, félagsmálaráðuneytis og Hjálpræðishers (sjá einnig nánar kafla 40 um). Sviðsstjóri VEL nefnir að stuðningur félagsmálaráðuneytis við þriðja geirann hafi nýst vel í faraldrinum og að með honum hafi verið hægt að efla ýmis mikilvæg úrræði (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Fjölmörg dæmi eru um samstarf um lausnir, t.d. þegar upp kom smit í gistiskýli og þá var ákveðið var að setja upp farsóttarhús fyrir þann hóp gesta sem varð að sæta sóttkví í kjölfar smitsins. Eftir umfangsmikið samráð velferðarsviðs, Rauða krossins, almannavarna, Heilsugæslunnar og lögreglu og Landspítala var tekin ákvörðun um að opna sérstakt sóttvarnahús þann 17. október 2020 og var það opið í einn mánuð. Velferðarsvið kom að mönnum þess auk geðdeildar Landspítalans.³⁹¹ Þetta dæmi sýnir hversu umfangsmikils samstarfs þjónusta krefst þegar hópur glímur við alvarleg veikindi vegna vímuefnavanda og hefur flóknar þjónustuþarfir. Þetta eru einnig dæmi um fordæmalausar áskoranir þar sem þurfti að hugsa í lausnum og skapa ný úrræði. Afar mikilvægt er að rýna vel lærdóma sem hægt er að draga af þjónustu við þessa hópa í faraldrinum þar sem gera þarf ráð fyrir þeim við gerð viðbragðsáætlana. Áriðandi er að framkvæma sérstaka rannsókn á viðbrögðum vegna þjónustu við viðkvæma hópa svo sú þekking sem skapaðist nýtist við gerð viðbragðsáætlana og skipulags almannavarna.

Eins og þegar hefur komið fram skipaði neyðarstjórn (VEL) sérstaka sóttvarnanefnd í upphafi fyrstu bylgju en skv. minnisblaði Regínu Ásvaldsdóttur³⁹² voru starfsmenn undir miklu álagi og tveir þeirra í raun á stöðugri bakvakt. Velferðarsvið hafði frumkvæði að viðræðum við embætti landlæknis um að komið yrði upp slíku teymi á landsvísu sem yrði tiltækt allan sólarhringinn. Svokallað sýkingar- og öryggisteymi hafði verið sett saman til að sinna hjúkrunarheimilum en það fékk einnig það hlutverk að sinna velferðarþjónustu vegna Covid-19 smita. Í teyminu voru fulltrúar frá landlækni, Landspítala og hjúkrunarheimilinu Eir. Í minnisblaði frá 18. nóvember skrifar sviðsstjóri VEL: „Þessa vikuna fer fram „æfing“ í íbúðakjarna, á vistheimili, í þjónustu-íbúðakjarna og neyðarskýli á vegum velferðarsviðs þar sem smitvarnir eru teknar út og farið yfir þá ráðgjöf og þann stuðning sem teymið gæti veitt stjórnendum starfsstaðarins.“³⁹³

³⁹¹ Regína Ásvaldsdóttir, minnisblað til velferðarráðs: „Staðan á velferðarsviði vegna Covid-19 og áskoranir í þriðju bylgju“, 18. nóvember 2020.

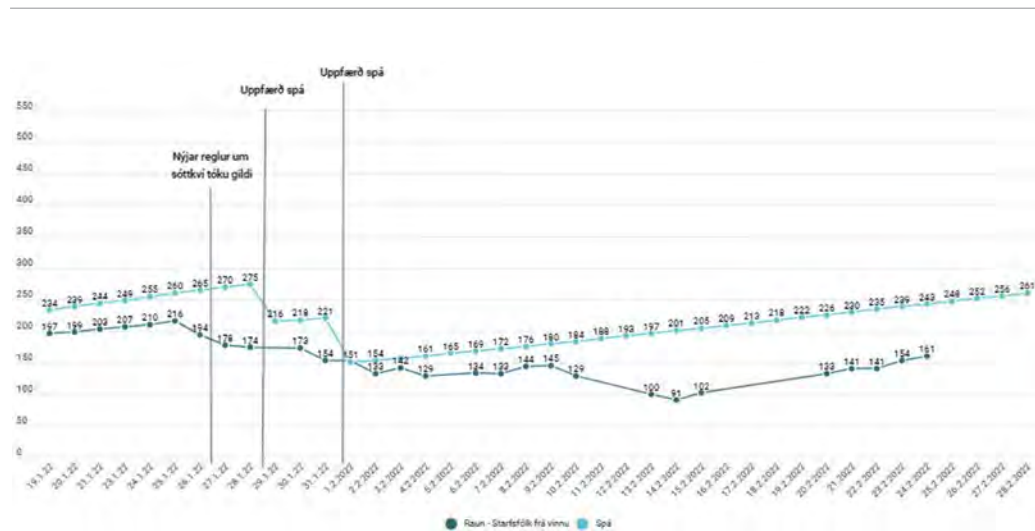
³⁹² Sama heimild.

³⁹³ Sama heimild.

38.2.3 Covid-19 árið 2022 og viðbrögð velferðarsviðs

Í desember 2021 hófst hrina Covid-smita og í ársbyrjun 2022 skipaði velferðarsvið nýja neyðarstjórn. Sviðsstjóri var áfram formaður neyðarstjórnar en meiri ábyrgð var sett á þjónustumiðstöðvar sviðsins, sem báru ábyrgð á sínum starfsstöðum. Á þessum tíma var starfrækt teymi á vegum almannavarna höfuðborgarsvæðisins sem annaðist almenna ráðgjöf við stjórnendur og starfsmenn og var hægt að hringja í teymið fram á kvöld, alla daga vikunnar. Þann 18. janúar var staða velferðarsviðs kynnt í borgarstjórn og þá kom fram að það vantaði um 250 starfsmenn sem voru annaðhvort í sóttkví eða einangrun. Þá voru um 100 íbúar á heimilum sviðsins í sóttkví eða einangrun (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).

Velferðarsvið vann með fjórar sviðsmyndir á þessu tímabili, sem voru unnar út frá spá um fjölda starfsmanna í einangrun og sóttkví.



Mynd 38.6. Spálíkan velferðarsviðs um einangrun og sóttkví starfsfólks og rauntölur.³⁹⁴

Meðal viðbragða sem voru undirbúin var að loka ákveðnum starfsstöðum sviðsins og færa starfsfólk inn á sólarhringsstofnanir. Gert var áhættumat á þeim starfsstöðum sem kom til greina að loka, m.a. skrifstofu velferðarsviðs, þjónustumiðstöðvum, vinnustöðum fatlaðra og dagdvölum fyrir eldri borgara. Það kom þó aldrei til slíkra aðgerða en hins vegar var starfsfólk lánað á milli starfsstaða og m.a. fór starfsfólk af skrifstofu sviðsins og tók vaktir á einstaka kjörnum þar sem neyðin var mest. Í samtali fréttamanns RÚV við Ólafíu Magneu Hinriksdóttur, forstöðumann á skrifstofu málefna fatlaðs fólks hjá velferðarsviði, þann 24. janúar 2022, sem tók vaktir í einum íbúðakjarna, kom fram að ekki hefði fengist fólk úr bakvarðasveitinni til aðstoðar. „Við fórum í bakvarðasveitina, leituðum aðstoðar þar. Það var ekki nóg, þannig að þá kom kall til okkar sem vinnum á velferðarsviði. Það eru auðvitað uppi sviðsmyndir um að við

³⁹⁴ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar: Samantekt yfir upplýsingar frá velferðarsviði í þriðju bylgju Covid-19.

gætum þurft að stíga inn og fara að vinna inni í húsnæði fyrir fatlað fólk. Þannig að við bara stígum inn og fórum á vaktir til þess að létta róðurinn. Því það þurfa allir að hjálpast að.”³⁹⁵

Á þessum tímamarki þurfti enn fremur að gera ráðstafanir vegna sóttvarnahúsa þar sem upp kom smit á meðal starfsmanna og íbúa í gistiskýlum borgarinnar. „Það var hringt í mig á föstudagseftirmiðdegi og tilkynnt að það ætti að vísa hópi heimilislausra einstaklinga með mikinn vímuefnavanda út af sóttvarnahúsinu vegna ofbeldishegðunar. Verkefnið væri of erfitt fyrir starfsmenn Rauða krossins,“ sagði Regína Ásvaldsdóttir, sviðsstjóri velferðarsviðs (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Um var að ræða smitaða einstaklinga sem höfðu dvalið í gistiskýlum borgarinnar. Velferðarsvið leitaði til fyrirtækis sem sérhæfir sig í skaðaminnkun til að annast verkefnið og tókst að manna vaktir næstu þrjár vikurnar fyrir allt að 12 manns í sóttvarnahúsinu.

Sóttvarnalæknir gaf út reglugerð um bólusetningu gegn Covid-19 þar sem forgangshópum vegna bólusetninga var skipt í 10 hópa. Þegar velferðarsvið fór að skoða forganginn í bólusetningar kom í ljós að notendur stuðningsþjónustu hjá velferðarsviði væru nr. 9 í röðinni og starfsmenn sem starfa í málaflokki fatlaðs fólks nr. 8. Þessi forgangsröðun var í takt við þá upplifun starfsmanna velferðarsviðs að ákveðið þekkingarleysi ríkti varðandi málaflokk fatlaðs fólks í samfélaginu. Velferðarsvið óskaði eftir því að íbúar sem búa á stöðum sem sviðið skilgreindi í A-flokk og íbúar í herbergjasambýlum fengju að vera í forgangshópi nr. 3 og það gekk eftir. Þeir fengu fyrstu bólusetningar á milli jóla og nýárs árið 2020 við mikla gleði og létti starfsmanna og íbúanna sjálfra (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Heilsugæslan féllst á að bólusetja íbúa á heimilum sínum því að fæst áttu heimangengt. Í kjölfarið hófust viðræður við heilsugæsluna og embætti landlæknis um að annað fatlað fólk sem nyttu þjónustu velferðarsviðs fengju að fara í forgang nr. 7. Einnig að hluti af þeim hópi fengi bólusetningu heim til sín. Það krafðist átaks að fá í gegn bólusetningu heim en hafðist að lokum. Það er mat sviðsstjóra að þetta hafi gert það að verkum að fleiri í þessum hópi þáðu bólusetningu en ella hefði verið. Þegar kom að bólusetningum heimilislausra fólks varð niðurstaðan sú að hjúkrunarfræðingar velferðarsviðs sem starfa í þjónustu við heimilislaust fólk myndu taka þær að sér. Hjúkrunarfræðingarnir fóru í neyðarskýlin og einstaklingum var boðin bólusetning þar sem þeir voru staddir til að mæta þörfum þessa hóps á sem bestan hátt.

38.3 Samstarf og samþætting viðbragða

Í fyrstu bylgju sat neyðarstjórn VEL 42 fundi og eðli máls samkvæmt hafði hún mest samstarf við neyðarstjórn Reykjavíkur og framkvæmdastjóra almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins sem starfaði með henni. Þá var mikið samstarf við önnur svið borgarinnar, mest við skóla- og frístundasvið vegna samþættingar þjónustu og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins. Mikið samstarf var milli sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu en einnig var velferðarsvið í samstarfi við embætti landlæknis og sóttvarnalækni, sem og samhæfingarstöð almannavarna. Auk þess var, eins og áður var nefnt, einnig samstarf við Samband íslenskra sveitarfélaga³⁹⁶ (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Eins og sést af ofangreindum dæmum um samstarf um tiltekin úrræði þegar á reyndi, t.d. vegna heimilislausra, náðist góð samstaða um þau. Þrátt

³⁹⁵ Hjördís Rut Sigurjónsdóttir: „Mönnun erfð víða vegna sóttkvíar og manneklu“, 24. janúar 2022.

³⁹⁶ Eva Dröfn Hassell Guðmundsdóttir: „Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og heimsfaraldur Covid-19: Undirbúningur, aðgerðir og tækifæri“ (2020), bls. 9.

fyrir það er ljóst að talsvert vantar á að hin umfangsmikla þjónusta sem sveitarfélög veita hafi verið nægjanlega vel tæklud í viðbragðsáætlun og viðbragði vegna heimsfaraldurs influensu og að gera megi betur í því efni.

Í viðtölum Evu Drafnar Hassell Guðmundsdóttur³⁹⁷ um viðbrögð VEL í fyrstu bylgju Covid-19 ræddu viðmælendur hennar m.a. um skort á þekkingu á þeirri umfangsmiklu þjónustu sem velferðarsvið veitir. Einn viðmælandinn talar um skort á skilningi á umönnunarstörfum og mikilvægi þeirra og nefnir að í Bretlandi sé t.d. talað um *health and care*, á Norðurlöndum sé talað um *helse og omsorg* en hólendis um heilbrigðisþjónustu.³⁹⁸ Annar viðmælandi segir „Mér finnst vanta skilning á eðli þessarar velferðarþjónustu. Hún er svo fjölbreytt og við erum með ákveðinn hóp innan velferðarþjónustunnar sem getur ekki fúnkerað án aðstoðar (...). Þarf aðstoð við athafnir daglegs lífs, kemst ekki á fætur ef við erum ekki á staðnum. Þarna fannst mér vantar skilninginn.“³⁹⁹ Sviðsstjóri tekur undir þessi sjónarmið í viðtali og segir að vantað hafi upp á að gert væri ráð fyrir þeirri umfangsmiklu heilbrigðis- og umönnunarþjónustu sem sveitarfélögin veita, t.d. í viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs influensu, og ítrekað hafi reynt á það að um þessa þjónustu væri rætt með sama hætti og heilbrigðisþjónustu sem veitt er á spítölum og heilsugæslu. Það að ekki var gert ráð fyrir henni kallaði á aukavinnu við að benda á, útskýra og kalla eftir aðgerðum/stuðningi frá almannavörnum og/eða sóttvarnalækni og/eða heilsugæslu svo halda mætti áfram órofinni þjónustu (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Í skýrslu sem unnin var á velferðarsviði um viðbrögð við annarri og þriðju bylgju er t.d. fjallað um skimanir og sýnatökur. Greint er frá því að það hafi verið mjög erfitt að fá sýnatökur heim á íbúðakjarna, heilsugæslan hafi í fyrstu viljað að fólk mætti í sýnatökur en að það hafi ekki verið mögulegt fyrir marga af íbúum í íbúðakjörnum velferðarsviðs sem eru með alvarlegar raskanir, t.d. í formi einhverfu og þroskaskerðinga. Dæmi hafi verið um að það hafi þurft þrjá til fjóra einstaklinga til að aðstoða fatlaðan íbúa til að hægt væri að taka sýni. Þá hafði sviðsstjóri sent sóttvarnalækni formlegt erindi með beiðni um forgang vegna skimana meðal starfsfólks á ákveðnum starfsstöðum 16. september 2020, þar sem smit greindist hjá fötluðum íbúum en fengið höfnun frá sóttvarnalækni. Þá leitaði sviðsstjóri til Íslenskrar erfðagreiningar sem sýndi málinu fullan skilning og bauð velferðarsviði skimanir.⁴⁰⁰ Sviðsstjóri VEL segir aðspurð að það hefði þurft að vera öflugri samhæfing með Landspítala og sóttvarnalækni: „Við áttum meiri samleið með þeim vegna sóttvarna og þess að við vorum að sinna bráðveiku fólki, með okkar hjúkrunarfræðingum og starfsfólki. ... Það þarf að vera miklu formlegri og beinni lína milli velferðarsviðs og heilbrigðiskerfisins, vegna þess að við erum að reka heimahjúkrun, hjúkrunarheimili, umönnunarþjónustu og gistiskýli. Það þarf að vera beinna samband við heilbrigðiskerfið.“ (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Þá nefnir sviðsstjóri að það sé ekkert embætti í velferðarmálum sem er sambærilegt við landlæknisembættið og það þurfi að skoða nánar (sama heimild).

Annar viðmælandi nefnir að velferðarsvið hafi verið í ákveðnu forystuhlutverki frá upphafi faraldursins: „Í málefnum fatlaðs fólks, í barnaverndinni, í málefnum heimilislauss fólks með flóknar stuðningsþarfir, í heimahjúkrun ... Það var ákveðin vitneskja í samfélaginu um öldrunarstofnanir.

³⁹⁷ Sama heimild.

³⁹⁸ Sama heimild, bls. 28.

³⁹⁹ Sama heimild, bls. 29.

⁴⁰⁰ Skúli Hakim Thoroddsen Mechiat: *Aðgerðir, áskoranir og áhrif: Starfsemi velferðarsviðs Reykjavíkurborgar í annarri og þriðju bylgju kórónuveirufaraldursins* (2020).

En það var bara þoka yfir öllum öðrum málaflokkum eða bara ekki þekking.⁴⁰¹ Viðmælendur greindu frá því að hafa fengið símtöl með ósk um upplýsingar og ráðgjöf frá smærri sveitarfélögum. Þá var einnig bent á það að almannavarnir væru mjög vel búnar undir vá vegna eldgosa, jarðskjálfta, óveðurs og þess sem væri heilbrigðistengt, það sama væri ekki upp á teningnum hvað varðar velferðarþjónustu eða málefni fatlaðra. „Þau eru bara ekki vön að gera áætlanir sem fela í sér þessa viðkvæmu þjónustu við fatlað fólk, til dæmis. Þau kunna rýmingarpælingar og allt þetta, ef það kemur eldsvoði en ekki hvað við gerum ef 50% af starfsfólkinu detta út? Ekki hvað við gerum ef íbúi smitast og hann þarf að fara í einangrun og hann býr á herbergja-sambýli.“⁴⁰²

Eins og áður var bent á er ljóst að talsvert vantar upp á að hin umfangsmikla umönnunar- og heilbrigðisþjónusta sem sveitarfélög veita hafi verið nægjanlega vel rædd í viðbragðsáætlun og viðbragði vegna heimsfaraldursinflúensu og að gera megi betur í því efni. Sveitarfélög veita einnig heilbrigðis- og umönnunarþjónustu mikið veikum einstaklingum og því er mikilvægt að gert sé ráð fyrir henni í viðbrögðum við hvers konar vá.

38.4 Mannauður

Fljótlega þegar smit fóru að koma kom í ljós að þörf var á auknum stuðningi við starfsfólk sviðsins sem var að sinna veiku fólki, eða sjálft smitað. Mannauðsskrifstofa velferðarsviðs hringdi í allt starfsfólk til að kanna líðan þess. Það var ákveðin smitskömm í samfélaginu í upphafi faraldursins og því þurfti að hlúa vel að starfsfólki sem smitaðist því að hræðslan við að bera smit inn á starfsstaði var mikil meðal starfsfólks. Auk þess voru haldnir reglubundnir fundir með stjórnendum starfsstaða þar sem þeir fengu tækifæri til að fræðast og koma með spurningar. Fundirnir voru einnig notaðir til að veita upplýsingar um þær leiðbeiningar sem höfðu verið gefnar út. Velferðarsvið lagði mikla áherslu á að hlúa að starfsfólki og upplýsa það um framgang mála. Að sögn Regínu Ásvaldsdóttur sviðsstjóra má segja að lykillinn að því að velferðarsvið Reykjavíkurborgar hafi náð góðum árangri í því að takast á við það áfall sem Covid-19 var hafi verið að byggja upp góða upplýsingaveitu til starfsfólks. Hlúð var að starfsmannahópum eftir bestu getu og allir höfðu góðan aðgang að stjórnendum sviðsins, sem voru í neyðarstjórn velferðarsviðs (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022).

Í skýrslu velferðarsviðs um aðra og þriðju bylgju⁴⁰³ kemur fram að starfsfólk velferðarsviðs hafi lagt mjög hart að sér til að halda órofinni þjónustu. Til dæmis segir einn viðmælandi: „Það var nú algerlega ómetanlegt að starfsfólk svona, þú veist, maður [sagði] svona „hvað geturðu á morgun?“ og þá bara „hvenær þarftu mig?“, þú veist, „hvenær viltu að ég komi?“ Það voru allir ... bara lögðust á eitt um það bara að láta hlutina ganga upp. [...] vegna þess að ef að einhverjir hefðu bara svona, látið undan kvíðanum eða þessu [...] af því að það kom alveg upp umræða líka: hvað er hægt að ætlast til [mikils] af fólki?“⁴⁰⁴ Annar viðmælandi benti á að það hefði ekkert verið sjálfgefið að fólk væri tilbúið til að ganga aukavaktir þegar aðrir voru

⁴⁰¹ Eva Dröfn Hassell Guðmundsdóttir: „[Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og heimsfaraldur Covid-19: Undirbúningur, aðgerðir og tækifæri](#)“ (2020), bls. 29.

⁴⁰² Sama heimild, bls. 30.

⁴⁰³ Skúli Hakím Thoroddsen Mechiat: *Aðgerðir, áskoranir og áhrif: Starfsemi velferðarsviðs Reykjavíkurborgar í annarri og þriðju bylgju kórónuveirufaraldursins* (2020).

⁴⁰⁴ Sama heimild, bls. 32-33.

í sóttkví eða veikir til að hægt væri að bjarga hlutunum, ekkert sjálfgefið að fólk setti sig í þessar aðstæður. Þá breyttust vinnuaðstæður, samskipti við annað starfsfólk vegna hólfanna, vinnuaðferðir og jafnvel vinnustaðir, verkefnum fjölgaði og þau urðu flóknari, auk ótta við að smita þjónustuþega – eða smitast. Dæmi um hvernig verkefni urðu flóknari var að starfsfólk í heimahjúkrun á leið inn á heimili varð að klæða sig í sóttvarnabúninga eftir að það kom út úr bílnum sínum og fara úr búningnum áður en það kom aftur inn í bílinn og þetta gat reynst mjög íþyngjandi verkefni þegar veður var vont.⁴⁰⁵ Einn viðmælandi tekur dæmi sem sýnir hvað starfsfólk þurfti að vera sveigjanlegt og lausnamiðað til að mæta aðstæðum eins og best hentaði hverjum og einum þjónustunotanda:



„Sundlaugarnar lokuðu og þú ert með einstakling sem þarf að fara í sund einu sinni í viku. Hvað gerirðu? Við fundum náttúrulega úti á Gróttu. Hann fer í hana og hann elskar það. [...] Bíó. Á tímabili gátum við ekki farið í bíó. Við redduðum bara eins glösum, við poppuðum. Við höfðum bara bíókvöld. Við höfðum sama fíling. Hann fær sama súkkulaðið og hann kaupir sér í bíó, nema bara þú gerir þetta heima. Kaffihús. Við gátum ekki farið á kaffihús. Þá tókum við bara kökusneið niður í bæ, fyrir utan – af því að hann vildi sjá ákveðið dýr, það var svona naut fyrir utan kaffihúsið sem hann hafði dálæti á. Við fórum þangað. Settumst síðan á bekk. Borðuðum bara úr boxum. Við vorum bara með kakó í kaffibrúsa. Við bara fundum þannig lausnir.“⁴⁰⁶

Sviðsstjóri velferðarsviðs segir aðspurð í viðtali að það hefði þurft að huga enn betur en gert var að því að keyra fólk ekki út, hún segir að allt hafi verið gert sem hægt var til að fá inn fleira starfsfólk, en sum verkefni séu þess eðlis að það sé ekki hægt að taka nýtt fólk inn án fyrirvara og því hafi verið byggt mjög mikið á aukavöktum og yfirvinnu og afleiðingar af þessu séu m.a. mjög hátt veikindahlutfall vorið 2022. Hún segist í rauninni ekki hafa svör við því hvernig hægt hefði verið að leysa þetta með öðrum hætti (Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Ítrekað hefur komið fram að starfsfólk í framlínustörfum utan heilbrigðisþjónustu upplifði að framlag þess væri ekki metið til jafns við framlag starfsfólks í heilbrigðisþjónustu. Tæpum tveimur árum eftir að Covid faraldurinn hófst, þann 14. janúar 2022, skrifaði Dagur B. Eggertsson borgarstjóri eftirfarandi færslu á Facebook:



„Það eru að verða komin tvö ár af faraldri- og okkur þykir öllum nóg um. Í umræðunni ber langhæst staðan í heilbrigðiskerfinu og má segja að annað augað sé á Landspítalanum en hitt á smittölunum- alla vega í opinberri umræðu. Mig langar að minna á það ótrúlega magnaða starf sem framlína borgarinnar og sveitarfélaganna er að sinna í velferðarþjónustu og skólastarfi á tímum heimsfaraldurs.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar hefur unnið magnað starf í gegnum allt þetta ástand og staðið af sér mjög mikla erfiðleika í mönnun og endurskipulagningu í stóru og smáu. Þar er sannarlega allt í járnum í núverandi stöðu og má lítið út af bregða. Umfangið er jafnframt miklu meira en flestir átta sig á. Starfsfólkið okkar sinnir um 1.200 einstaklingum í heimahjúkrun og 3.500 heimilum í heimaþjónustu fyrir utan öll sérhæfðu búsetuúrræðin, þjónustu við fatlað fólk, einstaklinga sem búa við heimilisleysi og leita til gistiskýla okkar og þannig mætti áfram telja.

⁴⁰⁵ Sama heimild.

⁴⁰⁶ Sama heimild, bls. 33.

Þetta magnaða og umfangsmikla starf ratar sjaldnast í fyrirsagnir nema þegar eitthvað útaf bregður- sem er satt best að segja ekki algengt heldur. Ég vil hvetja alla sem verða á vegi starfsfólks í velferðarþjónustu að víkja að þeim orði, þakklæti og hvatningu og vil hér með sjálfur senda því einlæggar þakkir fyrir framúrskarandi frammistöðu síðustu mánuði og misseri. Takk! Þið eruð stórkostleg!“



V. Samfélagslegar
afleiðingar faraldursins

39. Inngangur

Heimsfaraldur snerti öll með einhverjum hætti. Mest þau sem misstu ástvin eða veiktust alvarlega og hafa enn ekki náð fullri heilsu. En öll urðu fyrir einhverjum áhrifum.

Það er vel staðfest í hamfararannsóknnum að þau sem standa verst þegar áfall verður eru líkleg til að verða fyrir mestum áhrifum, tjónnæmi þeirra er meira og viðnámsþróttur minni (Víðir Reynisson, viðtal 29. júní 2022).⁴⁰⁷ Þetta á í raun við um allt í senn, einstaklinga, fjölskyldur og samfélög. Í byrjun leit út fyrir að öll væru í jafn mikilli hættu á að smitast af faraldrinum, en fljótlega kom í ljós að öldruð og fólk með undirliggjandi sjúkdóma voru í meiri hættu en önnur, félagsleg staða hafði einnig áhrif á hættu á að smitast og afleidd áhrif voru einnig mjög mismunandi eftir efnahagslegri stöðu fólks.⁴⁰⁸

Íslenskt samfélag, eins og önnur norræn velferðarsamfélög, stóð vel að vígi fyrir faraldurinn, efnahags- og atvinnulíf var öflugt og velferðarkerfið, félags-, heilbrigðis- og menntakerfi, veitti stuðning og skjól. Gripið var til öflugra efnahagsaðgerða til að vernda þær atvinnugreinar og einstaklinga sem urðu fyrir mestum áföllum og þær drógu úr afleiðingum faraldursins. Það er ekki í verkahring þessarar nefndar að leggja mat á aðgerðir sem varða efnahags- og atvinnu- mál, en hagrænir mælikvarðar og norrænar samanburðarskýrslur benda til góðs árangurs Íslands sem og annarra Norðurlanda í þeim efnum. Slíkar aðgerðir eru ekki síst mikilvægar fyrir fólk í viðkvæmri stöðu sem naut verndar fyrir efnahagslegum áhrifum faraldursins og var stutt til atvinnuþátttöku og eftir atvikum virkni.⁴⁰⁹

Í þessum kafla verður fjallað í stuttu máli um það sem vitað er um samfélagslegar afleiðingar faraldursins hérlandis og þær aðgerðir sem ætlað var að draga úr samfélagslegum áhrifum hans. Mikilvægt er að taka fram að afleiðingar svo viðamikilla áfalla, sem hafa jafn víðtæk áhrif og hér um ræðir, koma ekki að fullu fram fyrr en löngu eftir að áfallið hefur átt sér stað. Til dæmis er alls ekki tímabært að fullyrða hver áhrif faraldursins á börn og ungt fólk verða til lengri tíma, þau þarf að rannsaka mun betur og til lengri tíma áður en hægt er að segja til um þau með nokkurri vissu. Langtímarannsóknir eru því nauðsynlegar til að öðlast heildræna þekkingu á samfélagslegum áhrifum Covid-19 faraldursins.

Áhrif faraldursins eru, eins og áður sagði, einnig líkleg til að vera mjög misalvarleg fyrir ólíka hópa og því verður að skoða vel hvern hóp fyrir sig. Heildarútkoma eða meðaltal getur dregið athygli frá breytileika innan hópa sem búa við ólíkar aðstæður. Því er mikilvægt að þeir mælikvarðar sem eru notaðir séu greindir fyrir ólíka hópa og að þeir greini vel breytingar sem eru afleiðingar slíkra áfalla. Þá getur verið erfitt að túlka orsakir breytinganna, þ.e. að hversu miklu

⁴⁰⁷ Kristín Björnsdóttir og Ásta Jóhannsdóttir: „[Fatlað fólk í hamförum](#)“ (2021); Guðný Björk Eydal og Anna Sigrún Ingimarsdóttir: „[Félagsráðgjöf í kjölfar náttúruhamfara – áfallahjálp og samfélagsvinna](#)“ (2013); Rapeli o.fl.: „[Local Social Services in Disaster Management: Is There a Nordic Model?](#)“ (2018).

⁴⁰⁸ Eliason: [Den ojämlika \(?\) arbetslöshetsbördan under den första vågen av covid-19-pandemin i Sverige](#) (2021).

⁴⁰⁹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið: [Efnahagsleg áhrif farsóttar og sóttvarna: 1. skýrsla starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra](#), (2020); Fjármála- og efnahagsráðuneytið: [Úrræði vegna faraldurs. 2. skýrsla starfshóps: Aðgerðir vegna atvinnuástands, fólks í viðkvæmri stöðu og gagnvart sveitarfélögum](#), (2021); Fjármála- og efnahagsráðuneytið: [Úrræði vegna faraldurs. 3. skýrsla starfshóps: Nýting heimila og fyrirtækja](#), (2021); Hansen o.fl.: [Analyse af udvikling og respons i nordiske arbejdsmarkeder som følge af Covid-19 pandemien: Rapport](#) (2021); Norlén o.fl.: [State of the Nordic Region](#) (2022).

leyti breytingar verða vegna faraldursins og að hvaða leyti breytingar verða vegna annarra áhrifaþátta. Sem dæmi, þá brugðust stjórnvöld við áhyggjum af auknu ofbeldi með aðgerðum til að hvetja fólk til að tilkynna áhyggjur af velferð barna, sem fjallað er nánar um í kafla 43, um barnavernd. Fjölgun tilkynninga til barnaverndar má túlka sem jákvæðan árangur þeirra aðgerða sem farið var í, þ.e. að aukinn fjöldi tilkynninga megi rekja til aukinnar vitundar um málefnið. Ef fjölgun tilkynninga verður hins vegar skýrð með því að þeim börnum sem ekki búa við viðunandi aðstæður hafi fjölgað í faraldrinum þá er það mjög neikvæð þróun. Þetta dæmi sýnir hve flókið getur verið að meta árangur aðgerða og þær orsakir sem liggja að baki breytingum.

Hér verður fjallað um ýmiss konar áhrif sem mælingar liggja þegar fyrir á. Ætla má að ákvarðanir stjórnvalda hérlandis um að halda skólum opnum og að leyfa útiveru, þrátt fyrir ríkjandi samkomubann, hafi eflaust haft mjög mildandi áhrif hérlandis. Hér var fólk ekki einangrað inni á heimilum sínum með börnum sínum um lengri tímabil eins og víða gerðist erlendis.⁴¹⁰ Þá hafa aðrar aðgerðir stjórnvalda á sviði félagsmála án efa haft mildandi áhrif en ráðist var í mjög fjölbreyttar aðgerðir til að spyrna gegn neikvæðum áhrifum faraldursins, eins og nánar verður fjallað um hér á eftir. Margar aðgerðanna voru útfærðar með ólíkum hætti af sveitarfélögum og því er ekki hægt að fjölyrða nákvæmlega um áhrif einstakra aðgerða, en með því að rýna margvísleg fyrirliggjandi gögn er hægt að kalla fram mynd af áhrifum faraldursins á líðan fólks, barna og fullorðinna. Þá er einnig skoðað sérstaklega hvort ofbeldi á heimilum og í fjölskyldum hafi aukist með því að rýna bæði aðgerðir og tölfraði ríkislögreglustjóra og barnaverndaryfirvalda.

Eins og kemur fram í 3. kafla lýtur könnun nefndarinnar einkum að ákvarðanatöku stjórnvalda. Því er megináhersla hér á að draga fram þær ákvarðanir sem teknar voru varðandi félagsleg úrræði sem dregið gætu úr samfélagslegum áhrifum faraldursins, af hálfu stjórnvalda, bæði á vegum ríkis og sveitarfélaga. En taka verður fram að þótt sú leið sé valin hér er einnig mjög mikilvægt að rannsaka áhrif á notendur þjónustu og viðhorf notenda og samtaka þeirra. Þá kallar viðfangsefnið á samanburð á sveitarfélögum og að sérstakri athygli verði beint að miklu framlagi þriðja geirans til verkefna í Covid-19 sem lúta að aðgerðum gegn samfélagslegum áhrifum. Sjónarmið notenda, samanburður milli sveitarfélaga og framlag þriðja geirans falla að mestu utan við þá umfjöllun sem hér fer á eftir.

Í þessum hluta skýrslunnar verður byrjað á umfjöllun um aðgerðir sem ætlað var að vinna gegn samfélagslegum áhrifum faraldursins og sagt frá þeim í tímaröð. Þá er fjallað um aðgerðir gegn heimilisofbeldi og barnavernd og einnig er fjallað um tölur sem varpa ljósi á umfang vandans en tilkynningum til barnaverndar og lögreglu fjölgaði eftir að faraldurinn hófst. Þá er fjallað um áhrif faraldursins á börn og fullorðna í sérstökum köflum.

⁴¹⁰ Blum og Dobrotic: „[Childcare-policy responses in the COVID-19 pandemic: unpacking cross-country variation](#)“ (2020).

40. Aðgerðir til að draga úr samfélagslegum áhrifum

40.1. Inngangur

Í þessum kafla er gerð grein fyrir helstu aðgerðum félagsmálaráðuneytis til að draga úr samfélagslegum áhrifum, en þær aðgerðir beindust sérstaklega að vernd viðkvæmra hópa. Þá er fjallað um sértækar aðgerðir vegna ofbeldis með áherslu á heimilisofbeldi og barnavernd.

Eins og fram er komið fellur það utan viðfangsefnis þessarar skýrslu að fjalla um efnahagslegar aðgerðir. Félagsmálaráðuneytið fór fyrir umfangsmiklum vinnumarkaðsaðgerðum, auk þess sem það undirbjó tillögur um ýmiss konar hækkanir á bótagreiðslum til hópa sem talið var að væru í sérstaklega viðkvæmri stöðu vegna faraldursins. Stuttlega er minnst á þessar aðgerðir í kafla um atvinnumál en eins og áður hefur verið nefnt eru þær ekki meðal viðfangsefna nefndarinnar. Í raun má einnig flokka allt skóla-, íþrótt- og æskulýðsstarf sem mótvægisáðgerðir en ekki er fjallað sérstaklega um það hér.

Hér er fjallað í tímaröð um aðgerðir sem félagsmálaráðuneyti fór fyrir, eftir atvikum í samstarfi við önnur ráðuneyti, vegna viðkvæmra hópa.

40.2. Vor 2020: Skjót viðbrögð, samstarfsyfirlýsing og teymi stofnað

Þann 17. mars 2020 undirrituðu Ásmundur Einar Daðason, félags- og barnamálaráðherra, Sigurður Ingi Jóhannsson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, og Aldís Hafsteinsdóttir, formaður stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, samstarfsyfirlýsingu þar sem boðað var til víðtæks samstarfs ríkis, sveitarfélaga og fag- og hagsmunaaðila um allt land, um „aðgerðir sem miða að því að takast á við þær áskoranir sem stofnanir ríkisins, félagsþjónusta og aðrir aðilar sem sinna þjónustu við viðkvæma hópa í landinu standa frammi fyrir ... svo tryggja megi öryggi og nauðsynlega þjónustu fyrir þá sem mest þurfa á henni að halda, svo sem fatlað fólki, aldraða og börn og fjölskyldur“.⁴¹¹ Lykilþáttur í þessu viðbragði var stofnun sérstaks viðbragðsteymis til að draga úr líkum á þjónusturofi við viðkvæma hópa. Hlutverk teymisins var að safna og miðla upplýsingum og bregðast við áhrifum Covid-19 eftir atvikum.⁴¹² Þetta teymi var starfrækt frá 17. mars 2020 til loka maí 2020, en þá var stofnsett nýtt teymi um uppbyggingu félags- og atvinnu-mála á landsvísi sem tók við hlutverki þess. Ástæðan fyrir breytingunni var sögð vera sú að faraldurinn væri í rénun og því talið rétt að leggja áherslu á uppbyggingu fremur en viðbragð.⁴¹³

Lögð var mikil áhersla á að greina hvar líklegt væri að myndi kreppa að og hefja aðgerðir áður en vandi skapaðist (Gissur Pétursson, viðtal 4. ágúst 2022). Félags- og barnamálaráðherra, Ásmundur Einar Daðason, lýsti í viðtali við nefndina hvernig félagsmálaráðuneytið hefði notið

⁴¹¹ Stjornarradid.is: „Viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa samþykkir aðgerðir“, 26. mars 2020.

⁴¹² Minnisblað félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til ríkisstjórnar (Um viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa vegna COVID-19), 27. mars 2020.

⁴¹³ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnu-mála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla nr. 1 til ráðgefandi aðila, 5. júní 2020.

góðs af öflugu samtali við notendur, stofnanir og samtök þriðja geirans og hvernig ábendingar frá þessum aðilum um hvar þyrfti að grípa til aðgerða hefðu verið efniviður sem aðgerðir byggðu á:

”

„Það er styrkur okkar sem samfélags hvað boðleiðir eru stuttar og hvað við getum hreyft okkur hratt. Ég lagði frá byrjun áherslu á að nú þyrftum við að hugsa þetta allt öðruvísi en við erum vön, þyrftum að hreyfa okkur hraðar en stjórnkerfið gerir í hefðbundnu ástandi. Við stofnuðum því viðbragðsteymið- og funduðum með öllum sem við átti. Við vissum að það yrði áskorun að halda úti þjónustu við viðkvæma hópa- svo við héldum daglega fundi, lögðum áherslu á að vera í sem bestu beinu sambandi við sveitarfélög og þriðja geirann, öll sem vinna með viðkvæmum hópum, því samtalið við grasrótina var afar mikilvægt. Ég fundaði reglulega með ýmsum hópum, t.d. öllum félagsmálastjórum í landinu. Teymið vann svo vikulegar skýrslur og þær hjálpuðu okkur við að taka púlsinn og margt í þeim varð undirstaða aðgerða sem ráðist var í“

(Ásmundur Einar Daðason, viðtal 1. júlí 2022).

Fjármálaráðherra ræðir einnig um mikilvægi mótvægisáðgerðanna:

”

„Við lögðum skýrar línur í efnahagsmálum og að ríkið myndi greiða kostnað af Covid. Við gerðum enga tilraun til að skera niður opinbera þjónustu þrátt fyrir hallarekstur- og meira að segja í samgöngum jukum við útgjöld til að vega á móti samdrætti í landsframléiðslu. Heilt yfir er reynslan mjög góð, það er betra að gera meira en minna, því skaðinn af því að gera of lítið getur verið meiri en kostnaðurinn við að gera of mikið“

(Bjarni Benediktsson, viðtal 10. ágúst 2022).

Velferðarvaktin, sem stofnsett var í kjölfar efnahagskreppunnar 2008, er hugveita sem í eiga sæti fulltrúar stjórnvalda, sveitarfélaga, stofnana og þriðja geirans. Hún vaktaði einnig stöðuna og átti samstarf við viðbragðsteymi eftir atvikum.⁴¹⁴ Aðspurðir sögðu bæði ráðuneytisstjóri félagsmálaráðuneytis og ráðherra sveitarstjórnarmála að viðbragðsteymið hefði að vissu leyti verið viðbragð sem rekja má til þess hversu lítið er fjallað um velferðarþjónustu sveitarfélaga og þjónustu við viðkvæma hópa í almannavarnarviðbragðinu og að stofnsetning teymisins hefði eflaust dregið mjög úr því að þessi vöntun hefði mikil áhrif á þjónustustigið (Gissur Pétursson, viðtal 4. ágúst 2022; Sigurður Ingi Jóhannsson, viðtal 4. ágúst 2022). Í viðtali við Víði Reynisson kom einnig fram að hlutverk félagsþjónustu og skóla hefði ekki verið nægjanlega vel ávarpað í fyrirliggjandi í viðbragðsáætlunum og að að þessu leyti hefðu sveitarfélög getað verið betu undirbúin og að mikilvægt væri að huga betur að því að til séu áætlanir sem nái til þjónustu við alla viðkvæma hópa. Víðir benti enn fremur á að til að samhæfingarstöð gæti betur sinnt þessum málum hefði félagsmálaráðuneytið lánað starfsmann sem var sérfræðingur á sviði félagsþjónustu til að vinna með samhæfingarstöð að sérhæfðri áætlanagerð fyrir viðkvæma hópa og að það viðbragð hefði skipt miklu máli (Víðir Reynisson, viðtal 29. júní 2022). Í viðtali við Ingibjörgu Lilju Ómarsdóttur, sérfræðing hjá Almannavörnum, kom fram að það hefði verið brugðist við öllu sem upp kom í þessum málaflökkum en að það hefði verið mun farsælla ef þau viðbrögð hefðu verið skipulögð fyrir atburðinn og verið hluti af fyrirliggjandi viðbragðsáætlunum (Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir, viðtal 29. júní 2022).

⁴¹⁴ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla nr. 9 til ráðgefandi aðila, 22. desember 2020.

Eins og fram kemur í kafla 22.2. lagði félagsmálaráðherra fyrir ríkisstjórn, einn eða í samstarfi við aðra ráðherra, ýmis minnisblöð og gögn tengd Covid-19, þar á meðal um störf framangreindra teyma, en þau unnu einnig reglulegar stöðuskýrslur. Af stöðuskýrslum teymanna er ljóst að lögð var áhersla á að fylgjast með árangri af aðgerðum eins og kostur var. Þar á meðal virðast styrkir ávallt vera skilyrtir við að styrkþegar skili skýrslum um árangur. Þá voru reglulega sendar út kannanir til þjónustuveitenda, sveitarfélaga og félagasamtaka. Ráðuneytisstjóri félagsmálaráðuneytis staðfesti þetta og ræddi mikilvægi þess að fylgst væri vel með fé sem varið er til aðgerða sem ætlað er að ná ákveðnu markmiði (Gissur Pétursson, viðtal 4. ágúst 2022). Það er hins vegar ljóst að það er misauðvelt að mæla árangur aðgerðanna, eins og bent var á hér að framan, og oft líður nokkur tími þar til afleiðingar samfélagslegra áfalla og árangur aðgerða koma að fullu í ljós. Þá var einnig bent á í inngangi að í þessari greiningu er ekki rætt við notendur þjónustu eða hagsmunasamtök notenda og því er mjög mikilvægt að framkvæma sérstakar rannsóknir á því hvernig fólkinu sem naut þjónustunnar finnst hafa til tekist. Sjónarhorn þjónustuveitenda getur verið gjörólíkt upplifun notenda.

40.3. Viðbragðsteymi um þjónustu viðkvæmra hópa og aðgerðir á starfstíma þess mars til apríl 2020

Í viðbragðsteyminu sem stofnað var 17. mars 2020 áttu sæti fulltrúar félags- og barnamálaráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Sambands Íslenskra sveitarfélaga, almannavarna, félagsmála- og fræðslustjóra sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar, Gæða- og eftirlitsstofnunar og barnaverndar.⁴¹⁵ Teymið fundaði í fyrsta sinn 18. mars 2020. Teymið lagði frá upphafi áherslu á markvisst samráð við þjónustuveitendur og útbjó samræmt spurningasniðmát sem sent var til allra samstarfsaðila þar sem leitað var upplýsinga um möguleg þjónusturof og aðrar áskoranir.⁴¹⁶

Ráðherrar félags- og barnamála og samgöngu- og sveitarstjórnamála lögðu fram sameiginlegt minnisblað í ríkisstjórn þann 27. mars 2020 og þar kom strax í ljós hversu umfangsmikið verkefni það var að standa vörð um jafn fjölbreytta þjónustu og hér um ræddi. Í minnisblaðinu kom fram að fjárhagslegt svigrúm hefði verið skapað til að tryggja nauðsynlegar aðgerðir. Þá var gerð grein fyrir stöðu þjónustu við viðkvæma hópa, fatlað fólk, aldraða, innflytjendur og börn. Verið væri að þetta þjónustu við fatlað fólk, en einnig væri lögð sérstök áhersla á réttindagæslu. Verið væri að leita leiða til að rjúfa félagslega einangrun aldraðs fólks, en áhyggjur höfðu vaknað af félagslegri einangrun þess hóps, m.a. í kjölfar heimsóknarbanns á hjúkrunarheimili. Áhersla var einnig lögð á upplýsingamiðlun til innflytjenda á sem flestum tungumálum. Varðandi börn þá snúast áhyggjur annars vegar um hindranir á þátttöku þeirra í íþrótt- og tómstundastarfi og hins vegar um ofbeldi á heimilum, þar með talið gagnvart börnum. Þá var greint frá því að bakvarðarsveit vegna velferðarþjónustu hefði verið stofnsett 17. mars.⁴¹⁷

⁴¹⁵ Minnisblað félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til ríkisstjórnar (Viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa vegna COVID-19), 27. mars 2020.

⁴¹⁶ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla nr. 9 til ráðgefandi aðila, 22. desember 2020.

⁴¹⁷ Minnisblað félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til ríkisstjórnar (um viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa vegna COVID-19), 27. mars 2020.

Viðbragðsteymið hittist vikulega og gaf stöðuskýrslur, alls sex talsins. Í annarri stöðuskýrslu þess, í apríl 2020, kemur fram að frá 17. mars hafi borist yfir þúsund skráningar í bakvarðarsveit velferðarþjónustu sem hafi þegar nýst vel, en sex sveitarfélög og ein stofnun hafi þegar óskað eftir starfsfólki úr sveitinni. Fram kemur að félagsmálaráðuneytið hafi ráðið félagsráðgjafa sem hafði skræð sig á listann til að hringja í þau sem höfðu boðið sig fram og kortleggja nánar í hverju framlag þeirra gæti falist. Þá hafi skráningarformið verið þýtt á bæði ensku og pólsku.⁴¹⁸

Í minnisblaði félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra frá 3. apríl 2020 kemur fram að staða á landsvísu varðandi viðkvæma hópa sé nokkuð góð og ekki sé mikið um nýjar áskoranir en þó sýni svör við spurningum sem sendar voru til sveitarfélaga áhyggjur af börnum sem búa við erfiðar félagslegar aðstæður auk þess sem vart hafi orðið fækkunar á tilkynningum til barnaverndar. Þá kemur einnig fram að félagsmálaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga hafi, í samráði við embætti landlæknis, látið vinna sértækar leiðbeiningar fyrir umsýsluðaðila og starfsfólk í NPA-þjónustu (notendastýrðri þjónustu).⁴¹⁹ Í annarri stöðuskýrslu viðbragðsteymisins segir um niðurstöður könnunar meðal sveitarfélaga vegna stöðu barna:



„Lutu áhyggjur þeirra [sveitarfélaganna] fyrst og fremst að því að skólaþjónusta væri skert og því erfiðara um vik að fylgjast með líðan barnanna. Enn fremur lýstu nokkur sveitarfélög áhyggjum sínum af því að starfsemi barnaverndar væri með breyttu sniði og færri vitjunum sinnt en ella. Tilkynningum til barnaverndar virðist auk þess hafa fækkað að undanförunu sem e.t.v. skýrist af minna eftirliti af hálfu leik- og grunnskóla. Áhyggjur voru einnig af fötluðum börnum og fjölskyldum þeirra sem margar hafa afþakkað þjónustu af ótta við smit. Þessar fjölskyldur eru undir miklu álagi og án þjónustu.“⁴²⁰

Í stöðuskýrslu frá 1. apríl 2020 kemur fram að þegar hafi verið ákveðið að grípa til aðgerða til að bregðast við áhyggjum af börnum og fjölskyldum þeirra og að félagsmálaráðuneytið hafi að tillögu viðbragðsteymisins hafið samstarf við Hjálparsíma Rauða krossins, 1717, og netspjallið 1717.is. Veittur yrði stuðningur svo hægt yrði að efla þjónustu og tengja Hjálparsíma við aðila sem veita sérhæfða ráðgjöf. Þá var undirbúinn fræðslupakki sem var hugsaður fyrir umönnunar- aðila og unnið var í samvinnu við sveitarfélög að aðgerðum sem grípa mætti til ef skóla- og frístundaþjónusta fyrir fötluð börn og fjölskyldur þeirra skertist. Þá var einnig fyrirhugað kynningarátak um tilkynningaskyldu vegna ofbeldis- og barnaverndarmála.⁴²¹

Í stöðuskýrslunni frá 1. apríl voru viðraðar áhyggjur vegna þjónustu sem hafði fallið niður og bent á að það væri áskorun fyrir þjónustuveitendur að halda sambandi við skjólstæðinga, þrátt fyrir rafrænar lausnir. Það var nefnt að mörg hefðbundin úrræði fyrir fólk með fatlanir, þ.m.t. geðfatlanir, lægju niðri og ákall var um að stjórnvöld brygðust við þeirri stöðu. Þá höfðu borist ábendingar um að „margt fatlað fólk upplifi kvíða og óöryggi og hafi áhyggjur af mögulegri

⁴¹⁸ Félagsmálaráðuneytið, viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa vegna Covid-19: *Stöðuskýrsla nr. 2*, 1. apríl 2020.

⁴¹⁹ Minnisblaði félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra (um viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa vegna COVID-19), 3. apríl 2020.

⁴²⁰ Félagsmálaráðuneytið, viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa vegna Covid-19: *Stöðuskýrsla nr. 2*, 1. apríl 2020, bls. 4.

⁴²¹ Félagsmálaráðuneytið, viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa vegna Covid-19: *Stöðuskýrsla nr. 2*, 1. apríl 2020; sjá einnig nánar kafla 42, um heimilisofbeldi, og kafla 43, um barnavernd.

takmörkun á þjónustu sem þau eru sum hver háð í daglegu lífi“. Einnig var bent á að afleiðingar af lokun úrræða kæmu oft ekki í ljós fyrr en síðar og að þá þyrfti að vera fyrir hendi viðeigandi stuðningur.⁴²²

Þá bárust ábendingar um að í kjölfar Covid-19 hefðu orðið breytingar á högum heimilislausra með fjölþættan vanda sem yllu auknu álagi, að fólk hefði misst húsnæði vegna faraldursins og að flest úrræði væru fullnýtt.⁴²³ Í þriðju stöðuskýrslu teymisins, viku síðar, var greint frá því að félagsmálaráðuneyti hefði samið við Reykjavíkurborg um að starfrækja tímabundið neyðarhúsnæði fyrir tiltekna hópa sem ekki hefðu í nein hús að venda og aukinn stuðning og þjónustu við heimilislaus einstaklinga með flóknar og miklar stuðningsþarfir. Félagsmálaráðuneyti samdi einnig við Akureyrarbæ um að veita sambærilega þjónustu ef þörf kræfi og þá kom fram að heilbrigðisráðuneyti ynni í samvinnu við Landspítala að stofnun farsóttarhúss fyrir smitaða einstaklinga í virkri vímuefnaneyslu.⁴²⁴

Í stöðuskýrslu viðbragðsteymis frá 7. apríl var upplýst að samstarfi milli félagsmálaráðuneytisins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins hefði verið komið á til að tryggja samfellu, samvinnu og upplýsingaflæði. Bæði ráðuneytin skipuðu fulltrúa sem sátu fundi teyma/hópa hvers annars: viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa og samráðshóp um skólahald vegna heimsfaraldurs kórónaveiru og ráðgjafarhóp um þjóðaráttak í þágu forvarnarstarfs fyrir börn og ungmenni.⁴²⁵ Þetta er enn eitt dæmið um hversu mikil áhersla var á samhæfingu viðbragða meðal viðbragðsaðila.

Þann 17. apríl 2020 kynntu ráðherrar félags- og barnamála og samgöngu- og sveitarstjórnarmála minnisblað í ríkisstjórn þar sem talsvert var fjallað um barnavernd og ofbeldi á heimilum⁴²⁶ en einnig um að þakka mætti góða stöðu þeirri miklu vinnu sem stjórnendur og starfsfólk sveitarfélaga innti af hendi:



„Mikið álag hefur verið á framlínufólki í félagsþjónustu og nærþjónustu við fatlað fólk og aldraða, t.d. vegna hópsýkinga sem upp hafa komið. Starfsfólk hefur sinnt þessu verkefni vel og við fordæmalausar aðstæður með það að markmiði að varna smiti og útbreiðslu Covid-19 og standa vörð um þjónustunotendur. Það sjónarmið virðist ráða athöfnum starfsmanna jafnt í vinnu sem og í frítíma.“⁴²⁷

Þetta atriði kom margoft fram í viðtölum við stjórnendur í heilbrigðis- og velferðarþjónustu sem lýstu því hvernig starfsfólk hafði í þágu skjólstaðinga sinna verið í sjálfskipaðri sóttkví til að geta áfram sinnt starfi sínu og þjónustu við þá. Taka ber fram að þessar lýsingar áttu jafnt við faglærð sem ófaglærð (María Fjóra Harðardóttir, viðtal 7. júní 2022; Regína Ásvaldsdóttir, viðtal

⁴²² Félagsmálaráðuneytið, viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa vegna Covid-19: *Stöðuskýrsla nr. 2*, 1. apríl 2020, bls. 3.

⁴²³ Sama heimild.

⁴²⁴ Félagsmálaráðuneytið, viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa vegna Covid-19: *Stöðuskýrsla nr. 3*, 7. apríl 2020; sjá einnig minnisblað félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til ríkisstjórnar, (um viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa), 17. apríl 2020.

⁴²⁵ Félagsmálaráðuneytið, viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa vegna Covid-19: *Stöðuskýrsla nr. 3*, 7. apríl 2020.

⁴²⁶ Sjá nánar kafla 43.

⁴²⁷ Minnisblað félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til ríkisstjórnar (um viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa), 17. apríl 2020, bls. 3.

7. júní 2022). Þá kom einnig fram í viðtölum að stundum sveið starfsfólki, t.d. innan lögreglu, velferðarþjónustu og skólakerfis, sem lagði mikið á sig til að viðhalda þjónustu, þegar eingöngu var rætt um heilbrigðisstarfsfólk og fórnir þess í fjölmiðlum (Ásta Valdimarsdóttir, viðtal 7. júní 2022; Halla Björnsdóttir og Ásgeir Þór Ásgeirsson, viðtal 8. júní 2022; Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022; Lilja Dögg Alfreðsdóttir, viðtal 10. ágúst, 2022; Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022; Sigríður Björk Guðjónsdóttir, viðtal 29. júní 2022, Willum Þór Þórsson, viðtal 28. júní 2022). Í stöðuskýrslu fjögur frá viðbragðsteymi er einmitt minnst á þetta atriði og bent á að „þörf sé á að þakka sérstaklega því framlínustarfsfólki sem sinnt hefur mikilvægum og óeigingjörnum störfum í velferðarþjónustu undanfarnar vikur og ekki sé nægjanlega oft minnst á þann hóp á fréttafundum um COVID-19 né heldur hjá stjórnmalá mönnum sem eru að þakka öðrum starfs- hópum sem einnig eiga hrós skilið fyrir sína vinnu og þátttöku í baráttunni“.⁴²⁸

Í minnisblaðinu þann 17. apríl er einnig rætt um skýrslur sem borist hafa frá þriðja geiranum en mörg félagasamtök þróðu nýjar lausnir til að geta haldið úti þjónustu. Nefnt er samkomulag félags- og barnamálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra sem gerðu samkomulag við *Móðurmál, samtök um tvítýngi* til að veita börnum af erlendum uppruna aðstoð við heimanám og móðurmálskennslu í gegnum fjarfundabúnað. Stefnt var að því að þetta tilboð færi til um 500 barna.⁴²⁹

Í tengslum við fyrsta aðgerðapakka stjórnvalda, sem var unninn í marsmánuði 2020 og snerist að mestu um átak í fjárfestingum, var ákveðið að greiða sérstakan barnabótaauka við álagningu opinberra gjalda 2020 sem var aðgerð til að bæta hag barnafjölskyldna. Ákveðið var að þau sem fengu þegar greiddar barnabætur fengju 42 þúsund kr. til viðbótar með hverju barni og að þau sem fengu ekki barnabætur vegna tekjuskurðingar fengju 30 þúsund kr. með hverju barni. Þannig fengu allir foreldrar hærri greiðslur en þeir sem höfðu lægri tekjur fengu hærri viðbót.⁴³⁰

Eins og áður kom fram samdi félagsmálaráðuneyti við Rauða krossinn um að efla þjónustu Hjalpar- símans og í fimmtu stöðuskýrslu viðbragðsteymis kemur fram að þessi þjónusta hafi mikið verið notuð. Aukning samtala var gríðarleg í marsmánuði og það sem af árið 2020 voru samtöl orðin 9.600 í stað 4 þúsund á sama tíma 2019. Frá miðjum mars hafði efni flestra samtala tengst faraldrinum en í skýrslunni kemur fram að samtölin hafi síðan orðið þyngri og alvarlegri en áður.⁴³¹

Viðbragðsteymið birti sjöttu og síðustu stöðuskýrslu sína þann 29. apríl.⁴³² Í henni kemur fram að spurningalisti hafi verið sendur til sveitarfélaga, að 23 hafi svarað og niðurstöður sýnt að ekki hefði komið til þjónusturofs í þjónustu við viðkvæma hópa vikuna áður en svarað var. Þá kom í ljós að sveitarfélög voru að undirbúa sértækar aðgerðir til að geta stutt við fatlað fólk og börn, börn í viðkvæmri stöðu og aldraða, m.a. með fjárhagslegum stuðningi félagsmálaráðuneytis. Sveitarfélög á Suðurlandi og höfuðborgarsvæðinu sögðust merkja aukningu í umsóknum og

⁴²⁸ Félagsmálaráðuneytið, viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa vegna Covid-19: *Stöðuskýrsla nr. 4*, 15. apríl 2020.

⁴²⁹ Minnisblað félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til ríkisstjórnar (um viðbragðsteymi um þjónustu við viðkvæma hópa), 17. apríl 2020.

⁴³⁰ [Þingskjal nr. 1190, 695. og 699. mál, 150. löggjafarþing 2019–2020.](#)

⁴³¹ Félagsmálaráðuneytið, viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa vegna Covid-19: *Stöðuskýrsla nr. 5*, 22. apríl 2020.

⁴³² Félagsmálaráðuneytið, viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa vegna Covid-19: *Stöðuskýrsla nr. 6*, 29. apríl 2020.

fyrirspurnum um fjárhagsaðstoð en það var í samhljómi við frásögn félagsmálabjónustufulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga á fundi velferðarvaktarinnar þann 6. maí 2020 sem sagði umsóknum fjölga og mál vera að þyngjast.⁴³³

Í lokaskýrslu viðbragðsteymisins, þann 29. apríl 2020, kom fram að unnið væri að kortlagningu þeirra hópa sem hvorki ættu rétt á atvinnuleysisbótum né fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Félagasamtök fengu einnig spurningalista um stöðuna, 14 svöruðu og í svörum þeirra kom fram að þau sögðust finna áhyggjur af aukinni vanlíðan og vonleysi meðal skjólstæðinga sinna.⁴³⁴ Í skýrslum viðbragðsteymis kom einnig fram að það væri mikil eftirspurn eftir aðstoð og ráðgjöf og dæmi voru nefnd um að það væri ljóst að fjárhagsstyrkir sem veittir voru í marsmánuði til félagasamtaka skiluðu sér í öflugri þjónustu en ella hefði verið.⁴³⁵

Í aðgerðapakka tvö, sem Alþingi samþykkti fjáráukalög fyrir 11. maí 2020, voru m.a. aðgerðir er lutu að geðrækt, aðgerðum gegn ofbeldi, þjónustu við viðkvæma hópa, tómsundaúrræðum fyrir börn á lágtekjuheimilum, auk náms- og starfsúrræða.⁴³⁶ Í aðgerðapakka tvö var mikil áhersla lögð á aðgerðir sem snúa að vinnumarkaði og aðgerðum fyrir námsfólk og fólk í atvinnuleit enda um 5 milljarðar veittir til verkefnisins. Þá var 895 m.kr. varið til félagslegra úrræða, þar á meðal aðgerða „til að vinna gegn félagslegri einangrun aldraðra og öryrkja, fjölskyldum fatlaðra barna verður veittur félagslegur stuðningur, landshlutateymi fyrir fötluð börn og fjölskyldur þeirra styrkt og sérstök verkefni sett af stað til að styrkja stöðu barna af erlendum uppruna. Þá er lagt til að heimila sérstakar tímabundnar greiðslur til þeirra sem sinna umönnun langveikra barna sem búa við skerta þjónustu vegna áhrifa COVID-19 og er gert ráð fyrir 200 millj. kr. vegna þessa“.⁴³⁷ Þá var ákveðið að verja 600 m.kr. til að sveitarfélög gætu styrkt börn á tekjulágum heimilum til þátttöku í tómsunda- og íþróttastarfi sumarið 2020. Þá var sérstök fjárveiting til Suðurnesja vegna sérstakrar stöðu þar. Þá var ákveðið að greiða öllum örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum sem áttu rétt á orlofsuppbót 20 þúsund kr. eingreiðslu vegna áhrifa Covid-19. Þá var, eins og áður sagði, lögð áhersla á aðgerðir gegn heimilisofbeldi og ofbeldi gegn börnum, barnavernd og félagsþjónusta í dreifðustu byggðum voru styrktar og aðgerðir til að efla samstarf lögreglu, félagsþjónustu og barnaverndar voru einnig styrktar. Síðast en ekki síst var ákveðið að gera átak í geðheilbrigðismálum undir yfirskriftinni „Heilsuefling í heimabyggð“ með því að ráða fleiri sálfræðinga, geðlækna og félagsráðgjafa til starfa í heilsugæslu.⁴³⁸

Þann 19. júní 2020 hélt velferðarvaktin fund sinn á Suðurnesjum en þar varð atvinnuleysi langmest á landsvísi. Þar er bókað í fundargerð hvaða verkefnum unnið var að af hálfu sveitarfélaga í samstarfi við fleiri aðila. Listinn úr fundargerðinni gefur góða innsýn í fjölbreytt viðbrögð sveitarfélaganna:

⁴³³ Velferðarvaktin: „Fundur velferðarvaktarinnar 6. maí“, 6. maí 2020.

⁴³⁴ Félagsmálaráðuneytið, viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa vegna Covid-19: Stöðuskýrsla nr. 6, 29. apríl 2020.

⁴³⁵ Félagsmálaráðuneytið, viðbragðsteymi til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa vegna Covid-19: Stöðuskýrsla nr. 5 Stutt samantekt um stöðu mála vegna Covid-19, 22. apríl 2020.

⁴³⁶ Velferðarvaktin: „Fundur velferðarvaktarinnar 22. apríl 2020.“

⁴³⁷ Þingskjal nr. 1333, 724. mál, 150. löggjafarþing 2019–2020.

⁴³⁸ Sama heimild.

- Suðurnesjahópur, samráðshópur forvarnaaðgerða í kjölfar Covid-19 (lögreglan, Reykjanesbær, Heilbrigðisstofnun Suðurnesja og Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum).
- Ævintýrasmiðjurnar fyrir fötluð börn og ungmenni.
- Skapandi sumarnámskeið fyrir börn á Ásbrú.
- Dregið úr sumarlokunum, s.s. í athvarfi og iðju í Björginni og Hæfingarstöðinni og félagsstarfi aldraðra.
- Hópur um atvinnumál fólks af erlendum uppruna.
- Hópur um nýsköpun.
- Ýmis verkefni á vegum Vinnumálastofnunar, s.s. starfstengd námskeið/fræðsla/nám, starfsþjálfunarsamningar, mentor-verkefni, markþjálfun og Nám er vinnandi vegur 2.
- Sumarátakið Vinnum saman, sem er samstarf vinnuskóla Reykjanesbæjar, fræðsluviðs og lögreglustjórans á Suðurnesjum.
- Eftirfylgni á vegum skólanna þar sem m.a. námsráðgjafar hafa haldið sérstaklega utan um nemendur í brotthvarfshættu til að halda sem flestum í virkni.
- Þá hafa ýmis verkefni, sem fóru af stað fyrir Covid-19, reynst vel, s.s. verkefni á sviði barnaverndar eins og Ábyrg saman í Reykjanesbæ, í samstarfi við lögreglustjóran á Suðurnesjum og tilraunaverkefnið Fjölskylduheimili í Reykjanesbæ.⁴³⁹

Listinn sýnir glögglega fjölbreytni þeirra úrræða sem sveitarfélög gripu til og staðfestir mikilvægi þess að rannsaka hvert sveitarfélag svo hægt sé að bera saman árangur ólíkra úrræða.

Meðfylgjandi eru yfirlit yfir aðgerðir vorið 2020 sem samtals var varið 385 m.kr. til:

- a. Tímabundinn samningur við Rauða krossinn til að efla Hjálparsímann, 1717.
- b. Fjárstyrkir vegna COVID-19 til 28 félagasamtaka.
- c. Tímabundið neyðarhúsnæði fyrir heimilislausa og fólk sem ekki á í nein hús að venda.
- d. Vitundarvakning á sviði barnaverndar og heimilisofbeldis.
- e. Aðgerðarteymi um stýringu og samræmingu aðgerða gegn ofbeldi á tímum COVID-19.

⁴³⁹ Velferðarvaktin: „Fundur velferðarvaktarinnar 19. júní 2020.“

- f. Fjárstuðningur við Íslendinga erlendis vegna félagslegra aðstæðna.
- g. Samkomulag við Móðurmál, samtök um tvítyngi vegna fjarkennslu til innflytjenda.
- h. Upplýsingar og fræðsluefni vegna COVID-19 til fólks af erlendum uppruna.⁴⁴⁰

40.4. Sumar 2020: Teymi um atvinnu- og félagsmál

Í minnisblaði til ríkisstjórnarinnar 19. maí 2020 rekja félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að nýtt teymi um félags- og atvinnumál hafi tekið til starfa enda hafi viðbragðsteymi vegna þjónusturofs við viðkvæma hópa verið lagt niður en mikilvægt sé að tryggja áframhaldandi nauðsynlegan og samræmdan stuðning vegna þjónustu við viðkvæma hópa.⁴⁴¹ Teymið fjallar um „vinnumarkaðsmál, nýgengi og ástæður örorkumats, fjárhagsstöðu heimilanna, velferðarþjónustu sveitarfélaga, framboð leiguhúsnæðis og þróun húsnæðisbóta, ásamt því að hafa eftirfylgd með verkefnum er varða félags- og atvinnumál sem ríkisstjórn Íslands hefur ráðist í vegna Covid-19“.⁴⁴² Ráðuneytisstjóri félagsmála-ráðuneytis veitti teyminu forstöðu, en í því sátu einnig fulltrúar frá skrifstofum vinnumarkaðar og starfsendurhæfingar, barna- og fjölskyldumála, húsnæðis- og lífeyrismála, fjármála, frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Vinnumálastofnun, umboðsmanni skuldara, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, félagsmálastjóra á Íslandi og Reykjavíkurborg. Þá var einnig getið ráðgefandi aðila bæði frá vinnumarkaði og velferðarkerfi. Í lok minnisblaðsins var hnykk á því að áfram yrði starfræktur viðbragðssjóður ríkis og sveitarfélaga til að draga úr þjónusturofi við viðkvæma hópa og að ákvarðanir um úthlutanir úr honum yrðu áfram teknar af forystuaðilum, m.a. samkvæmt tillögum uppbyggingarteymis.⁴⁴³

Félagsmálaráðherra kynnti einnig í ríkisstjórn þann 26. maí tillögur að úrræðum til að tryggja húsnæðisöryggi og hvernig ætti að bregðast við fjárhagserfiðleikum heimila. Markmið þeirra var að tryggja, eins og unnt væri, húsnæðisöryggi þeirra sem yrðu fyrir tekjumissi vegna faraldursins, m.a. með því að veita aukna ráðgjöf og stuðning frá umboðsmanni skuldara. Þá var einnig lagt til að auka framboð á húsnæði, til að stuðla í senn að fjölgun starfa í byggingariðnaði og meiri stöðugleika.⁴⁴⁴ Einnig komu til aðgerðir varðandi greiðslufrestun, en fjármálastofnanir og lífeyrissjóðir veittu sex mánaða frest og leyft var að nota allt að 12 m.kr. af séreignarsparnaði og í skýrslu frá 5. júní er þess getið að 8 þúsund umsóknir hefðu þá

⁴⁴⁰ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 9 til ráðgefandi aðila*, 22. desember 2020.

⁴⁴¹ Minnisblað frá félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til ríkisstjórnar (Teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar Covid-19), 19. maí 2020.

⁴⁴² Stjornarráðid.is: „[Teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar Covid-19 sett á laggirnar](#)“, 2. júní 2020.

⁴⁴³ Minnisblað félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til ríkisstjórnar (Teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar Covid-19), 19. maí 2020.

⁴⁴⁴ Minnisblað félags- og barnamálaráðherra (Tillögur að úrræðum til að tryggja húsnæðisöryggi og bregðast við fjárhagserfiðleikum heimila í kjölfar COVID-19), 26. maí 2020.

þegar borist.⁴⁴⁵ Ítrekað kemur fram í skýrslum uppbyggingarteymisins að leiguverð hafi farið lækkandi eftir að faraldurinn hófst og að framboð á leiguhúsnæði hafi aukist þar sem íbúðir sem áður voru leigðar ferðamönnum voru í vaxandi mæli leigðar út til almennra leigjenda Þá kom einnig fram að Ísland gengi í gegnum sögulega vaxtalækkun sem gæti verið hjálplegt, en fylgst var náið með stöðunni hjá umboðsmanni skuldara til að fá sem gleggstar upplýsingar um stöðu heimilanna.⁴⁴⁶

Fram kemur í stöðuskýrslum hins nýja teymis í júní og júlí að 55 m.kr. hafi verið úthlutað til að bregðast við aukinni eftirspurn eftir þjónustu 28 félagasamtaka við viðkvæma hópa. Einnig var nefnt að áðurnefndum styrkjum til að auka jöfnuð í íþrótta- og tómsundastarfi, með því að styrkja börn sem búa á heimilum sem hafa tekjur undir 740 þúsund kr. á mánuði, yrði ekki úthlutað af sveitarfélögum fyrr en um haustið 2020.⁴⁴⁷

Sveitarfélögum var gefinn kostur á að sækja um styrki til að bjóða sumarstarf fyrir 12-16 ára sem væru síst líkleg til að sækja um hefðbundið sumarstarf og alls sóttu 30 sveitarfélög um slíka styrki. Þá var sveitarfélögum boðið að sækja um styrki til að auka við félagsstarf fullorðinna og 32 sveitarfélög sóttu um þá. Fram kom einnig að 93% aldraðra hérlendis byggju í þessum 32 sveitarfélögum. Þá kom fram að þjónusta við langveik og fötluð börn hefði verið aukin, auk dagþjónustu fyrir fullorðið fatlað fólk. Síðast en ekki síst var stuðningur við innflytjendur með börn aukinn og skoðað hvernig mætti styrkja stöðu innflytjenda með aukinni ráðgjöf.⁴⁴⁸

Í þriðju stöðuskýrslu teymisins kom fram að unnið væri að kortlagningu á hópum sem byggju við sárafátækt í samvinnu við félagsþjónustu og hjálparsamtök. Þá yrði veitt 25 m.kr. framlag til að styrkja þau félagasamtök sem styðja viðkvæma hópa með matarúthlutunum, auk þess sem framkvæma ætti rannsókn á fyrirkomulagi matarúthlutana. Þá voru einnig veittir styrkir vegna þjónustu við langveik og fötluð börn í sumardvöl og þjónustu yfir sumarið og styrkir vegna dagþjónustu fyrir fatlað fólk yfir sumarið með það að markmiði að ekki yrði rof á þjónustu. Einnig var ákveðið að efla stuðning við fötluð börn og foreldra innflytjenda hjá Ráðgjafar- og greiningarstöðinni og áætlað að ráða verkefnisstjóra til að halda utan um þá framkvæmd. Síðast en ekki síst var ákveðið að stofna landshlutateymi fyrir fötluð börn og fjölskyldur þeirra á Suðurnesjum. Mikil áhersla var lögð á að tryggja þyrfti félagslega þátttöku og virkni fatlaðs fólks og fólks með skerta starfsgetu.⁴⁴⁹

Áhyggjur voru af afdrifum fanga í kjölfar afplánunar og ákveðið að styrkja sérstök úrræði fyrir þá sem væru að ljúka afplánun með því að styrkja félagasamtök til að stofna sérstakt batahús. Þá var lögð áhersla á að félagasamtök sem styðja við viðkvæma hópa í samfélaginu með

⁴⁴⁵ Félagismálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: [Stöðuskýrsla nr. 1 til ráðgefandi aðila](#), 5. júní 2020.

⁴⁴⁶ Félagismálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 2 til ráðgefandi aðila*, 22. júní 2020; Félagismálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 3 til ráðgefandi aðila*, 3. júlí 2020; Félagismálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 4 til ráðgefandi aðila*, 27. ágúst 2020.

⁴⁴⁷ Félagismálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: [Stöðuskýrsla nr. 1 til ráðgefandi aðila](#), 5. júní 2020.

⁴⁴⁸ Félagismálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: [Stöðuskýrsla nr. 1 til ráðgefandi aðila](#), 5. júní 2020; Félagismálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 4 til ráðgefandi aðila*, 27. ágúst 2020.

⁴⁴⁹ Félagismálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 3 til ráðgefandi aðila*, 3. júlí 2020.

matarúthlutunum og ráðgjöf fengju styrk til að geta „stutt enn betur við sína skjólstæðinga á yfirstandandi ári“.⁴⁵⁰ Jafnframt var lögð áhersla á að rannsaka starf félagasamtaka sem héldu úti matarúthlutun til að fá skýra mynd af stöðunni og hvernig mætti bæta þjónustuna.⁴⁵¹

Þá komu fram áhyggjur af aukningu umsókna um fjárhagsaðstoð í Reykjavík og í stöðuskýrslu í júlí er rætt um að mögulega megi skýra þetta með löngum afgreiðslutíma hjá Vinnumálastofnun en þar hafði skapast mikið álag vegna gríðarlegrar fjölgunar þjónustuþega.⁴⁵² Í fjórðu stöðuskýrslu í lok ágúst kom fram að samkvæmt könnun sem teymið hafði framkvæmt meðal sveitarfélaganna hefði umsækjendum einnig fjölgað í fleiri sveitarfélögum.⁴⁵³

Meðfylgjandi er yfirlit yfir sértækan stuðning fyrir viðkvæma hópa sem alls var varið til 1.195 m.kr.:

- a. Styrkir til íþrótta- og tómskundastarfs barna sem búa á tekjulágum heimilum (fór af stað í nóvember).
- b. Viðbótarverkefni í félagsstarfi fyrir fullorðna.
- c. Viðbótarverkefni í frístundastarfi fyrir börn og ungmenni í viðkvæmri stöðu.
- d. Tímabundin ráðgjafarstofa fyrir innflytjendur og aðgengi að upplýsingum fyrir innflytjendur (opnar í janúar 2021).
- e. Fjögur skilgreind verkefni tengd þjónustu við fatlað fólk/börn og fjölskyldur þeirra.
- f. Styrkir til hjálparsamtaka sem veita mataraðstoð auk úttektar Félagsvísindastofnunar á fyrirkomulagi aðstoðarinnar.
- g. Styrkur til áfangaheimilisins Bata fyrir fólk sem hefur lokið afplánun.
- h. Verkefni á sviði virkni fatlaðs fólks og verndaðra vinnustaða.
- i. Samstarf vegna verknisins *Kjarnahópur til vellíðunar*.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 4 til ráðgefandi aðila*, 27. ágúst 2020, bls. 8.

⁴⁵¹ Sama heimild.

⁴⁵² Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 3 til ráðgefandi aðila*, 3. júlí 2020.

⁴⁵³ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 4 til ráðgefandi aðila*, 27. ágúst 2020.

⁴⁵⁴ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 9 til ráðgefandi aðila*, 22. desember 2020.

40.5. Haust 2020: Aftur í viðbragðsstöðu

Í fimmtu stöðuskýrslu teymisins sem var gefin út 24. september er fjallað um stöðu innflytjenda sem voru án atvinnu og áttu á hættu félagslega einangrun. Í skýrslunni er gerð grein fyrir þróun fjölda innflytjenda sem voru þá um 14% íbúa landsins og að atvinnuþátttaka innflytjenda hérlendis væri um 87% sem væri með því hæsta sem gerðist innan OECD. Mikil eftirspurn hefði verið hérlendis eftir vinnuafli og fólki því flust hingað í miklum mæli undanfarin ár, flest til að starfa í ferðaþjónustu eða byggingariðnaði. Þarna væri því mikið atvinnuleysi meðal innflytjenda og gera mætti ráð fyrir að um 8 þúsund manns væru atvinnulaus og því hefði verið stofnuð sérstök alþjóðadeild hjá Vinnuálastofnun. Þá hafði verið ákveðið að stofna sérstaka ráðgjafarstofu innflytjenda í Reykjavík með heildstæðri upplýsingagjöf. Í könnun meðal félagasamtaka komu fram áhyggjur af stöðu þessa hóps og hvernig væri hægt að mæta honum betur. Einnig var greint frá því að mikilvægt hefði reynst að þýða upplýsingar á síðunni covid.is og að síðan hefði verið vel sótt á öllum tungumálum sem þar væru í boði. Nú væri lögð áhersla á að kynna innflytjendum aðgerðir sem sneru að börnum og ungmönnum, vinnumarkaði og til að sporna gegn heimilisofbeldi. Þá var einnig gerð grein fyrir skýrslu um verkefni sem unnið var í samstarfi við samtökin *Móðurmál* sem áður var getið, en þau önnuðust fjarkennslu fyrir börn af erlendum uppruna apríl-maí 2020. Skýrslan staðfestir að bæði börn og foreldrar nutu góðs af verkefninu.⁴⁵⁵

Í minnisblaði ráðherra frá 6. október sagði að nú þyrfti teymið að fara aftur í „nokkurs konar viðbragðsstöðu og muni í næstu skýrslu (8.-9. október) safna saman upplýsingum frá sveitarfélögum um það hvort orðið hafi rof í þjónustu sveitarfélaga við viðkvæma hópa í ljósi þriðju bylgju faraldursins. Þá verði einnig skoðað hvort leita þurfi til bakvarðarsveitar velferðarþjónustunnar.“⁴⁵⁶ Þá var ítrekað mikilvægi samráðs við félagsþjónustu sveitarfélaga og félagasamtök svo hægt væri að horfa á áskoranir frá mörgum sjónarhornum. Í næstu skýrslu uppbyggingarteymis, þann 16. október 2020, sagði að „í ljósi þróunar á útbreiðslu COVID-19 sjúkdómsins þótti teyminu rétt að bregða sér aftur í nokkurs konar viðbragð og athuga með hvaða hætti aukning smita í samfélaginu og hertar sóttvarnaráðstafnir hafa haft á þá þjónustu sem sveitarfélög og félagasamtök veita viðkvæmustu hópnum“.⁴⁵⁷ Í skýrslu sinni frá 16. október fjallaði uppbyggingarteymið um niðurstöður spurningalista sem var sendur til sveitarfélaga og félagasamtaka. Svarendur sögðu sveitarfélög búa að reynslunni frá vorinu og að verkferlar væru til staðar en höfðu áhyggjur af álagi, að fólki væri orðið þreytt á ástandinu og að efla yrði þrautseigju. Nefnt var að of algengt væri að fólki fengi endurhæfingarátlanir frá heimilislæknum of seint og fengi þar af leiðandi ekki greiddan endurhæfingarlífeyri. Þá var einnig rætt að tryggja þyrfti að fatlað fólki og fjölskyldur þess væru vel upplýst um réttindi og þjónustu. Í skýrslunni eru nefnd fjölmörg dæmi um hindranir sem fatlað fólki mætti í fyrstu bylgju, í minnisblaði réttindargæslumanns fatlaðs fólks sem birt var með skýrslunni, og bregðast þyrfti við. Sem dæmi má nefna samskipti við fjölskyldur:

⁴⁵⁵ Félagismálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 5 til ráðgefandi aðila*, 24. september 2020.

⁴⁵⁶ Minnisblað barna- og félagismálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til ríkisstjórnar (Vinna teymis uppbyggingar félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19 heimsfaraldurs og tillaga þess um úthlutun úr þróunarsjóði innflytjendamála til virkniúrræða á vegum sveitarfélaga og félagasamtaka fyrir innflytjendur og flóttafólk), 6. október 2020.

⁴⁵⁷ Félagismálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 6 til ráðgefandi aðila*, 16. október 2020.



„Í kjölfar fyrstu bylgju COVID-19 fór að bera á því aðstandendum væri meinað að hitta fatlaða ættingja sína. Var þar um ræða unga fatlaða einstaklinga sem hafa verið vistaðir með eða gegn vilja sínum á hjúkrunarheimilum. Einnig komu upp einstaka mál þar sem fötluðum einstaklingum í búsetuúrræðum var meinað í styttri tíma að umgangast ættingja án útskýringa, stuðnings eða frekari upplýsingagjafar. Réttindagæslumenn hafa komið að þessum málum og reynt að ná lendingu í þeim, þar sem þessir einstaklingar byggja að stórum hluta lífsgæði sín á heimsóknum aðstandenda sinna. Auk þess sinna sumir þessara ættingja reglubundnum lífsnauðsynlegum verkefnum til að tryggja heilsu og lífsgæði sinna fötluðu skyldmenna. Einnig komu upp mál þar sem þjónusta einstaklinga var verulega skert á heimilum þeirra sem riðlaði skipulagi og olli fjölgun árekstra og óæskilegra atvika, sem stundum leiddi til alvarlegrar nauðungar í garð einstaklinga.“⁴⁵⁸

Mikilvægt er að draga lærdóm af reynslunni af faraldrinum vegna þjónustu við fatlað fólk til að betur sé hægt að tryggja þjónustu á tímum hamfara, hvers eðlis sem þær kunna að verða. Ákveðnar náttúruhamfarir kalla t.d. á rýmingu og mikilvægt er að slíkar áætlanir taki mið af þörfum þeirra sem njóta þjónustu á hverjum tíma en í minnisblaði réttindagæslumanns kom fram að mjög misjafnt væri hvort sveitarfélög hefðu unnið samkvæmt neyðaráætlunum og tryggt öryggi.⁴⁵⁹ Nánar verður rætt um þetta í kafla 45, um samfélagsleg áhrif faraldurs á fullorðna, hér að neðan.

Eins og áður var nefnt var gerður tímabundinn samningur við Rauða krossinn um að efla Hjálpar-símann, 1717, vorið 2020 og í minnisblaði ráðherra frá 27. október kemur fram að samningurinn hafi verið framlengdur og aðgengi aukið enn frekar með fjölgun tungumála sem svarað var á.⁴⁶⁰ Í áttundu skýrslu teymis um uppbyggingu félags- og atvinnumála er gerð grein fyrir uppbyggingu sérstakrar ráðgjafarstofu fyrir innflytjendur sem ætti að opna í janúar 2021 í Reykjavík. Markmið hennar var að veita allar nauðsynlegar upplýsingar á einum stað og veita notendum þannig betri þjónustu en jafnframt léttu álagi af öðrum stofnunum sem væru undir auknu álagi vegna faraldursins.⁴⁶¹ Hugmyndin að ráðgjafarstofu kom fyrst fram í þingsályktun árið 2018 og félagsmála-ráðuneytinu var falið að vinna að stofnun hennar, þannig að hér er um að ræða verkefni sem fékk aukið brautargengi vegna faraldursins.⁴⁶²

Í sjöundu stöðuskýrslu teymis um uppbyggingu félags- og atvinnumála 6. nóvember er rætt um áhyggjur félagasamtaka af vanlíðan ungs fólks og fram kemur að Bergið Headspace, Foreldrahús og Rauði krossinn segjast öll hafa fundið aukna eftirspurn eftir þjónustu og að ungmenni lýsi mikilli vanlíðan sem tengist m.a. skerðingu skóla-, íþrótt- og frístundastarfi þeirra sem hafi áhrif á möguleika þeirra til félagslegra samskipta og samveru. Þá eru einnig nefndar áhyggjur vegna atvinnumissis foreldra, sem geti haft veruleg áhrif á efnahag og líðan.⁴⁶³ Fyrir utan styrki til sveitarfélaga vegna tómsundastarfs barna frá tekjulágum heimilum og styrki til að efla tómsundastarf fyrir 12-16 ára um sumarið 2020 höfðu mennta- og menningarmálaráðherra og félags- og

⁴⁵⁸ Sama heimild.

⁴⁵⁹ Sama heimild.

⁴⁶⁰ Minnisblað félags- og barnamálaráðherra til ríkisstjórnar (um nýtingu og árangur aðgerða vegna COVID-19 innan málefnasviða félagsmálaráðuneytisins), 27. október 2020.

⁴⁶¹ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla nr. 8 til ráðgefandi aðila, 24. nóvember 2020.

⁴⁶² Þingsályktun nr. 34/149 um um stofnun ráðgjafarstofu innflytjenda, frá 3. júní 2019.

⁴⁶³ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla 7 til ráðgefandi aðila, 6. nóvember 2020.

barnamálaráðherra lagt til umfangsmikinn stuðning við íþrótt- og æskulýðsfélög vegna tekjufalls, auk stuðnings vegna launa- og rekstrarkostnaðar.⁴⁶⁴ Þá lagði félags- og barnamálaráðherra einnig fram frumvarp í ríkisstjórn um að Vinnumálastofnun væri heimilt að greiða laun starfsfólks íþróttafélaga sem yrðu að leggja niður starf.⁴⁶⁵

Í nóvember 2020 var einnig opnað fyrir úthlutun tómsundastyrkja fyrir börn frá tekjulágum fjölskyldum, en sveitarfélögin sáu um útfærslu þess verkefnis sem var búið að leggja 600 m.kr. til. Samhliða opnun fór af stað vitundarvakning til að efla þátttöku barna og ungmenna í skipulögðu íþrótt- og tómsundastarfi.⁴⁶⁶ Mikil áhersla var lögð á að ná til barna af erlendu bergi brotnu og framleitt var myndefni fyrir samfélagsmiðla á 11 tungumálum.⁴⁶⁷ Fram kemur í skýrslu um nýtingu úrræða sem kom út í janúar 2021 að í desember 2020 hefðu 588 m.kr. verið greiddar út til sveitarfélaganna vegna rúmlega 13 þúsund barna.⁴⁶⁸ Ákveðið var að veita áfram fé til þess á árinu 2021 eins og síðar verður vikið nánar að.

20. nóvember tilkynnti ríkisstjórnin um þriðja aðgerðapakkan vegna Covid-19 heimsfaraldursins undir yfirskriftinni *Viðspyrna fyrir Ísland* sem gerði ráð fyrir að 895 m.kr. yrði varið til félagslegra aðgerða yfir veturinn 2020-2021 og til verkefna um sumarið 2021.

Um var að ræða mjög umfangsmikinn aðgerðapakka eins og sjá má á mynd 40.1 sem sýnir yfirlit yfir aðgerðir sem ráðist var í árið 2020.

	Áfangi I (mars '20)	Áfangi II (apríl '20)	Áfangi III (nóvember '20)
	<ol style="list-style-type: none"> Hlutabætur Brúarlán Frestun skattgreiðslna 	<ol style="list-style-type: none"> Lokunarstyrkir Stuðningslán Jöfnun tekjuskatts 	<ol style="list-style-type: none"> Tekjufallsstyrkur Lenging hlutabóta Framhald lokunarstyrkja og stuðningslána
	<ol style="list-style-type: none"> Laun í sóttkvi Barnabótaauki Úttektir séreignarsparnaðar 	<ol style="list-style-type: none"> Geðheilbrigði og fjarþjónusta Verndun viðkvæmra hópa Sértækur stuðningur 	<ol style="list-style-type: none"> Tekjutengdar atvinnuleysisbætur Stuðningur við barnafjölskyldur Stuðningur við viðkvæma hópa
	<ol style="list-style-type: none"> Niðurgreiðsla til ferðabjónustu Endurgreiðsla VSK Einfölduð leyfisveiting á innflutningi Fjárfestingaráttak 	<ol style="list-style-type: none"> Örva nýsköpun Sumarráðstafanir fyrir nemendur Árangursrík atvinnuleit Innlend verðmætasköpun 	<ol style="list-style-type: none"> Skattaávilnun af fjárfestingu Ráðningastyrkur Viðspyrnustyrkur

Mynd 40.1. Yfirlit yfir aðgerðapakka ríkisstjórnarinnar árið 2020.⁴⁶⁹

⁴⁶⁴ Minnisblað félags- og barnamálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra til ríkisstjórnar (um íþróttastarf á tímum COVID-19), 20. nóvember 2020.

⁴⁶⁵ Minnisblað félags- og barnamálaráðherra til ríkisstjórnar, 27. nóvember 2020.

⁴⁶⁶ Sama heimild.

⁴⁶⁷ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 10 til ráðgefandi aðila*, 28. janúar 2021.

⁴⁶⁸ Fjármála- og efnahagsráðuneytið: [Úrræði vegna faraldurs. 2. skýrsla starfshóps: Aðgerðir vegna atvinnuástands, fólks í viðkvæmri stöðu og gagnvart sveitarfélögum](#), (2021).

⁴⁶⁹ Stjórnarráð Íslands: [Viðspyrna fyrir Ísland IV](#), (2021).

Stærstu aðgerðirnar lúta að félagslegum aðgerðum fyrir fatlað fólk og börn. Styrkja átti félagsstarf, stuðning við foreldra fatlaðra og langveikra barna, fara í vitundarvakningu og fræðslu meðal fatlaðs fólks og átak vegna biðlista hjá Ráðgjafar- og greiningarstöðinni en til þessara verkefna voru áætlaðar 368 m.kr. Efla átti rafræna þjónustu og úthringiþjónustu við eldra fólk. Þá var lögð áhersla á félagslegar aðgerðir fyrir börn í viðkvæmri stöðu, efla átti félagsstarf, styðja sérstök verkefni og efla starf lögreglu á höfuðborgarsvæðinu með börnum í viðkvæmri stöðu og til þess voru áætlaðar 190 m.kr. Til að tryggja að fólk þekkti rétt sinn var lagt til að verja 40 m.kr. í velferðarreikni, þar sem hægt yrði að reikna út réttindi til ólíkra greiðslna og bóta á einum stað, auk viðbragðsteymis vegna greiðsluferfiðleika heimilanna. Styðja átti áfram við aðgerðir á landsvísi til að draga úr áhættu á smiti meðal heimilislausra og tryggja aðbúnað þeirra. Þá var áætlað að verja 20 m.kr. til að setja á stofn ráðgjafarstofu fyrir innflytjendur, 130 m.kr. til að efla félagsstarf fullorðinna í samvinnu við sveitarfélög og félagasamtök til að vinna gegn félagslegri einangrun og 40 m.kr. til m.a. að efla heimasíðu Fjölmenningsseturs og setja af stað virkniúrræði fyrir ungmenni af erlendum uppruna sem hvorki voru í vinnu né námi. Þá átti að styrkja frjáls félagasamtök. Undir yfirskriftinni verndun heimilanna voru áætlaðar 45 m.kr. til að auka aðgengi að upplýsingum og tryggja leiðbeiningaskyldu stjórnvalda um úrræði velferðarþjónustunnar. Einnig var ákveðið að framlengja stuðning við tólmstundaiðkun barna af lágtekjuheimilum og tillögur gerðu ráð fyrir að heildarupphæðin fyrir 2020-2021 yrði hækkuð í 900 m.kr.⁴⁷⁰

Fyrir utan vinnumarkaðsaðgerðir af ýmsu tagi og greiðslur til fólks í atvinnuleit var einnig lögð til fjárveiting til að halda áfram að greiða 6% af atvinnuleysisbótum með hverju barni, en sú greiðsla hafði verið hækkuð 1. júní tímabundið úr 4%. Þá átti að greiða 50 þúsund kr. 18. desember til allra örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega og gert var ráð fyrir að kostnaður við það yrði 1 ma.kr. Þá átti að hækka viðmiðunarmörk vegna barnabóta og foreldrar langveikra barna áttu að fá desemberuppbót.⁴⁷¹

Eins og ofangreind upptalning á aðgerðum í pakka þrjú ber með sér var um mjög fjölbreytt verkefni að ræða en lýsingar á þessum megináhersluflokkum eru í góðu samræmi við upphafleg viðbrögð. Það vekur upp spurningar um hvernig hafi tekist að viðhalda viðbragði við þörfum sem lögð var áhersla á vorið 2020 hjá viðbragðsteyminu sem starfaði þá. Var haldið áfram að styrkja sömu aðgerðir eða viðhélt teymið samtalinu við vettvang til að geta brugðist við þörfum eftir atvikum? Af stöðuskýrslum teymis um uppbyggingu félags- og atvinnumála má ráða að það hafi viðhaldið fyrra vinnulagi og nálgun og lagt áherslu á að viðbragðið væri kvikt og að hlustað væri eftir þörfum notenda, eins og meðfylgjandi dæmi varpar ljósi á: Teypinu bærust ábendingar frá Almannavörnum, embætti landlæknis og Reykjavíkurborg um að einstaklingar sem byggju við ótryggar eða bágar húsnæðisaðstæður og hefðu átt athvarf á daginn hjá kaffistofu Samhjalpar, sundlaugum, bókasöfnum og öðrum almennum rýmum sem hefðu mörg lokað vegna sóttvarnaráðstafana, þyrftu þjónustu. Ákveðið var, í samstarfi við Reykjavíkurborg, Kópavogsbæ og Hafnarfjarðarbæ, að veita Hjálpræðishernum á Íslandi styrk til sex mánaða til að bjóða upp á hádegismat ásamt aðstöðu til persónulegra þrifa fyrir þá sem þyrftu slíka þjónustu og var þjónustan opnuð 7. desember 2020.⁴⁷²

⁴⁷⁰ Stjórnarráð Íslands: [Viðspyrna fyrir Ísland: framhald aðgerða til að skapa viðspyrnu við áhrifum heimsfaraldurs kórónaveirunnar](#) (2020).

⁴⁷¹ Sama heimild.

⁴⁷² Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 10 til ráðgefandi aðila*, 28. janúar 2021.

Þótt þessari skýrslu sé ekki ætlað, eins og áður hefur verið nefnt, að fjalla um efnahagslegar aðgerðir er mikilvægt að hafa í huga að fyrir utan þessar fjölmörgu aðgerðir sem lutu að því að vinna gegn samfélagslegum áhrifum faraldursins og forvörnum var einnig ráðist í umfangsmiklar vinnuþættisáðgerðir sem lutu að stuðningi við fólk sem missti vinnu að öllu leyti eða hluta og við fyrirtæki. Þá fengu ýmsir hópar fólks bótagreiðslur til að draga úr áhrifum af faraldrinum á afkomu þess. Greidd var eingreiðsla til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega í maí og desember, umönnunargreiðsla til framfærenda fatlaðra og langveikra barna, greiðslur vegna barna atvinnuleitenda voru hækkaðar og það tímabil sem atvinnuleysisbætur eru hlutfall fyrri tekna var lengt úr þremur mánuðum í sex, auk þess sem ákveðið var að greiða viðbótarálag á grunnfjárhæð atvinnuleysisbóta árið 2021, auk desemberuppbótar. Sérstakur barnabótaauki var greiddur og skerðingarmörk barnabóta voru hækkuð frá 1. janúar 2021. Þá var einnig dregið úr skerðingum bóta örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega frá og með 2021.⁴⁷³

Þann 1. desember 2020 samþykkti velferðarvaktin að beina því til stjórnvalda, bæði ríkis og sveitarfélaga, að hafa eftirfarandi áherslur að leiðarljósi í þeim mótvægisáðgerðum sem fram undan væru vegna Covid-19:

1. Stjórnvöld, bæði ríki og sveitarfélög, vinni stefnumótun og aðgerðaráætlun gegn fátækt efnalítilla barnafjölskyldna, þ.a. afleiðingar faraldursins verði sem minnstar á börn og ungmenni.
2. Hafin verði endurskoðun á lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga þar sem skýrslan Framkvæmd fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga – virkni og valdefling frá 2019 verði höfð til hliðsjónar. Þar er m.a. lagt til að skilgreind verði grunnfjárhæð til framfærslu og að heimildargreiðslur verði samræmdar milli sveitarfélaga.
3. Biðtími eftir afgreiðslu atvinnuleysisbóta, endurhæfingarlífeyris og örorkulífeyris er of langur og hefur lengst m.a. vegna aukins álags hjá þeim stofnunum sem að máli koma, innlendum sem erlendum. Kannaðir verði möguleikar á að veita lán frá stofnun þar sem biðtími er, þ.a. fólk verði ekki tekjulaust á biðtíma. Láni verði breytt í styrk ef réttur til bóta er fyrir hendi að biðtíma loknum.
4. Unnið verði að því að sporna gegn félagslegri einangrun og einmanaleika aldraðra sem orðið hefur vegna Covid-19. Eldri borgarar hafa víða þurft að þola skerta samveru og félagslega einangrun m.a. vegna sóttkvíar og innlokunar. Því er mikilvægt að leggja aukna áherslu á frístundaiðkun, geðrækt, hreyfingu og forvarnir sem auka lífsgæði þeirra og draga úr einmanaleika.
5. Aðgengi fólks að upplýsingagjöf um réttindi þess í velferðarþjónustu verði bætt.
6. Hámarksgreiðslur barnabóta, sem nýtast einstæðum foreldrum og tekjulægsta hópnum, verði hækkaðar.

⁴⁷³ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla nr. 9 til ráðgefandi aðila 22. desember 2020; Stjórnarráð Íslands: [Viðspyrna fyrir Ísland. Framhald aðgerða til að skapa viðspyrnu við áhrifum heimsfaraldurs kórónaveirunnar](#), nóvember 2020.

7. Hagur öryrkja og barna þeirra verði bættur.
8. Niðurgreiðslur vegna íþrótta- og tómstundastarfs barna sem búa við fjárhagsþrengingar verði auknar.
9. Börnum sem búa við fjárhagsþrengingar verði tryggðar ókeypis skólamáltíðir.
10. Skólastjórnendur sjái til þess að aðgengi að viðeigandi tölvubúnaði hamli ekki námi barna.
11. Unnið verði markvisst að því að draga úr brotthvarfi úr námi, m.a. með auknu aðgengi að skólaheilsugæslu, geðheilbrigðisþjónustu og félagsráðgjöf.
12. Biðlistum eftir þjónustu fyrir börn, s.s. hjá BUGL, Ráðgjafar- og greiningarstöðinni, Þroska- og hegðunarstöð, talmeinafræðingum og bið eftir geðrænni þjónustu hjá heilsugæslu verði útrýmt.
13. Börn sem eiga foreldra með geðrænan vanda, fíknivanda og/eða langvinna líkamlega sjúkdóma fái aukinn stuðning við hæfi frá nærsamfélaginu með samvinnu skóla, heilsugæslu, þjónustumiðstöðva og barnaverndar. Stuðningur komi meira heim.
14. Sérstök áhersla verði lögð á þau landsvæði sem verða mest fyrir barðinu á faraldrinum þegar mótvægisáðgerðir eru útfærðar.⁴⁷⁴

Nokkuð góður samhljómur virðist hafa verið á milli áherslna velferðarvaktar og þeirra aðgerða sem gripið var til, um var að ræða áherslu á svipaða hópa en tillögur velferðarvaktarinnar voru nákvæmari varðandi t.d. stuðning við börn sem áttu foreldra sem bjuggu við heilsuþrenging og lögð var áhersla á að stuðningur við þær fjölskyldur væri veittur í ríkara mæli á heimilum barnanna. Þá gengu tillögur velferðarvaktar lengra þar sem þær náðu einnig til skólamála og barnabóta og lögð var áhersla á endurskoðun laga um félagsþjónustu sem byggði á ofangreindri skýrslu, en þar var m.a. lagt til að grunnupphæð fjárhagsaðstoðar yrði samræmd fyrir öll sveitarfélög en ekki ákveðin af hverju og einu sveitarfélagi eins og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga gera ráð fyrir.⁴⁷⁵

Alls var varið á árinu 2020 2.536 m.kr. til aðgerða vegna hópa í viðkvæmri stöðu. Fjárveitingar voru veittar til eftirtalinnna málaflokka: Stuðningur við börn og ungmenni í viðkvæmri stöðu 675 m.kr.; Geðrækt og andlegt heilbrigði 580 m.kr.; Örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar – eingreiðsla 480 m.kr.; Aðgerðir gegn ofbeldi 215 m.kr.; Fatlað fólk/börn og fjölskyldur þeirra 201 m.kr.; Fjárstyrkir til félagasamtaka 135 m.kr.; Heimilisláusir – neyðarhúsnæði og stuðningur 100 m.kr.; Innflytjendur og flóttafólk 88 m.kr.; Málefni aldraðra 80 m.kr. Þá var einnig starfræktur starfshópur um fjárhagsstöðu sveitarfélaga sem gerði tillögur um fjárveitingar til þeirra og alls var varið 2.067 m.kr. til fjárveitinga til sveitarfélaga á árinu 2020, m.a. 720 m.kr. til að mæta auknum útgjöldum vegna aukinnar fjárhagsaðstoðar og 670 m.kr. vegna málefna fatlaðs fólks til að tryggja að þjónusta við það skertist ekki þrátt fyrir samdrátt í útsvarstekjum sveitarfélaga.⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ Velferðarvaktin: „Fundur velferðarvaktarinnar 1. desember 2020.“

⁴⁷⁵ Félagsmálaráðuneytið: [Framkvæmd fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga: Virkni og valdefling](#) (2019).

⁴⁷⁶ Fjármála- og efnahagsráðuneytið: [Úrræði vegna faraldurs. 2. skýrsla starfshóps: Aðgerðir vegna atvinnuástands, fólks í viðkvæmri stöðu og gagnvart sveitarfélögum](#) (2021).

Í lokaskýrslu ársins 2020 sem uppbyggingarteymið sendi frá sér 22. desember var skrifað: „Á árinu 2021 verða kaflaskil í baráttunni gegn veirunni og væntingar standa til þess að þá verði hægt að fara af fullum þunga í að hefja félagslega og atvinnulega uppbyggingu án þess að þurfa á sama tíma að berjast við veiruna og takast á við afleiðingar þeirra umfangsmiklu takmarkana sem í gildi eru. Vonir standa til þess að samstarfsaðilar teymisins hafi hug á því að halda þessu samstarfi áfram til þess að nýta þær mikilvægu samskipta- og upplýsingaleiðir sem byggðar hafa verið upp í faraldrinum.“⁴⁷⁷

40.6. Aðgerðir 2021: Uppbyggingarteymið starfar áfram

Í fyrstu stöðuskýrslu ársins 2021 kemur fram að Félagsvísindastofnun hafi skilað niðurstöðum á úttekt á matarúthlutunum og að nokkur munur væri á starfsemi samtakanna. Hjálparstarf kirkjunnar veitti félagslega ráðgjöf sem væri veitt samhliða úthlutun á inneignarkortum en að Fjölskylduhjálpin og Mæðrastyrksnefnd Reykjavíkur legðu áherslu á matarúthlutun. Fram kom að konur væru í meirihluta þeirra sem leituðu aðstoðar en að nokkur munur væri á kynjahlutfalli eftir samtökum. Stærsti hópurinn væri fólk sem framfleytti sér með fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, atvinnuleysisbótum eða örorkubótum. Fólkíð var almennt ánægt með viðmótið en mest ánægjan var meðal notenda hjá Hjálpræðishernum (100%) og Hjálparstarfi kirkjunnar (85%).⁴⁷⁸ Þá sendi uppbyggingarteymið einnig spurningalista til 26 félagasamtaka um af hvaða hópum þau hefðu mestar áhyggjur og hvaða verkefni væru brýnust. Svör bárust frá 14 samtökum sem lýstu aukinni ásókn eftir þjónustu þeirra. Um niðurstöður segir m.a. í 10. stöðuskýrslu: „Það er samhljómur í svörum félagasamtaka sem lúta að ótvíræðum afleiðingum tekjumissis og einangrunar á heilsu fólks. Heilsutjón af völdum vanlíðunar, kvíða og áhyggja hefur þau áhrif að erfitt getur reynst að snúa til baka á vinnumarkað.“⁴⁷⁹

Í stöðuskýrslu þann 5. mars er fjallað um fjölgun þeirra sem fengu fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, en þegar bakgrunnur umsækjenda var skoðaður kom í ljós að um 65% aukningarinnar frá janúar 2019 til desember 2020 voru vegna fólks sem hafði fengið stöðu flóttafólks. Uppbyggingarteymið dró því þá ályktun að óverulegan hluta aukningar mætti rekja til áhrifa faraldursins, eða 7% milli desember 2019 og 2020, en varaði við því að þetta gæti breyst eftir því hvaða tímabil væri skoðað. Þá kom fram að 915 einstaklingar hefðu fullnýtt rétt sinn til atvinnuleysisbóta á árinu 2020 og því væri ljóst að annað hvort hefðu þau fundið aðrar leiðir til framfærslu eða ekki uppfyllt skilyrði, en talsvert ólíkar kröfur eru gerðar til umsækjenda atvinnuleysisbóta og umsækjenda fjárhagsaðstoðar og m.a. koma tekjur maka til frádráttar þegar sótt er um fjárhagsaðstoð.⁴⁸⁰ Þá hófst í marsmánuði verkefnið *Hefjum störf* en því var ætlað að draga úr langtímaatvinnuleysi og aðstoða fólk sem var við það að fullnýta eða hafði þegar fullnýtt rétt sinn til atvinnuleysisbóta við að hefja aftur launuð störf með því að auðvelda fyrirtækjum og stofnunum að ráða atvinnuleitendur til starfa.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 9 til ráðgefandi aðila*, 22. desember 2020.

⁴⁷⁸ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 10 til ráðgefandi aðila*, 28. janúar 2021.

⁴⁷⁹ Sama heimild.

⁴⁸⁰ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 11 til ráðgefandi aðila*, 5. mars 2021.

⁴⁸¹ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 12 til ráðgefandi aðila*, 25. mars 2021.

Þann 30. apríl 2021 kynnti ríkisstjórnin fjórða aðgerðapakka sinn og í fréttatilkynningu kom fram að vel hefði gengið að verja kjör fólksins í landinu og að þrátt fyrir faraldurinn hefði kaupmáttur ráðstöfunartekna aukist og innlend eftirspurn einungis dregist saman um 1,9% sem er lægra en gerðist í flestum Evrópuríkjum á sama tíma. Engu að síður töldu stjórnvöld rétt að „viðhalda öflugum stuðningi við heimili og fyrirtæki næstu mánuði“.⁴⁸² Markmið aðgerðanna var að „verja grunnstoðir samfélagsins, vernda afkomu fólks og fyrirtækja, og tryggja öfluga viðspyrnu fyrir íslenskt efnahagslíf“.⁴⁸³

Auk stuðnings til atvinnumála var lagt til að veita 600 m.kr. til geðheilbrigðismála barna og ungmenna til að mæta auknum þörfum þeirra fyrir þjónustu vegna faraldursins, sbr. „Stutt verður við sex samstarfsverkefni félags- og barnamálaráðherra, heilbrigðisráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra. Stofnuð verða geðheilbrigðisteymi barna á landsvísu, efling geðheilbrigðisþjónusta í framhaldsskólum og háskólum, efling endurhæfing vegna langvarandi eftirkasta COVID-19, Sjúkratryggingum verður falið að semja við aðila sem veita þverfaglega geðheilbrigðisþjónustu fyrir börn og ungmenni og stutt verður við sveitarfélög og frjáls félagasamtök til eflingar á þjónustu fyrir börn og aðra hópa með alvarlegar geðraskanir.“⁴⁸⁴ Áfram var haldið að styðja viðkvæma hópa og lagt til að veita 200 m.kr. til viðspyrnu gegn neikvæðum áhrifum faraldursins á börn, eldri borgara, fatlað fólk, fólk af erlendum uppruna og aðra félagslega viðkvæma hópa, sem yrðu nýttar til aðgerða gegn heimilisofbeldi til að bæta upplýsingafærni eldra fólks, þjónustu við fötluð, heimilisláus ungmenni sem og ungmenni sem hvorki eru þátttakendur á vinnumarkaði né í námi. Þá yrði öllum barnafjölskyldum sem fengu tekjutengdar barnabætur greiddur sérstakur barnabótaauki.⁴⁸⁵

Í apríl 2021 beindi teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála sjónum sínum að stöðu ungs fólks og skoðaði hvernig aðgengi að áfengis- og vímuefnaferð væri háttað. Ljóst var að færri sóttu sér meðferð árið 2020 miðað við 2019. Þá var einnig fjallað um að þarna væri verið að framkvæma tillögur teymisins varðandi úthlutun úr Þróunarsjóði innflytjenda, en styrkjunum var ætlað að efla vikni meðal ungra innflytjenda. Einnig var rætt um að opnað hefði verið á styrkveitingar til sveitarfélaga sem hygðust vera með sumarverkefni fyrir 12-16 ára börn, en góð reynsla var af slíkum aðgerðum árið 2020 og því átti að gefa sveitarfélögum aftur kost á að sækja um fé til að standa fyrir slíku starfi. Enn fremur kom fram að sveitarfélög gætu einnig sótt um styrki til sumarstarfs fyrir fullorðin fólk, að mikil þörf væri fyrir ráðgjöf frá ráðgjafarstofu fyrir innflytjendur og hefði hún verið mjög vel sótt.⁴⁸⁶

40.7. Vor og sumar 2021: Órofin þjónusta í kjölfar afléttinga

Í ljós kom að styrkir vegna sumarstarfa nutu mikilla vinsælda og alls sóttu 52 sveitarfélög um styrki til starfs með fullorðnum og 42 sveitarfélög sóttu um styrki til viðbótarverkefna fyrir 12-16 ára börn í viðkvæmri stöðu.⁴⁸⁷

⁴⁸² Stjornarradid.is: „Ný úrræði vegna Covid-19“, 30. apríl 2021.

⁴⁸³ Stjornarradid.is: „Viðspyrna fyrir Ísland IV“, (2021).

⁴⁸⁴ Sama heimild.

⁴⁸⁵ Sama heimild.

⁴⁸⁶ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 13 til ráðgefandi aðila*, 23. apríl 2021.

⁴⁸⁷ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 15 til ráðgefandi aðila*, 28. maí 2021.

Í stöðuskýrslu í maí var rætt um framfærslustuðning við ýmsa hópa og kom m.a. fram að greiða ætti sérstaka eingreiðslu, kr. 100 þúsund, til allra sem höfðu verið án atvinnu frá því fyrir Covid-19 og höfðu því verið á atvinnuleysisbótum í 14 mánuði og að tímabil sem greitt var hlutfall af fyrri launum yrði áfram sex mánuðir í stað þriggja til 1. febrúar 2022.⁴⁸⁸

Þá var athygli beint að áhrifum afléttinga og áhrifum bólusetninga á ólíka hópa. Teymið leitaði svara hjá félagasamtökum sem veita viðkvæmum hópum þjónustu um áhrif bólusetninga og afléttinga. Mörg lýstu létti og jákvæðum breytingum en önnur höfðu áhyggjur af afléttingum, t.d. Umhyggja, félag langveikra barna, þar sem foreldrar höfðu ekki fengið forgang í bólusetningar og þurftu að vernda áfram börn með undirliggjandi sjúkdóma. Svör félagasamtaka við spurningunni um hvaða hópum þyrfti helst að huga að hvað varðaði langtímaáhrif nefndu flest samtökin fólk með undirliggjandi geðheilbrigðisvanda sem hafði dottið út úr virkni og rútínu. Þá var einnig rætt um að huga þyrfti að fólki sem væri í viðkvæmri stöðu, m.a. innflytjendum og fólki með veikt stuðningsnet. Bent var á í skýrslunni að Hjálparsími Rauða krossins merkti aukningu samtala vegna heimilisofbeldis og eigin vímuefnaneyslu og að barnaverndartilkynningum hefði fjölgað miðað við fyrri ár.⁴⁸⁹

Í júní 2021 kannaði uppbyggingarteymið meðal sveitarfélaga hvort um aukningu fjárhagsaðstoðar væri að ræða milli aprílmánaða 2020 og 2021. 17 sveitarfélög, þar með talin fimm stærstu, svöruðu og ekki var að merkja neina almenna tilhneigingu til fjölgunar umsækjenda. Þá voru sveitarfélögin einnig spurð hvort þeim sem hefðu fengið sérstakar húsnæðisbætur hefði fjölgað milli janúar og maí 2020 og 2021 og reyndist svo vera. Aukningin var á bilinu 19-30% milli ára. Þá kannaði teymið einnig hvort heimilum sem fengu húsnæðisbætur hefði fjölgað milli árána 2019 og 2020 og í ljós kom að þeim fjölgaði um 5,6% en að 71% þeirra heimila sem fengu greiðslur bæði árin hafði ekki orðið fyrir tekjufalli.⁴⁹⁰

40.8. Veturinn 2021-2022: Aukning smita og aðrar áskoranir

Fram kemur í 17. stöðuskýrslu uppbyggingarteymis sem birt var í desember 2021 að teymið hafði fundað aðra hverja viku fram á mitt ár en að haustið 2021 hefðu fundir verið færri og meira í formi samtals. Þá var fjallað um að hratt hefði dregið úr atvinnuleysinu og að atvinnuátakið Hefjum störf „hafi farið fram úr björtustu vonum“.⁴⁹¹ Þá kom einnig fram að ekki hefði orðið aukning í umsóknum um fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögunum.

⁴⁸⁸ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla nr. 14 til ráðgefandi aðila, 6. maí 2021.

⁴⁸⁹ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla nr. 15 til ráðgefandi aðila, 28. maí 2021.

⁴⁹⁰ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla nr. 16 til ráðgefandi aðila, 11. júní 2021.

⁴⁹¹ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla nr. 17 til ráðgefandi aðila, 10. desember 2021.

Dæmi um samráðsfundi sem ráðuneytið hélt á árinu 2020

Í skýrslu uppbyggingarteymis frá janúar 2022 segir:



„Í gegnum heimsfaraldurinn hafa sveitarfélög og starfsfólk í velferðarþjónustu sýnt mikla útsjónarsemi, sveigjanleika og fagleg vinnubrögð þegar upp hafa komið áskoranir sem lúta að sóttvörnum, smitum, mönnunarvanda og ýmsu fleiru. Mikill fjöldi smita, líkt og nú er, hefur keðjuverkandi áhrif á grunnþjónustu sveitarfélaga svo sem í þjónustu við fatlað fólk og eldra fólk. Hjá Reykjavíkurborg, svo dæmi sé tekið, eru nú um 6% starfsmanna velferðarsviðs ýmist í eingrun eða sóttkví sem hefur mikil áhrif á þá þjónustu sem fólk reiðir sig á frá degi til dags.

Sveitarfélögin reka sólarhringsþjónustu á borð við íbúðakjarna fyrir fatlað fólk, þjónustu við börn, þjónustu við heimilislausa með fjölþættan vanda, þjónustuíbúðir fyrir aldraða og hjúkrunarheimili. Á slíkum stöðum er þjónustan þess eðlis að ekki er hægt að loka eða senda íbúa annað þótt starfsfólk lendi í einangrun eða sóttkví. Hingað til hefur mönnunarvandi verið leystur með bakvarðarsveitum, bæði innan sveitarfélaga og hjá félagsmálaráðuneyti, yfirvinnu og þrautseigju starfsfólks. Það er samdóma álit þess fólks sem fer fyrir velferðarþjónustu sveitarfélaga í landinu að staðan í heimsfaraldri sé mjög viðkvæm og að lítið þurfi út af að bregða svo mikilvæg þjónusta skerðist ekki frekar.⁴⁹²

Af þessu tilefni var ákveðið að kanna stöðuna meðal sveitarfélaganna og í ljós kom að hún var mjög þung. 67% sögðu áskoranir vera miklar og um helmingur þurfti að skerða þjónustu til viðkvæmra hópa í þessari bylgju. Sveitarfélög forgangsröðuðu þjónustu samkvæmt neyðar-áætlunum og lífsnauðsynleg þjónusta var varin til hins ýtrasta. Bent var á að ákveðnir hópar notenda væru mjög viðkvæmir fyrir mannbreytingum og því væri reynt að byggja á yfirvinnu starfsfólks frekar en að fá inn utanaðkomandi fólk þegar um væri að ræða fjarvistir vegna sóttkvíar eða einangrunar.⁴⁹³

Í skýrslu starfshóps sem var skipaður til að gera tillögur um félags- og heilsufarslegar aðgerðir vorið 2022 er að finna meðfylgjandi heildaryfirlit yfir fjárveitingar vegna aðgerða sem ráðist var í 2020-2021, sjá töflu 40.1, en hún veitir innsýn í umfang aðgerðanna:

Tafla 40.1. Fjárveitingar vegna sértækra aðgerða vegna hópa í viðkvæmri stöðu, upphæðir í milljónum króna, samtals viðbót á árunum 2020 og 2021.⁴⁹⁴

Málaflokkur	Upphæð
Geðrækt og geðheilbrigði	1.450
Stuðningur við börn og ungmenni í viðkvæmri stöðu	895
Eingreiðsla til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega	480

⁴⁹² Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla nr. 18 til ráðgefandi aðila, 21. janúar 2022. Staðan í velferðarþjónustu sveitarfélaga 12.-20. janúar 2021.

⁴⁹³ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnamála í kjölfar COVID-19: Stöðuskýrsla nr. 18 til ráðgefandi aðila, 21. janúar 2022.

⁴⁹⁴ Forsætisráðuneytið: [Áhrif heimsfaraldurs COVID-19 á viðkvæma hópa – Tillögur starfshóps um félags- og heilsufarslegar aðgerðir](#) (2022).

Málaflokkur	Upphæð
Félagslegar aðgerðir fyrir fatlað fólk og börn	308
Aðgerðir gegn ofbeldi	225
Fjárstyrkir til félagasamtaka	265
Framlag til foreldra langveikra barna	200
Félagslegar aðgerðir fyrir aldraða	176
Heimilislausir – neyðarúrræði og stuðningur	153
Félagslegar aðgerðir fyrir innflytjendur	60
Samtals	4.212

40.9. Sumar 2022: Langtímaviðbrögð og stuðningur við viðkvæma hópa

Starfshópi var falið að gera tillögur um félags- og heilsufarslegar aðgerðir og hann skilaði skýrslu í júní 2022 þar sem tekið var fram að tillögunum væri ætlað að draga úr neikvæðum áhrifum faraldursins á viðkvæma hópa til að koma í veg fyrir langtímabundin áhrif. Í skýrslunni var lögð áhersla á að aðgerðum yrði „fylgt eftir með kostnaðargreiningum og árangursmælikvörðum.“⁴⁹⁵

Tillögurnar miðuðu „að því að rjúfa einangrun viðkvæmra hópa og auka virkni þeirra, að forvörnum og þjónustu vegna kynbundins ofbeldis, að stuðningi við langtímaatvinnulausa og endurheimt starfsstétta sem mæddi mikið á á tímum COVID-19 og að styðja við börn og ungmenni vegna afleiðinga faraldursins“.⁴⁹⁶

Aðgerðir sem beindust að því að rjúfa félagslega einangrun átti að vinna með þeim félagasamtökum sem sinntu einstaklingum sem upplifðu einangrun og andlegt álag í faraldrinum. Hér var lögð áhersla á að styrkja félagasamtök, eins og gert var frá upphafi faraldursins. Þá var lagt til að þjónusta við þann hóp sem hafði verið atvinnulaus í tvö ár eða meira, sem er skilgreint sem langtímaatvinnuleysi, yrði aukin. Fram kemur að 895 einstaklingar voru enn atvinnulausir þrátt fyrir nokkra eftirspurn eftir starfskröftum og því mikilvægt að mæta þeim með þjónustu við hæfi. Enn fremur var lagt til að ráðist yrði í aðgerðir til að draga úr einmanaleika eldra fólks og að árangurinn yrði m.a. metinn með endurtekinni rannsókn meðal aldraðra svo hægt yrði að sjá hvort um breytingar yrði að ræða. Ekki kom fram í hverju aðgerðirnar áttu að felast en talsverður stuðningur hafði verið veittur til sveitarfélaga sem höfðu staðið fyrir ýmsu félagsstarfi fyrir fullorðna, þannig að þessi aðgerð virtist vera í góðum takti við þær sem höfðu verið viðhafðar frá upphafi faraldursins.⁴⁹⁷

Ekki leikur neinn vafi á því að það starf hafði jákvæð áhrif fyrir þau sem tóku þátt, en í skýrslunni er ekki rætt sérstaklega um áskorunina sem fólst í því að ná til þeirra sem einangruðu sig á meðan faraldrinum stóð, en ýmsar ástæður geta legið að baki slíkri ákvörðun fólks. Þá kom ekki kemur fram í skýrslunni að leggja ætti áherslu á að kanna hvort félagasamtök næðu til þeirra

⁴⁹⁵ Sama heimild, bls. 20.

⁴⁹⁶ Sama heimild, bls. 20.

⁴⁹⁷ Sama heimild.

sem þyrftu á einstaklingsbundinni hvatningu að halda til að rjúfa félagslega einangrun, heldur var mælikvarðinn á árangur sá fjöldi sem nýtti sér þjónustuna. Mjög erfitt er að ná til fólks sem t.d. er ekki í sambandi við meðferðaraðila eða hafnar þjónustu sem stendur til boða og því mikilvægt að huga að ólíkum þörfum fólks í þessu sambandi.

Þá átti einnig að veita fé til að styrkja sumarstarf fyrir börn í viðkvæmri stöðu, sem er einnig í takti við það sem gert hafði verið síðan faraldurinn hófst. Enn fremur var lagt til að veittur yrði stuðningur til að tryggja bæði gerendum og þolendum ofbeldis stuðning og úrræði. Vísað var til aukinnar eftirspurnar hjá Bjarkarhlíð sem veitir þolendum þjónustu, samtakanna Heimilisfriður sem bjóða upp á úrræði fyrir gerendur sem og samtakanna *Taktu skrefið* sem aðstoða þau sem hafa áhyggjur af kynferðislegri hegðun sinni. Þá átti að halda áfram að styðja þjónustu fyrir fatlað fólk á orlofstímum og auka aðgengi þess að stafrænum lausnum. Einnig átti að styðja miðstöðina *Auðlesid mál*, sem sérhæfir sig í að birta texta á einföldu og auðskiljanlegu máli. Ráðast átti í áframhaldandi aðgerðir til að stytta biðlista í úrræði fyrir börn og styðja við framhaldsskóla til að efla náms- og starfsráðgjöf auk sálfræðiþjónustu, efla forvarnir í skólastarfi, m.a. til að koma í veg fyrir ofbeldi, hvetja fólk til að taka þátt í sjálfboðastarfi í þrótt- og æskulýðshreyfinga en verulega dró úr því eftir að faraldurinn hófst. Auk ofgreindra aðgerða ætlaði heilbrigðisráðuneytið að efla skólaheilsugæslu, styrkja BUGL og BUGteymi á SAK til að mæta aukinni eftirspurn barna og ungmenna eftir geðheilbrigðisþjónustu, auk þess sem auka átti þriðja stigs geðheilbrigðisþjónustu.⁴⁹⁸

Eins og ofangreindir kaflar sýna hafa stjórnvöld gripið til margvíslegra aðgerða sem hafa haft það að markmiði að draga úr samfélagslegum áhrifum faraldursins. Þær sýna, ásamt öflugum vinnumarkaðs- og efnahagsaðgerðum, að einskis var látið ófreistað við að koma í veg fyrir að faraldurinn hefði víðtæk félagsleg áhrif. En tókst það sem skyldi? Í meðfylgjandi köflum verður rætt um missi og sorg, þróun tilkynninga vegna ofbeldis í fjölskyldum og barnaverndar og líðan barna og fullorðinna til að greina betur hver áhrifin urðu.

⁴⁹⁸ Sama heimild.

41. Missir og sorg á meðan faraldrinum stóð

Meðal áhrifa faraldursins var mikil röskun á því hvernig ættingjar og vinir gátu sinnt veikum ættingjum. Sjúkrahús og hjúkrunarheimili voru að mestu lokuð utanaðkomandi á ákveðnum tímabilum í faraldrinum (sjá kafla 26 um hjúkrunarheimili) og þegar heimsóknir voru leyfðar voru einnig ýmsar takmarkanir á þeim, s.s. kröfur um notkun sótthreinsibúnaðar og takmörk á fjölda gesta, sem gátu truflað samskipti. Ekki eru fyrirliggjandi mælingar á áhrifum hérlendis en erlend rannsókn hefur sýnt að fleiri dóu einir á meðan á faraldrinum stóð borið saman við andlát árið 2019.⁴⁹⁹

Lóa Björk Ólafsdóttir hjúkrunarfræðingur skrifaði grein í Fréttablaðið⁵⁰⁰ þar sem hún vitnar til ummæla syrgjanda:

„Mér líður eins og ég hafi verið rænd“ er það fyrsta sem hún segir þegar við setjumst niður í samtalsherberginu. Þau höfðu verið einstaklega samrýmd, hún og ástin í lífi hennar til tuga ára, en nú var hann látinn. Henni leið eins og hún hefði verið rænd þessum litla tíma sem hún hefði getað átt með manninum sem í gegnum lífið varð smám saman helmingurinn af henni sjálfri. Hann hafði háð snarpa baráttu við krabbamein og hrakað hratt síðustu vikurnar. Undir venjulegum kringumstæðum hefðu hún og börnin hennar setið hjá honum öllum stundum. Verið með honum á spítalanum þessar síðustu tvær vikur sem hann átti eftir ólifaðar. Því miður urðu hins vegar þær aðgerðir sem grípa varð til vegna Covid-19 veirunnar til þess að svo gat ekki orðið.

Lóa Björk ræðir í greininni hvernig samvera fyrir andlát sé mjög mikilvæg fyrir sorgarferlið. Þá sé jarðarförin athöfn þar sem fólk safnast saman til að kveðja og votta samúð sína og það að henni sé frestað eða mjög fáir fái að taka þátt hafi augljóslega neikvæð áhrif á sorgarferli og -úrvinnslu. Rannsóknir erlendis benda til að fólk sem missti í faraldrinum hafi haft takmarkaðri aðgang að stuðningi en venjulegt er vegna lokana þjónustu og einnig vegna þess að fólk hitti færri.⁵⁰¹ Í rannsókn sem Chen⁵⁰² gerði meðal fólks sem annars vegar kvaddi ástvin með aðstoð rafrænna miðla og hins vegar þeirra sem gátu kvatt á staðnum sýndi að fyrrnefndi hópurinn átti erfðara með að vinna úr sorginni. Ætla má að þetta eigi einnig við hérlendis og að þjónusta við syrgjendur hafi verið minni vegna takmarkana. Að einhverju leyti færðist ráðgjöf og samtöl yfir á rafræna miðla en líklegt er að framboð af þjónustu við syrgjendur hafi í heild verið minni en ella.⁵⁰³ Í norski rannsókn sem náði til 102 einstaklinga, birtist árið 2021 og beindist að upplifun aðstandenda af þjónustu við þann látna og eftirlifendur kemur fram að 85% töldu þjónustuna við þann látna hafa verið góða en 35% hefðu viljað fá meiri stuðning sem aðstandendur.⁵⁰⁴

Þekkt er að syrgjendur dvelja oft við það hvort hægt hefði verið að koma í veg fyrir andlát og fólk ásakar jafnvel sjálft sig fyrir að hafa ekki getað komið í veg fyrir andlátið. Það að vinna úr slíkum hugsunum er hluti af sorgarúrvinnslu.⁵⁰⁵ Syrgjendur fólks sem lést úr Covid-19 sjúkdómnum

⁴⁹⁹ Strang o.fl.: „[Dying From COVID-19](#)“, (2020).

⁵⁰⁰ Lóa Björk Ólafsdóttir: „Sorgin á tímum COVID-19“ (2020).

⁵⁰¹ Yong: „[The final pandemic betrayal](#)“, (2022).

⁵⁰² Chen: „[Grieving During the COVID-19 Pandemic](#)“ (2022).

⁵⁰³ Sorgarmidstod.is: „[Skert þjónusta vegna Covid-19](#)“, 16. mars 2020.

⁵⁰⁴ Haugen o.fl.: „[Pårørendes erfaringer med omsorg for døende under første fase av covid-19-pandemien](#)“, (2022).

⁵⁰⁵ Kübler-Ross: *On death and dying* (1969); Stroebe o.fl.: „[Guilt in Bereavement](#)“ (2014); Matthildur Bjarnadóttir: „[Stefnumót í Víðalínskirkju: Ólíkar tegundir af sorg](#)“, 27. janúar 2021.

gætu því mögulega ásakað sig fyrir að hafa smitað viðkomandi eða ekki hvatt nægjanlega vel til bólusetningar og í öðrum tilvikum gæti fólk ásakað sig fyrir að hafa hvatt þann látna til að láta bólusetja sig ef grunur er um að andlát megi rekja til bólusetningar, sem getur átt við í einhverjum tilvikum hérlandis.⁵⁰⁶ Þá getur það verið syrgjendum mjög erfitt þegar umræðan snýst aðallega um hversu vel hafi tekist að ráða við faraldurinn hérlandis og eru hlutfallslega lágar dánartölur oft nefndar í því samhengi til vitnis um árangurinn, en þess ekki gætt að víkja að sorg þeirra sem misstu. Fang og Comery⁵⁰⁷ nefna, í grein sinni um mögulegar áskoranir fyrir syrgjendum í Covid-19 faraldrinum, að fólk upplifi að tölfærðin yfir fjölda látinna fái meiri athygli en andlát ástvina.

Síðast en ekki síst glíma mörg enn við sorg yfir að hafa misst heilsu í veikindum vegna Covid-19 sem er að sjálfsögðu mikið áfall. Afdrif þessa hóps hafa verið rædd nokkuð í fjölmiðlum en það þyrfti að gefa þeim meira rými og athygli, þar sem mörg glíma við alvarlegar skerðingar eftir veikindi og slíkt hefur einnig mikil áhrif á andlega líðan.

Mikilvægt er að rannsaka nánar upplifun syrgjenda á þjónustu í Covid-19 faraldrinum og þá er einnig mikilvægt að rýna hvort ný úrræði, t.d. rafræn þjónusta, reyndust gagnleg svo byggja megi á þeirri reynslu. Þá er einnig mikilvægt að meta út frá niðurstöðum rannsókna hvort mæta þurfi betur þörfum fólks sem missti ástvini á tímum faraldursins fyrir frekari sorgarúrvinnslu og aðstoð.

⁵⁰⁶ Lyfjastofnun.is: „[COVID-19: Sundurliðun tilkynninga vegna gruns um alvarlega aukaverkun í kjölfar bólusetningar](#)“, 26. apríl 2022.

⁵⁰⁷ Fang og Comery: „[Understanding Grief During the First-Wave of COVID-19 in the United Kingdom](#)“ (2021).

42. Heimilisofbeldi og nauðgunarbrot: Aðgerðir og viðnám

Fljótlega eftir að Covid-faraldurinn breiddist út hófst umræða um hættu á að heimilisofbeldi gæti aukist vegna þeirra aðgerða sem stjórnvöld gripu til með það að markmiði að hefta útbreiðslu veirunnar. Bent var á fyrri rannsóknir sem sýndu að þegar kreppir að, t.d. ef fólk hefur miklar fjárhagsáhyggjur eða missir vinnu, þá eykst streita hjá einstaklingum og þegar verst lætur virðist hún auka líkur á að fólk beiti sína nánustu ofbeldi. Rannsakendur bentu á að innilokun fólks á heimilum ylli einnig streitu og hættu á ágreiningi og ykju líkur á ofbeldi. Þeir ræddu einnig hættuna á auknu ofbeldi samfara því að fólk lokaðist í kjölfar Covid-19 faraldrinum inni á heimili með þeim sem beitir ofbeldi, á sama tíma og dregið var úr þjónustu vegna faraldursins.⁵⁰⁸ Þá var víða bent á að ofbeldið væri í langflestum tilvikum kynbundið, gerendur væru karlmenn og konur, og eftir atvikum börn, væru þolendur.⁵⁰⁹ Hér er fjallað um aðgerðir gegn ofbeldi hérlendis á liðnum árum og þá tölfraði sem gæti varpað ljósi á þróun heimilisofbeldis og tilkynnta nauðgunarbrotu til lögreglu. Þessi umfjöllun veitir hvorki innsýn í hinar margvíslegu birtingarmyndir ofbeldis né nær hún að fanga fjölbreytileika ofbeldis í samskiptum nákominna.

Mikið starf hefur verið unnið undanfarin ár í íslensku samfélagi til að koma í veg fyrir ofbeldi og takast á við afleiðingar þess. Lögregla hefur þannig lagt aukna áherslu á þennan málaflökk, m.a. með sérstökum rannsóknardeildum og miðlægum verklagsreglum þar sem áhersla er lögð á alvarleika þessara brota, að þau séu rannsökuð strax og að aðkoma sé þverfagleg svo sérfræðingar barnaverndar og félagsþjónustu komi strax að borðinu.⁵¹⁰

Í fréttatilkynningu frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og dómsmálaráðuneyti í ágúst 2019 voru aðgerðir stjórnvalda síðustu ár reifaðar. Þar kom fram að stefnumótun í málaflöknum byggði á vandaðri áætlanagerð og að unnið væri að margvíslegum aðgerðum gegn ofbeldi í íslensku samfélagi í samvinnu ráðuneyta, stofnana, sveitarfélaga og frjálsra félagasamtaka. Enn fremur kom fram að dómsmálaráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra, heilbrigðisráðherra og félags- og jafnréttismálaráðherra hefðu skrifað undir sameiginlega yfirlýsingu um að vinna gegn ofbeldi og afleiðingum þess í íslensku samfélagi. Þá hefðu þessi ráðuneyti skipað fulltrúa í stýrihóp sem hefði unnið að landssamráði, svæðisbundnu samráði og aðgerðaáætlun í samræmi við yfirlýsingu frá 2014⁵¹¹, sbr.:



„Áætlunin tekur til þeirra þátta sem samstarfsyfirlýsingin kveður á um: *Vakningu*, sem felur í sér forvarnir og fræðslu; *viðbrögð*, sem eru verklag og málsmeðferð, og *valdeflingu*, sem er styrking í kjölfar ofbeldis ... Samstarfinu er einkum ætlað að ná til ofbeldis gegn börnum, ofbeldis í nánnum samböndum, kynferðislegs, andlegs og líkamlegs ofbeldis og ofbeldis gagnvart fötluðu fólki og öðrum berskjölduðum hópum. Einnig telst hatursfull orðræða, sem hvetur til ofbeldis eða annarrar refsiverðrar háttsemi sem er lítillækkandi eða ógnandi í garð einstaklinga eða hópa fólks, til ofbeldis sem yfirlýsing þessi tekur til.“⁵¹²

⁵⁰⁸ Piquero o.fl.: „Domestic violence during the COVID-19 pandemic“ (2021); Usher o.fl.: „Family violence and Covid-19“ (2020).

⁵⁰⁹ Unwomen.is: „[Heimfaraldur í skugga annars](#)“, 26. maí 2021.

⁵¹⁰ Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu: [Ársskýrsla lögreglustjórnans á höfuðborgarsvæðinu 2015](#) (2016).

⁵¹¹ Stjornarráðid.is: „[Aukinn kraftur í aðgerðir og vitundarvakningu gegn ofbeldi](#)“, 5. maí 2020.

⁵¹² Innanríkisráðuneytið, mennta- og menningarmálaráðuneytið og velferðarráðuneytið: [Samstarfsyfirlýsing um ofbeldi og gegn afleiðingum þess](#), (2017).

Meðal þeirra verkefna sem hafa skilað miklum árangri á undanförunum árum og nefnd voru sérstaklega í þessu sambandi er samstarf lögreglu og sveitarfélaga sem hófst á Suðurnesjum 2013 undir nafninu *Að halda glugganum opnum* en verkefnið var síðan innleitt á landsvísi árið 2015.⁵¹³ Samkvæmt verklagsreglunum er lögð áhersla á að safna rannsóknargögnum strax þegar lögregla er kölluð á vettvang heimilisofbeldis, auk þess að samþætta og bæta verklag lögreglu, félagsþjónustu og barnaverndar, auk samstarfs við meðferðarúrræði og heilsugæslu. Verkefnin byggja á þeirri sýn að heimilisofbeldi er ekki einkamál heldur lýðheilsuvandi og verður ekki liðið.⁵¹⁴

Alþingi hafði samþykkt áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess fyrir árin 2019–2022 og hún var því í gildi þegar faraldurinn hófst. Áætlunin er metnaðarfull og markmið hennar er að: „Ísland verði í fararbroddi þegar kemur að aðgerðum gegn ofbeldi í samfélaginu og hvernig tekst er á við afleiðingar þess. Það verði gert almennt með forvörnum og fræðslu, hugað verði að bættum viðbrögðum og málsmeðferð í réttarvörslukerfinu og unnið verði að valdeflingu þolenda með þverfaglegt starf að leiðarljósi.“⁵¹⁵ Þá sagði að ofbeldi yrði ekki liðið í íslensku samfélagi og gert var ráð fyrir mjög víðtækum aðgerðum. Áætluninni var, sem fyrr, skipt í þrjá þætti: „(1) Vakningu sem felur í sér forvarnir og fræðslu með áherslu á heilbrigð samskipti, ráðgjöf og snemmtæk viðbrögð. (2) Viðbrögð við ofbeldi með áherslu á bætt verklag og málsmeðferð innan réttarvörslukerfisins (3) Valdeflingu með áherslu á samhæfingu og þverfaglegt samstarf í þjónustu við þolendur ofbeldis.“⁵¹⁶ Þá gerði ályktunin ráð fyrir að skipaður yrði starfshópur sem kortleggði tiltæk úrræði ef grunur léki á að aldrað fólk hefði verið beitt ofbeldi og gerði tillögur að úrbótum. Þá var lögð sérstök áhersla á að fræðsla næði til viðkvæmra hópa og í því sambandi minnst á fatlað fólk, aldraða, fólk af erlendum uppruna, hinsegin fólk og fanga, auk fleiri viðkvæmra hópa.⁵¹⁷

byrjun júní 2020 samþykkti Alþingi einnig þingsályktun um forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021–2025. Gert er ráð fyrir að stýrihópur sem forsætisráðuneytið leiðir fylgi áætluninni eftir með stuðningi forvarnafulltrúa Sambands íslenska sveitarfélaga og sérstöku mælaborði sem verður uppfært tvisvar á ári.⁵¹⁸

Eins og áður sagði hófst í kjölfar aðgerða stjórnvalda umræða um möguleg áhrif þeirra á tíðni heimilisofbeldis, þá sérstaklega í ljósi mögulega aukins álags vegna lokana skóla og vinnustaða en einnig í ljósi þess að dregið gæti úr aðgengi að þjónustu eða öðrum björgum. Að sögn Víðis Reynissonar fengu yfirvöld snemma í faraldrinum upplýsingar sem bentu til vaxandi ofbeldis og þau voru í samtali við aðila sem buðu upp á úrræði auk lögreglu til að fá tilfinningu fyrir stöðunni (Víðir Reynisson, viðtal 29. júní 2022). Á upplýsingafundi almannavarna þann 7. apríl var Sigprúður Guðmundsdóttir, framkvæmdastýra Kvænnaathvarfsins, gestur og fjallaði um að rannsóknir og reynsla nágrannalanda sýndi að hætta á ofbeldi ykist við ástand eins og það sem nú ríkti.⁵¹⁹ Til að bregðast við þessu ákvað lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu í samstarfi við

⁵¹³ Stjornarradid.is: „[Aðgerðir gegn ofbeldi](#)“, síðast uppfært 29. ágúst 2019.

⁵¹⁴ Sama heimild.

⁵¹⁵ Þingsályktun nr. 35/149 um áætlun fyrir árin 2019–2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess, frá 7. júní 2019.

⁵¹⁶ Sama heimild.

⁵¹⁷ Sama heimild.

⁵¹⁸ Þingsályktun nr. 37/150 um forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021–2025, frá 3. júní 2020.

⁵¹⁹ Ruv.is: „[Daglegur upplýsingafundur vegna COVID-19](#)“, 7. apríl 2020.

ríkislögreglustjóra að fara í átak um aukna vitund meðal almennings um ofbeldi, einkenni þess, afleiðingar og hvar væri hægt að leita aðstoðar. Herferðin var á nokkrum tungumálum og þannig var leitast við að ná til allra þeirra hópa sem taldir voru líklegastir til að einangrast hratt í kjölfar samkomutakmarkana.⁵²⁰

Þegar þann 5. maí 2020 skipuðu félags- og barnamálaráðherra og dómismálaráðherra aðgerðateymi til að stýra og samræma vinnu við útfærslu aðgerða gegn ofbeldi. Í fréttatilkynningu um skipunina sagði:



„Á tímum efnahagsþrenginga og áfalla er viðbúið að ofbeldi aukist og í því ljósi hafa stjórnvöld ákveðið að grípa til markvissra aðgerða og vitundarvakningar gegn ofbeldi, einkum heimilisofbeldi og ofbeldi gegn börnum ... Aðgerðirnar verða miðaðar sérstaklega að viðkvæmum hópum, þar með talið börnum, konum af erlendum uppruna, öldruðum og fötluðu fólki, sem reynslan hefur sýnt að eru í meiri hættu en aðrir á að verða fyrir ofbeldi.“⁵²¹

Aðgerðateymið var skipað til 30. september 2020, því var ætlað að hafa víðtækt samráð við fjölbreytta aðila og að vinna í samræmi við tillögur í áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess fyrir árin 2019–2022 sem áður var getið, en verkefni teymisins áttu einkum að snúa að almennri vitundarvakningu um ofbeldi gegn börnum og heimilisofbeldi; eflingu þjónustu og stuðningsúrræða við þolendur og stuðningi við þróun og framkvæmd annarra verkefna á sviðinu.⁵²² Í október var svo ákveðið að framlengja skipunartíma til 31. janúar 2021.⁵²³

Aðgerðateymið, sem var skipað þeim Sigríði Björk Guðjónsdóttur ríkislögreglustjóra, sem stýrði teyminu, og Eygló Harðardóttur, skilaði fyrstu skýrslu í byrjun júlí. Teymið lagði í henni til að neyðarnúmerið 112 yrði eftt til að taka á móti samtölum vegna heimilisofbeldis og ofbeldis gegn börnum og þar yrði einnig þróað vefsvæði með ahlíða upplýsingum fyrir þolendur. Þá var lagt til að Barnahús yrði eftt í því skyni að biðlistar yrðu upprættir. Þá var lögð áhersla á aðgengi fólks á landsbyggðinni að úrræðum og lagt til að kvænnaathvarf yrði stofnað á Akureyri í tilraunaskyni. Í tillögunum teymisins var lögð áhersla á aukinn stuðning við börn í viðkvæmri stöðu og að liður í því að efla vernd þeirra væri að fjölga úrræðum fyrir gerendur. Ein tillaga laut að tilraunaverkefni um að efla og þróa samvinnu sýslumanna, lögreglu, félagsþjónustu og barnaverndar í málum barna með það að markmiði að efla vernd barna sem búa eða hafa búið við ofbeldi á heimili. Þá var lagt til að ríkislögreglustjóra yrði falið að gera úttekt og greiningu á ofbeldi gegn öldruðum og fötluðum og að sérstakir styrkir yrðu veittir til félagasamtaka sem starfa með opinberum aðilum í aðgerðum gegn ofbeldi.⁵²⁴

Þann 14. október 2020 skilaði aðgerðateymið annarri skýrslu sinni með fjórum tillögum til viðbótar. Lagt var til að þróuð yrði vefútfærsla á hugrænni úrvinnslumeðferð við áföllum og að rafrænar verkferlar yrðu útbúnir fyrir heilbrigðisstarfsfólk vegna heimilisofbeldis. Þá var lagt til að fræðsla til foreldra til að efla foreldrafæri þeirra á fyrstu æviárum barns yrði aukin í gegnum vefsvæðið heilsuvera.is og að hugað yrði sérstaklega að foreldrum og börnum í viðkvæmri stöðu. Síðast en

⁵²⁰ Logreglan.is: „[Heimilisofbeldi](#)“, síðast uppfært 30. október 2020.

⁵²¹ Stjornarradid.is: „[Aukinn kraftur í aðgerðir og vitundarvakningu gegn ofbeldi](#)“, 5. maí 2020.

⁵²² Sama heimild.

⁵²³ Stjornarradid.is: „[Aðgerðateymi gegn ofbeldi skilar annarri áfangaskýrslunni](#)“, 14. október 2020.

⁵²⁴ Stjornarradid.is: „[Aðgerðateymi um ofbeldi skilar fyrstu áfangaskýrslunni](#)“, 7. júlí 2020.

ekki síst var lagt til að samið yrði við Neyðarlínu um að standa fyrir vitundarvakningu um ofbeldi sem byggði á hinni nýju vefgátt um ofbeldi og stæði yfir veturinn 2020-2021. Lagt var til að herferðin yrði almenn vitundarvakning en einnig yrði lögð áhersla á að ná til viðkvæmra hópa.⁵²⁵

Í ágúst 2020 kom út skýrsla greiningardeildar ríkislögreglustjóra um ofbeldi gegn fötluðum á Íslandi. Í inngangi hennar sagði m.a.: „Íslenskar rannsóknir hafa fram til þessa einkum beinst að fötluðum konum sem þolendum ofbeldis. Í þeim kemur fram að alvarlegasta birtingarform mismununar og félagslegrar undirokunar fatlaðs fólks á Íslandi er ofbeldi af ýmsum toga. Fyrirliggjandi kannanir benda til þess að í meirihluta tilvika séu gerendur ofbeldis gagnvart fötluðu fólki ekki sóttir til saka hvað þá dæmdir.“⁵²⁶ Í skýrslunni kom einnig fram að skráningarkerfi lögreglu, hið svokallað LÖKE-kerfi, geri ekki ráð fyrir að fatlanir séu skráðar og þar sé því ekki hægt að kalla fram upplýsingar um brot gegn fötluðu fólki. Þann 20. janúar kynnti aðgerðateymið síðan tillögur vegna ofbeldis gegn fólki með fötlun. Þar er lagt til að hjá lögreglu verði ofbeldi gegn fólki með fötlun skráð þannig að hægt sé að fylgjast sérstaklega með þeim brotum. Þá er lagt til að þjónustuaðilum verði veitt fagleg ráðgjöf svo fólk með fötlun sé upplýst um þá þjónustu sem er í boði og að hún verði gerð öllum aðgengileg. Þá gera tillögurnar ráð fyrir námskeiðum fyrir fagfólk innan löggæslu og dómskerfis svo það öðlist dýpri skilning á ofbeldi gagnvart fötluðu fólki. Þá voru tillögur sem lutu að fræðslu fyrir fatlað fólk, jafningjafræðslu, sem hefði að markmiði að auka réttarvitund, sjálfsskilning og líkamsvirðingu; forvarnarnámskeið fyrir ungmenni með frávik í taugaproska gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni; og námskeið og kynningu á meðferðarúrræði fyrir drengi með frávik í proska á aldrinum 12-17 ára.⁵²⁷

Sambærileg skýrsla um ofbeldi gegn öldruðum kom út hjá Ríkislögreglustjóra í mars 2021. Hérlendis er lítið vitað um umfang ofbeldis gegn öldruðum en sterkar vísbendingar um að það sé fyrir hendi, sérstaklega í rannsókn meðal starfsfólks í félagslegri heimaþjónustu og heimahjúkrun í Reykjavík frá árinu 2007, þar sem kom í ljós að 20% starfsmanna í félagslegri heimaþjónustu og 44% starfsfólks í heimahjúkrun töldu sig hafa rökstuddan grun um ofbeldi gegn öldruðum skjólstæðingum.⁵²⁸ Þá er í skýrslu ríkislögreglustjóra vísað til tveggja mála sem hafi verið fjallað um í fjölmiðlum 2020 og vörðuðu alvarleg auðgunar- og nauðgunarbrot gegn öldruðum konum í viðkvæmri stöðu. Þá var spurt um ofbeldi í könnun meðal aldraðra árið 2021 og niðurstöður sýna að 13 höfðu orðið fyrir fjárhagslegu ofbeldi, 31 fyrir andlegu ofbeldi, þrjú líkamlegu ofbeldi og fjögur höfðu upplifað vanrækslu. Samtals eru þetta 51 tilvik en alls höfðu 4% af öllum sem svöruðu orðið fyrir einhvers konar ofbeldi.⁵²⁹ Í rannsókn sem náði til 52 birtra greina um efnið á alþjóðavettvangi sýndu niðurstöður að 15,7% fólks 60 ára og eldra höfðu orðið fyrir ofbeldi á 12 mánaða tímabili.⁵³⁰ Tillögur skýrslunnar varðandi úrbætur snúa eingöngu að starfsháttum og hlutverki lögreglunnar en skýrt er tekið fram að viðbrögð samfélagsins við þeim dulda vanda sem ofbeldi gegn öldruðum er krefjist aðgerða á breiðum grunni í samstarfi fjölmargra aðila og stofnana.⁵³¹

⁵²⁵ Stjornarradid.is: „[Aðgerðarteymi gegn ofbeldi skilar annarri áfangaskýrslunni](#)“, 14. október 2020.

⁵²⁶ Greiningardeild ríkislögreglustjóra: [Ofbeldi gegn fötluðum á Íslandi](#) (2020), bls. 3.

⁵²⁷ Stjornarradid.is: „[Aðgerðarteymi gegn ofbeldi leggur til aðgerðir vegna ofbeldis gegn fólki með fötlun](#)“, 20. janúar 2021.

⁵²⁸ Greiningardeild ríkislögreglustjóra: [Ofbeldi gegn öldruðum á Íslandi](#) (2021).

⁵²⁹ Helgi Guðmundsson: [Hagir eldri borgara. Greining á högum og líðan aldraðra á Íslandi árið 2020](#) (2021).

⁵³⁰ Yon o.fl.: „Elder abuse prevalence in community settings“ (2017).

⁵³¹ Greiningardeild ríkislögreglustjóra: [Ofbeldi gegn öldruðum á Íslandi](#) (2021).

wbann 27. janúar 2022 skipaði innanríkisráðherra starfshóp um forvarnir og vitundarvakningu gegn kynferðisbrotum og kynbundnu ofbeldi og áreiti sem er ætlað að starfa í samræmi við þingsályktun um aðgerðir frá 2019-2022 og honum er ætlað að ljúka störfum í desember 2022.⁵³²

En hver varð þróunin hérlandis varðandi fjölda tilkynnta brota? Hér verða skoðaðar tölur yfir brot sem tilkynnt eru til lögreglu og hversu mörg nýttu þjónustu stærri úrræða fyrir þolendur og gerendur ofbeldis. Gera verður ákveðna fyrirvara við þær tölur sem hér verða skoðaðar því að hvorki tilkynningar um brot til lögreglu né tölur sem samtök sem veita ráðgjöf og stuðning safna segja til um raunverulegan fjölda heimilisofbeldisbrota. Í ársskýrslu Stígamóta kemur t.d. fram að spurt hafi verið hvort þau sem leita þjónustu hafi kært til lögreglu frá 1992 og hæst hefur hlutfallið mælst 17% svarenda tiltekið ár og lægst 4%.⁵³³ Þá er mögulegt að ofangreindar aðgerðir og vitundarvakning og hvatning til almennings um að tilkynna brot valdi því að tilkynningum fjölgi í kjölfarið en ómögulegt er að meta slíkt út frá gögnum lögreglu. Hér eru því einnig skoðaðar niðurstöður þolendakannana sem lögregla framkvæmir reglulega en þær geta gefið vísbendingar um mögulega þróun í samfélaginu. Þó þarf að hafa þann fyrirvara á þeim gögnum að alla jafna er mjög erfitt að ná til jaðarhópa í almennum könnunum og því eru líkur á að upplýsingar vanti frá þeim hópum sem taldir eru í mestri hættu á að verða fyrir ofbeldi.

Samkvæmt meðfylgjandi mynd 42.1. fjölgaði tilkynntum heimilisofbeldisbrotum til lögreglu á tímabilinu 2014-2021. Ef tölurnar eru skoðaðar nánar má sjá að fjöldi brota sem varða heimilisofbeldi hefur aukist á milli ára. Mest verður aukningin milli 2014 og 2015 en þá var tekið upp nýtt vinnulag við skráningu sem m.a. varð til þess að fleiri brot voru skilgreind sem heimilisofbeldi. Fyrir innleiðingu verklagsins var mun þrengra mengi útkalla skilgreint sem heimilisofbeldi.⁵³⁴ Þá bendir fækkun ágreiningsmála á sama tíma og fjölgun verður á heimilisofbeldismálum til þess að hluti þessara mála hafi verið skilgreindur sem ágreiningur fyrir gildistöku nýs verklags. Lítils háttar aukning verður í heimilisofbeldi milli áráanna 2015 og 2016, en þá fjölga brotum úr 800 í 812, en svo verður 10% fjölgun milli áráanna 2016 og 2017 þegar brotin verða 895. Fjöldinn stendur svo í stað milli áráanna 2017 og 2018 en 2019 fjölga þeim í 939, sem er aukning um 5% frá fyrra ári. Einnig verður talsverð fjölgun milli 2019 og 2020 þegar brotunum fjölga í 1051 sem er aukning um 12% frá fyrra ári. Litlar breytingar voru svo milli áráanna 2020 og 2021.

⁵³² Stjornarradid.is: „Ríkislögrelustjóri leiðir starfshóp innanríkisráðherra um kynferðisbrot og kynbundið ofbeldi“, 27. janúar 2022.

⁵³³ Stígamót: [Ársskýrsla 2020](#) (2021).

⁵³⁴ Logreglan.is: „[Verklagsreglur um meðferð og skráningu heimilisofbeldismála](#)“, 13. september 2018.



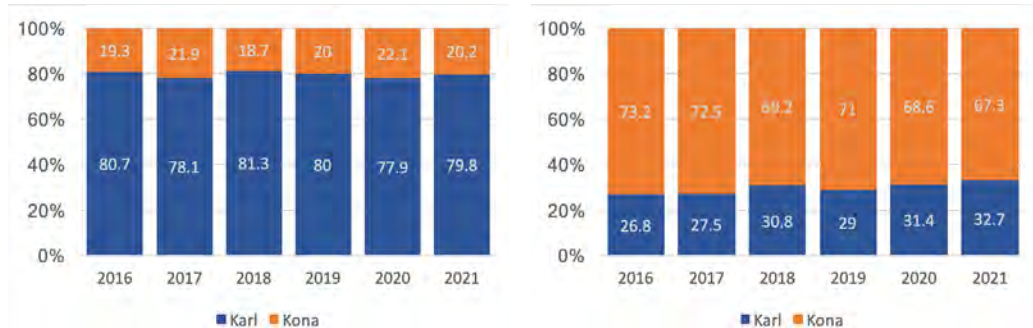
Skv. skýringum ríkislögreglustjóra fellur tilvik undir heimilisofbeldi ef um er að ræða brot (t.d. ofbeldi, hótun, eignaspjöll) sem beinist að skyldum aðila. Undir skyldan/tengdan aðila fellur t.d. maki/fyrirum maki og þegar hinn grunaði tengist geranda fjölskylduböndum. Í verklagi lögreglu fellur tilvik undir „ágreining milli skyldra/tengdra“ þegar ekki er grunur um að neitt brot hafi átt sér stað, s.s. beiting ofbeldis eða hótun um slíkt, eignaspjöll eða annað brot.

Mynd 42.1. Fjöldi tilkynninga til lögreglu vegna brota sem falla undir heimilisofbeldismál, ágreining og brot gegn 218 gr. b almennta hegningarlaga á árunum 2014-2021.⁵³⁵

Þegar horft er til brota sem varða ágreining á heimilum fækkar þeim frá 2015 til 2016 en síðan fjölga þeim aftur 2017 og 2018, um 13% milli árána 2016 og 2017 og um 22% milli 2017 og 2018. Sami fjöldi brota sem varða ágreining er skráður 2018 og 2019, eða 1166 brot. Árin 2020 og 2021 verður svo fækkun brota bæði ár, 6% fækkun milli árána 2019 og 2020 og 5% fækkun milli 2020 og 2021. Milli 2018 og 2021 fækkaði því brotum sem varða ágreining. Þetta sýnir að mikilvægt er að rýna þróun í hverjum brotaflokk fyrir sig. Árið 2016 tók gildi nýtt ákvæði hegningarlaga, nr. 19/1940, ákvæði 218. gr. b, þar sem kveðið er á um bann við endurteknu eða alvarlegu ofbeldi eða hótunum um ofbeldi í garð náins fjölskyldumeðlims. Fram kemur á mynd 42.1. að þessum málum fjölgaði nokkuð ári eftir gildistöku laganna en eftir það hefur fjöldinn verið nokkuð svipaður á hverju ári.

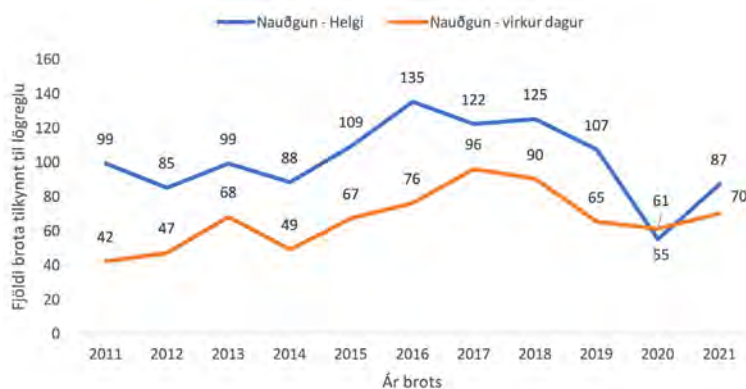
Heimilisofbeldi er mjög kynbundið, eins og reyndar flest brot eru. Eins og fram kemur á mynd 41.2. hafa mjög litlar breytingar átt sér stað undanfarnin ár. Í kringum 80% gerenda í heimilisofbeldismálum eru karlar og í kringum 70% árásarþola eru konur. Þó má sjá smávægilega hlutfallslega fjölgun karla í hópi árásarþola.

⁵³⁵ Logreglan.is: „[Kynferðisbrot: fjöldi fyrsta ársfjórðung ársins \(jan-mars\)](#)“, 9. maí 2022.



Mynd 42.2. Árásaraðilar og árásarpólar eftir kyni⁵³⁶.

Athygli vekur að í kjölfar lokana skemmtistaða kom fram veruleg fækkun nauðgunarmála sem tilkynnt voru til lögreglu, þá sérstaklega brota sem áttu sér stað um helgar. Þannig voru 107 nauðganir sem áttu sér stað um helgi tilkynntar til lögreglu árið 2019 en þær voru 55 árið 2020 og 87 árið 2021. Ekki kemur fram sama breyting hvað varðar nauðgunarbrot sem áttu sér stað á virkum dögum.⁵³⁷



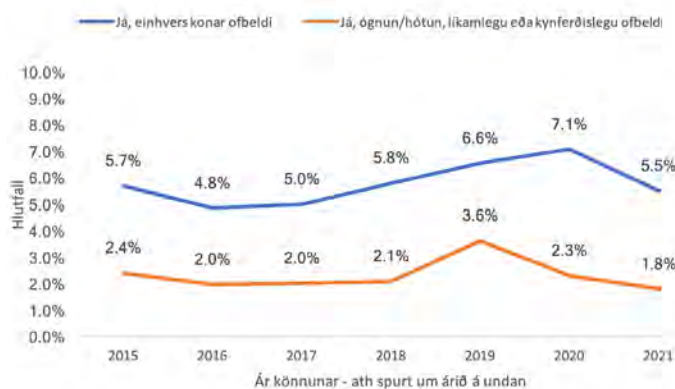
Mynd 42.3. Fjöldi tilkynntra nauðgana til lögreglu sem áttu sér stað árin 2011-2021 eftir því hvort atvik átti sér stað um helgi eða á virkum degi.

⁵³⁶ Sama heimild.

⁵³⁷ Sama heimild.

Þessi þróun sýnir glögglega að vinna megi að því að auka öryggi kvenna með aðgerðum sem beinast sérstaklega að þeim aðstæðum sem slík brot eru framin við og leiða til fleiri brota um helgar, s.s. með staðsetningu salerna, lýsingu í nágrenni þeirra og fjölda eftirlitsmyndavéla (Marta Kristín Hreiðarsdóttir og Margrét Kristín Pálsdóttir, viðtal 30. júní 2022).

Ofangreind tölfræði ríkislögreglustjóra veitir mjög góðar upplýsingar um þau brot sem koma til kasta lögreglu en eins og áður sagði veitir hún ekki upplýsingar um heildarumfang heimilisofbeldis. Frá árinu 2007 hefur lögregla með reglubundnum hætti framkvæmt þolendakannanir þar sem reynsla almennings af brotum og viðhorf til lögreglu eru skoðuð. Mynd 42.4. sýnir hlutfall þeirra sem segjast annars vegar hafa orðið fyrir einhvers konar ofbeldi af hálfu maka eða fyrrum maka, þar með talið andlegt ofbeldi, og hins vegar hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir líkamlegu ofbeldi eða hótun um slíkt. Fram kemur að 5-7% þátttakenda segjast hafa orðið fyrir einhvers konar ofbeldi af hálfu maka eða fyrrum maka á árinu áður en könnunin fór fram og í kringum 2% þátttakenda segja að um líkamlegt ofbeldi hafi verið að ræða eða hótun um slíkt. Eins og fram kemur þá hafa lítlar breytingar átt sér stað frá árinu 2015 en sveiflur milli kannana skýrast líklega frekar af því að um lítil úrtök er að ræða.



Mynd 42.4. Hlutfall þeirra sem segjast hafa orðið fyrir einhvers konar ofbeldi af hálfu maka eða fyrrum maka og hlutfall þeirra sem segjast hafa orðið fyrir líkamlegu ofbeldi eða hótun um slíkt.⁵³⁸

Sama rannsókn sýnir að frá 7% til rúmlega 20% þátttakenda segja að eitt eða fleiri atvik hafi verið tilkynnt til lögreglu en þetta hlutfall sveiflast nokkuð milli ára. Vísendingar um hversu hátt hlutfall mála ratar til lögreglu má einnig sjá í ársskýrslu Bjarkarhlíðar en þar kemur fram að 27% notenda sögðu lögreglu hafa haft afskipti af heimilinu vegna ofbeldisins⁵³⁹ og eins og áður var nefnt hefur hlutfallið hæst orðið 17% meðal notenda þjónustu hjá Stígamótum sem hafa tilkynnt til lögreglu. Þá er ferli mála oft flókið, þótt tilkynnt sé til lögreglu þýðir það ekki að

⁵³⁸ Sama heimild.

⁵³⁹ Bjarkarhlid.is: „Glærkyning á aðalfundi Bjarkarhlíðar“, 12. maí 2022.

ofbeldið sé ekki áfram til staðar. Þannig kemur fram í ársskýrslu Kvennaathvarfs að það er alltaf ákveðinn hluti kvenna sem þar dvelja sem fer þaðan aftur heim til ofbeldismanns og árið 2021 lauk dvöl þannig hjá 16% kvennanna.⁵⁴⁰

Tölur um hversu margir sækja þjónustu og stuðning vegna heimilisofbeldis gefa einnig innsýn í umfang vandans. Meðfylgjandi tafla 42.1. sýnir tölur úr ársskýrslum Kvennaathvarfsins fyrir árin 2017-2021. Lítil munur er á fjölda kvenna sem koma í dvöl milli ára, nema að það verður fækkun árið 2021 á meðan konum sem koma í viðtöl hefur fjölgað mjög mikið, eða úr 489 konum árið 2017 í 764 árið 2021, eða um 56%. Viðtölum fjölgar mest árin 2020 og 2021, og eins og áður var nefnt endurspeglar þau mögulega aukningu tilvika vegna faraldursins. Mögulega má einnig skýra fjölgun þeirra með tilvísun í árangur vitundarvakningar sem leiði til þess að fólk leiti sér aðstoðar í meira mæli en áður. Frekari rannsóknir þyrfti að gera svo hægt sé að leggja mat á þetta flókna orsakasamhengi en ljóst er að hvað sem veldur hefur konum fjölgað sem leita sér hjálpar í Kvennaathvarfi.

Tafla 42.1. Yfirlit yfir komur í Kvennaathvarf 2017-2021⁵⁴¹.

	2017	2018	2019	2020	2021
Allar komur	637	635	689	758	876
Fjöldi sem kemur í viðtöl	489	500	545	620	764
Fjöldi sem kemur í dvöl	148	135	144	138	112
Áverkar við komu	23%	21%	23%	21%	21%
Fjöldi íbúa	251	205	244	248	212
Konur	148	135	144	138	112
Börn	103	70	100	110	

Árið 2021 leituðu 1059 einstaklingar til Bjarkarhlíðar, þar af 87% vegna heimilisofbeldis. Miðað við tölur frá 2021 er mikill meirihluti þeirra sem þangað leita konur, eða um 84%, 15% eru karlar og 1% kvár. Komum í Bjarkarhlíð hefur fjölgað ár frá ári frá opnun 2015 eins og sést á meðfylgjandi töflu 42.2. Þegar rýnt er í tölurnar sést að notendum fjölgar mikið bæði milli 2017 og 2018, eða um 52%, og svo aftur milli 2019 og 2020, um 46%. Í heildina hefur fjöldi þeirra sem leita til Bjarkarhlíðar meira en þrefaldast frá 2017. Hverjar ástæður aukningarinnar eru er, eins og áður hefur verið nefnt, erfitt að fjölyrða um, en ljóst er að hér verður umtalsverð aukning eftir að faraldurinn hefst. Í ársskýrslu Bjarkarhlíðar árið 2021 kom fram að 35% notenda leituðu þangað vegna eldri mála sem gæti verið vísbending um áhrif vitundarvakningar, en það þyrfti að kanna nánar.

⁵⁴⁰ Samtök um kvennaathvarf: [Ársskýrsla 2021](#) (2021).

⁵⁴¹ Samtök um kvennaathvarf: [Ársskýrsla 2019](#) (2020); Samtök um kvennaathvarf: [Ársskýrsla 2021](#) (2021).

Tafla 42.2. Fjöldi einstaklinga sem leita til Bjarkarhlíðar.

	2017	2018	2019	2020	2021
Fjöldi	316	479	565	827	1059
Aukning frá fyrra ári	-	52%	18%	46%	28%

Tölur úr ársskýrslum Bjarkarhlíðar, eigin útreikningar á aukningu milli ára.⁵⁴²

Samkvæmt ársskýrslu Stígamóta var heildarfjöldi þeirra sem komu í viðtal árið 2020 með herra móti, eða 765, en á sama tíma voru ný mál færri en árin á undan, eða 317. Þá kemur fram að meirihluti notenda var konur, eða 83%, karlar voru 15% og kvár voru 1%.⁵⁴³ Hjá Drekaslóð komu 224 einstaklingar í viðtöl borið saman við 178 árið 2019 þannig að þar verður líka aukning á komum. Athygli vekur hvað hlutfall karla sem sækir þjónustu hjá Drekaslóð er hátt, eða 38%. Konur voru um 59% notenda og kvár voru 3%.⁵⁴⁴ Einnig var aukin eftirspurn meðal gerenda eftir meðferð eins og sjá má á tölum um fjölda viðtala frá Heimilisfriði, sem er úrræði fyrir gerendur, en þeim fjölgaði úr 498 árið 2019 í 1089 árið 2020 og urðu svo 918 árið 2021.⁵⁴⁵

Það er augljóst að fleiri leituðu eftir aðstoð og stuðningi og fleiri brot sem varða heimilisofbeldi og ágreining voru tilkynnt til lögreglu eftir að faraldurinn hófst. Að hversu miklu leyti þetta er vegna þess að ofbeldi hafi aukist í kjölfar faraldursins eða hvort tilkynningum einfaldlega fjölgaði er í raun ekki vitað en það er auðvitað mjög ánægjulegt ef vitundarvakning hefur skilað árangri og fleiri leita eftir aðstoð og þjónustu, þar með talið til lögreglu, en ella hafi orðið. Heimilisofbeldi er mjög kynbundið, mun algengara er að karlar beiti ofbeldi en konur, en athygli vekur að það hefur orðið aukning í eftirspurn eftir meðferð fyrir gerendur.

Eins og fram kemur í þingsályktuninni um aðgerðir gegn ofbeldi er afar mikilvægt að veita sérstaka athygli því ofbeldi sem aldraðir og fatlaðir verða fyrir. Þegar fólk verður fyrir ofbeldi frá þeim sem veita þeim daglega umönnun, hvort sem um fjölskyldutengsl er að ræða eða ekki, er staða þess afar viðkvæm. Þar sem mjög lítið er til af upplýsingum sem varpa ljósi á ofbeldi í garð þessara hópa hérlendis er ekki hægt að segja til um hvort það jókst í faraldrinum en ljóst að aðgerða er þörf og að draga þarf þetta ofbeldi fram í dagsljósið og uppræta það.

Þá sýndu tölur um fjölda tilkynntra nauðgana að þeim fækkaði mikið um helgar á meðan samkomutakmarkanir voru, sem kallar á skoðun á því hvernig megi tryggja öryggi kvenna betur á skemmtistöðum og í því umhverfi þar sem nauðganir eiga sér helst stað.

⁵⁴² Bjarkarhlíð: [Ársskýrsla 2017](#); Bjarkarhlíð: [Ársskýrsla 2018](#) (2019); Bjarkarhlíð: [Ársskýrsla 2019](#) (2020); Bjarkarhlíð: [Ársskýrsla 2020](#) (2021); Bjarkarhlíð: [Ársskýrsla 2021](#) (2022).

⁵⁴³ Stígamót: [Ársskýrsla 2020](#) (2021).

⁵⁴⁴ Drekaslóð: [Ársskýrsla Drekaslóðar. Skýrsla Drekaslóðar um starfsemi ársins 2020](#) (2021).

⁵⁴⁵ Stjornarráðid.is: „[Áhrif heimsfaraldurs COVID-19 á viðkvæma hópa – Tillögur starfshóps um félags- og heilsufarslegar aðgerðir](#)“, 14. júní 2022.

Áætlanir stjórnvalda um aðgerðir gegn ofbeldi hafa það að markmiði að uppræta ofbeldi á Íslandi og nýtt teymi hefur verið skipað til að leiða aðgerðir samkvæmt aðgerðaáætlun. Mikilvægt er því að áfram verði öflug þjónusta í boði fyrir þolendur þar sem líklegt má telja að einungis hluti þeirra sem urðu fyrir heimilisofbeldi í Covid-19 hafi leitað aðstoðar, eins og tölur frá Bjarkarhlíð um hlutfall notenda sem leita vegna eldri mála staðfesta.

43. Barnavernd

Í þessum kafla verður gerð stuttlega grein fyrir fjölgun tilkynninga til barnaverndaryfirvalda eftir að faraldurinn hófst. Fyrir utan fjölgun tilkynninga og mála var það krefjandi verkefni að aðlaga barnaverndarstarfið að sóttvarnatakmörkunum hverju sinni.⁵⁴⁶ Um er að ræða þjónustu sem ekki má rofna og mikilvægt að sinna hverjar sem aðstæður eru. Hér verður ekki fjallað sérstaklega um hvernig barnaverndaryfirvöld héraðs bruggust við þessum áskorunum en mikilvægt er að framkvæma rannsókn á því hvernig barnaverndarstarfi var hagað í faraldrinum svo draga megi lærdóm af því til framtíðar.

Það er vel staðfest í alþjóðlegum rannsóknum að þegar kreppir að fjölskyldum, t.d. þegar foreldrar missa atvinnu eða hafa miklar fjárhagsáhyggjur, aukast líkur á að börn verði fyrir ofbeldi eða vanrækslu af hálfu foreldra.⁵⁴⁷ Í Covid faraldrinum þurftu margar fjölskyldur að glíma við áhyggjur af fátækt, atvinnuöryggi og heilsu. Vegna sóttvarnaráðstafana voru fjölskyldur einangraðar heima, og það olli einnig ýmsu álagi. Á sama tíma fækkaði tækifærum barna til að leita til fullorðinna utan heimilis vegna ofbeldis heima fyrir (sjá kafla 42 um heimilisofbeldi).⁵⁴⁸

Í janúar 2020 var stofnuð miðstöð héraðs sem hefur það hlutverk að halda utan um upplýsingar er varða ofbeldi gagnvart börnum og vera stjórnvöldum til ráðgjafar um hvernig megi uppræta ofbeldi gegn börnum.⁵⁴⁹ Félags- og barnamálaráðherra fól Barnaverndarstofu að hýsa miðstöðina og ráðinn var sérfræðingur í tölfræði. Þetta tryggði að tölfræði var birt mjög hratt í faraldrinum en það auðveldaði viðbragðsaðilum að bregðast við þeirri aukningu sem varð.⁵⁵⁰

29. mars 2020 skrifaði félags- og barnamálaráðherra grein í tilefni af vitundarvakningu sem stjórnvöld stóðu fyrir undir yfirskriftinni: „Við erum öll barnavernd!“

Á Íslandi höfum við sterkt barnaverndarkerfi sem stendur vörð um velferð barnanna okkar. Starfsmenn í barnavernd standa nú sem fyrr vaktina og stíga inn í aðstæður þegar þess er þörf. Staðan er hins vegar enn flóknari núna en við eigum að venjast. Minni samgangur milli fólks og sú staðreynd að börn eru minna í skóla og öðrum úrræðum sem veita þeim öryggi og stuðning veldur því að ekki verður alltaf upplýst um erfiðar aðstæður barna og að þau þurfi því að búa lengur við þær aðstæður áður en aðstoð berst.

Í ljósi alls þá er full ástæða til að biðla til almennings, nágretta og allra annarra aðstandenda að vera meðvituð, hafa augun opin og huga sérstaklega að börnum sem við höldum að búi við erfiðar aðstæður. Öllum ber að tilkynna um aðstæður barns ef áhyggjur vakna. Ekki bíða eftir að aðrir gera það, ekki bíða eftir aðstæður breytist. Hringdu í 112 og tilkynntu.

⁵⁴⁶ Tveito: „[Barnevern i krisetid. Barneverntjenestens arbeid med vold og overgrep under koronapandemiens første fase](#)“ (2021).

⁵⁴⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: [Statusrapport 12: Utsatte barn og unges tjenestetilbud under covid-19-pandemien](#), (2021).

⁵⁴⁸ Sama heimild.

⁵⁴⁹ Stjornarradid.is: „[Miðstöð gegn ofbeldi stofnuð](#)“, 20. janúar 2020.

⁵⁵⁰ Barnaverndarstofa: [Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda á árunum 2019–2021](#) (2022).

Þá má benda á að Hjálparsími Rauðakrossins, 1717 (og netspjall á www.1717.is) hefur verið efldur og þangað geta allir leitað og fengið aðstoð eða ráðgjöf allan sólarhringinn.

Alveg eins og við erum öll almannavarnir þá erum við öll barnavernd. Hvert og eitt okkar getur skipt öllu máli í lífi barns!⁵⁵¹

Í stöðuskýrslu teymis um félags- og atvinnumál frá júní 2020 kemur fram að tilkynningum hafi fjölgað og að fjöldi barna sem tilkynnt var um í maí sé vel yfir meðaltali, 1244 borið saman við 955 í maímánuði 2019, en einnig er í skýrslunni bent á að „vert er að hafa í huga að farið var í sérstaka herferð um vitundarvakningu í barnavernd seinnipartinn í marsmánuði“.⁵⁵²

Stjórnvöld hérlendis voru því vel meðvituð um að búast mætti við aukningu ofbeldis vegna faraldurs og efnahagsþrenginga og þann 5. maí 2020 skipuðu félags- og barnamálaráðherra, Ásmundur Einar Daðason, og dómismálaráðherra, Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, aðgerðateymi til að stýra og samræma vinnu við útfærslu aðgerða gegn ofbeldi með áherslu á heimilisofbeldi og ofbeldi gegn börnum (sjá einnig kafla 42 um heimilisofbeldi).⁵⁵³

Í október 2020 var opnuð sérstök vefgátt á vef 112.is vegna ofbeldismála þar sem hægt væri að finna allar upplýsingar og leita aðstoðar á einum stað. Þá var bætt við upplýsingum og efni fyrir börn var birt fyrir lok árs 2020. 11. febrúar 2021 var 112-dagurinn haldinn undir yfirskriftinni „Við erum öll barnavernd“. Af því tilefni skrifaði félags- og barnamálaráðherra, Ásmundur Einar Daðason: „Sameiginleg, rafræn gátt vegna ofbeldis fyrir þolendur, gerendur og aðstandendur var formlega tekin í notkun nýverið. Í henni felst að vefur 112, 112.is, er allsherjar upplýsingatorg um allt sem við kemur ofbeldi, ásamt því að hægt er að spjalla nafnlaust við neyðarverði í netspjalli.“⁵⁵⁴

Barnaverndarstofa framkvæmdi í apríl 2021 greiningu á fjölda tilkynninga fyrir upphaf faraldursins, 1. mars 2019 til 29. febrúar 2020, og bar niðurstöður saman við tímabilið eftir faraldur, frá 1. mars 2020 til 28. febrúar 2021. Samanburðurinn byggir á tölum sem barnaverndarnefndir í landinu safna saman á mánaðargrundvelli. Tilgangur greiningarinnar var að leggja mat á áhrif faraldurs á tilkynningar. Þegar tímabilin voru borin saman kom í ljós að tilkynningum fjölgaði úr 11.582 í 13.399 eða um 15,7% á milli tímabila. Almennt hefur þróunin verið sú að tilkynningum fjölgar ár frá ári, en meðalfjöldun tilkynninga mars 2015 til febrúar 2020 hefur verið 7,8% og því er fjölgun tilkynninga í Covid-19 mun meiri en árin á undan eins og sést á meðfylgjandi mynd 43.1.⁵⁵⁵

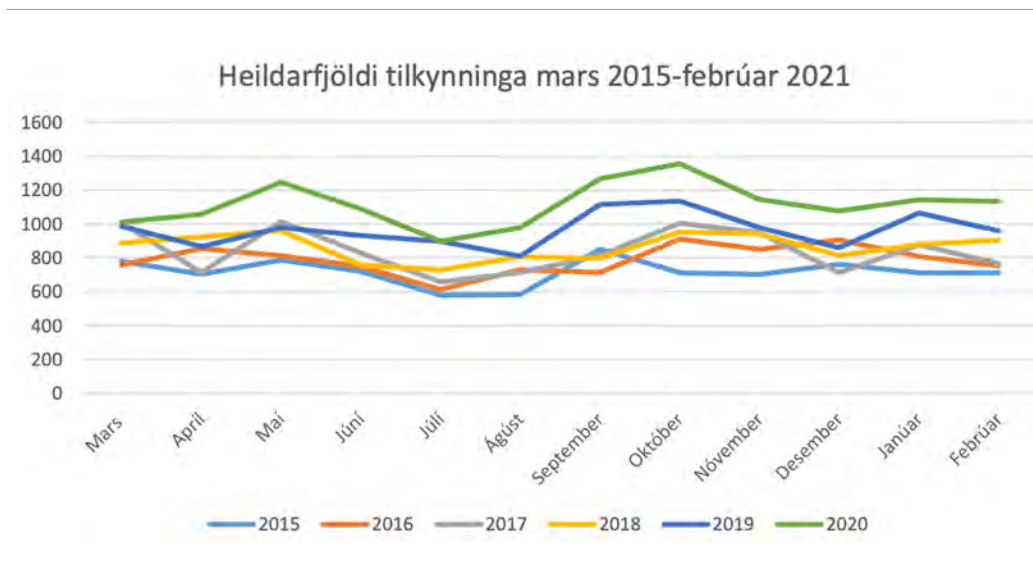
⁵⁵¹ Ásmundur Einar Daðason: „[Við erum öll barnavernd!](#)“ 29. mars 2020.

⁵⁵² Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: [Stöðuskýrsla nr. 2 til ráðgefandi aðila](#), 22. júní 2020.

⁵⁵³ Stjornarráðid.is: „[Aukinn kraftur í aðgerðir og vitundarvakningu gegn ofbeldi](#)“, 5. maí 2020.

⁵⁵⁴ Ásmundur Einar Daðason: „[Við erum öll barnavernd](#)“ 11. febrúar 2021.

⁵⁵⁵ Barnaverndarstofa: [Greining á tölulegum upplýsingum frá barnaverndarnefndum](#), 23. apríl 2021.



Mynd 43.1. Heildarfjöldi tilkynninga yfir 12 mánaða tímabil frá upphafi marsmánaðar til loka febrúar.⁵⁵⁶

Tilkynnendur þurfa að merkja við ástæður tilkynningar og eingöngu er hægt að merkja við einn yfirflokk í hverri tilkynningu; vanrækslu,⁵⁵⁷ ofbeldi, áhættu hegðun barns og þegar heilsu og lífi ófæddis barns er stefnt í hættu. Nokkur munur er á því hversu mikil aukning verður í hverjum flokki á ofangreindum tímabilum. Tilkynningum vegna vanrækslu fjölgaði um 19%, fjölgun tilkynninga vegna ofbeldis var 23%, tilkynningum vegna áhættu hegðunar barns fjölgaði um 3% og mest varð prósentuaukningin þegar skoðaðar voru tilkynningar vegna ófæddra barna, eða 68%, en þeim tilkynningum fjölgaði úr 88 í 148. Tekið er fram í skýrslunni að tölur yfir tilkynningar vegna ófæddra barna sveiflist nokkuð milli ára og því verði að túlka fjölgun þeirra af varfærni.⁵⁵⁸

Barnaverndarstofa tók einnig saman yfirlit yfir fjölda tilkynninga fyrir árin 2019-2021 sem kom út í janúar 2022. Eins og sést á meðfylgjandi töflu 43.1 er fjölgun tilkynninga staðfest milli árána 2019 og 2020, en þá fjölgaði þeim um 15,8%. Einnig má sjá að nánast engin fjölgun var á tilkynningum milli árána 2020 og 2021, eða 1% eins og sést á meðfylgjandi töflu 43.1. Þar sem margar tilkynningar geta borist um sama barn er mikilvægt að skoða einnig tölur um fjölda barna sem tilkynnt var um. Þær eru samkvæmt Barnaverndarstofu „... fengnar þannig að fjöldi barna sem tilkynnt er um í hverjum mánuði fyrir sig er lagður saman. Tilkynningar geta borist um sama barnið á milli mánaða, þannig að hér er ekki alltaf um að ræða fjölda einstaklinga yfir ákveðið tímabil heldur, samanlagðan heildarfjölda barna í hverjum mánuði fyrir sig.“⁵⁵⁹ Þrátt fyrir þetta gefa þær ákveðna hugmynd um fjölda þeirra barna sem tilkynningar berast um. Þá vekur einnig athygli að þrátt fyrir að málum sem ákveðið er að hefja könnun á fjölgi um 914 milli árána 2019 og 2020 fjölgar könnunum í nýjum málum eingöngu um 200. Þetta þýðir í raun að stór hluti tilkynninga er að berast um mál sem þegar eru opin. Það rímar í raun

⁵⁵⁶ Sama heimild.

⁵⁵⁷ Sama heimild.

⁵⁵⁸ Sama heimild.

⁵⁵⁹ Barnaverndarstofa: [Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda á árunum 2019–2021](#) (2022).

ágætlega við niðurstöður rannsókna á áhrifum álags á fjölskyldur (sbr. kafla 42 um heimilis- ofbeldi) og því mögulegt að álagið vegna faraldursins hafi haft mest áhrif þar sem viðnáms- þróttur er skertur. Þá gæti þessi staðreynd mögulega verið vísbending um að héraendis hafi álag í fjölskyldum ekki valdið meiri fjölgun nýrra mála en raun varð á vegna verndandi þátta, sem sé að hér voru leik- og grunnskólar opnir og fólk beðið um að halda sig heima í mun styttri tíma en víðast gerðist, auk öflugra efnahagslegra aðgerða. Að jafnaði berast færri tilkynningar vegna stúlkna en drengja, hlutfall stúlkna er yfirleitt undir 50% sama hvaða tölur eru skoðaðar.

Tafla 43.1. Fjöldi tilkynninga til barnaverndar 2015–2021, fjöldi barna sem tilkynnt er um og fjöldi barna sem könnun máls hefst hjá.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fjöldi tilkynninga	8.533	9.318	9.969	10.177	11.344	13.142	13.264
Þar af stúlkur*	46,5%	44,0%	44,0%	45,1%	44,7%	44,2%	45,6%
Fjöldi barna**	7.003	7.643	7.878	8.009	9.054	10.400	10.715
Fjöldi tilkynninga pr. barn***	-	1,79	1,95	1,91	1,93	1,97	1,86
Þar af stúlkur	46,3%	43,8%	43,7%	44,9%	44,8%	44,2%	45,7%
Ákveðið að hefja könnun, fjöldi barna	4.906	5.442	5.623	5.777	6.375	7.289	7.410
Þar af stúlkur	48,3%	45,7%	45,2%	46,5%	45,8%	46,1%	48%
Þar af ný könnun, fjöldi barna ⁵⁶⁰	2.630	2.920	2.809	2.890	3.006	3.216	3.532
Þar af stúlkur	48,8%	47,4%	47,1%	47,2%	46,3%	48,8%	49,0%

* Frá 1. janúar 2020 hefur verið boðið upp á hlutlausu skráningu á kyni, þ.e. utan kynjatvíhyggju, skv. lögum um kynrænt sjálfræði nr. 80/2019.

**Tölur um fjölda barna sem tilkynnt var um eru fengnar þannig að fjöldi barna sem tilkynnt er um í hverjum mánuði fyrir sig er lagður saman. Tilkynningar geta borist um sama barnið á milli mánaða, þannig að hér er ekki alltaf um að ræða fjölda einstaklinga yfir ákveðið tímabil, heldur samanlagðan heildarfjölda barna í hverjum mánuði fyrir sig.

***Hlutfall tilkynninga pr. barn, óbirtar tölur frá Barna- og fjölskyldustofu.⁵⁶¹

Eins og áður var nefnt eru tilkynnendur beðnir um að gefa upp ástæðu tilkynninga og valkostir eru fjórir: vanræksla, ofbeldi, áhættuhegðun barns eða tilkynnt er vegna ófæddis barns. Þegar ástæður tilkynninga eru skoðaðar hreyfast hlutföll ástæðna mjög lítið milli ára.⁵⁵⁵ Það er fyrst þegar undirflokkar eru skoðaðir sem vart verður breytinga milli ára en það virðist vera algengt að nokkrar sveiflur séu í þeim og því erfitt að fjölýrða um langtímaþróun. Til dæmis má sjá

⁵⁶⁰ Barnaverndarstofa: [Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda á árunum 2019–2021](#) (2022); [Barna- verndarstofa: Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barna- verndarstofu á árunum 2016–2018](#) (2019); [Barnaverndarstofa: Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu á árunum 2015–2017](#) (2018).

⁵⁶¹ Barnaverndarstofa: [Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda á árunum 2019–2021](#) (2022).

mikla fjölgun tilkynninga vegna tilfinningalegs ofbeldis, heimilisofbeldis og líkamlegs ofbeldis, eða um 30% milli árána 2019 og 2020 en svo dró úr aukningu í þessum flokkum 2020-2021 og varð á bilinu 0-8%. Tilkynningum vegna kynferðislegs ofbeldis fjölgaði aftur á móti um 8% frá 2019-2020 en um 40% á milli árána 2020 og 2021.⁵⁶²

Tafla 43.2. Ástæður tilkynninga 2019-2021.

	2019		2020		2021	
	Fjöldi	Hlutfall %	Fjöldi	Hlutfall %	Fjöldi	Hlutfall %
Vanræksla	4.759	42,0	5.670	43,1	5.614	42,3
Ofbeldi	2.990	26,4	3.765	28,6	3.827	28,9
Áhættuhegðun barna	3.509	30,9	3.554	27,1	3.714	28,0
Vegna ófædds barns	86	0,8	151	1,1	102	0,8
Alls	11.344	100,0	13.142	100,0	13.264	100,0

Frá 1. janúar 2020 hefur verið boðið upp á hlutlausa skráningu á kyni, þ.e. utan kynjatyhyggju, skv. lögum um kynrænt sjálfræði nr. 80/2019. Auk þeirra tilkynninga sem hér koma fram bærst tvær tilkynningar þar sem viðkomandi barn fell utan kynjatyhyggju á árinu 2020 og sjö á árinu 2021. Vegna persónuverndarsjónarmiða koma ástæður þeirra tilkynninga ekki fram í töflunni hér að ofan en eru inni í heildarfjölda tilkynninga.⁵⁶³

Ekki var sérstakur flokkur fyrir stafrænt kynferðisofbeldi, en hann hefur nú verið innleiddur frá og með 2022. Að sögn Söndru Bjarkar Birgisdóttur hjá RKÍ, í viðtali við Fréttablaðið 11. febrúar 2021, er það ein af ástæðum fyrir depurð barna sem hringja í hjálparsimann 1717:



„Þá eru nektarmyndir af þeim komnar í dreifingu á netinu, sem þau ná ekki að stoppa. Þau hringja þá ráðalaus, full sjálfsásakana og vilja láta sig hverfa; kenna sjálfum sér um og vilja engum segja frá, allra síst mömmu og pabba. Við komum þeim í skilning um að verknaðurinn sé ekki þeirra skömm heldur gerandans og kynnum þeim leiðir til að tilkynna sjálf myndbirtingar á netinu.“⁵⁶⁴

Mikilvægt er að gefa þessari nýju tegund ofbeldis gaum. Nýleg norsk rannsókn sýnir að foreldrar veittu börnum sínum meira aðgengi að rafrænum miðlum eftir að faraldurinn hófst, svo þau gætu viðhaldið félagslegum tengslum, og auknu aðgengi geta fylgja hættur á auknu stafrænu ofbeldi.⁵⁶⁵

Þá er mikilvægt að rýna gögn frekar, t.d. með tilliti til búsetu en faraldurinn lagðist mjög misjafnlega á landsvæði og sveitarfélög. Hanna Kristín Hannesdóttir (2021) greindi í MA-rannsókn

⁵⁶² Sama heimild.

⁵⁶³ Sama heimild.

⁵⁶⁴ Fréttablaðið: [Mörgum börnum líður illa. Þriðjungur símtala í Hjálparsimann 1717 er frá börnum](#), 11. febrúar 2021.

⁵⁶⁵ Letnes o.fl.: [„Kids' digital lives during COVID-19 times. Digital practices, safety and well-being of 6- to 12year olds- a qualitative study“](#) (2021).

sinni barnaverndartilkynningar í Reykjanesbæ og á Akureyri fyrir og eftir Covid.⁵⁶⁶ Í ljós kom að talsvert mikill munur var á eðli tilkynninganna og alvarleika þeirra, tilkynningar voru alvarlegri í Reykjanesbæ varðandi líkamlega vanrækslu, vanrækslu í umsjón og eftirliti og varðandi líkamlegt ofbeldi. Á Akureyri var algengara að tilkynnt væri um vanrækslu í umsjón og eftirliti og að mætingu barns í skóla væri ábótavant, borið saman við Reykjanesbæ. Hanna Kristín bendir á að aðstæður hafi verið mun erfiðari í Reykjanesbæ, þar var t.d. mjög hátt atvinnuleysi borið saman við það sem var á Akureyri og að samkvæmt erlendum rannsóknum séu félagslegar aðstæður líklegar til að hafa áhrif á aðstæður barna. Þessar niðurstöður eru þýðingarmiklar því að þær minna á mikilvægi þess að rýna tölur í hverju sveitarfélagi og minna á að landsmeðaltöl segja takmarkaða sögu þótt þau gefi mikilvægar vísbendingar.

Þá má ætla að þótt fjölgun hafi orðið í tilkynningum á ákveðnu tímabili séu áhrifin engan veginn öll komin fram, ef marka má lærdóma frá fyrri efnahagskreppum. Eðli barnaverndarmála er þannig að það tekur oft langan tíma fyrir fólk að koma auga á hvað brestur í lífi barna og þegar verst lætur gerist það ekki fyrir barn greinir frá misbresti í uppeldi sem fullorðin einstaklingur. Og þó mál uppgötvist snemma þá tekur vinnsla mála oft mjög langan tíma og að mörgu þarf að hyggja. Því má ætla að það verði langtímaverkefni, sem rétt er hafið, að vinna úr afleiðingum faraldursins á þau börn sem hafa orðið fyrir vanrækslu eða ofbeldi. Þann 11. júní 2022 var að samþykkt ný löggjöf um samþættingu þjónustu til að tryggja farsæld barna og nýtt skipulag barnaverndar sem er ætlað að skila öflugri og snemmtækari þjónustu við börn.⁵⁶⁷ Þá er mikilvægt að rýna vel þá tölfræði sem fyrir liggur hjá miðstöð um ofbeldi gegn börnum og rannsaka frekar reynslu barna, foreldra og starfsfólks barnaverndar af áhrifum faraldursins á umönnun og vernd barna.

⁵⁶⁶ Hanna Kristín Hannesdóttir: „Áhrif Covid-19 á fjölda, eðli og alvarleika barnaverndartilkynninga“ (2021).

⁵⁶⁷ Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021; Barnaverndarlög nr. 80/2002; Lög um barna- og fjölskyldustofu nr. 87/2021.

44. Börn í faraldri

Í skýrslu umboðsmanns barna fyrir árið 2021 er sérstaklega vikið að stöðu og líðan barna í faraldrinum, en umboðsmaður hefur safnað frásögnum barna um upplifun þeirra, og í inngangi segir:



„Erfitt er að gera sér grein fyrir öllum afleiðingum veirufaraldursins á börn enda líklegt að í mörgum tilvikum verði áhrifin langvarandi og komi ekki fram fyrir en síðar. Fáir þjóðfélags hópar hafa orðið fyrir viðlíka áhrifum, enda hefur skóla- og frístundastarf sem og félagslíf barna verið úr skorðum, í nærri tvö ár. Í frásögnum sem embættið safnaði frá börnum á árinu, og sem finna má á heimasíðu embættisins, kom fram að mörg þeirra fundu fyrir vanlíðan, streitu, kvíða, þunglyndi og einmanaleika þegar leið á kórónufaraldurinn. Þá höfðu þau ólíkar skoðanir á kostum og göllum fjarnáms, og þótti mörgum erfitt að bera grímu í skólanum, svo dæmi séu nefnd. Af frásögnum barnanna má draga margvíslega lærdóma fyrir framtíðina og þar má lesa um reynslu þeirra og sjónarmið sem full ástæða er til að gefa gaum.“⁵⁶⁸

Eins og umboðsmaður bendir á er líklegt að fjölþætt áhrif faraldursins á börn séu enn að koma fram og því mikilvægt að markvisst verði fylgst með þeim. Eins og einnig var nefnt í inngangskafli býr fólk við misjafnar aðstæður og það á að sjálfsögðu einnig við um börn. Öll börn urðu fyrir áhrifum af faraldrinum. Umboðsmaður barna tók saman efni og opnaði upplýsingasíðu fyrir börn. Þar sagði m.a.:



„Það er margt sem hefur breyst út af kórónuveirunni. Skóladagurinn er styttri en vanalega hjá mörgum og það er meira af heimaverkefnum. Stundum þarf að loka skólum og leikskólum ef það kemur upp smit. Kórónuveiran hefur líka haft áhrif á íþróttir og tómsundur. Margar fjölskyldur verja nú meiri tíma saman heima og það er frábært en það getur verið krefjandi fyrir alla að sinna námi og vinnu heima. Þá er mikilvægt að allir hjálpist að til þess að heimilislífið gangi vel. Sumir finna fyrir kvíða eða hræðslu þegar svona miklar breytingar verða og sumir eru líka hræddir við að smitast af kórónuveirunni. Það er alveg eðlilegt að finna fyrir kvíða eða hræðslu þegar allir í heiminum eru að tala um sama hlutinn.“⁵⁶⁹

Almannavarnir lögðu ríka áherslu á að upplýsa börn. Sérstakur hnappur fyrir börn var á upplýsingasíðunni covid.is og þau voru einnig í virku samstarfi við Krakkafréttir (Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir og Víðir Reynisson, viðtal 29. júní 2022). Þá hélt þríeykið sérstaka upplýsingafundi fyrir börn.⁵⁷⁰

Sum börn nutu þess að fá tækifæri til að vera meira heima með foreldrum en ella hefði orðið. Þau bjuggu með nærandi foreldrum í rúmgóðu húsnæði og aðstæður voru allar til fyrirmyndar. Önnur börn bjuggu í fjölskyldum sem glímdu við erfiðleika og erfið skilyrði. Meiri samvistir fjölskyldna í slíkum aðstæðum eru ekki endilega jákvæðar fyrir börn og rannsóknir hafa sýnt að t.d. fjárhagsáhyggjur eða aukin streita hjá foreldrum geta haft neikvæð áhrif á allt heimilislíf.⁵⁷¹

⁵⁶⁸ Umboðsmaður barna: [Ársskýrsla 2021](#).

⁵⁶⁹ Barn.is: „[Upplýsingar fyrir börn um kórónuveiruna](#).“

⁵⁷⁰ Sólveig Klara Ragnarsdóttir: „[Svara spurningum sem brenna á börnum](#)“, 27. september 2020; kafli 51 um upplýsingagjöf.

⁵⁷¹ Fisher o.fl.: „[Community, work, and family in times of COVID-19](#)“ (2020)

Meðfylgjandi tafla sýnir dæmi um jákvæð og neikvæð félagsleg áhrif faraldursins fyrir börn. Meiri tími heima með foreldrum getur verið mjög jákvæður ef foreldrar annast vel um börn sín en getur verið mjög neikvæður ef foreldrum líður mjög illa, eða þeir vanrækja börn sín eða beita þau ofbeldi. Þannig geta sömu breytingar haft gjörólík áhrif á börn eftir því hvort þau t.d. búa við neikvæðar eða jákvæðar aðstæður heima fyrir eins og sjá má í meðfylgjandi töflu 44.1.

Tafla 44.1. Jákvæð eða neikvæð áhrif faraldurs eftir aðstæðum barna.⁵⁷²

	Jákvætt	Neikvætt
Röskun á leik- og grunnskólustarfi	Meiri tími heima, gott ef aðstæður heima eru góðar	Meiri tími heima, slæmt ef aðstæður heima eru erfiðar
Röskun á þjónustu eftir skóla/íþróttatómstundastarfi	Meiri tími heima, gott ef aðstæður góðar heima fyrir	Meiri tími heima, slæmt ef aðstæður heima eru erfiðar
Sóttvarnir hafa áhrif á félagslegan stuðning/tengsl	Meiri samvera (fólk að hugsa hvert um annað) + rafræn samskipti góð fyrir marga	Minni samvera með ættingjum og of mikil rafræn samskipti við vini eða einmannaleiki
Röskun á atvinnustöðu foreldra	Meiri tími með börnunum (Atvinnulaus/vinna heima)	Minni tími með börnunum (Framlína) Meiri streita á heimili
Aukið hlutfall í fjárhagsvanda/fátækt	Ekkert	Allt
Staða á húsnæðismarkaði	Meira framboð vegna færri ferðamanna, lágt vaxtastig	Erfitt að halda húsnæði ef fólk missir vinnu/er með lágar tekjur
Andlát/verikindi ættingja/sorg og áhyggjur	Dánartölur voru hlutfallslega lægri héraendis	Tölfræði slær ekki á áhyggjur barna

Þá má einnig vera að sumum börnum sem eiga erfitt með samskipti hafi þótt gott að fá að vera meira heima og eiga frekar samskipti á rafrænum miðlum. Sumum hentar fjarnám vel en önnur eiga auðveldara með staðnám. Frekari rannsóknir á kostum og göllum rafrænna samskipta og fjarnáms munu veita skýrari mynd af því hvaða jákvæðu lærdóma má draga af reynslunni af notkun rafrænna samskipta og fjarnáms í faraldrinum.

Þó að samkomutakmarkanir væru umfangsminni héraendis og áhersla lögð á að halda leik- og grunnskólum opnum var talsvert um að barnafjölskyldur þyrftu að fara í sóttkví eða einangrun ef einhver úr fjölskyldunni veiktist. Það voru engar sértækar aðgerðir til að styðja við barnafjölskyldur í þessum aðstæðum. Í Bretlandi var t.d. fólk gefinn kostur á að fá skólamáltíðir sendar heim ef börn þyrftu að vera heima.⁵⁷³ Landlæknir gaf í samvinnu við

⁵⁷² Guðný Björk Eydal: Óbirtur fyrirlestur hjá BUGL (2020).

⁵⁷³ Gov.uk: „[Providing school meals during the coronavirus \(COVID-19\) outbreak](#)“, uppfært 5. október 2021.

félagsmálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti út bækling fyrir foreldra um foreldrahlutverkið á tímum Covid⁵⁷⁴ en einnig voru gefnar út heilsutengdar leiðbeiningar til foreldra⁵⁷⁵ en lítið var af leiðbeiningum um t.d. hvernig ætti að ræða við börn um faraldurinn og þær hættur sem í honum gætu falist. Á heimasíðu landlæknis voru birtar skemmtilegar hugmyndir frá móður um hvað væri hægt að gera í einangrun en ljóst er að þær byggja á ákveðnum forsendum um að til séu peningar til að kaupa hluti, fjölskyldan hafi góð félagsleg tengsl og geti beðið fólk utan heimilis að fara á bókasafn og í búðir og að fjölskyldan búi í góðu húsnæði.



„Höfum góðan mat. Það er auðvelt að kaupa inn á netinu og láta senda heim að útidrym en ef það er ekki hægt getur þurft að fá hjálp frá vinum og ættingjum við innkaupin. Fáum einhvern til að fara á bókasafn og sækja bækur og Andrésblöð fyrir börnin. Munum að þurrka af bókum og setja bækur/blöð í poka sólarhring áður en þeim er skilað. Fáum einhvern til að fara í búð og kaupa púsluspil og/eða önnur spil sem passa aldri eða allir í fjölskyldunni geta spilað saman, þetta er góð tilbreyting frá áhorfi. Höldum öll saman í reglulegri heimaleikfími... Skiptum á rúmunum og notum uppáhaldsrúmfötin. Látum börnin um að velja fötin á foreldrana á morgnana. Búum til tjald í stofunni úr borðum, teppum og þess háttar, útbúum nesti, drögum fram ennisljós eða vasaljós og annan tilheyrandi útbúnað og börnin sofa þar um nóttina. Förum í hressandi göngutúra til að skipta um umhverfi og komast út. Förum út í garð eða út á svalir ef það er hægt til að leika og til að fá okkur ferskt loft. Forráðamenn þurfa líka að huga að eigin þörfum og reyna að eiga gæðastundir saman eða með sjálfum sér við þessar óvenjulegu og mögulega ógnvekjandi aðstæður. Kannski er núna tækifæri til að læra að elda uppáhaldsréttinn, mála eftir ljósmyndum, koma skikki á myndaalbúmin eða horfa á þessa sjónvarpsríu sem allir hafa verið að dásama.“⁵⁷⁶

Mikilvægt er að leiðbeiningar til fjölskyldna taki mið af fjölbreytilegum aðstæðum þeirra og í þessu dæmi að huga að því að á mörgum tekjulágum heimilum var ekki mögulegt að kaupa hluti eða ekki til staðar fólk sem hægt var að biðja um aðstoð við innkaup og mæta þeim fjölskyldum með markvissum hætti. Þá hefði verið gagnlegt að setja upp símanúmer/netspjall með ráðgjöf og stuðningi fyrir foreldra eins og víða var gert erlendis.⁵⁷⁷

Það að leik- og grunnskólum var haldið opnum skapaði öllum börnum tækifæri til að sækja skóla en nokkuð var um að foreldrar héldu börnum sínum heima, eins og fram kom í kafla 37 um skóla- og frístundasvið Reykjavíkur. Þá var markvisst stutt við frístundastarf barna frá tekjulágum heimilum og sveitarfélög styrkt til að vera með sumarstarf fyrir 14-16 ára gömul börn til að koma í veg fyrir félagslega einangrun.⁵⁷⁸ Þessa reynslu er mikilvægt að hafa í huga við mótun viðbragða til framtíðar, úrræði sem henta einum hóp duga ekki fyrir annan og því þarf að hafa fjölbreytilegar þarfir barna og aðstæður í huga vegna viðbragða við hvers lags vá.

Eins og rætt var í upphafi kaflans lagði félagsmálaráðuneyti í samvinnu við sveitarfélög og félagasamtök mikla áherslu á að þjónusta við viðkvæma hópa, þar með talin börn, væri órofin. Ekki hafa komið fram nein gögn um annað en að það hafi tekist. Þjónusta við börn og foreldra

⁵⁷⁴ Embætti landlæknis, heilbrigðisráðuneytið og félagsmálaráðuneytið: „Foreldrahlutverkið á tímum COVID-19.“

⁵⁷⁵ Landspítali.is: „Covid-19 – börn og unglíngar.“

⁵⁷⁶ Embætti landlæknis, sóttvarnalæknir: [Börn í sóttkví – leiðbeiningar og tillögur til forráðamanna](#), 20. mars 2020.

⁵⁷⁷ Children1st.org.uk: „[Support for families about coronavirus](#).“

⁵⁷⁸ Sjá umfjöllun um þau úrræði í kafla 40.

tók talsverðum breytingum í faraldrinum og það jókst til muna að hún væri veitt með rafrænum hætti. Fyrir faraldur hafði fagfólk, einkum talmeinafræðingar, veitt meðferð og þjónustu með Kara Connect búnaði, en á skömmum tíma lærði fólk almennt að nýta sér slíka tækni til að geta veitt þjónustu. Í MA-rannsókn sem var unnin meðal 169 foreldra sem áttu börn sem höfðu farið í gegnum rafrænt greiningarferli hjá Þroska- og hegðunarstöðinni á tímum Covid-19 luku 112 könnuninni. Meirihluti foreldranna var ánægður með ferlið og 53% sögðust myndu vilja halda áfram að þiggja fjargeðþjónustu.⁵⁷⁹ Frekari rannsóknir á þjónustu við börn og foreldra myndu varpa meira ljósi á hvernig ólíkar þjónustustofnanir aðlöguðu og/eða rafvæddu þjónustu sína eftir þörfum notenda eftir að faraldurinn hófst.

Geðheilsa barna hefur hlotið aukna athygli á undanförunum árum og samkvæmt skýrslu UNICEF er talið að 13% barna og ungmenna á aldrinum 10-19 ára séu með greiningu á geðrænum vandkvæðum (*e. live with a diagnosed mental disorder*) og að vandinn vaxi ár frá ári.⁵⁸⁰ Í skýrslu UNICEF er bent á að faraldurinn hafi kennt að umhverfi og aðstæður hafa áhrif á andlega heilsu og því mikilvægt að efla geðheilsuvernd barna.⁵⁸¹ Heilbrigðisráðherra skipaði stýrihóp til að vakta óbein áhrif faraldursins á geðheilsu hérlendis og hópurinn beindi sjónum sínum að börnum í fyrstu skýrslu sinni. Niðurstaða stýrihópsins var að hér hefðu grunnstoðir samfélagsins verið nægjanlega sterkar til að takast á við afleiðingar faraldursins og að stjórnvöld hefðu strax lagt áherslu á að hlífa börnum við takmörkunum eins og kostur væri.⁵⁸²

Samkvæmt íslensku æskulýðsrannsókninni,⁵⁸³ sem hefur verið framkvæmd á fjögurra ára fresti meðal grunnskólabarna í 6., 8. og 10. bekk, finna æ fleiri börn fyrir depurð vikulega eða oft og hefur hún aukist umtalsvert síðastliðin fjögur ár. Þá hefur aukningin orðið mun meiri hjá stúlkum en drengjum eins og meðfylgjandi mynd 44.2. sýnir.

⁵⁷⁹ Einar Karelsson og Signý María Sigurðardóttir: [Reynsla foreldra af fjargreiningarferli á Þroska- og hegðunarstöð á tímum COVID-19 heimsfaraldurs](#). Lokaritgerð til B.Sc. prófs í sálfræði (2021)

⁵⁸⁰ UNICEF: „[The State of the World's Children 2021: On My Mind – Promoting, protecting and caring for children's mental health](#)“, 5. október 2021.

⁵⁸¹ Sama heimild.

⁵⁸² Heilbrigðisráðuneytið: [Fókus á börn og ungt fólk](#) (2021).

⁵⁸³ Ársæll Már Arnarson og Hannes Haraldsson: *Íslenska æskulýðsrannsóknin. Sérskýrsla um líðan grunnskólanema og vímuefnaneyslu*. Menntavísindastofnun. 2022.



Mynd 44.1. Íslenska æskulýðsrannsóknin: Depurð meðal barna í 6., 8. og 10. bekk vikulega eða oftár.⁵⁸⁴

Niðurstöður varðandi kvíða eru svipaðar, hann eykst hjá öllum hópum en mun meira hjá stúlkum en drengjum, t.d. segjast árið 2022 77% stúlkna í 10. bekk finna fyrir kvíða vikulega eða oftár boríð saman við 38% drengja.



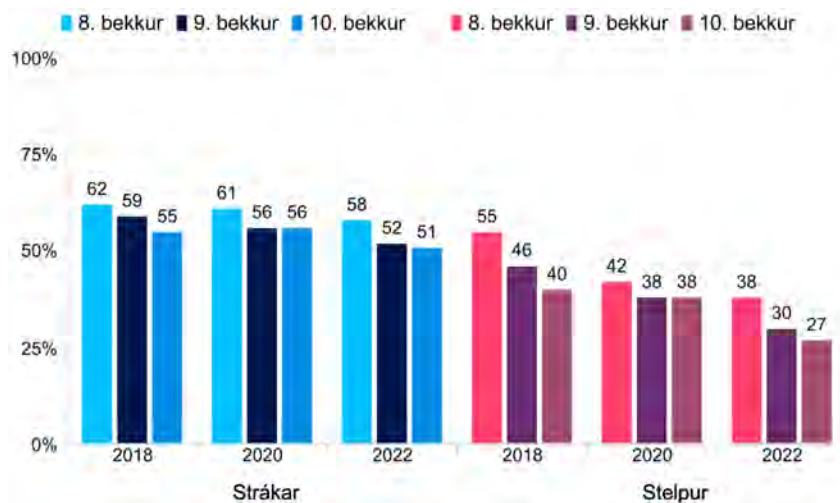
Mynd 44.2. Íslenska æskulýðsrannsóknin: Kvíði meðal barna í 6., 8. og 10. bekk vikulega eða oftár.⁵⁸⁵

⁵⁸⁴ Sama heimild.

⁵⁸⁵ Sama heimild.

Það dregur úr hlutfalli þeirra barna sem segist líka þokkalega eða vel við skólann í öllum bekkjum milli árána 2018 og 2022 nema hjá drengjum í 10. bekk en hjá þeim stendur hlutfallið í stað. Hlutfall barna sem lenda í einelti tvisvar til þrisvar sinnum í mánuði hefur ekki mælst hærra síðan 2006 og mælist 7,7% árið 2022.⁵⁸⁶ Eins og sést á myndum 44.1. og 44.2. er um stigvaxandi aukningu á kvíða og depurð að ræða en aukningin verður þó mest milli mælinganna árin 2018 og 2022. Það er því líklegt að faraldurinn hafi haft veruleg áhrif á líðan barnanna en augljóst er að þar koma við sögu fleiri áhrifaþættir svo erfitt er að einangra áhrif faraldursins.

Rannsóknir & greining hafa framkvæmt reglulegar mælingar á líðan grunnskólabarna og niðurstöður þeirra mælinga eru í takt við niðurstöður íslensku æskulýðsrannsóknarinnar. Mun lægra hlutfall stúlkna metur andlega heilsu sína góða eða mjög góða, það lækkar t.d. hjá stúlkum í 9. bekk úr 62% á árinu 2018 í 44% árið 2021, sjá mynd 44.3. Mun minni lækun verður hjá drengjum á sama tíma. Sama mynstur kemur fram þegar skoðað er hlutfall barna sem segja að það eigi mjög vel við um sig að þau séu hamingjusöm. Stúlkur eru síður líklegar en drengir til að taka undir staðhæfinguna. Hamingjusömum drengjum og stúlkum fækkar umtalsvert, t.d. í 10. bekk voru 57% drengja hamingjusöm árið 2018 borið saman við 49% árið 2022, hjá stúlkum lækkaði hlutfallið úr 40% í 28% á sama tíma.⁵⁸⁷



Mynd 44.3. Rannsóknir & greining: Hlutfall stráka og stelpna í 8.-10. bekk sem segir staðhæfinguna *ég er ánægð(ur) með líf mitt eiga við um þau*, árin 2018-2022.⁵⁸⁸

Rannsóknir & greining spurðu börn sérstaklega um upplifun þeirra af Covid. Eins og bent var á hér fyrr í kaflanum má ætla að faraldurinn hafi haft mjög ólík áhrif á börn eftir því hvernig aðstæður þau búa við. Þetta endurspeglast í niðurstöðum frá Rannsóknum & greiningu þegar

⁵⁸⁶ Sama heimild.

⁵⁸⁷ Rannsóknir & greining: [Ungt fólk 2022: Landið](#) (2022).

⁵⁸⁸ Sama heimild, bls. 20-22.

skoðuð eru svör barnanna við hinum sértæku spurningum um upplifun þeirra af áhrifum Covid. 32% segja að dregið hafi úr streitu en 28% að hún hafi verið meiri eða miklu meiri borið saman við venjulega. Mun fleiri börn segja líkamlega og andlega heilsu hafa versnað eftir Covid, fleiri upplifa meiri kvíða en minni. 64% segjast nota meiri tíma á netinu og 58% að samskipti við vini á netinu séu meiri. Misjafnt var hvernig samskipti við vini þróuðust, hjá 18% bötnuðu samskipti við vini en versnuðu hjá 26%. Aðspurð um mun á stuðningi frá skóla og kennurum segjast 20% fá meiri stuðning frá skóla og kennurum en 14% minni.

Tafla 44.2. Rannsóknir & greining: Sértækar spurningar um upplifun nemenda í 8., 9. og 10. bekk nemenda af áhrifum Covid á líf og líðan, október 2020, hlutfall (%) af svarendum.⁵⁸⁹

	Miklu minni	Talsvert/örlítið minni	Engin breyting	Örlítið/talsvert meiri	Miklu meiri
Kórónafaraldurinn hafði áhrif á streitu samanborið við venjulega	15	17	40	25	3
Áhrif samkomubanns á:	Versnuðu talsvert	Versnuðu örlítið	Engin breyting	Bötnuðu örlítið	Bötnuðu talsvert
Samskipti við fjölskylduna	3	10	64	15	8
Líkamlega heilsu	4	23	57	9	6
Andlega heilsu	7	21	56	9	6
Samskipti við vini	5	21	56	11	7
	Mun meira en venjulega	Aðeins meiri en venjulega	Engin breyting	Aðeins minna en venjulega	Mun minna en venjulega
Upplifði einmanaleika	10	29	52	3	5
Upplifði kvíða	10	23	54	6	6
Tími á netinu	27	37	30	3	3
Samskipti við vini og vinkonur á netinu	23	35	35	4	3
Stuðningur frá kennurum og skólum	4	16	66	8	6

⁵⁸⁹ Rannsóknir & greining: [Ungt fólk: Landið](#), 2020, bls. 19-24, tölur úr ýmsum töflum.

Embætti landlæknis leggur áherslu á að fylgjast með líðan og lifnaðarháttum barna. Gögnum um líðan er m.a. safnað árlega meðal allra barna í 1., 4., 7. og 9. bekk héraðs í gegnum viðtöl skólahjúkrunarfræðinga, sjá töflu 44.3. Á heildina litið sýna þær mælingar hvorki mikinn mun á milli ára né ákveðið mynstur varðandi áhrif faraldurs á líðan. Til dæmis líður fleiri börnum í 1. bekk betur í skólanum. Mjög lítið breytist hjá 4.-bekkingum eftir Covid. Hjá 7.-bekkingum fækkar þeim sem líður vel í skóla og eru sáttt við sig sjálf, þeim fjölgar sem fá oft einkenni kvíða og þeim sem hafa áhyggjur fjölgar milli árána 2020 og 2021 en svo fækkar þeim aftur í nýjustu mælingunni. Færri 9.-bekkingum líður vel í skóla, fleiri fá oft einkenni kvíða en færri hafa áhyggjur af einhverju eftir að faraldurinn hefst.⁵⁹⁰

Tafla 44.3. Úr óbirtri skýrslu embættis landlæknis: Líðan barna í 1., 4., 7. og 9. bekk, gögn úr Ísskrá.⁵⁹¹

Vísir	Bekkur	Ekki C-19		C-19 í gangi	
		2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Líður vel í skólanum	1. b	90,8	90,8	92,9	91,4
	4. b	82,8	82,2	83,1	81,9
	7. b	83,2	81,2	78,6	78,4
	9. b	79,0	76,6	75,1	72,9
Á góðan vinn í skólanum	1. b	97,2	97,8	97,8	97,4
	4. b	97,7	98,0	98,2	98,0
	7. b	97,2	97,8	97,5	97,9
	9. b	97,0	96,5	97,3	97,0
Sátt með sjálf sig	4. b	90,1	89,2	89,8	90,3
	7. b	82,6	81,3	76,3	76,7
	9. b	70,6	68,4	67,5	65,8
Líður illa nálægt e-m	1. b	10,3	8,3	6,1	7,9
	4. b	12,1	11,8	10,3	11,0
	7. b	11,6	8,3	10,5	11,0
	9. b	11,0	11,8	11,0	11,3

⁵⁹⁰ Landlæknisembættið: Óbirt skýrsla, e.d.

⁵⁹¹ Sama heimild.

Vísir	Bekkur	Ekki C-19		C-19 í gangi	
		2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Fá oft einkenni kvíða	7. b	8,6	10,1	11,7	12,8
	9. b	15,2	15,9	18,1	19,6
Hafa áhyggjur af e-u	7. b	22,0	20,3	22,3	20,5
	9. b	28,0	29,3	26,4	26,1

Þótt rannsóknirnar mæli mismikinn mun á líðan fyrir eða eftir faraldur, þá er almenna niðurstaðan sú að börnum líður æ verr. Áðurnefnd nefnd sem vaktar geðheilsu lagði fram ýmsar gagnlegar tillögur í skýrslu sinni.⁵⁹² Þá hófst vitundarvakning vegna geðheilsu barna árið 2021 undir yfirskriftinni: *Ertu ókei?* Það verkefni er unnið í samvinnu Hjálparsímans, 1717, embættis landlæknis, félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, mennta- og barnamálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis með það að markmiði að börn og ungmenni geti leitað upplýsinga um úrræði sem í boði eru.⁵⁹³ Þá hafa félagasamtökin Geðhjálp í samstarfi við Hjálparsíma RKÍ fengið styrk til að hefja geðfræðslu í grunn- og framhaldsskólum og hefur verkefnið fengið nafnið *Geðlestin*.⁵⁹⁴ Þá er, eins og áður var nefnt í kafla 43, um barnavernd, verið að hrinda í framkvæmd nýjum aðferðum í samræmi við löggjöf um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna sem ætlað er að auka þjónustu við börn og fjölskyldur þeirra.

⁵⁹² Heilbrigðisráðuneytið: [Fókus á börn og ungt fólk](#) (2021).

⁵⁹³ Ertuókei.is.

⁵⁹⁴ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 18 til ráðgefandi aðila*, 21. janúar 2022.

45. Samfélagsleg áhrif faraldurs á fullorðin

45.1. Áhrif stöðu fólks fyrir faraldur

Eðli máls samkvæmt hafa fullorðin aðra stöðu en börn og takast á við ólík verkefni eftir aldri. Algengt er að í yngsta aldurshópnum, 18-25 ára, sé fólk að sækja sér menntun í framhalds- og háskólum landsins. Fólk er einnig að huga að því að stofna fjölskyldu og heimili á fyrri hluta fullorðinsára. Hæsta hlutfall fólks í starfi er á aldrinum 25-65 ára en eftir það lækkar það þegar fólk hættir launuðum störfum vegna aldurs. Við tekur þá lífsskeið sem einkennist oft af meiri frítíma og sjálfstæði, en heilsa fólks er stór áhrifaþáttur varðandi það hvernig fólk hagar lífi sínu. Sum búa á eigin heimili, ferðast og njóta lífsins en önnur búa við heilsubrest og hafa þörf fyrir margvíslega félags- og heilbrigðisþjónustu. Ljóst er að þau sem búa við heilsubrest eða fötlun óháð aldri og hafa þörf fyrir þjónustu í daglegu lífi hafa haft aðra stöðu í faraldrinum en þau sem gátu brugðist við aðstæðum á eigin forsendum. Eins og áður hefur verið nefnt sýna hamfararannsóknir okkur glögglega að aðstæður fólks fyrir áfall reynast stór áhrifaþáttur varðandi afleiðingar áfallsins og þar með hraða uppbyggingar og endurheimtar. Þarft er að hafa þetta í huga þegar rætt er um möguleg samfélagsleg áhrif faraldursins. Í kaflanum eru nýtt ýmis fyrirbyggjandi talnagögn, t.d. mælingar frá landlæknisembættinu, á líðan fólks, sem gefa vísendingar um samfélagsleg áhrif faraldursins og rætt um áhrif á ólíka aldurshópa og fólk í ólíkri stöðu.

45.2. Ungt fólk

Þegar rýnt er í rannsóknir á stöðu ungs fólks í faraldrinum hafa áhyggjur einkum beinst að því að á síðastliðnum tveimur áratugum hafa mælingar á alþjóðavísu sýnt hvernig geðheilsu ungs fólks og líðan hrakar.⁵⁹⁵ Þetta gerir það að verkum að erfitt er að kveða upp úr um að hversu miklu leyti versnandi líðan og geðheilsa er afleiðing af faraldrinum og að hversu miklu leyti um er að ræða þróun sem hvort eð er hefði átt sér stað.⁵⁹⁶ Hérlandis hefur nokkuð verið um mælingar á líðan ungs fólks, á tímabilinu sem um ræðir, og þar sem þær eru hluti af langtímarannsóknnum er mögulegt að skoða hvort líðan versnar meira en vant er milli mælinga sem gefur þá vísendingar um möguleg áhrif faraldursins.

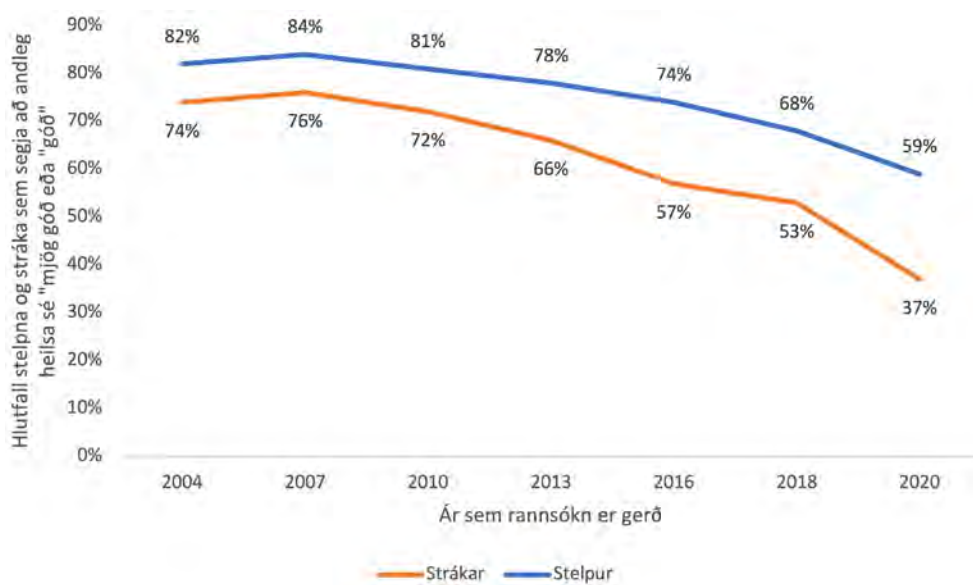
Hérlandis var framhalds- og háskólum lokað um töluverðan tíma og íþrótta-, tómsunda- og menningarstarf ungs fólks varð fyrir miklum áhrifum af sóttvarnatakmarkunum.⁵⁹⁷ Ungt fólk notar þetta æviskeið gjarnan til að mennta sig, önnur prófa sig áfram í starfi eða að ferðast um heiminn, fara í skiptinám og fleira en vegna samkomu- og ferðatakmarkana röskuðust áætlanir ungs fólks eðli máls samkvæmt. Í stað þess að njóta þess að hefja nýtt æviskeið og kynna nýju fólki í nýjum skólum, vinnustöðum og löndum var ungt fólk tilneytt til að færa félagsleg samskipti að miklu leyti yfir á rafræna miðla, stunda nám heiman frá sér og gat tekið takmarkaðan þátt í félagslegum viðburðum vegna áðurnefndra takmarkana.

⁵⁹⁵ Þórisdóttir o.fl.: „[Depressive symptoms, mental wellbeing, and substance use among adolescents before and during the COVID-19 pandemic in Iceland](#)“ (2021).

⁵⁹⁶ Sama heimild.

⁵⁹⁷ Sjá nánar kafla 23.

Í rannsókn sem Rannsóknir & greining framkvæmdu í október 2020 kom í ljós að mat nemenda í framhaldsskólum á andlegri heilsu hafði breyst og mun færri sögðu andlega heilsu sína góða eða mjög góða borið saman við fyrri mælingar. Eins og sést á meðfylgjandi mynd er um að ræða vaxandi mun milli kynja, sem er í takti við það sem sást meðal barna þar sem stúlkur meta heilsu sína mun verri en drengir gera.⁵⁹⁸ Munur milli kynja vex allt tímabilið milli framhaldsskólanemanna en mest milli 2018 og 2020.



Mynd 45.1. Rannsóknir & greining: Hlutfall stelpna og stráka í framhaldsskólum⁵⁹⁹ 2004-2020 sem segja andlega heilsu sína góða eða mjög góða.⁶⁰⁰

Þá hafa niðurstöður rannsókna Rannsóknna & greiningar leitt í ljós að í Covid faraldrinum dró úr reykingum og áfengis- og kannabisneyslu. Höfundar sem skrifuðu grein um niðurstöður rannsóknarinnar fyrir aldurshópin 13-18 ára bentu á að það gætu reynst verndandi þættir þrátt fyrir marktæka versnun andlegrar líðanar og þunglyndis.⁶⁰¹

Fleiri rannsóknir styðja við niðurstöðu Rannsóknna & greiningar varðandi versnandi líðan ungs fólks. Til dæmis gerðu menntamálaráðuneyti og SÍF (Samband íslenskra framhaldsskólanema) könnun í nóvember 2020 meðal nemenda í framhaldsskólum þar sem niðurstöður sýndu að marktækt hærra hlutfall kvenkyns nemenda fann fyrir kvíða, streitu og þunglyndi. Þá töldu 62% nemendanna faraldurinn hafa haft slæm áhrif á félagslíf sitt.⁶⁰² Í lýðheilsumati sem Reykjavíkurborg framkvæmir

⁵⁹⁸ Sjá nánar kafla 44.

⁵⁹⁹ Alls svara 8.306 og af þeim gefa 7.799 upp aldur, 64.9% er yngri en 18 ára og 35,1% eldri en 18 ára. Þorfinnur Skúlason, Inga Dóra Sigfúsdóttir og Álfgeir Logi Kristjánsson: [Ungt fólk 2020: Framhaldsskólar](#) (2020), bls. 13.

⁶⁰⁰ Þorfinnur Skúlason, Inga Dóra Sigfúsdóttir og Álfgeir Logi Kristjánsson: [Ungt fólk 2020: Framhaldsskólar](#) (2020), bls. 21.

⁶⁰¹ Þórisdóttir o.fl.: „[Depressive symptoms, mental wellbeing, and substance use among adolescents before and during the COVID-19 pandemic in Iceland](#)“ (2021).

⁶⁰² Helgi Eiríkur Eyjólfsson og Sígvaldi Sígurðarson: [Nám og líðan framhaldsskólanema á tímum COVID-19](#) (2021).

reglulega kom í ljós að framhaldsskólanemar voru meira einmana og andleg og líkamleg heilsa þeirra mældist lakari en í fyrri mælingum. Þá kváðust þau aðspurð eiga erfiðara með nám miðað við fyrri mælingar. Jákvætt var að miðað við fyrri mælingar höfðu færri sofð of lítið, drukkið áfengi og orkudrykki. Í skýrslunni er tekið fram í niðurstöðum að „mikilvægt er að fylgjast áfram með þessum hópi og hlúa að honum, faraldurinn stóð yfir stóran hluta af mikilvægum mótunarárum framhaldsskólanema“.⁶⁰³ Rannsókn meðal háskólanema yngri en 32 ára á fyrsta ári í námi árið 2020 leiddi í ljós að nemendurnir sögðu andlega heilsu sína vera verri eftir faraldurinn, 51% karla og 58% kvenna, en munurinn milli kynja reyndist ekki marktækur. Hins vegar reyndist í öðru marktækur munur milli kynja, konur fundu frekar fyrir kvíða, þunglyndi og minna sjálfstrausti eftir faraldur. Þá sögðust 68% kvennanna hafa fundið fyrir meiri streitu eftir Covid faraldurinn borið saman við fyrir, en 48% karlanna. Bæði kyn sögðust frekar vera einmana eftir Covid, 56% kvenna og 53% karla, en ekki var marktækur munur milli kynja.⁶⁰⁴ Það vill brenna við að fyrst og fremst sé horft til rannsókna sem framkvæmdar eru meðal nemenda í framhalds- og/eða háskólum þegar fjallað er um ungt fólk en mikilvægt er að huga að því að ákveðinn hópur ungs fólks er á vinnumarkaði og annar hópur er hvorki í skóla né í vinnu, árið 2020 voru það 7,4% ungmenna á aldrinum 16-24 ára.⁶⁰⁵

Landlæknisembættið tekur þátt í norrænu rannsóknarverkefni um geðheilsu ungs fólks (*Mental Distress Among Nordic Youth*).⁶⁰⁶ Markmið verkefnisins er að rýna áhrifaþætti vegna geðheilsu ungs fólks, bæði áhættu- og verndandi þætti, og að greina árangursrík úrræði og leiðir til úrbóta. Í fyrstu skýrslu verkefnisins hefur staða þekkingar á áhrifaþáttum verið greind og er þeim skipt í eftirfarandi meginflokkar: 1) þætti sem tengjast skólagöngu, lífsstíl, sálfélagslegum vanda, menningu og minnihlutahópum, 2) notkun stafrænna miðla og 3) félags- og efnahagslega stöðu.⁶⁰⁷ Hér er ekki svigrúm til að ræða hið flókna samspil þessara áhrifaþátta og geðheilsu, en ljóst er að fæstir áhrifaþáttanna tengjast beint Covid-faraldrinum sem slíkum og flókið getur verið að meta nákvæmlega hversu mikil áhrif faraldurinn hafði. Of snemmt er einnig að segja til um hvort breytingar sem merkja má eftir Covid eru skamm- eða langtímaáhrif. Þótt það skipti máli að greina orsakir og fá sem gleggsta mynd af eðli vanda hverju sinni er aðalatriðið augljóslega að snúa vörn í sókn og verja geðheilsu ungs fólks. Slík vinna varð snemma hluti af viðbragði við faraldurinn héraðs eins og rætt var í köflum 40 og 44 og m.a. var ákveðið í apríl 2021 að hefja geðfræðslu í grunn- og framhaldsskólum.⁶⁰⁸

45.3. Samfélagsleg áhrif faraldurs á fullorðinn

Alþjóðlegar rannsóknir benda til þess að líðan fullorðins fólks hafi versnað eftir að faraldurinn hófst, og má sjá í samantekt Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar að t.d. hafi bæði þunglyndi og kvíði aukist, ekki síst hjá konum.⁶⁰⁹ Landlæknisembættið birtir árlega svokallaða lýðheilsuvísa sem eru er safn mælikvarða sem gefa vísbendingar um heilsu og líðan þjóðarinnar.

⁶⁰³ Reykjavíkurborg: [Lýðheilsumat á óbeinum áhrifum COVID-19 faraldursins á heilsu og líðan í Reykjavík](#) (2021), bls. 1.

⁶⁰⁴ Sunna Gestsdóttir o.fl.: „[Health and well-being of university students before and during COVID-19 pandemic: A gender comparison](#)“ (2021).

⁶⁰⁵ Hagstofa.is: „[Rúmlega 2.500 manns á aldrinum 16-24 ára ekki í vinnu, námi eða starfsþjálfun](#)“, 28. maí 2022.

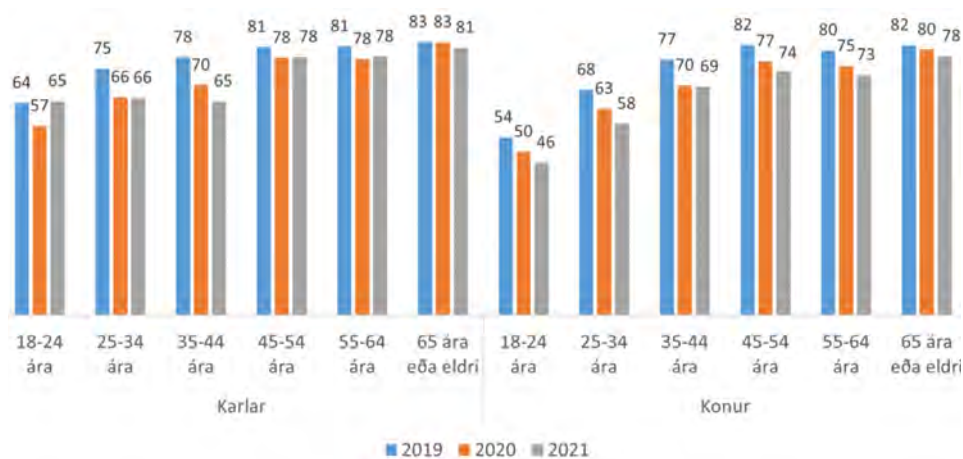
⁶⁰⁶ The National Board of Social Services: [Nordic co-operation on young people's mental health](#) (2022).

⁶⁰⁷ Sama heimild.

⁶⁰⁸ Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: [Stöðuskýrsla nr. 18](#), 21. janúar 2022.

⁶⁰⁹ Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin: [Mental Health and COVID-19: Early evidence of the pandemic's impact](#) (2022).

Þegar niðurstöður fyrir 2019 og 2020 voru bornar saman kom í ljós að í fyrsta skipti frá upphafi mælinga hafði orðið marktæk fækkun meðal þeirra sem töldu sig hamingjusöm milli ára.⁶¹⁰ Þegar vísarnir voru birtir fyrir árið 2021 kom í ljós marktækur munur á fleiri vísum milli 2019 og 2021.⁶¹¹ Í gögnum landlæknisembættisins má einnig sjá mikinn mun á milli ungra karla og kvenna, 2021 mátu 46% ungra kvenna andlega heilsu sína góða borið saman við 65% ungra karla. Munur í eldri hópum milli kynja er mun minni þótt færri konur en karlar í öllum aldurs- hópum meti andlega heilsu góða. Andlegri heilsu hrakar hjá yngra fólki milli mælinga og það „má sjá mikla lækkun, eða um og yfir 10 prósentustig, í aldurshópnum 25-34 ára og 35-44 ára hjá báðum kynjum“.⁶¹²



Mynd 45.2. Landlæknisembættið: Hlutfall (%) fullorðinna karla og kvenna sem meta andlega heilsu sína góða eða mjög góða eftir aldri 2019-2021.⁶¹³

Þá má sjá athyglisverðar niðurstöður varðandi streitu en hún fer vaxandi hjá konum eftir að Covid hefst en stendur í stað eða lækkar hjá körlum, nema hjá yngsta hópnum þar sem verður aukning frá 2019 til 2020 (sjá mynd 45.3). Þá er umtalsverður munur milli karla og kvenna körlum í vil. Hér má mögulega leita skýringa á muninum í hinum kynjaða vinnumarkaði þar sem konur t.d. bera hitann og þungann af heilbrigðis- og umönnunarþjónustu hérlendis og þar jókst augljóslega álagið mikið í faraldrinum. Þá kemur einnig í ljós að streita er langmest meðal þeirra sem eiga erfitt með að ná endum saman, t.d. finnur yfir helmingur kvenna sem á erfitt með að láta enda ná saman fyrir mikilli streitu í daglegu lífi borið saman við 25% þeirra sem eiga auðvelt með það.⁶¹⁴

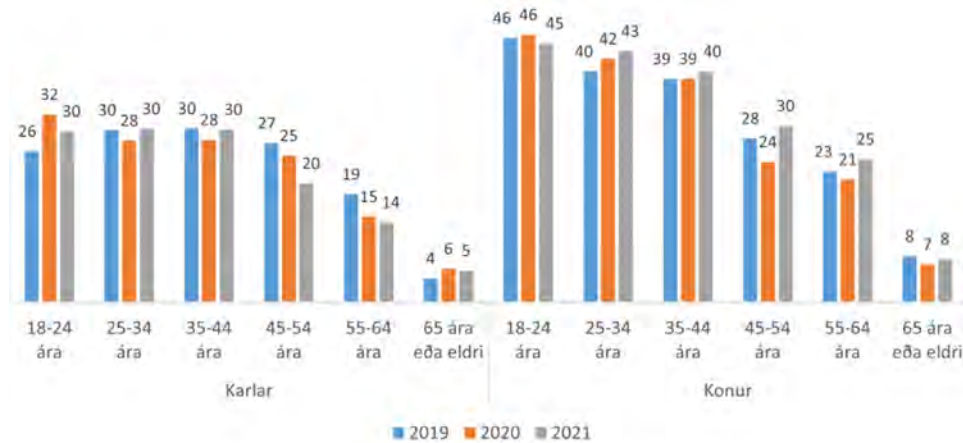
⁶¹⁰ Landlæknir.is: „Lýðheilsuvísar kynntir“, 18. júní 2021.

⁶¹¹ Embætti landlæknis: Talnabrunnur: [Fréttabréf landlæknis um heilbrigðisupplýsingar](#) (2022).

⁶¹² Sama heimild, bls. 1-2.

⁶¹³ Sama heimild.

⁶¹⁴ Sama heimild.



Mynd 45.3. Landlæknisembættið: Hlutfall (%) karla og kvenna sem finna oft eða mjög oft fyrir mikilli streitu í daglegu lífi 2019, 2020 og 2021.⁶¹⁵

Fyrstu niðurstöður ferilrannsóknarinnar *Líðan í Covid-19* sýna að fólk sem hafði fengið Covid var líklegra til að sýna þunglyndiseinkenni og skert svefngæði en þau sem ekki höfðu greinst.⁶¹⁶ Í þeirri rannsókn verður fólki með langvarandi einkennum eftir Covid-smit einnig fylgt eftir.⁶¹⁷

Þótt ekki sé hægt að fjölyrða um hversu mikil neikvæð áhrif faraldurinn hafi haft á líðan fólks er ljóst af mælingum Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands⁶¹⁸ að fólk hafði miklar áhyggjur af honum (sjá nánari umfjöllun um þær í kafla 50). Í byrjun aprílmánaðar 2020 höfðu t.d. um 70% mjög eða frekar miklar áhyggjur af Covid-19 faraldrinum.

Snemma í faraldrinum varð ljóst að huga þyrfti sérstaklega að öflugum sóttvörnum fyrir eldri borgara og hérlendis var í fyrstu bylgju faraldursins, vorið 2020, lögð mikil áhersla á lokanir á stofnunum og heimilum fyrir eldri fólk í því skyni að vernda það frá því að smitast. Eins og kemur fram í kafla um velferðarsvið Reykjavíkur höfðu þessar lokanir mikil áhrif á samskipti og líðan eldra fólks og aðstandenda þess og því var ekki gengið jafn langt í seinni bylgjum.⁶¹⁹

Rannsóknir á viðbrögðum á alþjóðavettvangi hafa sýnt og sannað að þessi viðbrögð voru best til þess fallin að vernda gegn smitum og að þær þjóðir sem ekki lögðu áherslu á þau misstu fleira eldra fólk en ella hefði orðið.⁶²⁰ En faraldurinn hafði einnig áhrif á eldri fólk sem bjó utan stofnana, margt eldri fólk afþakkaði heimilisþjónustu og dró úr umgengni við annað fólk. Því vöknud m.a. áhyggjur af einmanaleika eldra fólks. Ýmsar aðgerðir hafa haft það

⁶¹⁵ Sama heimild.

⁶¹⁶ Magnúsdóttir o.fl.: „[Acute COVID-19 severity and mental health morbidity trajectories in patient populations of six nations: an observational study](#)“ (2022).

⁶¹⁷ Lidanicovid.is: „[Langvarandi einkennum kvíða og þunglyndis hjá þeim sem veiktust mest af Covid-19](#)“, 8. júní 2022.

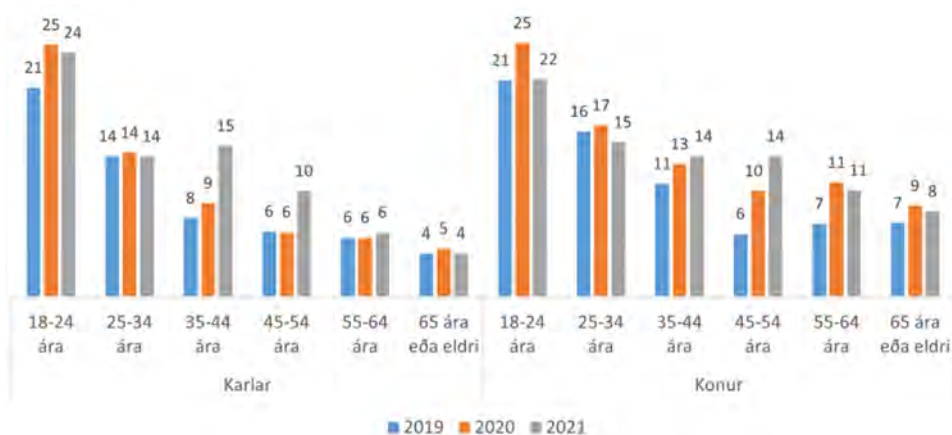
⁶¹⁸ Fel.hi.is: „[Covid tracking](#)“, síðast uppfært 1. september 2021.

⁶¹⁹ Sjá nánar kafla 38.

⁶²⁰ Szebehely: [Internationella erfarenheter av covid-19 i äldreboenden](#) (2020).

að markmiði að koma í veg fyrir að hann ykist en rannsóknir sýna að hann hefur margvísleg neikvæð áhrif á heilsu, auk augljósra andlegra áhrifa sem hann hefur.⁶²¹

Eins og meðfylgjandi mynd frá embætti landlæknis (45.5) sýnir þá mælist einmanaleiki hvað mestur meðal yngsta aldurshópsins. Þá vekur einnig athygli að hann er meiri hjá konum eldri en 45 ára borið saman við karla á sama aldri. Einmanaleikinn eykst eða stendur í stað milli 2019 og 2020, en í sumum aldurshópum dregur úr honum milli árunna 2020 og 2021. Þá er áberandi aukning einmanaleika hjá báðum kynjum í aldurshópnum 35-44 og 45-54 ára milli árunna 2020 og 2021.



Mynd 45.4. Landlæknisembættið: Hlutfall (%) karla og kvenna sem finna oft eða mjög oft fyrir einmanaleika árin 2019, 2020 og 2021.⁶²²

Einmanaleiki mælist nokkru lægri í könnun sem lögð var fyrir í nóvember 2020 til janúar 2021 og framkvæmd hefur verið reglulega undanfarin ár meðal aldraðra í samvinnu velferðarsviðs Reykjavíkur, Landssambands eldri borgara og félagsmálaráðuneytis. Samkvæmt henni segjast 5% finna oft eða mjög oft fyrir einmanaleika. Þar kemur einnig fram að einungis 19% aldraðra segjast taka þátt í tómstundastarfi á vegum sveitarfélaga, en mótvægisáðgerðir til að draga úr einmanaleika eldra fólks fólust m.a. í styrkjum til sveitarfélaga til að efla slíkt starf. Spurt var sérstaklega hvort fólki þætti það hafa einangrast félagslega eftir að Covid-19 faraldurinn hófst og 60% svöruðu því játandi, 23% sögðust hafa einangrast frekar eða mjög mikið en 38% sögðust hafa einangrast svolítið eða nokkuð. Þá var spurt hvort fólk teldi að einangrunin hefði varanleg áhrif en einungis 7% svarenda töldu svo vera.⁶²³ Endurtaka á rannsóknina árið 2024 og þá verður hægt að segja með meiri vissu til um hvernig þessir þættir þróast. Þótt lögð sé sérstök áhersla á það í þessari könnun að ná til allra aldurshópa verður að setja fyrirvara við það hvort þau sem næst til endurspegli allt þýðið, en ljóst er að svarhlutfall er lægra meðal fólks sem á heimili sitt á þjónustustofnunum og sum eiga erfitt með að svara af heilsufarsástæðum.

⁶²¹ Hawkey og Cacioppo: „Loneliness Matters: A Theoretical and Empirical Review of Consequences and Mechanisms“ (2010); Dubois o.fl.: [COVID-19 and older people: Impact on their lives, support and care](#) (2022).

⁶²² Embætti landlæknis: [Talnabrunnur: Fréttabréf landlæknis um heilbrigðisupplýsingar](#) (2022).

⁶²³ Helgi Guðmundsson: [Hagir eldri borgara. Greining á högum og líðan aldraðra á Íslandi árið 2020](#) (2021).

Í skýrslu stýrihóps sem vaktar óbein áhrif faraldursins á geðheilsu segir að þótt almennt hafi ekki orðið miklar breytingar á líðan landsmanna séu vísbendingar um áhrif á tiltekna hópa, börn og ungmenni í erfiðum félagslegum aðstæðum, ungmenni í framhalds- og háskólum og fólk sem varð alvarlega veikt af Covid-19, auk fólksins sem býr við langvinn heilsufarsleg áhrif af Covid-19 sjúkdómnum. Þá bendir stýrihópurinn á eftirfarandi: „Áhrif á aðra viðkvæma hópa, s.s. þá sem hafa orðið fyrir atvinnumissi, tekjuskerðingu og félagslegri einangrun, á enn eftir að greina.“⁶²⁴ Þegar hefur verið unnin rannsókn á heilsu fatlaðs fólks og til stendur að vinna rannsókn til að fylgjast með mögulegum afleiðingum af Covid á fatlað fólk til lengri tíma.⁶²⁵ Eins og að ofan greinir á enn fremur að endurtaka rannsókn meðal aldraðra. Þá hafa verið kynntar rannsóknir Urðar Njarðvík á líðan barna með ADHD og foreldra þeirra í samkomubanni í fyrstu bylgju sem sýndi neikvæðar breytingar fyrir þennan hóp.⁶²⁶ Þær niðurstöður beina athygli að stöðu foreldra fatlaðra og langveikra barna, sem þurftu oft að auka hlutdeild sína í umönnun barna sinna vegna lokana stofnana og til að vernda þau gegn smithættu.⁶²⁷ Þessir foreldrar urðu fyrir tekjuskerðingu og mikilli félagslegri einangrun, í þeim tilvikum þar sem fjölskyldur einangruðu sig með börnum sínum til að verja þau gegn smiti. Ítrekað hefur verið minnst á mikilvægi þess að nota reynsluna af áfallastjórnun í faraldrinum til að efla viðbragðsáætlanir og aðlaga þær þörfum fatlaðs fólks á öllum aldri.⁶²⁸ Þá er einnig nauðsynlegt að kanna meðal fatlaðs fólks, fjölskyldna þess og þeirra sem veita þjónustu hvernig aðgerðir reyndust, svo þeirra þekking og reynsla verði efniviður sem viðbragðsáætlanir byggja á til framtíðar enda ber stjórnvöldum að hafa samráð við fatlað fólk um slíka áætlunargerð.⁶²⁹

Snemma í faraldrinum varð ljóst að innflytjendur (hér er hugtakið notað sem samheiti yfir öll sem flytja til landsins, innflytjendur og flóttafólk) voru viðkvæmur hópur, t.d. kom í ljós í Svíþjóð að dánartíðni meðal innflytjenda var hærrí en meðal innfæddra.⁶³⁰ Í rannsókn Vörðu, rannsóknastofnunar vinnumarkaðarins, meðal félaga ASÍ og BSRB, sem kom út 2021, kom einnig fram að innflytjendur voru líklegri til að vera atvinnulaus en innfædd, og andleg líðan þeirra var einnig verri borið saman við innfædd.⁶³¹ Í fimmtu stöðuskýrslu teymis um uppbyggingu kom fram „að innflytjendur eru um 14% af samfélaginu, um 19% af vinnuaflinu og um 40% atvinnulausra. Einnig kemur fram að atvinnuþátttaka innflytjenda á Íslandi hefur verið með hæsta mótí innan OECD landanna eða um 87% og að hlutfall innflytjenda sem fær fjárhagsaðstoð sveitarfélags hefur aukist í nokkrum stærri sveitarfélögum á síðustu mánuðum. Því telur teymið mikilvægt að reynt verði eftir fremsta megni að stuðla að virkni þeirra hópa sem í hvað mestri hættu eiga á að einangrast með þeim afleiðingum sem það kann að hafa fyrir einstaklingana sjálfa og samfélagið í heild.“⁶³² Fjárstuðningur var veittur úr Þróunarsjóði innflytjenda til virkniúrræða

⁶²⁴ Heilbrigðisráðuneytið: [Fokus á börn og ungt fólk](#), (2021), bls. 1.

⁶²⁵ Forsætisráðuneytið: [Áhrif heimfaraldurs COVID-19 á viðkvæma hópa – Tillögur starfshóps um félags- og heilsu farslegar aðgerðir](#) (2022).

⁶²⁶ Mbl.is: [„Ekki kósý tími fyrir alla“](#), 7. júní 2020.

⁶²⁷ Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar: [Athugun á áhrifum COVID-19 á þjónustu við fatlað fólk](#) (2021).

⁶²⁸ Sjá kafla 36 og 38.

⁶²⁹ Kristín Björnsdóttir og Ásta Jóhannsdóttir: [„Fatlað fólk í hamförum“](#) (2021).

⁶³⁰ Folkhälsomyndigheten: [Utrikesfödda och covid-19: Konstaterade fall, IVA-vård och avlidna bland utrikesfödda i Sverige](#) (2021).

⁶³¹ Margrét Einarsdóttir, Kristín Heba Gísladóttir og Kolbeinn Hólmur Stefánsson: [Staða launafólks á Íslandi: Niðurstöður spurningakönnunar meðal aðildarfélaganna ASÍ og BSRB](#) (2021).

⁶³² Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: [Stöðuskýrsla nr. 5 til ráðgefandi aðila](#), 24. september 2020.

fyrir flóttafólk og innflytjendur, en eflaust hefur góður árangur vinnumarkaðsaðgerða og hversu hratt eftirspurn eftir vinnuafli jókst skipt mestu í þessu sambandi.⁶³³

Þótt innflytjendur séu alls ekki einsleitir hópur eiga þeir það sameiginlegt að upplýsingar eru oft ekki nægjanlega aðgengilegar og tengslanet þeirra er oft veikara en heimafólks. Hingað til lands hafa stórir hópar af erlendum uppruna flutt tímabundið til að vinna í ákveðnum geirum, s.s. ferðapjónustu og byggingarvinnu. Að ná til ólíkra samfélagshópa með upplýsingar tengdar faraldrinum var ákveðin áskorun. Þetta kom t.d. í ljós þegar ná þurfti til fólks varðandi bólu-setningar og á endanum var útbúinn sérstakur bíll sem var ekið á milli vinnustaða og hverfa þar sem boðið var upp á bólusetningu á staðnum.⁶³⁴ Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir, sérfræðingur hjá Almannavörnum, og Víðir Reynisson (viðtal 29. júní 2022) ræddu í viðtali við nefndina um mikilvægi þess að ná til allra sem ekki hefðu íslensku að móðurmáli í aðstæðum sem þessum. Samhliða mikilvægi þess að þýða upplýsingar á önnur tungumál var það ekki síður lykilatriði að byggja upp traust, til viðbragðskerfisins og þeirra úrræða sem beitt var, meðal íbúa af erlendum uppruna. Ein leið sem reyndist árangursrík var samvinna við leiðandi einstaklinga meðal þeirra. Um var að ræða einstaklinga sem nutu trausts innan sinna hópa og sem þekktu og gátu nýtt sér boðleiðir sem til staðar voru. Sem dæmi nefndu þau að ráðinn var starfskraftur sem stýrði Facebook-síðu pólskra innflytjenda á Íslandi með fleiri þúsund notendur og þannig komust upplýsingar tengdar faraldrinum hratt til skila til íbúa af pólskum uppruna (Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir og Víðir Reynisson, viðtal 29. júní 2022). Áður hefur einnig verið rætt í kafla 40 um ráðgjafarstofu innflytjenda sem var stofnsett eftir að faraldurinn hófst til að auðvelda aðgengi að upplýsingum.

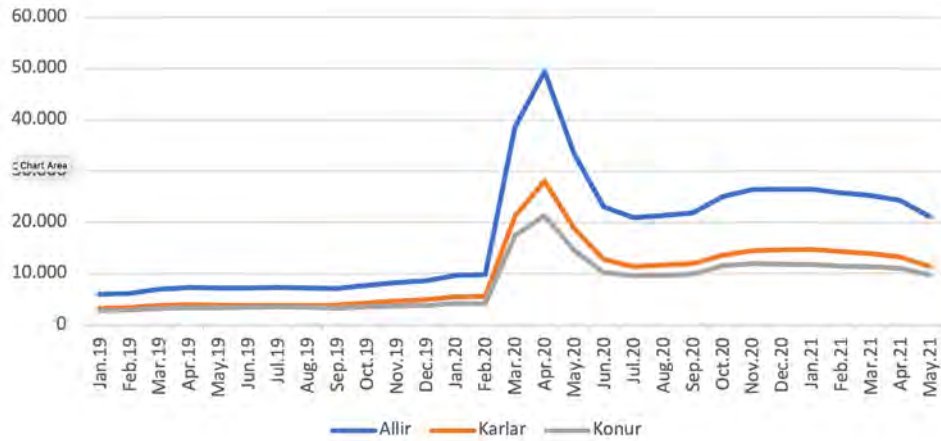
45.4. Vinnuafli og áskoranir vinnumarkaðarins

Eins og þegar hefur komið fram eru efnahagsmál og atvinnulíf ekki til skoðunar í þessari skýrslu en ítarlega hefur verið fjallað um áhrif vinnumarkaðsaðgerða og efnahagslegra aðgerða í skýrslum sem þegar hafa komið út.⁶³⁵ Ljóst er að vel tókst til hvað varðar vinnumarkaðsaðgerðir og á skömmum tíma dró mjög hratt úr hinu mikla atvinnuleysi sem varð eftir að faraldurinn náði útbreiðslu, eins og meðfylgjandi mynd, 45.6., sýnir.

⁶³³ Fjármála- og efnahagsráðuneytið: [Úrræði vegna faraldurs. 3. skýrsla starfshóps: Nýting heimila og fyrirtækja](#) (2021).

⁶³⁴ Kristín Sigurðardóttir: „[Bólusetningabíllinn kominn á kreik](#)“, 25. nóvember 2021.

⁶³⁵ Fjármála- og efnahagsráðuneytið: [Úrræði vegna faraldurs. 3. skýrsla starfshóps: Nýting heimila og fyrirtækja](#) (2021).



Mynd 45.5. Fjöldi atvinnulausra í lok hvers mánaðar frá janúar 2019 til maí 2021.⁶³⁶

Atvinnulífið stóð frammi fyrir margvíslegum áskorunum vegna sóttvarnaaðgerða. Stofnanir og fyrirtæki þurftu að umbylta starfsemi sinni með reglulegu millibili til að uppfylla reglugerðir um fjarlægðarmörk og fjöldatakmörkin. Hólfanir urðu reglulegur hluti af starfsemi og stór hluti vinnuafslisins hóf fjarvinnu og á skömmum tíma var staðbundinni starfsemi bylt yfir í fjarvinnu. Þar sem flestöll á vinnumarkaði tóku þátt í þessum aðgerðum hafa þær kannski ekki hlotið þá athygli sem skyldi sem stór hluti af viðbragðinu við faraldrinum.

Dæmi af viðbragði mikilvægra viðbragðsaðila er frá slökkviliði höfuðborgarsvæðisins en eins og gefur að skilja varð að gæta mjög vel að því að starfsfólk þar kæmi ekki saman í stórum hópum til að forðast hópsmit. Jón Víðar Matthíasson (viðtal 24. maí 2022) lýsir því hvernig hann sendi starfsfólk út að leita að mögulegum stöðum þar sem væri nægt rými fyrir bíla og gæti hentað liðinu fyrir starfsstöðvar. Að því búnu voru opnaðar 12 starfsstöðvar og á hverri starfsstöð voru þrískiptar vaktir, þannig að liðinu var skipt í 36 hópa sem hittust ekki, hvorki á vinnustað né utan hans. Þá þurfti hver vakt að hreinsa allan búnað áður en næsta tók við, auk annarra sóttvarnaráðstafana sem hafði í för með sér gífurlegt aukaálag fyrir öll. Að sögn slökkviliðsstjórans lagði liðið allt ótrúlega mikið á sig til að halda sóttvarnahólfum lokuðum, og fólk einangraði sig einnig mikið utan vinnu til að forðast smit. Þannig endurröðuðu stofnanir og fyrirtæki starfseminni og leituðu lausna til að geta haldið henni órofinni þrátt fyrir takmörkin, sóttkví, einangranir og svo eftir afléttingar einnig miklar fjarvistir vegna smita.

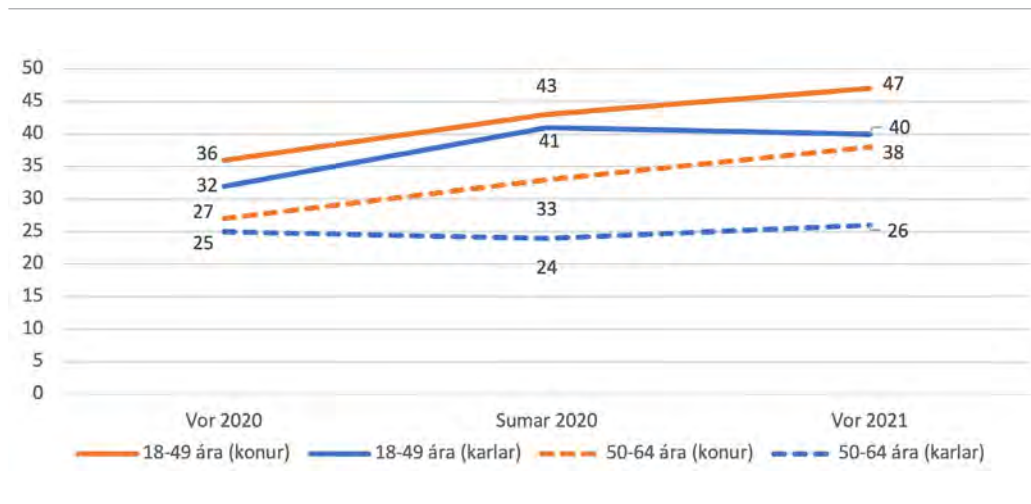
Hver stofnun og hvert fyrirtæki vann að lausnum á sínum forsendum, sjaldnast lágu fyrir leiðbeiningar frá yfirvöldum um hvernig væri hægt að gera hlutina, ef frá eru taldar leiðbeiningar sóttvarnalæknis, sem beindust eðli máls samkvæmt að mestu að framkvæmd sóttvarna.⁶³⁷ Það er afar mikilvægt að kortleggja þá reynslu og þekkingu sem atvinnulífið hefur öðlast í faraldrinum og nýta viljann til viðbragðs við gerð viðbragðsáætlananna til framtíðar.

⁶³⁶ Vinnuafslastofnun.is: „[Atvinnulausir, fjöldi í lok mánaðar.](#)“

⁶³⁷ Landlæknir.is: „[Leiðbeiningar fyrir atvinnulífið](#)“, síðast uppfært 14. mars 2022.

Eins og ítrekað hefur verið nefnt hitta áföll fólk misjafnlega fyrir og það á einnig við um starfandi fólk í faraldrinum. Sumar atvinnugreinar gátu ekki starfað í mislöng tímabil, t.d. urðu ferðaþjónusta og menningarstarfsemi sérstaklega hart úti. Sum gátu unnið heima, önnur voru send heim þar sem loka varð vinnustöðum meðan framlínustarfsfólkið þurfti að standa sínar vaktir við umönnun og þjónustu og vinna sín störf sama á hverju gekk. Á öðrum vinnustöðum jókst því álag mikið vegna Covid, sem þýddi lengri vinnutíma og meira álag fyrir starfsfólkið.

Ljóst er að álagið mæddi almennt meira á konum en körlum, því að það voru stórar kvennastéttir sem báru uppi umönnunar- og heilbrigðisþjónustu, auk þess sem konur eru einnig meirihluti starfsfólks í skólum og ákveðnum þjónustustörfum. Það er því kannski ekki að furða þótt enn dragi sundur með kynjunum í ofangreindum mælingum á streitu og andlegu álagi. Þá hafa erlendar rannsóknir sýnt að konur fundu í meira mæli en karlar fyrir árekstrum vinnu og einkalífs, eins og sjá má á mynd 45.7.



Mynd 45.6. Árekstrar vinnu og einkalífs eftir kyni og aldri í Evrópusambandslöndum. Hlutfall sem segir vinnu hafa neikvæð áhrif á heimilislíf (%).⁶³⁸

Í rannsókn Vörðu fyrir ASÍ og BSRB var spurt hvort álag í einkalífi hefði aukist eða minnkað í heimsfaraldrinum. Eins og meðfylgjandi tafla, 45.1., sýnir þá jókst álag hjá sumum en það dró úr álagi hjá öðrum. Álagið hefur aukist mest hjá einstæðum foreldrum og foreldrum í sambúð. 53,2% einstæðra mæðra og 43,4% einstæðra feðra segja það hafa aukist nokkuð eða mjög mikið og 52,1% mæðra og 51,1% feðra í sambúð.⁶³⁹

⁶³⁸ Dubois o.fl.: [COVID-19 and older people: Impact on their lives, support and care](#) (2022).

⁶³⁹ Maya Staub og Kristín Heba Gísladóttir: [Staða launafólks á Íslandi. Niðurstöður spurningakönnunar meðal félaga í aðildarfélögum ASÍ og BSRB](#) (2022).

Tafla 45.1. Rannsókn Vörðu meðal félaga í aðildarfélögum ASÍ og BSRB: Álag í einkalífi hefur aukist eða minnkað í kjölfar heimsfaraldursins eftir kyni og fjölskyldustöðu.⁶⁴⁰

	Í sambúð með barn/börn	Í sambúð	Einstæðir foreldrar	Einhleypir	Óháð f jölskyldustöðu	p-gildi
Konur						0,000**
Aukist mikið	16,1%	7,6%	23,3%	14,0%	13,2%	N=4322
Aukist nokkuð	36,0%	25,4%	30,2%	31,4%	30,6%	
Hvorki aukist né minnkað	42,5%	59,7%	39,7%	46,4%	49,4%	
Minnað nokkuð	3,7%	5,7%	4,6%	6,3%	5,1%	
Minnað mikið	1,7%	1,7%	2,1%	1,8%	1,8%	
Karlar						0,000**
Aukist mikið	13,2%	5,6%	22,3%	11,5%	10,2%	N=3339
Aukist nokkuð	37,9%	26,9%	21,1%	24,7%	30,1%	
Hvorki aukist né minnkað	43,8%	61,5%	46,8%	51,6%	52,6%	
Minnað nokkuð	3,9%	3,7%	6,3%	6,5%	4,4%	
Minnað mikið	1,2%	2,3%	3,4%	5,7%	2,6%	

Í rannsókn sem Gallup á Íslandi framkvæmdi meðal íslenskra foreldra (alls 653 svarendur) kom fram að 50% unnu að hluta til eða eingöngu heima vegna faraldursins. 29% foreldranna upplifðu meira vinnuálag eftir að hann hófst, en mæður fundu meira fyrir vinnuálagi, 39% borið saman við 22% meðal feðra. Mæður unnu frekar en feður utan hefðbundins vinnutíma. Þá var einnig algengara að feður barna á leikskólaaldri segðu að það hefði verið auðvelt að samþætta launavinnu og umönnunarábyrgð borið saman við mæður, eða 39,9% borið saman við 28,6% mæðra, en fyrir Covid var enginn marktækur munur milli kynja. Hlutdeild feðra í umönnun jókst hins vegar í fyrstu bylgju Covid og hlutfall feðra í sambúð sem sagðist gera meira en maki fór úr 6% í 11%.⁶⁴¹ Þá hafa íslenskar mæður lýst auknu álagi vegna Covid í eiginlegum rannsóknum hérlendis.⁶⁴² Í skýrslunni frá 2022 um tillögur starfshóps um félags- og heilsufarslegar aðgerðir er rætt um kynjuð áhrif faraldursins, m.a. aukningu kynbundins ofbeldis,

⁶⁴⁰ Sama heimild, bls. 41.

⁶⁴¹ Guðný Björk Eydal, Ingólfur V. Gíslason og Tómas Bjarnason: Covid og kynjajafnrétti: Umönnun og atvinnuþátttaka foreldra vor 2020, óbirt ráðstefnuerindi 21. ágúst 2020.

⁶⁴² Andrea Hjálmsdóttir og Valgerður S. Bjarnadóttir: „I have turned into a foreman here at home“: Families and work-life balance in times of COVID-19 in a gender equality paradise“ (2021).

og þar er einnig nefnt að staða kvenna í framlínu hafi skapað aukið álag og árekstra vinnu og einkalífs: „Jafnframt kemur fram að konur í menntakerfinu, heilbrigðis- og félagsþjónustu mynduðu framlínu til varnar viðkvæmustu hópum samfélagsins og að merkja megi örmögnun og brott-hvarf kvenna úr þessum starfsgreinum. Til kynjaðra áhrifa faraldursins er að auki talið að kröfur um fjarvinnu og sóttkví, auk skerts skóla-, íþrótt- og tómstundastarfs, hafi aukið álag á heimilin þar sem konur eru líklegri en karlar að sinna ólaunuðum verkefnum.“⁶⁴³

Stjórnendur innan lögreglunnar, í skólakerfi, félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu og stjórnsýslu lýstu áhyggjum af langtímaálagi á sitt starfsfólk á meðan á faraldrinum stóð, auk annarra verkefna viðbragðsaðila vegna náttúruhamfara og óveðra, en að þau hefðu ekki haft önnur ráð en að biðja fólk að standa langar vaktir og taka að sér verkefni svo að hægt væri að veita órofna þjónustu (Ásta Valdimarsdóttir, viðtal 7. júní 2022; Halla Bergþóra Björnsdóttir og Ásgeir Þór Ásgeirsson, viðtal 8. júní 2022; Helgi Grímsson, viðtal 9. júní 2022; Lilja Dögg Alfreðsdóttir, viðtal 10. ágúst 2022; María Fjóra Harðardóttir, viðtal 7. júní 2022; Regína Ásvaldsdóttir, viðtal 7. júní 2022; Sigríður Björk Guðjónsdóttir, viðtal 29. júní 2022, Willum Þór Þórsson, viðtal 30. júní 2022). Viðmælendur nefndu einnig mikilvægi þess að huga að þessu atriði sérstaklega til framtíðar vegna áætlana um viðbragð sem viðbúið er að standi til lengri tíma. Sum lýstu áhyggjum af þreytu starfsfólks og því að sumt starfsfólk íhugi að skipta um starfsvettvang (Guðlaug Raket Guðjónsdóttir, viðtal 12. júlí 2022; María Fjóra Harðardóttir, viðtal 7. júní 2022). Kulnun er áhyggjuefni. Ekki eru fyrirbyggjandi heildstæðar mælingar á því hvort hún hefur aukist í kjölfar faraldursins, en slíkt hefur enn sem komið er eingöngu verið mælt hjá einstökum starfsstéttum og stéttarfélögum.⁶⁴⁴ Í rannsókn meðal launafólks í ASÍ og BSRB var spurt hvort álagið hefði aukist eða minnkað í kjölfar Covid-19 heimsfaraldurs og þá sagði helmingur svarenda það hafa aukist. Hæst var hlutfallið hjá þeim sem störfuðu hjá hinu opinbera, eða 70%.⁶⁴⁵ Mikilvægt er að bregðast við þessari stöðu með því að nýta þekkingu á leiðum til að varna neikvæðum áhrifum af langtímaálagi og auðvelda fólki að takast á við að byggja aftur upp fyrri viðnámsþrótt og starfsþrek.

⁶⁴³ Forsætisráðuneytið: [Áhrif heimsfaraldurs COVID-19 á viðkvæma hópa – Tillögur starfshóps um félags- og heilsufarslegar aðgerðir](#) (2022), bls. 18.

⁶⁴⁴ Sjá einnig umræðu í kafla 37 um slíkar rannsóknir meðal kennara og leikskólakennara.

⁶⁴⁵ Maya Staub og Kristín Heba Gíslasdóttir: [Staða launafólks á Íslandi. Niðurstöður spurningakönnunar meðal félaga í aðildarfélögum ASÍ og BSRB](#) (2022), bls. 33.

46. Samfélagsleg áhrif: Niðurstöður

Félagsmálaráðuneytið – eftir atvikum í samvinnu við önnur ráðuneyti, einkum ráðuneyti sveitarstjórnarmála – undirbjó og framkvæmdi umfangsmiklar mótvægisáðgerðir vegna samfélagslegra áhrifa faraldursins. Langstærstu áðgerðirnar áttu sér stað vegna vinnumarkaðsmála. Risavaxið verkefni sem þurfti að takast á við var mjög umfangsmikið og hratt vaxandi atvinnuleysi. Það þurfti að koma í veg fyrir gjaldþrot fyrirtækja og stuðla að því að viðhalda atvinnusambandi launþega og atvinnurekanda. Það er ekki í verkahring þessarar nefndar að lýsa því starfi, en ljóst er að hér tókst afar vel til eins og sjá má á þróun atvinnuleysis frá því að faraldurinn hófst þar til jafnvægi var aftur náð vorið 2021. Þar með er ekki sagt að ekki megi draga lærdóm af þeirri reynslu, en það verkefni bíður annarra. Þá fór félagsmálaráðuneytið fyrir öflugri sveit aðila sem réðust í ýmsar félagslegar mótvægisáðgerðir.

Eins og hér hefur verið rakið skipaði félagsmálaráðuneytið, í samvinnu við ráðuneyti sveitarstjórnar- og samgöngumála og Samband Íslenskra sveitarfélaga, sérstakt viðbragðsteymi til að koma í veg fyrir rof í þjónustu við viðkvæma hópa. Teymið vaktaði sviðið og kom með tillögur að úrbótum. Í lok fyrstu bylgju skipti teymið um nafn, varð *uppbyggingarteymi félags- og atvinnumála*, en vaktaði áfram sömu málaflökka og kom með tillögur að úrbótum. Félags- og barnamálaráðherra lýsti því í viðtali hversu mikil áhersla væri lögð á víðtækt samráð við samtök notenda og sveitarfélög. Öll sem vildu leggja af mörkum voru velkomin til samtals og hann telur þetta nána samráð hafa skilað jafn góðum árangri og raun bar vitni. Það ásamt þeirri staðreynd að ríkisstjórn og Alþingi lögðu áherslu á að fjármagna félagslegar mótvægisáðgerðir hafi skapað möguleika á að bregðast skjótt við merkjum um að bregðast þyrfti við. Áðgerðir voru víðtækar og greinilegt að leitast var við að enginn yrði skilinn eftir, en eins og upphaflegt nafn viðbragðsteymisins bar með sér var því ætlað að forða því að viðkvæmir hópar upplifðu þjónusturof. Ljóst er að það gekk eftir. Samtalið við hagaðila og notendasamtök var öflugt og brugðist var hratt við ef upplýsingar bárust um að hætta væri á þjónusturofi. Mögulega hefði þó mátt gera meira af því að meta stöðu og viðhorf notenda til að þeirra rödd lægi betur fyrir við skipulag og mat á aðgerðum. Þetta var t.d. gert með árangursríkum hætti með könnunum meðal aldrads og fatlaðs fólks sem veitti mikilvægar upplýsingar sem hægt var að nota til að bæta viðbrögð. Eins og tekið var fram í inngangi þyrfti að rannsaka sérstaklega sýn notenda þjónustunnar á það hversu vel félagslegar mótvægisáðgerðir mættu þörfum þeirra. Í yfirlitinu hér að framan er einkum byggt á upplýsingum frá veitendum þjónustunnar, en sýn notenda getur verið allt önnur en þeirra sem veita hana.

Eins og rætt var í kafla 40 benda rannsóknir á að ástvinamissir í faraldrinum hafi verið erfiðari en hefðbundið er. Aðstæður aðstandenda voru oft mjög erfiðar. Fólk gat ekki verið hjá ástvinum á dánarbeiðinum vegna sóttvarnaráðstafana og á ákveðnum tímabilum gátu bara fáir fengið að vera við útfarir. Það að geta ekki hitt ástvini og aðra syrgjendur hindrar sorgarferlið og þá eru fleiri þættir sem geta ýtt undir að sorgarferlið verði langvinnara og úrvinnsla sorgarinnar flóknari vegna áðurnefndra aðstæðna. Ekki er nefnt sérstaklega í sambandi við þá aðgerðapakka sem ríkisstjórnin undirbjó og samþykktir voru á Alþingi að ráðist hafi verið í átak til að efla sorgarúrvinnslu, þótt margvíslegar áðgerðir hafi beinst að andlegri líðan fólks. Þessu atriði

þyrfti að huga vel að og í framhaldi skoða hvort þörf sé á, eða mögulegt, að mæta þeim sem misstu ástvinum á tímum faraldursins með frekari úrræðum. Þá mætti huga að áfallahjálpi og sálrænum stuðningi fyrir þau sem misstu heilsu eða færni í kjölfar þess að veikjast af Covid-19 og og þau sem urðu fyrir alvarlegum aukaverkunum vegna bólusetninga.

Í skýrslu um tillögur sem starfshópur um félags- og heilsufarslegar aðgerðir⁶⁴⁶ vann er rætt um niðurstöður norrænu rannsóknarinnar *State of the Nordic Region* sem telur Norðurlönd hafa náð góðum árangri í baráttu við faraldurinn og í að verja samfélagið fyrir afleiddum afleiðingum faraldursins, en jafnframt er bent á að faraldurinn hafi komið með mismunandi hætti við fólk, eins og rætt var í upphafi kaflans.⁶⁴⁷ Í skýrslu starfshópsins segir að „merkja megi vaxandi gjá á milli svæða og ólíkra þjóðfélagsþópa á Norðurlöndunum. Þannig hafi til að mynda aldraðir, fólk fætt erlendis, ungt fólk, fatlað fólk og einstæðir foreldrar fundið fyrir neikvæðari áhrifum á heilsu og fjárhag en aðrir samfélagshópar.“⁶⁴⁸ Félagslegar mót-vægisáðgerðir beindust sérstaklega að öllum þessum hópum hérlendis nema einstæðum foreldrum. Engar sértækar aðgerðir beindust að þeim hópi þó að almennar aðgerðir fyrir fjölskyldur, s.s. hækkun barnabóta, nýttust þeim að sjálfsögðu. Hér vekur athygli að minnst er sérstaklega á einstæða foreldra en þekkt er að þeir eru í viðkvæmri stöðu þar sem þeir eru oft einir á hinni svokölluðu „þreföldu vakt“ og þurfa allt í senn, og oft án stuðnings, að sinna einir umönnun barns eða barna, heimilisstörfum og launaðri vinnu. Lítið má út af bera ef einstæðir foreldrar geta t.d. ekki skipst á við hitt foreldrið um að annast um veik börn, þótt það geti gengið vel ef gott samkomulag og samstarf er milli foreldra.⁶⁴⁹ Einstæðir foreldrar eru oftast undir fátæktarmörkum en foreldrar í sambúð og efnahagslegar aðstæður starfandi einstæðra foreldra eru verri en foreldra í sambúð.⁶⁵⁰ Það vekur því athygli að engin aðgerðanna beinist sérstaklega að þeim og gagnlegt væri að kanna í kjölfar faraldursins afdrif barnaforeldra, bæði lögheimilis- og umgengnisforeldra, sem ekki deila heimili, með tilliti til efnahags- og sálfélagslegra áhrifa. Ljóst er að foreldrar sem ítrekað þurftu að vera frá vinnu vegna einangrunar, sóttkvíar og/eða veikinda tókust á við ýmsar áskoranir, bæði vegna fjarvista frá vinnu og vegna þess hversu krefjandi það er að vera lengi heima með börnum án þess að geta haldið daglegri rútínu eða farið með þeim út af heimilinu. Eins og kom fram í kafla um börn þá var víða erlendis boðið upp á stuðning við foreldra í slíkum aðstæðum.

Hérlendis voru leik- og grunnskólar opnir, en sú staðreynd skiptir miklu máli varðandi stöðu barna og fjölskyldna í faraldri. Þá voru þau tímabil sem öll þurftu að vera heima stutt hérlendis miðað við flest lönd og hérlendis var brugðist mjög vel við hvað varðar það að vekja athygli á mikilvægi barnaverndar undir yfirskriftinni „Við erum öll barnavernd“ og tilkynningum til barnaverndar fjölgaði í kjölfarið. Þá var ráðist í mjög umfangsmiklar aðgerðir til að vekja athygli á heimilisofbeldi, koma í veg fyrir það og draga úr áhrifum þess ætti það sér stað. Einnig voru úrræði styrkt og eflað. Tilkynningum til barnaverndar og lögreglu vegna heimilisofbeldis

⁶⁴⁶ Forsætisráðuneytið: [Áhrif heimsfaraldurs COVID-19 á viðkvæma hópa – Tillögur starfshóps um félags- og heilsufarslegar aðgerðir](#) (2022).

⁶⁴⁷ Norlén o.fl.: [State of the Nordic Region](#) (2022).

⁶⁴⁸ Forsætisráðuneytið: [Áhrif heimsfaraldurs COVID-19 á viðkvæma hópa – Tillögur starfshóps um félags- og heilsufarslegar aðgerðir](#) (2022), bls. 11.

⁶⁴⁹ Nieuwenhuis og Maldonado: [The triple bind of single-parent families: Resources, employment and policies to improve well-being](#) (2018), bls. 383-400.

⁶⁵⁰ Margrét Einarsdóttir, Kristín Heba Gísladóttir og Kolbeinn Hólmar Stefánsson: [Staða launafólks á Íslandi: Niðurstöður spurningakönnunar meðal aðildarfélaga ASÍ og BSRB](#) (2021).

fjölgaði eftir að faraldurinn hófst. Erfitt er að leggja á það mat, út frá tölfræðinni einni saman, að hversu miklu leyti tilkynningum fjölgaði vegna þess að ofbeldi og/eða vanræksla jókst eða hvort fjölgunin var að hluta til árangur þeirrar áherslu sem lögð var á að fólk ætti að leita hjálpar og tilkynna ef grunur lægi fyrir um að börn væru í hættu. Til þess að geta sagt nánar til um þetta orsakasamband þyrfti að framkvæma sérstakar rannsóknir á því. Þá má einnig ætla að talsverður tími líði þar til þau sem hafa þolað ofbeldi eða vanrækslu hafi unnið úr reynslu sinni og mikilvægt að þeim stofnunum sem taka á móti fólki í vanda sé tryggð full geta til að takast á við hlutverk sín, hvort sem um er að ræða starfsfólk lögreglu, félags- eða heilbrigðisþjónustu. Þannig er líklegt að það taki nokkur ár að fá heildarmynd af afleiðingum heimilisofbeldis og brotum gegn börnum í faraldrinum þar sem eðli slíkra mála er að einungis hluti þeirra er tilkynntur þegar þau eiga sér stað. Í sambandi við tölfræði yfir nauðgunarbrot vekur sérstaka athygli sú staðreynd að slíkum brotum fækkaði mjög í kjölfar sóttvarnaráðstafa sem höfðu áhrif á rekstur skemmtistaða, sem bendir til að fjöldi þeirra brota sé háður þeim aðstæðum sem þau eru framin við, og að margt megi enn gera til að tryggja enn betur öryggi kvenna og annarra á skemmtistöðum og í opinberum rýmum. Þá vekur athygli að hjá ríkis- lögreglustjóra voru unnar rannsóknir á ofbeldi gegn fötluðu fólki annars vegar og eldra fólki hins vegar en ljóst er að mikilvægt er að vinna gegn ofbeldisbrotum sem beinast að einstaklingum í þessum hópum, en þau hafa ekki hlotið nægjanlega athygli hérlendis.

Almennt sýna rannsóknir og tölur um andlega líðan fólks, barna, ungs fólks og fullorðins, að hún hefur farið versandi undanfarin ár en niðurstöður sumra rannsókna benda til þess að hraði breytinganna hafi aukist á meðan á faraldrinum stóð. Mikið bil er á milli kynja: Vanlíðan stúlkna og kvenna er mun meiri en drengja og karla. Þá er ljóst að stórar starfsstéttir kvenna, t.d. hjúkrunarfræðinga, sjúkraliða og kvenna sem starfa við umönnun, stóðu framlínuvaktina í Covid með tilheyrandi álagi. Eins og fjallað er um í kaflanum hefur margt verið gert til að bregðast við en mikilvægt er að rýna þessar tölur nánar þegar heilsufarsleg áhrif faraldursins verða metin með tilliti til langtíma viðbragða. Þá er mikilvægt að vakta áfram þessa þróun, eins og gert hefur verið af hálfu landlæknisembættisins, svo hægt sé að bregðast við sem skyldi. Þá er einnig mikilvægt að nýta þá þekkingu sem liggur fyrir á því hvernig fólk getur tekist á við langtímaálag í einkalífi og starfi til að efla heilsu og vellíðan. Það getur tekið nokkurn tíma að fá heildarmynd af því hversu mörg glíma t.d. við kulnun í kjölfar faraldursins en mikilvægt er að leggja strax áherslu á verndandi þætti og styðja þau sem urðu fyrir mestu álagi til að takast á við það.

Í kaflanum er rætt um ólíka stöðu innflytjenda og innfæddra. Atvinnuleysi var hærra meðal innflytjenda og samfélagsleg áhrif því meiri meðal þess hóps. Þá kom í ljós í kafla um skóla- og frístundasvið Reykjavíkur að fjarvera frá skóla var meiri meðal nemenda sem voru af erlendum uppruna. Mikil áhersla var lögð á að allar upplýsingar væru veittar á eins mörgum tungumálum og hægt var, þannig að líklegt þykir að foreldrar þessara barna hlusti jafnvel frekar á yfirvöld í heimalandi, en víðast hvar var foreldrum uppálagt að halda börnum sínum heima um lengri tíma vegna faraldursins. Þetta dæmi minnir okkur á hversu vandasamt verkefni það er að mæta fólki sem hingað flytur á forsendum þess. Fólk sem hér er fætt hefur frá blautu barnsbeini heyrt af eða öðlast reynslu af náttúruhamförum sem hér verða nokkuð reglulega og lært að þekkja eðli þeirra og viðbrögð við þeim. Ekki er hægt að gefa sér að fólk sem hingað flytur

hafi sömu þekkingu og því verður að leggja áherslu á að mæta öllum þegar um forvarnafræðslu er að ræða. Almannaþingur hafa lagt mikla vinnu í að efla samtali og samráð við sem flesta hópa en þetta er flókið verkefni. Í faraldrinum var einnig opnuð upplýsingamiðstöð fyrir innflytjendur og ýmsum aðgerðum var ætlað að bæta stöðu innflytjenda bæði barna og fullorðinna.

Fatlað fólk stóð frammi fyrir margvíslegum áskorunum í kjölfar Covid-faraldursins og mikilvægt er að draga lærdóm af reynslu þess. Þá er einnig mikilvægt að rannsaka reynslu fjölskyldna fatlaðra og langveikra barna sem og fullorðinna svo sú reynsla megi einnig verða efniviður fyrir smíði viðbragðsáætlana til framtíðar. Brugðist var við ábendingum um einmanaleika eldra fólks í faraldrinum með ýmsum hætti, bæði áttu sveitarfélög frumkvæði að slíkum aðgerðum og þá voru auglýstir sérstakir styrkir sem sveitarfélög gátu sótt um til að bjóða upp á félagsstarf fyrir aldraða til að koma í veg fyrir félagslega einangrun þeirra.

Í heild er það mat nefndarinnar að viðbragð vegna samfélagslegra afleiðinga hafi verið mjög öflugt. Unnið var markvisst að því að hvernig yrði rof á þjónustu við viðkvæma hópa, fólk í viðkvæmri stöðu var mætt með markvissum hætti, sérstök áhersla lögð á vitundarvakningu gegn ofbeldi og vanrækslu barna og fólk hvatt til að tilkynna slíkt. Þá var lögð áhersla á virkt samráð við notendasamtök og veitendur þjónustunnar svo hægt væri að bregðast hratt við þeim ábendingum sem gefnar voru um þörf fyrir aðgerðir. Mikilvægt er að nýta þessa reynslu til að formfesta betur hlutverk sveitarfélaga varðandi velferðarþjónustu á tímum vár.

A close-up photograph of a healthcare worker wearing full personal protective equipment (PPE). The worker is wearing a teal surgical cap, clear safety goggles, a white surgical mask, and blue nitrile gloves. They are also wearing a teal surgical gown. The worker is holding a white swab stick in their gloved hand. The background is blurred, suggesting a clinical setting.

VI. Áfallastjórnun
stjórnvalda – þemagreining

47. Inngangur

Í VI. hluta skýrslunnar er fjallað um atburðarás Covid-19 faraldursins og greiningu á viðbrögðum stjórnvalda við honum samkvæmt aðferðarfræðinni sem fjallað var um í kafla 6 og kennd er við Crismart. Samkvæmt alþjóðlegum rannsóknum á áfallastjórnun í fjölmörgum löndum hefur komið í ljós að það eru ákveðin þemu sem reynast þýðingarmikil í áfallastjórnun. Hér hefur verið valið að taka nánar fyrir eftirtalin þemu: 1) skilgreining áfalls og hér þá skilgreining á Covid-19 sem áfalli, 2) áhætta og áhættuminnkandi aðgerðir sem m.a. lúta að greiningu á hvernig íslensk stjórnvöld voru undirbúin fyrir Covid-19 faraldurinn 3) ákvarðanataka: forysta og samvinna, sem snýr að því að skoða hvernig og hvar ákvarðanir voru teknar, eins hvaða áhrif eðli forystu hafði á áfallastjórnunina, 4) samskipti og upplýsingamiðlun, þ.e. hvernig upplýsingar voru höndlaðar, á bæði formlegan og óformlegan hátt, 5) togstreita sem oft kemur upp í stefnu-mótun og þá sérstaklega þegar mikilvæg gildi eru í húfi eins og í kringumstæðum áfalls, 6) alþjóðasamskipti þar sem sérstaklega er litið á samvinnu og togstreitu við alþjóðastofnanir og að lokum 7) lærdómur, þar sem horft er til þess lærdóms sem búið var að fyrir faraldur en einnig til lærdóms sem dreginn var á meðan áfallið stóð yfir, frá upphafi árs 2020 til síðustu viku febrúarmánaðar 2022.

48. Skilgreining áfalls

Samfélagsógnir af ýmsum toga kalla almennt á að stjórnvöld grípi til viðbragða til þess að forða eða draga úr tjóni. Slíkar aðstæður eru iðulega skilgreindar sem samfélagsleg áföll og kalla þá oftast en ekki á að til viðbragða sé gripið í mikilli tímapressu og við ríkjandi óvissu. Í fyrstu skrefum áfallastjórnunar leitast stjórnendur við að skilgreina áfallið sem er forsenda þeirra ákvarðana sem eru teknar, viðbrögð samræmd og skilningi á áfallinu miðlað til þeirra sem áfallið snertir.⁶⁵¹

Sérstæða Covid-19 felst í því að áfallið samtvinnar einkenni þriggja tegunda áfalla. Í fyrsta lagi fellur það að lýsingu þeirra sem sögð eru læðast að eða skríða (e. creeping crisis) þar til viðbragðsaðilar gera sér grein fyrir alvarleika þeirra. Í öðru lagi fellur það að lýsingu þeirra áfalla sem teygja sig yfir landamæri (e. transboundary crisis) og í þriðja lagi að lýsingu á áfalli sem reynir á samstöðu (e. solidarity crisis), þar sem áskorunin snýst um að ná samstöðu fjöldans um aðgerðir vegna vár sem ógnar lífi sumra meira en annarra. Slík samsetning áfalls er sjaldgæf og hún hefur í för með sér sérstakar áskoranir.⁶⁵²

Áföll sem eru sögð læðast að vísa til aðstæðna þegar merki eru um yfirvofandi áfall en af mismunandi ástæðum eru þau ekki tekin alvarlega eða rangtúlkuð og þar af leiðandi er ekki gripið til aðgerða sem gætu hafa mildað áfallið. Slík viðbrögð gefa til kynna að þau viðvörunarkerfi sem stuðst er við virki ekki rétt. Þá gætu áföllin verið hunsuð vegna þess að þau falla ekki að ríkjandi hugmyndum. Dæmi um slíkt áfall er kúariðan (Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE) sem hafði kraumað um langan tíma í Bretlandi þar til hún var skilgreind árið 1996 sem alvarlegt áfall – lýðheilsuvandi – sem bregðast yrði skjótt við. Nýjar kringumstæður sem viðbragðsaðilar áttu erfitt með að ímynda sér höfðu skapast og vísbendingar sem sýndu að sjúkdómurinn gæti borist frá kúm yfir í manneskjur, nokkuð sem bresk stjórnvöld höfðu neitað. Þau höfðu, þvert á móti, lagt mikla áherslu á það í máli sínu að breskt kjöt væri öruggt til neyslu en svo kom á daginn að Creutzfeldt-Jakob sjúkdómurinn gat smitast við át á sýktu nautakjöti. Vísindafólk hafði fram að því talið að kúariðu svipaði til riðu í sauðfé sem hafði þá þekkt í 250 ár og hafði ekki skaðað heilsu manna. Því bæri að höndla hana sem dýrasjúkdóm.⁶⁵³ Slík viðbrögð fylgja oft svokallaðri stofnanahyggju, þ.e. ákvörðun er byggð á fyrri sögu sem útilokar aðrar skýringar. Tregðan til að skoða aðra kosti skýrist að miklu leyti af því að stefnubreytingar geta haft óafturkræfan kostnað í för með sér, hvort tveggja þegar litið er til trúverðugleika og fjármála. Ný afstaða gæti orðið dýrkeypt ef hún er ekki studd frekari sönnunargögnum.

Fyrstu viðbrögð alþjóðasamfélagsins við hópsýkingu veiru í Kína bera vott um kringumstæður sem eru lýsandi fyrir áföll sem læðast að. Veiran mjakar sér frá dýrum í menn, út yfir landamæri og frá manni til manns. Vissulega voru uppi ákveðin varúðarmerki og heimurinn fylgdist með framgangi mála í Kína. Víða litu sérfræðingar svo á að hér væri á ferðinni enn eitt afbrigði kórónaveiru, sem myndi ekki valda stórkostlegum usla og var þar m.a. litið til svínaflensunnar

⁶⁵¹ Boin o.fl.: *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure 2*. útg. (2016).

⁶⁵² Boin: „[The Transboundary Crisis](#)“ (2019); Boin, McConnell og 't Hart: [Governing the Pandemic](#) (2021).

⁶⁵³ Grönvall: *Managing Crisis in the European Union* (2000).

(H1N1) sem skaut upp kollinum í mars 2009 í La Gloria, Veracruz í Mexíkó. Þar fengu 60% af borgarbúum áður óþekktan öndunarferasjúkdóm sem var skilgreindur sem heimsfaraldur af Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni (WHO) um fjórum mánuðum eftir að hans varð fyrst vart. Um 24 þúsund manns létust af völdum faraldursins.⁶⁵⁴ Svínaflensan barst til Íslands og smituðust tugþúsundir manna sem skapaði mikið álag á heilbrigðisþjónustuna. Tveir einstaklingar létust af völdum flensunnar en flestir greindust með væg einkenni.⁶⁵⁵

Fyrstu viðbrögð hér á landi í ársbyrjun 2020, voru eins og búast má við í takti við þær fréttir sem bárust að utan og álitstgerðir frá WHO og hafði þar með áhrif á hvernig stjórnvöld skilgreindu áfallið. WHO birti fyrstu frétt af veirunni fimm dögum eftir að tilkynning barst frá Kína og þegar staðfesting barst þaðan á að hún væri orsök hópsýkingarinnar brást WHO við á hófstílltan hátt með útgáfu leiðbeininga eins og greint hefur verið frá. Í fyrstu frétt sem birtist í fjölmiðlum hér á landi, þann 13. janúar 2020, þar sem m.a. var rætt við smitsjúkdómalækni endurspegladist sú von að náðst hefði að koma í veg fyrir faraldur með viðeigandi viðbrögðum. Á vissan hátt má segja að WHO slái úr og í með viðbrögðum í fyrstu þar sem vísað er til þess að engar vísbendingar séu um smit á milli manna – en, jú, með vísun í söguna kæmu smit ekki á óvart miðað við reynsluna af SARS og MERS. Þegar slík staðfesting liggur síðan fyrir, þremur vikum eftir að fyrsta tilkynning um veiruna kemur frá Kína, hika stofnunin við að lýsa yfir alþjóðlegu neyðarástandi og gerir það ekki fyrr en viku síðar, þann 30. janúar. Hefur WHO verið gagnrýnd fyrir að hafa verið of svifasein en skýringin á því að ekki var brugðist skjótar við er trúlega að miklu leyti fólgin í þeim afdrifaríku afleiðingum sem slík yfirlýsing hefði í för með sér. Afleiðingum sem gætu truflað hin ýmsu kerfi samfélaga, skert frelsi einstaklinga, ógnað efnahag, ógnað félagslegri stöðu og orðið að heilsuógn sem gæti orðið mun alvarlegri en beinar afleiðingar sem veiran hefði á líkamlega heilsu fólks o.s.frv. Í slíkri stöðu þurfa stjórnendur að vera vissir um að neyðarkallið sé á sterkum rökum reist til að valda ekki ónauðsynlegu tjóni og eins til að stefna ekki eigin trúverðugleika í hættu.

Strax og staðfesting um smit milli manna kom fram hófst vinna á Íslandi að viðbúnaði í samræmi við viðbragðsáætlanir vegna faraldurs og því greinilegt að ógnin var hér litin alvarlegum augum. Má segja að tilkynningin 23. janúar frá landlæknisembættinu sé fyrsta skrefið hér á landi í að skilgreina áfallið opinberlega sem faraldur. Þótt óvissustigi sé ekki lýst yfir fyrr en fjórum dögum seinna getur almenningur séð alvöruna í því að embættið er í samvinnu við almannavarnir farið að fylgja viðbúnaðarstigi í vinnu sinni. Staðan er kynnt á ríkisstjórnarfundum degi síðar og þar með það samspil sem almenningur sér og skynjar á milli stjórnvalda – þá aðallega heilbrigðisráðherra og sóttvarnalækni. Um traustið milli þessara aðila og þýðingu þess verður rætt síðar.⁶⁵⁶ En vegna þess myndast engin togstreita um skilgreininguna á áfallinu og hvaða vanda sé við að glíma. Strax er sleginn sá tónn að treysta skuli á sérfræðingana sem þekkja best ógnina og hvernig bregðast skuli við henni. En sú stefna stjórnvalda er ekki sjálfgefin eins og sést þegar litið er til viðbragða annarra stjórnvalda víða um heim. Slíka togstreitu má oft sjá í fyrstu viðbrögðum þar sem tekist er á um hvaða skilgreining skuli verða ofan á. Reynslan sýnir að það er oft erfitt að breyta skilgreiningunni þrátt fyrir nýjar upplýsingar sem sýna þörfina á slíkri breytingu. Hér á Íslandi sáum við dæmi um togstreitu við skilgreiningu

⁶⁵⁴ Escalera-Zamudio o.fl.: „[Characterization of an influenza A virus in Mexican swine that is related to the A/H1N1/2009 pandemic clade](#)“ (2012); Cdc.gov: „[2009 H1N1 Pandemic Timeline](#)“, síðast uppfært 8. maí 2019.

⁶⁵⁵ Gíslí H. Sigurðsson o.fl.: „[Gjörgæslusjúklingar með influensu A\(H1N1\) á Íslandi 2009](#)“ (2010); Arnar Páll Hauksson: „[Allt að 60 þúsund fengu svínaflensunar fyrir 11 árum](#)“, 17. nóvember 2020; Covid.is: „[Frá sóttvarnalækni](#)“, 17. nóvember 2021.

⁶⁵⁶ Sjá kafla 50.

á því áfalli sem bankahrunið var árið 2008. Þá reyndist hún einna öflugust milli stjórnvalda og mótmælenda. Forsætisráðherra skilgreindi það sem storm að utan sem skolið hefði á þjóðinni og undirstrikaði þar með hinn alþjóðlega vinkil áfallsins meðan mótmælendur hömruðu á því að vandinn hefði verið heimatilbúinn.

Hér á landi varð engin alvarleg togstreita milli stjórnvalda og almennings í fyrstu viðbrögðum við Covid-19. Viðbragðsaðilar voru vel meðvitaðir um að ekki einungis þyrfti að gæta að því að halda góðu sambandi við almenning, heldur að hann kæmi til með að leika lykilhlutverk í viðbrögðum og þar með hafa áhrif á hvernig til tækist við að ná niður faraldrinum. Á fyrsta upplýsingafundi ríkislögreglustjóra og landlæknisembættisins er strax undirstrikað að hér sé áfall sem krefjast samstöðu og að þeir sem heilbrigðir eru og á besta aldri verði með sóttvarnahegðun sinni að taka sérstakt tillit til þeirra sem eru í áhættuhópum. *Samstöðuáskorunin* er þar með slegin í upphafi skilgreiningar á áfallinu og endurtekið minnt á hana eins og með slagorðinu „Við erum öll almannavarnir“, en slík slagorð gegna áberandi hlutverki í samskiptum viðbragðsaðila og almennings í faraldrinum.

Stjórnvöldum er eiginlegt að setja áföll í landfræðilegt, menningarlegt og/eða lagalegt samhengi sem hjálpar þeim að skilgreina áfallið og halda utan um áfallastjórnunina. Það er þó hægara sagt en gert þegar um er að ræða áföll sem virða ekki landamæri.⁶⁵⁷ Við getum litið til eldgoss í Eyjafjallajökli árið 2010, en það náði að teygja sig langt yfir landamærin og lama farþegaflug um heim allan. Nýlegt dæmi frá upphafi þessa árs, 2022, er eldgosíð í Tonga sem sendi þrýstibylgjur um alla plánetuna og kraftmikil sjávarföll mynduðust sem skullu á nærliggjandi strendur.⁶⁵⁸ Leiddu þau m.a. til alvarlegs umhverfisslyss í Lima í Perú þegar sjávarföllin löskuðu olíu-hreinsunarstöð með þeim afleiðingum að hrólía þakti strendur og ógnaði þar öllu lífríki.⁶⁵⁹ Á okkar tímum hefur ekkert áfall teygt sig á viðlíka hátt yfir landamæri, þ.e. yfir landfræðileg, efnahagsleg og lagaleg mörk, og Covid-19 faraldurinn. Ólíkt því þegar ógnin er t.d. falin í náttúruöflunum, sem verða ekki hamin, er maðurinn sjálfur kallaður til til að takast á við ógnina, þ.e. veiruna. Í viðbrögðum vegna Covid-19 hefur sú glíma krafist sameiginlegs átaks alþjóðasamfélagsins. Í fyrstu viðbrögðum vék hins vegar alþjóðasamvinnan fyrir aðgerðum einstakra ríkja sem sneru að því að reyna að vernda eigin borgara.⁶⁶⁰

Um leið og smithættan af völdum Covid-19 varð raunveruleg hér á landi gerðu yfirvöld sér grein fyrir því að faraldur myndi ógna efnahagslífi landsins þótt erfitt væri að meta hversu mikil ógnin væri.⁶⁶¹ Ákvörðun um að vinna að efnahagslegum aðgerðum samhliða sóttvarnaaðgerðum þykir sjálfsögð og nauðsynleg. Hins vegar myndaðist togstreita í þjóðfélaginu milli þeirra sem voru fylgjandi útgefnum sóttvarnareglum og þeirra sem fannst þær ganga óþarflega nærri atvinnustarfsemi í landinu, eins og nánar er vikið að hér að aftan.

Covid-19 faraldurinn ógnaði á marga vegu, sem heilsuógn, efnahagslegt og félagslegt áfall, auk þeirra siðferðilegu og lagalegu áskorana sem honum fylgdu. Í raun var faraldurinn samfélagslegt áfall í hinni víðustu merkingu sem náði að teygja anga sína inn á velflest svið þjóðlífsins.

⁶⁵⁷ Boin: „[The Transboundary Crisis](#)“ (2019).

⁶⁵⁸ Jpl.nasa.gov: „[Tonga Eruption Blasted Unprecedented Amount of Water Into Stratosphere](#)“, 2. ágúst 2022.

⁶⁵⁹ BBC News: „[Peru oil spill after Tonga eruption bigger than previously thought](#)“, 29. janúar 2022.

⁶⁶⁰ Sjá nánar kafla 53.

⁶⁶¹ Sama heimild.

49. Áhætta og áhættuminnkandi aðgerðir

49.1. Áhætta og áhættustjórnun

Áhætta stendur fyrir líkurnar á því að atburður eða aðgerðir hafi afleiðingar. Oftast nær er litið til neikvæðra afleiðinga eins og t.d. slysa á fólki og tjóns á mannvirkjum vegna hamfara en dæmi um jákvæðar afleiðingar er þegar áhættan leiðir til ábata. Áhættustjórnun felst í því að greina og meta áhættuna og í framhaldinu vinna að því að hún raungerist ekki, samhliða því sem unnið er að viðbúnaði sem ætlað er að draga úr mögulegu tjóni, verði ekki hægt að varna áfallinu. Þrátt fyrir að ólík þjóðríki styðjist við svipaðar leiðbeinandi aðferðir í áhættustjórnun er framkvæmd þeirra mismunandi eftir þeim stofnunum og samfélögum sem tileinka sér þær. Þar vega margir þættir inn í, eins og stofnanagerðir, stjórnunarstílar og menning. Fyrir það fyrsta þá er skynjuð ógn mismunandi eftir einstaklingum og samfélögum. Í rannsókn Silju Bára Ómarsdóttur⁶⁶² á sýn Íslendinga á utanríkis- og öryggismál eru m.a. greindar niðurstöður könnunar sem gerð var í lok árs 2016 og varpar ljósi á hvaða atriði Íslendingar töldu helst ógna öryggi ríkisins. Hún sýnir að þeir voru ekki mjög meðvitaðir þá um hættu vegna hugsanlegra farsóttá og heimsfaraldra. Sú ógn sem oftast er nefnd er náttúruhamfarir (25,8% svarenda) en sú meðvitund almennings er skiljanleg í ljósi þess hve oft þær minna á sig hér á landi. Af 11 ógnum á listanum voru farsóttir og heimsfaraldrar í 9. sæti (2,4% svarenda). Í mælingu frá árinu 2021⁶⁶³ sést að skynjuð ógn vegna farsóttá og heimsfaraldra er komin í 2. sæti með um 65% svarenda á bak við sig og fylgir þar þétt á eftir ógninni af fjárhagslegum óstöðugleika, sem lenti í 1. sæti. Náttúruhamfarir eru þá komnar í 6. sæti. Sú staðreynd að Covid-19 fól ekki einungis í sér heilsuógn heldur ógnaði öllum sviðum samfélagsins⁶⁶⁴ skýrir vafalaust hvers vegna margir svarenda tilgreina ógnina sem felst í fjárhagslegum óstöðugleika. Margir misstu atvinnu í faraldrinum og efnahagslegri afkomu þeirra var ógnað.

49.2. Covid-19 sjúkdómsógnin

Áhætta á heimsfaraldri var almennt viðurkennd meðal sérfræðinga í smitsjúkdómum áður en Covid-19 faraldurinn skall á. Útbreiðsla frá því upp úr síðustu aldamótum sem leiddi til faraldra eins og SARS, MERS, Asíuflensunnar, svínaflensunnar og ebólu ýttu á sérfræðinga að vara við heimsfaraldri sem líklegur væri í nánustu framtíð. SARS og MERS voru báðir af völdum kórónaveiru. Það sem ruglaði sérfræðinga í ríminu í greiningu á SARS-CoV-2 veirunni sem veldur Covid-19 sjúkdómnum var hversu frábrugðin hegðun hennar var hegðun SARS-veirunnar.⁶⁶⁵ Sú fyrirnefnda reyndist vera mun meira smitandi og dreifði sér að mestu einkenna-laust.⁶⁶⁶ Ekki er raunhæft að ætla að takast muni að koma í veg fyrir að veirur breiðist út um heiminn með dýrum og mönnum en áskorunin er sú að sporna gegn því að útbreiðslan þróist í heimsfaraldur. Með undirbúningi, snemmtækum aðgerðum og skynsamlegum viðbrögðum tekst að lengja tímabilið sem tekur smitsjúkdóminn að dreifast þannig að færri séu veikir

⁶⁶² Silja Bára Ómarsdóttir: „[Sýn Íslendinga á utanríkis- og öryggismál](#)“ (2018).

⁶⁶³ Silja Bára Ómarsdóttir: [Pragmatic and Wary of Change: Icelanders' Views on International Cooperation](#) (2021).

⁶⁶⁴ Sjá kafla 48.

⁶⁶⁵ Zakaria: *Ten Lessons for a Post-Pandemic World* (2021); Landlaeknir.is: „[Spurningar og svör varðandi kórónuveiruna SARS-CoV-2 og COVID-19](#)“, síðast uppfært 14. mars 2022.

⁶⁶⁶ Wright: „[The plague year: The mistakes and struggles behind America's coronavirus tragedy](#)“ (2021).

á hverjum tíma. Þetta eru aðgerðir sem Íslendingum sem og öðrum heimsbúum eru kunnugar í dag. Mikilvægur viðbúnaður fyrir faraldra sem og aðrar ógnir er að setja saman áætlanir um hvernig standa skuli að undirbúningi fyrir áföll og höndla afleiðingar þeirra.

49.3. Viðbragðsáætlanir

Þegar almannavarnaástandi er lýst yfir gera lögin almennt ráð fyrir að aðgerðir, skipulag aðgerða og samhæfing þeirra fari eftir því sem viðbragðsáætlanir mæla fyrir um. Slíkur undirbúningur er augljóslega mikilvægur þegar áföll dynja yfir. Lög um almannavarnir gera ráð fyrir að viðbragðsáætlanir séu almennt mikilvæg forsenda þess að viðbrögð séu fumulau og rétt, og skyldur stjórnvalda til að vinna viðbragðsáætlanir eru skýrar, sbr. 15. og 16. gr. laganna. Rétt er þó að taka fram að almannavarnaviðbragð er hægt að virkja þó svo að fram komi vó eða neyð sem engin viðbragðsáætlun hefur verið sett um.⁶⁶⁷

Þegar Covid-19 faraldurinn hófst var í gildi viðbragðsáætlun frá 2016, þar sem fram kemur að sóttvarnir séu í höndum sóttvarnalækis en að viðbragðsáætlanir hans séu hluti af almannavarnakerfinu.⁶⁶⁸ Í viðtali við Þórólf Guðnason sóttvarnalækni kom fram að undirbúningsvinna hefði hafist hjá landlækisembættinu árið 2002 en að árið 2005 hefði samvinna fulltrúa sóttvarnakerfisins og almannavarnakerfisins hafist við gerð viðbragðsáætlunar vegna hugsanlegs heimsfaraldurs inflúensu eins og rakið er nánar í kafla 11 (Þórólfur Guðnason, viðtal 24. maí 2022). Áætlunin var uppfærð í upphafi viðbragða og útgefin í mars 2020. Að áliti sóttvarnalækis nýttist áætlunin að mestu leyti. Fólk var vant að vinna saman og ábyrgðarskipting var skýr. Vitað var hver skyldi miðla upplýsingum og til herra. Góður skilningur var ríkjandi á því hvernig kerfið virkar og ótvíræð gagnsemi fólgin í því að hafa kerfi sem eiga við alls konar hamfarir en áherslan breytist í takt við ógnina. Hins vegar þurfi fólk að vera meðvitað um að áætlun geti aldrei verið endanleg en margir hafi verið ósáttir við að henni væri ekki fylgt nákvæmlega eftir, þegar á reyndi. Í vinnu að uppfærslu áætlunarinnar hafi fólk verið með spænsku veikina frá 1918 í huga. Glíman væri við drepsótt sem myndi taka verulega á en gengi yfir á stuttum tíma. Enginn hefði gert ráð fyrir því að faraldurinn stæði yfir þetta lengi og myndi reyna þetta mikið á kerfið. Í þeirri miklu óvissu sem var ríkjandi í upphafi um eiginleika og dánartíðni vegna veirunnar varð að fara eftir erlendum og innlendum faglegum upplýsingum um veiruna, beita viðbrögðum sem hæfðu Íslandi, sýna sveigjanleika og beita hugmyndafluginu (Þórólfur Guðnason, viðtal 24. maí 2022).

Í rannsókn þar sem greind voru gögn úr bandarískum áfallabanka var litið til áfallstjórnunar vegna nærri 140 áfalla sem höfðu átt sér stað í 18 löndum.⁶⁶⁹ Greinir rannsóknin m.a. notagildi viðbragðsáætlana þar sem bornar voru saman þrenns konar aðstæður: í fyrsta lagi þær þegar stjórnendur höfðu áætlun sem var sniðin að þess konar áfalli sem tekist var á við, í öðru lagi þar sem stjórnendur höfðu áætlun sem hægt var að styðjast við en sem var ekki sniðin að áfalli og í þriðja lagi höfðu stjórnendur enga áætlun til að styðjast við. Rannsóknin sýndi að sértæku áætlanirnar virkuðu vel í þremur af hverjum fjórum áföllum, þ.e. þær sem sniðnar voru að kringumstæðum eins og tekist var á við. Sú niðurstaða er hvetjandi. Þegar hver mínúta

⁶⁶⁷ Sjá kafla 9.

⁶⁶⁸ Sjá kafla 10.

⁶⁶⁹ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir: [Crisis-related decision-making and the influence of culture on the behaviour of decision makers](#) (2015).

skiptir máli í viðbrögðum geta sértækar viðbragðsáætlanir skipt sköpum í björgun mannlífa. Guðlaug Rakel Guðjónsdóttir, framkvæmdastjóri meðferðarsviðs Landspítala, tekur dæmi af hópslysaáætlun Landspítala þar sem starfsfólk spítalans fylgir eftir þeirri viðbragðsáætlun sem liggur fyrir eins og um herskipulag sé að ræða. Þótt fólk hafi skoðun á því að gera eitthvað öðruvísi þá er mikilvægt að fylgja áætluninni og viðra í lokin það sem hefði mátt gera betur. Tími er gefinn síðar til umræðu um viðbrögðin og til að viðra nýja þekkingu (Guðlaug Rakel Guðjónsdóttir, viðtal 12. júlí 2022).

Athyglisverð er sú niðurstaða sem fyrrnefnd rannsókn leiddi í ljós, að þegar áfallstjórnendur studdust við áætlanir sem voru ekki sniðnar að þeim áföllum sem brugðist var við, þá reyndist þeim erfiðara að greina stöðuna en þeim sem höfðu engar áætlanir við höndina. Yaacov Vertzberger útskýrir hvernig sú staða geti komið upp, þ.e. að verklagsreglur sem þróaðar eru fyrir ákvarðanatöku á áfallatímum geti í raun gert ástandið verra. Það gerist þegar stjórnendur nýta fyrri reynslu sína við að hanna viðbragðsáætlanir og nota þær síðan eins og sjálfvirkir vegna mismunandi áfalla sem aldrei voru jafnvel íhuguð sem hugsanleg áföll við þróun þeirra áætlana. Þannig svara þær ekki þörfum þegar á reynir.⁶⁷⁰

Það er áætlanagerðin eða vinnan sjálf sem er jafnvel mikilvægari en hin endanlega áætlun þar sem vinnuferlið kallar á samvinnu og samhæfingu viðbragðsaðila. Segir sóttvarnalæknir að það sé hans reynsla af vinnu við uppfærslu á landsáætlun sóttvarna í upphafi faraldurs. Þar hafi skipt mestu máli hversu einhuga fólk hafði unnið að skipulagi samstarfsins og hvernig aðgerðum skyldi háttað (Þórólfur Guðnason, viðtal 24. maí 2022). Vertzberger (1990) bendir á hættuna á því að lokað sé á skapandi hugsun þegar haldið er fast í áætlanir og það rímar einnig við áherslu Þórólfs á hugmyndaflugið þegar áætlanirnar ná ekki að lýsa leiðina. Samkvæmt ofansögðu ber því að hnykkja á því í allri áætlanagerð að gera ráð fyrir sveigjanleika í viðbrögðum sem leyfir aðlögun að þróun áfalls.⁶⁷¹

49.4. Viðbragðsáætlanir sveitarfélaga

Eins og rætt hefur verið⁶⁷² er mikilvægt að sveitarfélög búi að langtímaáætlunum. Þar er meðal annars hugað að nauðsynlegum aðföngum, fólk virkjað til þátttöku sem og félagasamtök, fyrirtæki og stofnanir sem eru til staðar í samfélaginu. Þannig er stuðlað að auknum viðnámsþrótti þess.⁶⁷³ Sérstök áskorun er fólgin í því að endurreisa samfélög í kjölfar áfalla. Hafa sveitarfélög á Íslandi kynnst þeirri áskorun í kjölfar náttúruhamfara eins og snjóflóða, eldgosa og jarðskjálfta sem hafa gengið yfir byggð og valdið tjóni á mönnum og mannvirkjum. Á árunum 2006-2008 stóðu verkfræðistofan Rainrace og Stofnun Sæmundar fróða við Háskóla Íslands að verkefninu Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum (LVN) sem unnið var í samvinnu við sveitarfélög sem höfðu tekist á við afleiðingar snjóflóða eða jarðskjálfta. Fulltrúar LVN unnu með starfsmönnum dómsmálaráðuneytis þar sem lögð var áhersla á mikilvægi endurreisnar í viðbrögðum við endurskoðun laga um almannavarnir sem samþykkt voru á Alþingi vorið

⁶⁷⁰ Vertzberger: *The World in Their Minds – Information Processing, Cognigiton and Perception in Foreign Policy Decision making* (1990).

⁶⁷¹ Sama heimild.

⁶⁷² Sjá kafla 36.

⁶⁷³ Norris o.fl.: „[Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness](#)“ (2007).

2008.⁶⁷⁴ Hafa sveitarfélög stuðst við almennar leiðbeiningar LVN í vinnu að sértækri áætlanagerð og þá með hvers konar samfélagsleg áföll í huga. Flest sveitarfélögin sem hafa nýtt sér leiðbeiningarnar eru á Suðurlandi.

Árið 2019 stóðu Samband Íslenskra sveitarfélaga og Stofnun Sæmundar fróða við Háskóla Íslands að könnun á stöðu almannavarnamála í sveitarfélögum landsins. Rafræn spurningakönnun var send til forstöðumanna sveitarfélaga um allt land. Svör bárust frá 64 sveitarfélögum (87%) þeirra sem gaf góða yfirsýn yfir starf sveitarfélaga í almannavarnamálum. Töluvert vantaði upp á að viðbúnaður gæti talist viðunandi. Aðeins 18 sveitarfélög höfðu þá staðfest viðbragðsáætlun og aðeins átta sveitarfélög kannað áfallaþol sitt eins og lög gera ráð fyrir. Um þriðjungur sveitarfélaga hafði kynnt sér leiðbeiningar LVN.⁶⁷⁵

Covid-19 faraldurinn er langvarandi áfall. Enn greinast tugir manns daglega með smit í byrjun septembermánaðar 2022.⁶⁷⁶ Eftir að sóttvarnaráðstöfunum lauk þann 25. febrúar 2022 færði samfélagið sig þó í endurreisnarfasa. Fyrirtæki og stofnanir hafa lagt í aðgerðir til að efla starfsemi sína. Ferðapjónustunni, sem var sá atvinnuvegur sem verst varð úti vegna Covid-19, hefur tekist vel að ná flugi þrátt fyrir ýmis vandkvæði eins og t.d. að manna þjónustuna að nýju. Aðsókn ferðamanna sumarið 2022 er álíka og hún var fyrir faraldurinn og þannig má áfram telja.⁶⁷⁷

49.5. Annar viðbúnaður

Hluti af viðbúnaði er að tryggja að öll nauðsynleg tæki, tól, upplýsingakerfi, fjármagn o.fl. séu til staðar þegar áföllin skella á. Í staðbundnum áföllum þurfa samhæfingar- og aðgerðateymi að hafa íbúa á svæðinu og kerfi sem geta tekið við þegar miðstýrð stjórnun bregst. Varakerfi eins og t.d. vararafstöðvar geta einnig verið ómetanleg þegar innviðir laskast. Þá er það sálfræðilegi undirbúningurinn sem m.a. er fólgin í því að hafa áfallstjórnunarteymi sem geta unnið undir álagi og gætt að því að væntingar um árangur séu raunhæfar. Reynsla viðbragðsaðila í áföllum er verðmæt en hér á landi hefur hún byggst upp í gegnum tíð viðbrögð vegna hamfara en einnig með þjálfun viðbragðsaðila. Má nefna sem dæmi æfingu sem var haldin um ári fyrir faraldurinn sem þáverandi lögreglustjóri í Vestmannaeyjum benti á að hefði komið að góðum notum í viðbrögðum við Covid-19. Tóku viðbragðsaðilar þátt í skrifborðsæfingu sem tengdist skemmtiferðaskípi með sýkingu um borð. Í fyrstu viðbrögðum vegna faraldurs var strax haft samband og samráð við fyrirtæki á staðnum og þar á meðal Vestmannaeyjaferjuna Herjólfr ohf. en ekki var efast um að smit bærst með ferjunni til Eyja. Skipið var nýtt, einungis þrjár einstaklingar sem kunnu að stjórna því og alvarleg staða kæmi því upp ef þeir veiktust (Páley Borgþórsdóttir, viðtal 28. júní 2022).

Eitt af sérkennum Covid-19 faraldursins er hversu lengi viðbrögðin fólust í því að meta áhættuna dag frá degi og vinna að viðbúnaði til að forða tjóni. Í upphafi faraldurs voru til birgðir af sóttvarnabúnaði hjá sóttvarnalækni sem reyndist ómetanlegt. Þegar grynnka fór á birgðum af

⁶⁷⁴ Sólveig Þorvaldsdóttir o.fl.: [Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum](#) (2008).

⁶⁷⁵ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir o.fl.: „[Nýtum þá þekkingu sem er til staðar](#)“ (2020).

⁶⁷⁶ Covid.is: „[COVID-19 á Íslandi – tölfraði](#).“

⁶⁷⁷ Guðrún Sigríður Arnalds: „[Ísland næstum því uppselt fyrir sumarið](#)“, 23. júní 2022.

hönskum, grímum og sýnatökupinum var hringt í símanúmer sem höfðu verið vistuð í skammvali hjá landlækni til að ná í þá sem þurfti að ná sambandi við. Ýmsar hugbúnaðarlausnir voru próaðar á vegum landlæknisembættisins sem tengdust Heilsuveru, nýju rakningarappi o.fl. (Alma Möller, viðtal 25. maí). Margt í viðbúnaðarferlinu ber vitni um sveigjanleika. Áhugavert er að taka hér dæmi frá Svíþjóð til samanburðar. Formaður sambands héraðs- og sveitarstjórna lýsti ástandinu sem villta vestrinu þegar kom að því að útvega nauðsynlegan hlífðarbúnað til að bregðast við Covid-19. Sérlega hefði skort samráð á milli ríkis og sveitarfélaga. Með betra samráði í upphafi faraldursins hefði starfið orðið skilvirkara og sveitarfélögin verið betur undirbúin.⁶⁷⁸ Í drögum að fyrstu fundargerð viðbragðsteymis velferðarþjónustu hér á landi segir varðandi sóttvarnabúnað, eins og t.d. fatnað, að senda skuli beiðnir um hlífðarbúnað í tölvupósti til starfsmanns landlæknis með „Pöntun á hlífðarbúnaði“ í efnislínu. Sú athugasemd fylgdi að þá þegar hefðu mörg búsetuúrræði á vegum sveitarfélaga og e.t.v. ríkisins líka verið komin með búnað af lager sóttvarnalæknis.⁶⁷⁹

Viðbrögðin við Covid-19 faraldrinum kölluðu á gífurlegar fjárhæðir sem fóru í vinnukostnað og aðföng aðila úti um allt land. Í viðtölum við lögreglustjóra og forstöðumenn heilbrigðisstofnana kom fram að almennt var ekki efast um að ríkið myndi standa straum af þeim kostnaði sem sýnt væri að hefði verið nauðsynlegur.

49.6. Skynjun fólks og áhyggjur inn í mat á áhættu

Sumir eru varnarlausari en aðrir gagnvart samfélagslegum áföllum. Þannig er almennt viðurkennt að konur, börn, eldra fólk, fatlað fólk og minnihlutahópar séu sérstaklega viðkvæmir og þurfi sérstaka vernd í hamföllum. Dæmi af hamföllum víða um heim sýna að slíka vernd skortir oft sárlega. Eins og rætt er í fjórða hluta þessarar skýrslu, varðandi samfélagslegu áhrifin, er fólk í viðkvæmri stöðu líklegt til að verða fyrir mestum og alvarlegustum áhrifum vegna áfalla. Í því ljósi er vert að líta á aðferðir sem leitast við að tryggja að hugað sé að þessum hópum við gerð viðbragðsáætlana vegna samfélagslegra áfalla.

Hið hefðbundna tæknilega áhættumat sem byggir á líkum á óæskilegum afleiðingum hefur verið ríkjandi í áhættugreiningu í gegnum tíðina og orðið að mikilvirku tæki til að draga úr hugsanlegu tjóni af völdum manna eða náttúru. Síðustu áratugin hafa þó aðferðir verið útvíkkaðar þannig að þær nái að taka fjárhagslega hagsmunir inn í myndina og taki tillit til þess félagslega skaða sem hægt sé að mæla. Í þessum kafla er litið til Ortwin Renn sem hefur verið í framvarðarsveit fræðimanna við þróun slíkra aðferða. Félagsvísindin leggja áherslu á að skynjun á óæskilegum áhrifum sé háð gildum og forgangsröðun og því sé ekki hægt að líta á áhættumat sem gildisfría vísindalega aðferð. Eins og fyrr segir voru gildin skýr í upphafi og héldust út faraldurinn hér á landi, þ.e. líf og heilsu landsmanna skyldi vernda en önnur gildi fengu meira vægi er á leið.⁶⁸⁰ Frá sjónarhorni sálfræðinnar leggur fólk mismunandi skilning í áhættu háð því samhengi sem hún er sett í hverju sinni. Hin tæknilega nálgun byggir á líkum á óæskilegum afleiðingum en einstaklingar, hópar og ólíkur kúltúr leggur aðra merkingu í áhættu eins og fyrr er rætt. Nálgun hagfræðinnar kemur næst tæknilegu skilgreiningunni en munurinn liggur í því að

⁶⁷⁸ Di.se: „SKR:s ordförande: Jakten på skyddsutrustning rena vilda västern“, 25. mars 2021.

⁶⁷⁹ Viðbragðsteymi velferðarþjónustu: „Fundargerð fundar nr. 1“, 18. mars 2020.

⁶⁸⁰ Sjá kafla 48.

Í stað þess að horfa á tjón í tæknilegu útfærslunni lítur hagfræðin á nýttjar eða notagildi. Þau grunnskilaboð sem þessar fræðigreinar vilja koma á framfæri eru að mannleg hegðun er fyrst og fremst knúin áfram af skynjunum en ekki staðreyndum – eða því sem er litið á sem staðreyndir af áhættugreinendum og vísindamönnum. Rannsóknir sýni t.d. mikla hlutdrægni hjá fólki í því hvernig það dregur ályktanir af upplýsingum byggðum á líkum. Sérstaklega áhugavert er að líta á þær niðurstöður sem sýna að fólk vanmetur áhættuna á því að veikjast en magnar upp óttann við þjáninguna sem fylgir sjúkdómnum. Slík hlutdrægni eða skekkja í skynjun almennings getur verið einn af undirliggjandi þáttum fyrir viðbrögðum almennings. En skynjun er ekki hægt að rekja einungis til skekkju eða dómgreindarleysis heldur liggur hún í mismunandi skoðunum, þolmörkum, trausti til stjórnsýslu og reynslunni af ójafnræði og óréttlæti í tengslum við dreifingu ábata og áhættu sem hlýst af áhættutöku. Áhættustjórnendur þurfi því að gera sér grein fyrir skynjun fólks á áhættu áður en þeir ákveða hvort ákveðin áhætta skuli tekin eða ekki. Það sama á við þegar kemur að því að hanna áhættuminnkandi aðferðir.⁶⁸¹

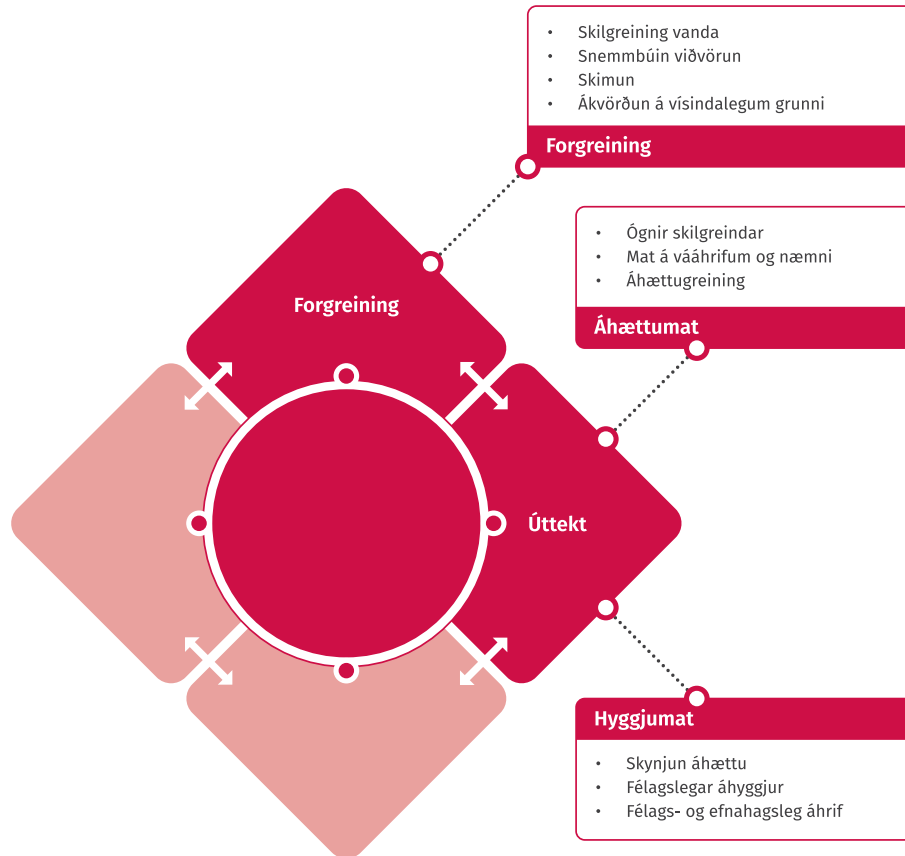
Ólík fyrirtæki og stofnanir í samfélaginu eru að vinna að áhættugreiningum sem taka tillit til þessara ofangreindu fræðilegu sjónarhorna. Eins hafa tæki og töl verið þróuð til að meta áhyggjuefni almennings er varða ógnir sem leiða til áhættu, áhrifa og höndlunar áhættunnar. Áskorunin er að finna leiðir til að vefa þessar nálganir eða aðferðir saman til að þær nýtist betur í viðbrögðum samfélagsins á áfallatímum.

International Risk Governance Council⁶⁸² þróaði líkan/aðferð fyrir stjórnvöld (í víðustu merkingu þess hugtaks) sem leiðbeinir við gerð viðbragðsáætlanana, m.a. við forgreiningu og úttekt á áhættu. Þar er lagt upp með forgreiningarfasa sem þarf að vera drifinn áfram með samfélagsleg gildi að leiðarljósi og greina hvaða áhættu aðilar innan samfélagsins; ríkisstjórn, sveitarfélög, fyrirtæki, stofnanir, vísindasamfélagið og almenningur; kjósa að setja í brennidepil. Eins þarf að meta hvaða vandamál þessir aðilar telja að falli undir skilgreiningu á áhættu.

Hér á landi er áhætta oft forgreind áður en hún er send í ferli innan mismunandi stofnana þar sem nánara áhættumat fer fram. Þá er áhættan metin út frá hinni hefðbundnu tæknilegu aðferð. Það sem einkennir nálgun IRGC — og er viðbót við hið hefðbundna mat— er hyggjumatið (e. concern assessment) sem er kerfisbundin greining á tengdum og skynjuðum afleiðingum (ábata og áhættu) sem hagaðilar, einstaklingar, hópar eða mismunandi kúltúr tengir við hættu eða orsök hennar. Þannig er lögð áhersla á að áhættumat sé rökstutt með þekkingu eða líkindareikni eða staðfest með því sem hefur áður gerst – þ.e. hinni hefðbundnu tæknilegu nálgun en jafnframt fái gildismat, skynjun og áhyggjur samfélagsins að virka sem hvati og leiðbeini stjórnvöldum við að afmarka þá þætti sem þarfnast áhættumats. Þannig nýtist aðferðin til að meta endanlega hversu ásættanleg eða þolanleg áhættan er.

⁶⁸¹ Renn: *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World* (2008).

⁶⁸² International Risk Governance Centre (áður International Risk Governance Council, IRGC) er stofnun með aðsetur í École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) í Lausanne, Sviss. IRGC vinnur að því að bæta skilning, stjórnun og höndlun nýrrar kerfisáhættu sem ógnar heilsu manna og umhverfi, efnahagslífi og samfélagi.



Mynd 49.1. Áhætta og stjórnarhættir. Aðlöguð að IRGC-rammanum þar sem förgreining og úttekt áhættu er dregin sérstaklega út.⁶⁸³

49.7. Að gera gott kerfi betra

Viðbrögðin í Covid-19 sýndu fram á það hversu nauðsynleg breyting var gerð á almannavarnarlögum nr. 82/2008 þegar farsóttir voru tilteknar í fyrsta sinn sem vá sem almannavarnir skyldu leitast við að koma í veg fyrir og takmarka tjón sem af þeim yrði.⁶⁸⁴ Það er ómetanlegt að viðbragðsaðilar skyldu hafa tíma til að hugsa og skipuleggja hvernig virkja mætti almannavarnakerfið áður en faraldurinn reið yfir landið. Það þurfti að uppfæra landsáætlun vegna farsóttta til að hún hæfði betur eðli þessa heimfaraldurs en ekki þurfti að hugsa áætlunina frá grunni. Íslendingar búa að góðu almannavarnakerfi en áskorunin er að metin sé og tekin inn í áætlunir kerfisins sú félagslega ógn sem felst í hvers konar áföllum – og gera má ráð fyrir að aukist meðfram sífjölgaði og flóknari áföllum.

⁶⁸³ Epl.ch: „[Risk governance framework](#).“

⁶⁸⁴ Sjá kafla 10.

50. Ákvarðanatoka: forysta og samvinna

50.1. Víðtæk samvinna

Í greiningu á áfallastjórnun er leitast við að skilja hvers vegna og hvernig stjórnendur velji eina leið frammar annarri í viðbúnaði og viðbrögðum við áföllum. Eins er horft til þess á hvaða stjórnunarstigi ákvarðanir eru teknar og hvernig þær stjórnunareiningar eru samsettar sem taka þær. Hvort ákvarðanir séu teknar af einstaklingum, hópum eða bandalagi hópa; hvort þær séu teknar á ríkisstjórnarstigi eða sveitarstjórnarstigi o.s.frv. Samsetning viðbragðshópa í áföllum, starfshættir og staðsetning þeirra getur verið afar mismunandi og breyst með sviptingum í pólitík og stjórnsýslu. Þá móta leiðtogastílar forystufólks og dýnamík innan og milli hópa einnig áfallastjórnunina.

Í þessari skýrslu er leitast við að lýsa með almennum hætti hlutverkum þeirra fjölmörgu stjórnvalda sem þurftu að taka þátt í viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum og að nokkru marki einnig samhæfingunni á milli þeirra.⁶⁸⁵ Nánast öll fyrirtæki, stofnanir og samtök í landinu þurftu að bregðast við áhrifum faraldursins á einhvern hátt. Fyrirtæki þurftu að endurskipuleggja rekstur og starfsmannahald, takast á við breyttar forsendur í rekstri og eftir atvikum að bregðast við veikindum starfsmanna eða fjarveru starfsmanna frá vinnu af öðrum ástæðum. Faraldurinn hafði einnig áhrif á almenn viðskipti, ferðalög og margt fleira eins og þekkt er. Allt eru þetta úrlausnarefni sem kalla á forystu, samvinnu og traust á milli aðila innan viðkomandi stofnana og fyrirtækja en einnig út á við, t.d. gagnvart viðskiptaaðilum og starfsfólki. Þótt það væri áhugavert að greina ákvarðanatöku sem tengist þessum viðfangsefnum nánar fellur það utan við viðfangsefni þessarar skýrslu. Hér er einvörðungu horft á viðfangsefni stjórnvalda, sem fyrr segir.

Í þessum kafla er einungis leitast við að varpa ljósi á samspil og samstarf stjórnvalda sem stóðu í stafni aðgerða vegna Covid-19, sem og á samstarf þeirra við einkafyrirtæki og sjálfbóðaliðasamtök.

Eins og sést af yfirferð í II. hluta skýrslunnar komu fjölmörg stjórnvöld að því að skipuleggja viðbrögð við Covid-19. Til einföldunar má þó segja að skipulagðar aðgerðir og samvinna hafi farið fram á þremur meginstigum. Í fyrsta lagi á grunni aðgerðastjórnar í héraði, í öðru lagi á grunni aðgerðastjórnar og samhæfingar sem tengist samhæfingarstöð almannavarna og í þriðja lagi á grunni stefnumótunar og ákvarðana í ráðuneytum og ríkisstjórn. Innan þessa skipulags kom fjöldi stjórnvalda að ákvarðanatöku, skipulagi, samhæfingu og einstökum aðgerðum í Covid-19 faraldrinum. Staldræð er við það að utanríkisráðuneytið hafi ekki skilgreint hlutverk í hefðbundnu skipulagi almannavarna þegar litið er til þess hversu mikilvægu hlutverki það gegndi í viðbrögðum.

⁶⁸⁵ Sjá II. hluta.

50.2. Samstarf við einkafyrirtæki og sjálfboðaliða

Í baráttunni við Covid-19 faraldurinn brann á stjórnvöldum að nýta öll þau fánlegu aðföng og þar með talinn þann mannafla samfélagsins sem til þurfti. Þar voru einkafyrirtæki ekki undanskilin frekar en í viðbrögðum stjórnvalda víða um heim. Hér á landi voru fyrirtæki ekki að framleiða lækningatæki eða hlífðarfatnað eða að þróa bóluefni og þurftu Íslendingar að leita á alþjóðamarkaði við öflun þeirra aðfanga.⁶⁸⁶ Þekking og reynsla heilbrigðisstarfsfólks og annarra viðbragðsaðila reyndist vera sú dýrmæta auðlind sem var forsenda þeirra sóttvarnaráráðstafana sem komið var á – og hana var að finna hjá fólki sem vann við opinbera, einka- og þriðja geirann. Þörf einkafyrirtækja fyrir stuðning og samstarf við ríkið var einnig mikil. Álíka alvarleg og umfangsmikil áföll og Covid-19 kröfðust inngripa ríkisstjórna til að forða fyrirtækjum frá gjaldþroti. Líta má á ferla og samninga sem fela í sér samvinnu margra aðila á áfallatímum sem nauðsynlegan hluta af áhættustjórnuninni. Mun erfðara getur reynst að endurræsa starfsemi en að halda henni gangandi með tímabundnum aðgerðum meðan áfallið gengur yfir⁶⁸⁷ – sem var sú leið sem ríkisstjórnin valdi að fara með stuðningsaðgerðum við atvinnulífið hér á landi. Með því móti var fyrirtækjum sem áttu sér viðreisnar von gert kleift að standa af sér faraldurinn.

Samkvæmt niðurstöðum bresku hugveitunnar *Reform* á samstarfi opinberra og einkaaðila fyrstu átta mánuðina í viðbrögðum vegna Covid-19, þar sem breskt einkafyrirtæki var fengið til samstarfs, kom í ljós að í viðbrögðum á áfallatímum aukast líkur á að viðbragðsaðilar sætti sig við meiri áhættu en í venjulegu ári, kostnaðarliðir fari fram úr hófi og ekki nægilega vel sé staðið að skipulagi sem sett er upp í flýti. Samstarf hins opinbera og einkaaðila geti ekki orðið skilvirkt ef þjónustan sem einkageiranum er falið að veita er vanhugsuð. Vegna lélegs skipulags reyndist ekki hægt að rekja þrjú af hverjum tíu smitum. Niðurstöður sýndu enn fremur mörg frábær dæmi um samstarf opinberra og einkaaðila en í þeim tilfellum sem samstarf gekk ekki hafi verið um að kenna veikleika í framkvæmd stjórnvalda auk lélegrar þjónustu birgja.⁶⁸⁸

50.2.1. Aðkoma Íslenskrar erfðagreiningar

Hægt væri að telja upp mörg dæmi hér á landi um árangursríka samvinnu opinberra og einkaaðila og er samvinna sóttvarnalækni, Landspítala og líftæknifyrirtækisins Íslenskrar erfðagreiningar (ÍE) í faraldrinum eitt dæmið. Strax í upphafi viðbragða brann á sóttvarnalækni að ná sem mestum upplýsingum innanlands um veiruna sjálfa. Sóttvarnastofnun Evrópu og norrænir samstarfsaðilar lögðu til upplýsingar en ákveðið var að safna eins miklum upplýsingum og mögulegt væri um þá einstaklinga sem voru að smitast (Þórólfur Guðnason, viðtal 24. maí 2022).⁶⁸⁹ Þegar faraldurinn komst í mikla uppsveiflu í mars 2020 var auðséð að veik greiningargeta sýkla- og veirufræðideildar Landspítalans gæti hamlað sóttvarnaráðstöfunum. ÍE bauðst þá til þess að aðstoða sóttvarnalækni og veirufræðideild Landspítalans varðandi greiningar á sjúklingum, raðgreiningu veirunnar og skimanir í samfélaginu. Var aðkoma ÍE þegin og gerðir

⁶⁸⁶ Sjá kafla 31 og 53.

⁶⁸⁷ Casady og Baxter: „[Pandemics, public-private partnerships \(PPPs\), and force majeure. COVID-19 expectations and implications](#)“ (2020); Sjá kafla 49.

⁶⁸⁸ Shilson-Thomas og Mills: [All hands on deck: public private partnerships during COVID-19](#) (2020).

⁶⁸⁹ Sjá nánar kafla 49 og 51.

samningar við fyrirtækið en um vinnsluna giltu tveir vinnslusamningar, annars vegar milli sóttvarnalæknis og Landspítala og hins vegar milli Landspítala og ÍE.⁶⁹⁰ Útvegaði ÍE sér efnivið og tæki og hóf skimanir 13. mars 2020. Var skimað eftir veirunni hjá fólki á öllum aldri sem hafði skráð sig í sýnatöku. Þann 31. mars var búið að rannsaka sýni úr 10.797 einstaklingum og 87 þeirra reyndust vera smitaðir. Í framhaldinu var 2.283 einstaklingum sem valdir voru af handahófi boðið að koma í sýnatöku sem leiddu til mjög svipaðrar niðurstöðu.⁶⁹¹

ÍE skipulagði greiningu og skimun á skilvirkan hátt en samstarfið var ekki árekstralaust. Hér er einungis staldrað við einn þátt sem ógnaði samvinnunni, vegna þess hversu athygliverður hann er út frá sjónarhorni áfallastjórnunar, þ.e. þegar Persónuvernd setti fram efasemdir um að farið hafi verið með persónuupplýsingar á fullnægjandi hátt í vinnslu fyrirtækisins. Persónuvernd hóf frumkvæðisathugun í mars 2021 á því hvort vinnsla fyrirtækisins samrýmdist lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Var það helsta áhyggjuefni Persónuverndar að heilbrigðisgögn væru nýtt í vísindarannsókn á vegum ÍE án þess að það hefði legið fyrir í upphafi. Í skýringum sem embætti landlæknis sendir Persónuvernd kemur skýrt fram eðli samstarfsins og er birt hér í endursögn Persónuverndar:

„Fram kemur það mat sóttvarnalæknis og landlæknis að greining sjúklinga með PCR-prófi og raðgreining veirunnar hafi verið lykiltríði í opinberum sóttvarnaráðstöfunum gegn Covid-19. Raðgreining hafi ekki verið möguleg án aðkomu Íslenskrar erfðagreiningar en fyrirtækið hafi verið það eina hérlendis sem hafi getað gert slíka rannsókn. Greining og skimun hefði orðið viðaminni og í raun ófullnægjandi án aðkomu fyrirtækisins sem einnig hafi gegnt lykilhlutverki þegar búnaður sýkla- og veirufræðideildar Landspítala bilaði. Auk mælinga á veirunni hafi Íslensk erfðagreining, í samræmi við vinnslusamning, séð um mælingu á algengi mótefna gegn SARS-CoV-2 í íslensku þýði að beiðni sóttvarnalæknis. Niðurstaðan hafi verið mikilvæg fyrir mat sóttvarnalæknis á útbreiðslu veirunnar hérlendis. Engin stofnun eða annað fyrirtæki hafi verið í stakk búið til svo umfangsmikilla mótefnamælinga.“⁶⁹²

Þann 23. nóvember 2021 lauk Persónuvernd athugun sinni en niðurstöður hennar eru ekki raktar hér fyrir utan þann hluta sem olli mestum styr, kallaði á hörð viðbrögð Kára Stefánssonar, forstjóra Íslenskrar erfðagreiningar, og stefndi samstarfi fyrirtækisins við stjórnvöld í hættu. Varðaði athugunin öflun samþykkis sjúklinga sem lágu á Landspítala með Covid-19 sjúkdóminn fyrir notkun blóðsýna þeirra í þágu vísindarannsóknarinnar *Faraldsfræði SARS-CoV-2 veirunnar og áhrif erfða og undirliggjandi sjúkdóma á Covid-19 sjúkdómnum sem hún veldur*. Persónuvernd gerði athugasemd við að hér hefði verið um viðbótarrannsókn að ræða og hefðu blóðsýnin verið tekin áður en samþykki frá Vísindasiðanefnd lá fyrir. Sýnin voru tekin 3.-7. apríl 2020 en samþykki nefndarinnar var gefið þann 7. apríl. Í kjölfar birtingar á niðurstöðum Persónuverndar kvaðst Kári vera óviss um frekara framlag Íslenskrar erfðagreiningar til baráttu stjórnvalda við veiruna á meðan úrskurður Persónuverndar stæði um að fyrirtækið hefði framið glæp. Segir sú yfirlýsing allt um það hversu alvarleg staða var komin upp. Benti Kári jafnframt á að í allri vinnu Íslenskrar erfðagreiningar sem sneri að Covid-19 sjúkdómnum hefði fyrirtækið verið að ganga erinda sóttvarnalæknis. Sendi Kári ríkisstjórninni opið bréf stílað á Katrínu Jakobsdóttur forsætisráðherra þar sem hann fór fram á stuðning ríkisstjórnarinnar sem fælist

⁶⁹⁰ [Ákvörðun Persónuverndar í máli nr. 2020061954](#) frá 23. nóvember 2021.

⁶⁹¹ Decode.is: „[Íslensk rannsókn á útbreiðslu COVID-19](#)“, 14. apríl 2020.

⁶⁹² [Ákvörðun Persónuverndar í máli nr. 2020061954](#) frá 23. nóvember 2021.

Í því að hún „... lýsi vanþóknun sinni á þeirri ákvörðun Persónuverndar frá 23. nóvember 2021 að Íslensk erfðagreining hafi brotið lög með mótefnamælingu og heiti því að vernda fyrirtækið meðan það leitar réttar síns fyrir dómstólum.“⁶⁹³ Í svari Katrínar fann Kári ekki þann stuðning sem hann vonaðist til og sagðist ætla að hætta öllum stuðningi við heilbrigðiskerfið, bæði að því er varðaði sóttvarnir og annað. Degi síðar áréttaði Katrín að úrskurðurinn hefði komið henni á óvart og að hún væri sammála þeirri túlkun Íslenskrar erfðagreiningar að fyrirtækið hefði með mótefnamælingunum í byrjun apríl 2020 verið að hlúa að sóttvörnum.⁶⁹⁴ Dró þá Kári til baka ummæli sín um að ríkisstjórnin hefði ekki sýnt ÍE stuðning í deilunni við Persónuvernd.⁶⁹⁵ Þessi staða sem kom upp í samstarfinu var mjög flókin og, eins og minnst var á hér að ofan, athygliverð frá sjónarhorni áfallastjórnunar. Forsætisráðherra var á vissan hátt á milli steins og sleggju. Annars vegar var hún með íslenskt fyrirtæki sem bauð fram aðstoð sem vel flestir Íslendinga töldu nauðsynlega í baráttunni við Covid-19 veiruna og hins vegar var hún með sjálfstæða stofnun sem starfar á grundvelli laga og hefur það mikilvæga hlutverk að vernda persónuupplýsingar fólks. Í umræðum á Alþingi gagnrýndi Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, þingmaður Pírata, framgöngu forsætisráðherra í málinu sem græfi undan sjálfstæði Persónuverndar með bréfinu til Kára. Þann 26. janúar 2022 birti Katrín Jakobsdóttir þau bréf sem fóru á milli hennar og Kára Stefánssonar varðandi niðurstöðu Persónuverndar og tryggði þannig gagnsæi þessara samskipta þeirra.⁶⁹⁶

Sé vitnað í *Reform*-úttektina sem rædd var hér að framan er undirstrikað í niðurstöðum hennar að æskilegt hefði verið fyrir stjórnvöld í viðbrögðum við Covid-19 að gert hefði verið ráð fyrir aðkomu einkaaðila í viðbragðsáætlun almannavarna. Það hefði getað hjálpað stjórnvöldum að auka skilning á þýðingu slíks samstarfs sem hefði nýst í vali á því samstarfi sem væri líklegast til árangurs og til að nýta sem best þær auðlindir sem einkageirinn gæti boðið.⁶⁹⁷ Má ætla að það hefði einfaldað samstarfið við ÍE ef samkomulag hefði verið til staðar áður en faraldurinn skall á. Ríma þær niðurstöður á vissan hátt við þær áherslur sem eru ræddar í kaflanum um áhættu og áhættuminnkandi aðgerðir, þ.e. mikilvægi þess að fá hagaðila til að vinna saman að greiningu áhættu (forgreiningarfasa) stjórnvalda — þar með talið fulltrúa einkafyrirtækja — við að greina hvaða áhættu þeir kysu að setja í brennidepil.⁶⁹⁸

50.2.2. Aðrir samningar við einkaaðila

Stjórnvöld gerðu fjölmarga samninga við einkaaðila. Þeir voru gerðir af Sjúkratryggingum Íslands (SÍ), embætti landlæknis, sóttvarnalækni, Almannavörnum, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, heilbrigðisstofnunum á landsbyggðinni eða ráðuneytinu. Sem dæmi voru gerðir samningar við Distica um varðveislu bóludefna, SÍ gerði samning við Rauða krossinn, Læknavaktina, Klínikina o.fl. Þá voru gerðir samningar við Securitas og Öryggismiðstöðina vegna flutninga sýna, við fyrirtæki um mönnun í sýnatöku o.fl. Embætti landlæknis gerði ýmsa samninga um vinnslu hugbúnaðarlausna, aðallega við Origo um Heilsuveru en líka við aðra um t.d. rakningarappið (Ásta Valdimarsdóttir, tölvupóstur 12. ágúst 2022).

⁶⁹³ Árni Sæberg: „[Fer fram á að ríkisstjórnin fordæmi ákvörðun Persónuverndar](#)“, 27. desember 2021.

⁶⁹⁴ Helena Rós Sturludóttir: „[Kári segir bréf forsætisráðherra hafa verið innihaldslaust](#)“, 5. janúar 2022.

⁶⁹⁵ Eiður Þór Árnason: „[Það er þetta sem gerist þegar illa gefinn maður les flókinn texta](#)“, 5. janúar 2022.

⁶⁹⁶ Mbl.is: „[Birta samskipti Kára og Katrínar](#)“, 27. janúar 2022.

⁶⁹⁷ Shilson-Thomas og Mills: [All hands on deck: public private partnerships during COVID-19](#) (2020).

⁶⁹⁸ Sjá kafla 49.

50.2.3. Framlag sjálfboðaliða

Sjálfboðaliðastarf á sér langa sögu á Íslandi sem markast af samvinnu borgaranna vegna hagsmunamála sem hefur brunnid á þeim. Eftir því sem velferðarþjóðfélagið varð þróaðra tóku stjórnvöld yfir sum þeirra mála og þar með þjónustu við almenning. En enn treysta Íslendingar á sjálfboðaliðastarf í mikilvægum málaflokkum, eins og t.d. á störf fjölmarga viðbragðsaðila almannavarna sem sinna leit og björgun, sinna fólki í neyð, aðstoða við hreinsun í kjölfar hamfara og svo mætti áfram telja.⁶⁹⁹

Það var mikil prófraun á lögmæti ríkisstjórnar þjóðarinnar sem hlaut sjálfstæði 1. desember 1918 hvernig hlúð var að borgurum sem höfðu tekist á við bylgjur spænsku veikinnar það ár með hámarki veikinnar um miðjan nóvember. Þá var sleginn sá tónn sem hefur einkennt almannavarnir á Íslandi þar sem ríkisstjórnin fékk sjálfboðaliða til að deila þeirri ábyrgð og framkvæmd í neyðarviðbrögðum sem voru nauðsynleg.⁷⁰⁰ Sjálfboðaliðar tóku að sér að sinna þeim veiku og hungruðu. Þeir sem voru hraustir og þeir sem höfðu náð sér af veikinni buðu fram krafta sína til að aðstoða það heilbrigðisstarfsfólk sem kom að lækningu og ýmiss konar aðhlyningu.⁷⁰¹

Rauði krossinn á Íslandi sem var stofnaður 1924 og Slysavarnafélagið 1928 sem var sameinað Landsbjörg árið 1999 (nú Slysavarnafélagið Landsbjörg) eru sjálfboðaliðasamtök sem eru rötgróin og gegna mikilvægum hlutverkum í almannavörnum. Koma þau bæði að aðgerðum vegna áfalla og eiga fulltrúa í almannavarnaráði. Norðurlönd treysta almennt á sjálfboðaliða í neyð en bent hefur verið á að formlegt hlutverk sjálfboðaliða sé stærra hér á landi en á öðrum Norðurlöndum þegar kemur að viðbúnaði og viðbrögðum vegna áfalla. Eins hefur verið bent á að í ákveðnum þáttum viðbragða sé hlutverk Rauða krossins stórt eins og hvað viðkemur fjöldahjálpi og sálfélagslegum stuðningi.⁷⁰²

Í viðbrögðum vegna Covid-19 faraldursins tók Rauði krossinn að sér rekstur farsóttarhúsa og voru húsin mönnum starfsfólki og sjálfboðaliðum í fyrstunni en í lok árs 2020 voru einungis launaðir starfsmenn sem unnu þar. Þá varð mikil aukning á samtölum til Hjálparsímans 1717 sem starfsmenn gátu rakið að mestu til Covid-19 (sjá einnig kafla 40, þar sem m.a. er rætt um aukið hlutverk Hjálparsímans). Þá kom Hjálparsíminn til aðstoðar Læknavaktinni og tók símtöl sem hún komst ekki yfir. Fundu starfsmenn fyrir mikilli hræðslu meðal fólks og voru m.a. fengnir inn reyndir sjálfboðaliðar í sálrænum stuðningi til að ræða við þá sem hringdu inn (Aðalheiður Jónsdóttir, viðtal 1. júlí 2022). Þar með var RKÍ farinn að veita þjónustu sem fólst m.a. í því að veita upplýsingar um einkenni, skímanir og sóttkví. Kallaði þessi aukna þjónusta á tífoldun starfsmannafjölda þegar mest lét.⁷⁰³ Voru farsóttarhúsin rekin í Reykjavík og á

⁶⁹⁹ Ómar Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir: „[The Role of Non-Profit Organisations in the Development and Provision of Welfare Services in Iceland](#)“ (2012); Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Steinunn Hrafnadóttir: „Civil Protection Policies in Iceland: Collaboration Between Authorities and Volunteer Organizations“ (2022).

⁷⁰⁰ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Steinunn Hrafnadóttir: „Civil Protection Policies in Iceland: Collaboration Between Authorities and Volunteer Organizations“ (2022).

⁷⁰¹ Gunnar Þór Bjarnason: Spænska veikin (2020).

⁷⁰² Eydal o.fl.: [Local Social Services in Nordic Countries in Times of Disaster](#) (2016); Van Well o.fl.: „[Resilience to natural hazards: An analysis of territorial governance in the Nordic countries](#)“ (2018); Rapeli o.fl.: „[Local Social Services in Disaster Management: Is There a Nordic Model?](#)“ (2018).

⁷⁰³ Rauði krossinn: [Ársskýrsla Rauða krossins 2020](#) (2021).

Akureyri samkvæmt samstarfssamningi við Sjúkratryggingar Íslands. Þegar öllum sem komu til landsins var tímabundið gert skylt að dvelja í farsóttarhúsum kom það í hlut RKÍ að fjölga húsum og starfsfólki. Þegar mest lét voru sjö farsóttarhús í rekstri en 13 hótél voru notuð fyrir farsóttarhús eða sóttkvíarhótél.⁷⁰⁴

Í því mikla álagi sem heilbrigðiskerfið þurfti að glíma við í faraldrinum var brugðið á það ráð að mynda bakvarðasveit til tímabundinnar aðstoðar. Var það gert þegar fyrirsjáanlegur var mönnunarvandi vegna Covid-19 þar sem horft var fram á veikindafjarvistir eða fjarvistir heilbrigðisstarfsfólks sem setja þyrfti tímabundið í sóttkví.⁷⁰⁵ Þá var einnig sett á fót bakvarðasveit velferðarþjónustunnar hjá félagsmálaráðuneytinu sem Samband íslenskra sveitarfélaga stóð að með ráðuneytinu.⁷⁰⁶ Er umræða um tilkomu og vinnu bakvarðasveita velferðarþjónustunnar í kafla 39 um aðgerðir til að draga úr samfélagslegum áhrifum.

50.3. Sérfræðingar í valddreifðu kerfi

Í niðurstöðum fyrri rannsókna á áfallastjórnun á Íslandi sem birtar voru árið 2004 kom fram að smæð samfélagsins hafði afgerandi áhrif á viðbúnað og viðbrögð í áföllum vegna þeirra takmarkana sem það býr að þegar kemur að innlendum auðlindum, afkastagetu stjórnsýslunnar og að því hversu háð það er alþjóðlegum mörkuðum. Eins er með kostina sem eru fólgnir í stuttum boðleiðum, óformlegum samskiptum og sveigjanleika í viðbrögðum.⁷⁰⁷

Í greiningum á sérkennum íslenskrar áfallastjórnunar hefur svokölluðum menningarkenningum verið beint, en samkvæmt þeim hafa gildi hveirrar þjóðar mótandi áhrif á félagslegar athafnir. Í rannsókn sem greindi áhrif menningar á áfallastjórnun hér á landi voru viðbúnaður og viðbrögð mátuð við mælingar á gildum sem gerðar voru á Norðurlöndunum og Ísland borið saman við Svíþjóð.⁷⁰⁸ Í rannsókninni mældist jafnaðarhyggja sterkasti menningarþátturinn á Íslandi og vóg þungst í samanburði við hin Norðurlöndin en í Svíþjóð reyndist það vera blanda örlagahyggju og stigveldis, jafnframt því sem þeir fela sig forsjá ríkisins í velferðarmálum.⁷⁰⁹ Hérlendis reyndist ákvarðanatöku um viðbrögð vera valddreifð með áherslu á sjálfðæmi sveitarfélaga og sjálfboðaliða borið saman við Svíþjóð þar sem miðstýrðir hópar stjórn mála- og embættismanna voru ríkjandi í ákvarðanatöku. Í öðrum þáttum áfallastjórnunar eins og áhættuminnkandi aðgerðum og lærdómi var áhersla Svía á sérfræðipekkingu meðan hún vék fyrir áherslu á valddreift lærdómsferli hér á landi.⁷¹⁰

Í nýrri samanburðarrannsókn á viðbrögðum Norðurlanda við Covid-19 faraldrinum var kannað að hve miklu leyti ákvarðanatöku á Norðurlöndum í viðbrögðum við Covid-19 væri frábrugðin hinnari venjubundnu stefnumótun innan landanna. Eins var kannað hvort þann mun mætti tengja við hlutverk sérfræðinga og að hve miklu leyti viðbrögðin voru gerð pólitísk. Niðurstöður sýndu að á Íslandi voru áhrif sérfræðinga, í hinum norræna samanburði, lengstum

⁷⁰⁴ Rauði krossinn: [Ársskýrsla Rauða krossins 2021](#) (2022).

⁷⁰⁵ Hjúkrun.is: „[Bakvarðasveit heilbrigðisþjónustunnar](#)“, 25. október 2020.

⁷⁰⁶ Stjornarradid.is: „[Bakvarðasveit velferðarþjónustu – óskað eftir starfsfólki á útkallslista](#)“, 17. mars 2020.

⁷⁰⁷ Bernharðsdóttir og Svedin: [Small State Crisis Management: the Icelandic Way](#) (2004).

⁷⁰⁸ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson: „[Kúltúrkenning um áfallastjórnun](#)“ (2003); Grendstad o.fl.: *Nordic cultures: Measurement, consequences and comparisons* (1999).

⁷⁰⁹ Grendstad: „[Nordic cultural baselines: Accounting for domestic convergence and foreign policy divergence](#)“ (2001).

⁷¹⁰ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson: „[Kúltúrkenning um áfallastjórnun](#)“ (2003).

meiri miðað við það sem búast hefði mátt við meðan áhersla Svía á sérfræðipækkninguna var samkvæmt þeirra venju.⁷¹¹ Fyrri rannsóknir á áfallastjórnun á Íslandi frá árinu 2004, sem vitnað er í hér að framan, voru þannig mun nær því að endurspeglu hina venjubundnu stjórnarhætti en viðbrögðin við Covid-19 gerðu – sem enn og aftur undirstrikar hve einstök áhrif sérfræðinga voru hér á landi í faraldrinum. Að því leyti færðum við okkur nær Svíum með mikla áherslu á sérfræðipækkningu meðan Norðmenn og Finnar héldu sinni miðlungsáherslu en Danir gáfu sérfræðingum minna hlutverk en í venjubundnu ári. Val á þeim ólíku leiðum sem Íslendingar og Svíar fóru í viðbrögðum réðst þannig að mestu af mati sóttvarnalækna landanna. Rannsóknin sýndi að í viðbrögðum settu öll Norðurlöndin samstarf aðila og samstöðu í forgang við ákvarðanatöku meðan á faraldrinum stóð, sem er í samræmi við norræna módelið. Ef litið er á stigsmun milli Norðurlandanna vegur hins vegar áherslan á samstarf hópa mest á Íslandi þar sem þrjú og stofnanir þess voru í broddi fylkingar og á eftir fylgdu fjölmargir viðbragðsaðilar.⁷¹² Að því leyti bergmála viðbrögðin við fyrri mælingar Grendstad og félaga á gildum landanna þar sem áhersla á jafnaðarhyggju reyndist vera mest á Íslandi af Norðurlöndunum.⁷¹³

50.4. Dreifstýring heima fyrir og miðstýring í alþjóðasamskiptum

Rannsóknir í áfallastjórnun sýna að ákvarðanatöku viðbragðsaðila í áföllum hneigist til miðstýringar. Nokkurs konar innbyggð verkun hennar fer í gang sem hefur jafnan verið skýrð með þeirri streitu sem yfirtekur stjórnendur og fær þá til að ýta vandanum yfir á næsta stjórnunarstig til úrlausnar.⁷¹⁴ Ekki má þó líta framhjá því að slíka miðstýringu má líka finna í tilfellum þar sem hvatinn er ekki stress heldur andvara- eða áhugaleysi eða þá að þeir sem eru herra í valdastiganum taka viðbrögðin yfir þrátt fyrir að skipulag geri ekki ráð fyrir því.⁷¹⁵ Eins og norræna rannsóknin sýnir þá litast viðbrögðin við Covid-19 ekki af aukinni miðstýringu. Frekar sést svipuð afstaða til sóttvarnaaðgerða og sést hafa í viðbrögðum við náttúruhamförum þar sem stjórnvöld hafa lagt áherslu á að valddreifing haldist þegar virkja þarf almannavarnakerfið.⁷¹⁶ Tíð viðbrögð við náttúruhamförum hafa skilað viðbragðsaðilum mikilli reynslu og lagt á þá ábyrgð sem þeir hafa axlað og skilað hefur þeim trausti yfirvalda og almennings.

Samkvæmt norrænu samanburðarrannsókninni var Danmörk eitt Norðurlanda sem greip til aukinnar miðstýringar – ekki vegna innbyggðrar verkunar heldur leit ríkisstjórn/ráðherra framhjá sérfræðilíti við ákvarðanatöku á skjön við venju. Hin Norðurlöndin fylgdu venjubundnum stjórnarháttum þar sem Finnland var með forsætisráðherra leiðandi í viðbrögðum, Noregur með ríkisstjórnina og í Svíþjóð héldu héruð og sveitarfélög víðtæku sjálfræði gagnvart ríkisvaldinu.

⁷¹¹ Christensen o.fl.: „[The Nordic governments' responses to the Covid-19 pandemic](#)“ (2022).

⁷¹² Sama heimild.

⁷¹³ Grendstad o.fl.: *Nordic cultures: Measurement, consequences and comparisons* (1999).

⁷¹⁴ Hermann: „[Some consequences of crisis which limit the viability of organizations](#)“ (1963); 't Hart, Rosenthal og Kouzmin: „[Crisis decision making: the centralization thesis revisited](#)“ (1993).

⁷¹⁵ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir: [Crisis-related decision-making and the influence of culture on the behaviour of decision makers](#) (2015).

⁷¹⁶ Bernharðsdóttir og Svedin: [Small State Crisis Management: the Icelandic Way](#) (2004).

Þegar kemur að samskiptum íslenskra ráðamanna við aðrar þjóðir eða alþjóðasamtök má sjá að ákvarðanatataka færir upp stjórnkerfið líkt og þegar utanríkisráðherra og forsætisráðherra beittu sér í samskiptum við ESB til að tryggja afgangi hlífðarbúnaðar lækninga⁷¹⁷ og utanríkisráðherra, heilbrigðisráðherra og forsætisráðherra til að fá ESB til að aflétta reglugerð um útflutningstakmarkanir á bóluefnum sem hefði getað orðið alvarleg hindrun í bóluefnakaupum til landsins.⁷¹⁸ Dæmi úr fyrri íslensku rannsóknunum sem sýna miðstýringu í áfallastjórnun er þegar brugðist var við tillögu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (2000) um bann við notkun fiskimjöls í dýrafóðri en slíkt bann hefði höggvið skarð í útflutningstekjur Íslendinga. Þegar vandinn var kominn á borð stjórnvalda var strax komið á fót viðbragðsteymi ráðherra og embættismanna sem brást við á skjótan og árangursríkan hátt.⁷¹⁹

50.5. Fylgispekt

Ákvarðanatataka innan hópa – sem telja tvo eða fleiri meðlimi – litast að sjálfögðu af því hvernig meðlimum þeirra kemur saman, hvort þar ríki sátt og samlyndi eða átök, hvort þar ríki trúlyndi og traust eða óheilindi og vantraust o.s.frv. Það að fólk sé ósammála eða takist á hefur fylgt manningum í gegnum tíðina og á áfallatímum má búast við að venjubundin hegðun innan hópa nái vissri háttíðni. Sterk liðsheild á auðveldara með að takast á við óvissu og sameinast um að verja þau gildi sem eru í húfi meðan áföllin geta virkað sem olía á eld á þá liðsheild sem býr við samskipti lituð af stöðugum átökum. Jafnvel getur slík liðsheild endað sem áfall í sjálfu sér. Eins og rannsóknir hafa sýnt er samt nauðsynlegt að skoðanaskipti eigi sér stað í ákvarðanatökuhópum. Mikilvæg forsenda fyrir árangursríka áfallastjórnun er að ólík sjónarmið séu viðruð og að vilji sé til að hlusta á nýjar upplýsingar í ákvarðanatökufærlinu.⁷²⁰ Skorti hreinskilni og opin skoðanaskipti sé hætt á lamandi fylgispekt við ríkjandi aðila innan hópsins. Þegar ríkjandi leiðtogi leiðir samheldinn og einangraðan hóp sem er undir miklu álagi – líkt og í viðbrögðum vegna áfalls – er hætt á að hóphugsun verði afgerandi hegðunarmunstur.⁷²¹ Sama tilhneiging er hjá nýstofnuðum hópum þar sem aðilar koma inn sem eru óöruggir um til hvers sé ætlast af þeim og viljinn til að vera viðurkenndur af hópnum leiðir til ótímabærrar samheldni.⁷²²

Eins og rakið hefur verið þá sýndi norræna rannsóknin að áhrif sérfræðinga í viðbrögðum í faraldrinum voru óvanalega mikil hér á landi, ólíkt dönsku, finnsku og norsku ríkisstjórnunum sem gátu valið á milli ólíkra leiða í aðgerðum og vísað í mismunandi sérfræðiálit. Hér var sóttvarnalæknir ráðandi í ákvörðun á þeim leiðum sem voru valdar í gegnum faraldurinn.

Líta verður til samskipta heilbrigðisráðherra og sóttvarnalæknis til að fá innsýn í hvernig þau leiddu að ákvörðunum um þær sóttvarnatillögur sem voru lagðar fyrir ríkisstjórn. Heilbrigðisráðherra fer, innan stjórnsýslunnar, með yfirstjórn heilbrigðismála og þarf ekki samþykki ríkis-

⁷¹⁷ Sjá kafla 29.6.

⁷¹⁸ Sjá kafla 32.6.

⁷¹⁹ Baldur Þórhallsson og Elva Ellertsdóttir: „[The Fishmeal Crisis](#)“ í *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way* (2004).

⁷²⁰ George: *Presidential decisionmaking in foreign policy: the effective use of information and advice* (1980); Janis og Mann: *Decision-making: a psychological analysis of conflict, choice and commitment* (1977); 't Hart: *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure* (1994).

⁷²¹ Janis og Mann: *Decision-making: a psychological analysis of conflict choice and commitment* (1977)

⁷²² Stern: „Probing the plausibility of new group syndrome: Kennedy and the Bay of Pigs“ í *Beyond Groupthink* (1997).

stjórnar fyrir athöfnum sínum.⁷²³ Þannig bjó ráðherra að því að geta verið ríkjandi í ákvarðanatöku. Í þeim kringumstæðum reynir á eðli leiðtoga sem mótast mjög af ímynd þeirra af sjálfum sér, hvert sé réttmæti hegðunar þeirra og hversu viðkvæmir þeir eru gagnvart pólitísku landslagi hverju sinni. Þeim er hægt að skipta í markmiðsdrifna leiðtoga annars vegar og hins vegar þá sem bregðast við kringumstæðum hverju sinni. Því markmiðsdrifnari sem leiðtogar eru, því líklegri eru þeir til að túlka umhverfi sitt byggt á trú þeirra, viðhorfi, tilgangi og ástríðu og eiga erfitt með að meðtaka nýjar upplýsingar og endurmeta afstöðu sína. Þeir sem aðlagast kringumstæðum hverju sinni eru frekar varkárir og sérstaklega meðvitaðir um að sækja stuðning vegna ákvarðana. Rannsóknir sýna að það hversu viðkvæmir ríkjandi leiðtogar eru gagnvart pólitískri stöðu er lykilmeyta þegar kemur að viðbrögðum þeirra. Þar er litið til þriggja þátta: í fyrsta lagi hvernig þeir bregðast við hindrunum, virða þær eða ráðast gegn þeim. Í öðru lagi er litið til þess hversu opnir leiðtogar eru gagnvart upplýsingum, hvort þeir velji upplýsingarnar eða eru opnir fyrir að láta upplýsingarnar stjórna viðbrögðum sínum. Og í þriðja lagi hvað það er sem hvetur þá til framkvæmda, þeirra innri sannfæring eða viðbrögð almennings.⁷²⁴ Ekki er stuðst við gögn í þessari rannsókn sem leyfa alhæfingu um eðli íslensku leiðtoganna en leitað er vísbendinga um leiðtogastíla forsætisráðherra og heilbrigðisráðherra með því að horfa til viðbragða þeirra í faraldrinum og viðtala við þær. Viðbrögð Svandísar Svavarsdóttur og stjórnunarstíll bera vitni um leiðtoga sem bregst við kringumstæðum, virðir hindranir og er opinn fyrir upplýsingum. Í samskiptum hennar við Þórólf Guðnason sóttvarnalækni sést að hún er opin fyrir þeim upplýsingum sem byggðar eru á sérfræðipækkingu hans. Þórólfur er með skýr markmið og öruggur með þær vísindalegu nálganir sem grípa skuli til. En hann virðir hindranir og er opinn fyrir upplýsingum eins og vísindanálgun hans krefst jafnframt.⁷²⁵ Þau eru þannig bæði frekar varkárir leiðtogar. Í blábyrjun faraldursins brann á heilbrigðisráðherra að koma sér vel inn í málin, lesa sóttvarnalög og víða að sér knýjandi upplýsingum um sóttvarnir um leið og hún átti í stöðugu samtali við sóttvarnalækni og landlækni (Svandís Svavarsdóttir, viðtal 9. júní 2022). En eins og rakið hefur verið þá byggðu ákvarðanir á minnisblöðum sóttvarnalækni sem hann lagði fyrir ráðherra þar sem greint var frá stöðu faraldursins og lagðar til aðgerðir í sóttvörnum. Heilbrigðisráðherra gerði forsætisráðherra grein fyrir þeim minnisblöðum sem bárust frá sóttvarnalækni, ráðuneytið fór yfir þau, lagði mat á sjónarmiðin sem þar komu fram og gætti þess að farið væri að meginreglum. Þá kynnti heilbrigðisráðherra tillögurnar fyrir ráðherranefndinni. Á fundum ráðherranefnda var hægt að kalla til sérfræðinga sem ekki er hægt á ríkisstjórnarfundum. Kom sú gagnrýni fram að ráðherra skyldi taka tillögum gagnrýnisláust en fyrir utan þetta ferli eins og hér er lýst þá var Þórólfur í stöðugu samtali við ráðherra og mætti til fundar ráðherranefndar þegar þess var óskað meðan á gerð minnisblaða stóð. Ef ekki var samhljómur og hann sá að tillaga hans yrði ekki samþykkt lagði hann fram fleiri en einn valkost (Þórólfur Guðnason, viðtal 25. maí 2022). Þannig stuðlaði hann að því að niðurstaða fengist sem fyrst eftir að minnisblöðin lágu fyrir. Í raun má segja að traustið sem heilbrigðisráðherra og aðrir ráðherrar settu á sérfræðipækkingu sóttvarnalækni og hvernig sóttvarnalæknir lagði sig fram við að forðast ágreining eða kyrrstöðu sem stæði í vegi lausnar falli best að skilgreiningu á ákvarðanatöku innan hóps, þ.e. þegar hópmeðlimir koma sér saman

⁷²³ Sjá kafla 19.

⁷²⁴ Hermann: „[How decision units shape foreign policy: a theoretical framework](#)“ (2001); Preston: *The president and his inner circle: leadership style and the advisory process in foreign affairs* (2001); Hermann o.fl.: „[Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals](#)“ (2001).

⁷²⁵ Sjá kafla 49.

um ákvörðun sem skal fylgja.⁷²⁶ Í þeirri miklu óvissu um þá hættu sem steðjaði að landsmönnum strax í upphafi faraldursins og til hvaða úrræða væri hægt að grípa treysti Svandís á ráðleggingar Þórólfs og byggði ákvarðanir sínar á þeim. Þótt hún geri það í öllu viðbragðsferlinu byrjar hún fljótlega að spyrja spurninga og velta upp lausnum sem hafði mótandi áhrif á þær tillögur sem lagðar voru fyrir. Kom fram í viðtali við sóttvarnalækni (Þórólfur Guðnason, viðtal 16. ágúst 2022) að það hefði hjálpað í þessu ferli hversu fljót Svandís var að setja sig inn í málin og greina aðalatriðin frá aukaatriðum. Þannig voru þau ekki alltaf sammála um aðgerðir en náðu að ræða sig saman að niðurstöðu án átaka. Eins og fylgir oft mikilli óvissu mátti greina fylgispekt eða hóphugsun í upphafi viðbragða en umræða um ólík sjónarmið fékk meira rými eftir því sem á leið og bjó að baki þeim tillögum sem lagðar voru fyrir ríkisstjórn.

50.6. Forsætisráðherra og pólitískt samráð

Forsætisráðherra fer með mál er varða forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðsins.⁷²⁷ Strax í upphafi faraldurs var ljóst að hann kallaði á viðbrögð sem ætla mætti að mörg hver yrði að bera undir ríkisstjórn. Fyrsta stóra ákvörðunin sem forsætisráðherra tók var að allar ákvarðanir skyldu ræddar í ríkisstjórn og unnið að pólitísku samráði (Katrín Jakobsdóttir, viðtal 22. júní 2022). Líkt og hjá Svandísi Svavarsdóttur bera viðbrögð hennar og stjórnunarstíll vitni um leiðtoga sem bregst við kringumstæðum, virðir hindranir og er opinn fyrir upplýsingum. Strax í upphafi var forsætisráðherra virk í upplýsingaöflun sem hjálpaði henni að ræða um og setja upp mynd af stöðunni. Hún studdi ákvarðanir heilbrigðisráðherra en milli þeirra var stöðugt samtal. Ætla má að það hafi hjálpað að þær eru samflokkskonur sem hafa þekkt og unnið saman um árabíl. Í samskiptum sést að hún var vakandi fyrir óformlegum upplýsingum víða að úr samfélaginu. Formleg samskipti voru í upphafi á ríkisstjórnarfundum en síðar í gegnum ráðherranefnd um samræmingu mála (frá 16. mars 2020) þar sem sérfræðingar og embættismenn innan heilbrigðiskerfisins mættu en auk þess voru tekin upp ýmis Covid-tengd málefni.⁷²⁸ Í kjölfar þess að önnur bylgja faraldursins hófst var tekið upp nýtt verklag og hlutverk ráðherranefndarinnar aukið þannig að hún skyldi taka veigameiri ákvarðanir tengdar sóttvörnum og öðrum stjórnvaldsákvörðunum og almennum stjórnvaldsfyrirmælum, aðrar en þær sem falla undir verksvið ráðherranefndar um ríkisfjármál, áður en mál voru lögð fyrir ríkisstjórn.⁷²⁹ Á árinu 2021 beitti forsætisráðherra sér fyrir því að hrint var af stað tveimur fundaröðum sem virkuðu eins og málstofur þar sem samtal fræðimanna átti sér stað. Í þessu ferli sést að forsætisráðherra leggur sig fram um að gefa mismunandi sjónarmiðum rými og þar með að auka samstöðu ríkisstjórnarinnar. Togstreita jókst eftir því sem lengdist í viðbragðsferlinu varðandi ýmsar ákvarðanir og þegar komið var að seinni hluta þess er komin upp togstreita milli stjórnmalamanna og sóttvarnaryfirvalda (Katrín Jakobsdóttir, viðtal 22. júní 2022). Í ágúst 2021 var ákveðið að fara mildari leið í aðgerðir en sóttvarnalæknir lagði til. Ríkisstjórnina skipa ráðherrar þriggja flokka með ólíkar áherslur og gildi. Formaður Sjálfstæðisflokksins sagði það hafa verið afstöðu hans að stjórnvöldum bæri að verja líf og heilsu borgaranna en gæta þyrfti meðalhófs og ekki ganga lengra en aðstæður krefðust. Þarna hefðu kallast á sóttvarnarök sem að sjálfsgöðu þyrfti að hlusta eftir og síðan sú skylda yfirvalda að leggja ekki meiri íþyngjandi

⁷²⁶ Hermann o.fl.: „[Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals](#)“ (2001).

⁷²⁷ Sjá kafla 17.

⁷²⁸ Sjá kafla 16.4.4.

⁷²⁹ Sama heimild.

skyldur á borgarana en sóttvarnir kölluðu á (Bjarni Benediktsson, viðtal 10. ágúst 2022). Í þessum orðum Bjarna kristallast sú togstreita sem ráðherrar í ríkisstjórn hefðu mátt búast við og yrði að leysa með umræðu og málamiðlunum til að pólitískri samstöðu yrði haldið. En heilbrigðisráðherra hafði síðasta orðið þegar kom að ákvörðunum innan ríkisstjórnar er vörðuðu sóttvarnaaðgerðir. Forsætisráðherra beitti sér fyrir þessari umræðu og málamiðlunum og náði að halda umræðu gangandi innan ríkisstjórnar þrátt fyrir vaxandi andstöðu innan hennar við sóttvarnaaðgerðir.⁷³⁰ Ábyrgðarskiptingin var að sjálfsögðu skýr en þessi tilhögun skapaði vafalaust andrúmsloft þar sem hægt var að ræða og takast á um ólík sjónarmið innan ríkisstjórnar, án alvarlegra átaka.⁷³¹

Þótt almenningur hafi verið sáttur við viðbrögð stjórnvalda vegna faraldursins, eins og mælingar sem ræddar eru í þessum kafla sýna, kom sú gagnrýni fram að fylgispekt ríkisstjórnar við sóttvarnalækni væri of mikil. Þessi greining á samskiptum heilbrigðisráðherra og sóttvarnalæknis, heilbrigðisráðherra við aðra ráðherra og hvernig forsætisráðherra hélt utan um samskipti innan ríkisstjórnar, bendir til þess að í fyrstu viðbrögðum hafi ákveðin hóphugsun verið ríkjandi en í annarri bylgju og þeim sem á eftir komu og með vaxandi togstreitu um sóttvarnaaðgerðir hafi verið komið til móts við ólík sjónarmið í ákvarðanatöku. Slík viðbrögð má oftast sjá í upphafi þegar óvissan og tímappressan er í hámarki.

Eins og sést í því yfirliti yfir viðbragðsaðila — viðbragðshópa og nefndir — sem birt er í II. hluta skýrslunnar stóðu stjórnvöld að og hvöttu til mikillar samvinnu og samhæfingar fjölda aðila í viðbrögðum við Covid-19. Í viðleitni fræðimanna við að varpa ljósi á hvað einkennir leiðtoga sem náðu góðum árangri í glímunni í fyrstu bylgju faraldurs fyrir sín ríki hefur komið fram að þeir leiðtogar hafi átt það sameiginlegt að hafa tryggt góða samhæfingu viðbragðsaðila á sviðum heilbrigðis, samfélags og efnahags. Stefnit hafi verið saman sérfræðingum og embættismönnum sem hefðu saman unnið að samræmingu aðgerða.⁷³²

50.7. Traust

Á áfallatímum reynir á traust milli þeirra sem þurfa að bregðast við knýjandi áskorunum og vinna saman að lausn ýmissa vandamála sem í þeim felast. Skorti það aukast líkur á átökum í ákvarðanatöku.⁷³³ Aukin alþjóðavæðing og þau flóknu samskipti sem henni fylgja hafa leitt til meira óöryggis og minna trausts í samfélögum. Fólk skynjar sig í meiri hættu sem ýtir undir kvíða þess. Rannsóknir líta til þátta eins og hæfni, hreinskilni, umhyggju og áreiðanleika aðila þegar traust til þeirra er metið. Benda þær til þess að traust innan hópa og stofnana sem og milli þeirra sé líklegra þar sem ákvarðanatakan er valddreifð og góð samskipti og samvinna ríkir.⁷³⁴ Hin mikla samvinna mismunandi hópa, stofnana og fyrirtækja á Íslandi í viðbrögðum við Covid-19 vitnar um að traust sé ríkjandi. Fólk þurfti að vinna saman og leita ráða hjá hvert öðru. Sumir þjuggu að reynslu af slíkri samvinnu en aðrir ekki. Nýr samráðsvettvangur myndaðist eins og í dæmi forstöðumanna heilbrigðisstofnana sem byrjuðu að funda, oft vikulega. Þóttu

⁷³⁰ Sjá kafla 52.

⁷³¹ Sjá kafla 52.

⁷³² Al Saidi o.fl. (2020) í Þórhalla Rein Aðalgeirsdóttir: [Fyrstu viðbrögð á fordæmalausum tímum. Samvinna, samkeppni og kynjuð leiðtogahæfni í heimsfaraldri COVID-19](#). Lokaritgerð til MA-prófs í alþjóðasamskiptum (2022).

⁷³³ Molenaers og Thompson: „The cultural conditions for democracy and their implications for transitional societies“ í *Cultural theory as political science* (1999).

⁷³⁴ Mishra: „[Organizational Responses to Crisis: The Centrality of Trust](#)“ (1996).

fundirnir gefa það góða raun að ákveðið var að halda þeim reglulega áfram eftir að sóttvarnaaðgerðum lauk. Viðbrögðin við faraldrinum hafa þannig skilað mikilvægu samráði stjórnenda heilbrigðisstofnana í landinu (Óskar Reykdalsson, 13. júní 2022). Annað dæmi er frá viðbragðsaðilum í Múlaþingi og Fjarðabyggð á Austurlandi sem ræddu hversu mikið reyndi á samstillingu og skapandi úrlausnir í þessu stærsta sveitarfélagi landsins, landfræðilega séð. Lögð er áhersla á að halda þessum mikilvægu tengslum og góðu samskiptum sem mynduðust (Margrét María Sigurðardóttir og Kristján Ólafur Guðnason, viðtal, 13. Júní 2022). Fjöldmörg önnur dæmi mætti nefna sem benda til þess að glíman við Covid-19 hafi endurspeglað og jafnframt eft traust á milli aðila.

Í kaflanum um samskipti og upplýsingamiðlun er rætt um mikilvægi trausts í áhættusamskiptum og þá sérstaklega í samskiptum þríeykisins við almenning.⁷³⁵ Eftirfarandi mælingar sýna traust sem almenningur bar til stjórnvalda og stofnana.

50.71. Traust til stjórnvalda og stofnana

Eins og fram kom í inngangi þá ríkti viðvarandi traust til ríkisstjórnarinnar í gegnum allar bylgjur faraldursins og það tók nær engum breytingum á tveggja ára tímabili. Í apríl 2020 gerði Gallup alþjóðlega könnun á frammistöðu stjórnvalda. Ríflega 96% Íslendinga voru sammála eftirfarandi: „Stjórnvöld eru að mínu mati að takast vel á við COVID-19“. Af þeim 17 löndum sem voru skoðuð var hlutfallið hæst á Íslandi. Lægst var hlutfall sammála í Bandaríkjunum, Japan og Tælandi.⁷³⁶

Mælikvarðar á félagsauð eru mjög margir, ef litið er t.d. til Putnams.⁷³⁷ Almennt er þó talið að lykilþættir trausts séu bæði stofnanatraust og félagslegt traust (traust á öðru fólki). Mikilvægi trausts verður varla ofmetið og það er lykilþáttur varðandi árangursríka áfallastjórnun. Ef traust á stofnunum og stjórnvöldum skortir má t.d. telja ólíklegt að fólk leggi sig fram um að fara að fyrirmælum stofnana eða treysti þeim skilaboðum sem þær vilja koma á framfæri.⁷³⁸

Nokkuð flókin mynd blasir við ef skýra á traust fólks til ólíkra stofnana. Að hluta til mótast viðhorf til stofnana af menningu og gildum samfélagsins almennt. Sú nálgun skýrir þó ekki miklar og snöggar breytingar á trausti eða mun á trausti á milli sams konar eða svipaðra stofnana. Traust til stofnana er breytilegt og þróun stofnanatrausts ekki sú sama hjá öllum stofnunum. Sem dæmi jókst traust til sumra stofnana í kjölfar bankahrunsins 2008 en minnkaði til annarra.⁷³⁹

Annað sjónarhorn lítur þannig á að traust á stofnunum mótist af mati á frammistöðu þeirra: Skapi stofnunarinnar virði eða standi hún sig vel, treystir fólk henni frekar. Sterkt samband er t.a.m. milli mats á frammistöðu stofnunar og trausts á sömu stofnun. Sú nálgun skýrir þó ekki dvinandi traust á mörgum stofnunum og yfirvöldum sem sjá hefur mátt víða um heim síðustu áratugi. Þá

⁷³⁵ Sjá kafla 51.

⁷³⁶ Gallup.is: „[Samanburðarannsókn milli landa Covid 19](#)“, 21. apríl 2020.

⁷³⁷ Putnam: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2000).

⁷³⁸ Tómas Bjarnason: „[Traust í kreppu: Traust til Alþingis, lögreglu, stjórnámálanna og forseta Íslands í kjölfar hrunsins](#)“ (2014); Schyns og Koop: „[Political Distrust and Social Capital in Europe and the USA](#)“ (2010).

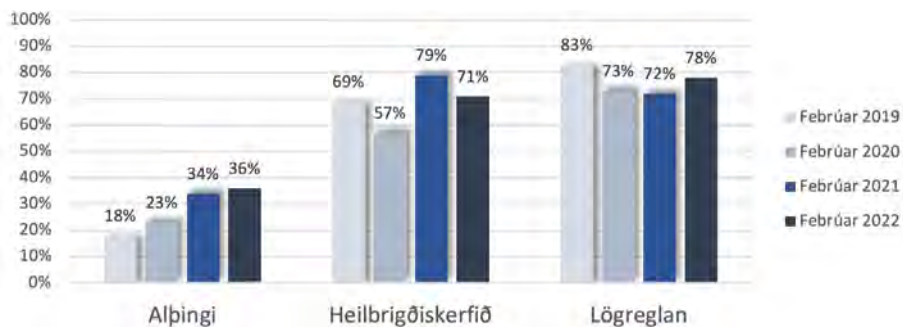
⁷³⁹ Tómas Bjarnason: „[Traust í kreppu: Traust til Alþingis, lögreglu, stjórnámálanna og forseta Íslands í kjölfar hrunsins](#)“ (2014).

hefur fólk ekki beina reynslu af öllum stofnunum en hefur engu að síður mótað sér skoðun á þeim sem bendir til þess að fólk byggji skoðanir sínar að hluta til á almennu viðhorfi eða gildismati.⁷⁴⁰

Til viðbótar er svo mat fólks á stofnunum sem fólk tengir við pólitíska sviðið „pólitískt“ sem þýðir að mat á þeim mótast af stjórnmálaskoðunum fólksins almennt – eftir því sem tenging stofnunarinnar við pólitíska sviðið er meiri, því meira mótast matið af stjórnmálaskoðunum. Þannig er traust á Alþingi almennt meira meðal kjósenda þeirra flokka sem eru við völd hverju sinni. Að öllu jöfnu er stofnanatraust í jákvæðum tengslum við stétt, menntun og tekjur.⁷⁴¹

Gallup metur traust til nokkurra lykilstofnana samfélagsins í febrúar ár hvert og þær sýna að traust fólks á Alþingi hefur vaxið smám saman frá árinu 2012 eftir mikið fall í trausti við bankahrunið 2008. Traust á þinginu er nú svipað og það var fyrir bankahrun. Traust á lögreglu hefur haldist hátt allt frá hruni, þótt nokkrar sveiflur séu í traustinu í takt við umræðu um tiltekin álitamál. Mat á heilbrigðiskerfinu hefur einnig verið nokkuð sveiflukennt, einnig í takt við umræðuna, sem hefur verið mikil í gegnum tíðina og mjög mikil í tengslum við farsóttina.

Árlegar mælingar á trausti til stofnana 2019–2021



Mynd 50.1. Gallup: Traust á Alþingi, heilbrigðiskerfi og lögreglu febrúar 2019, 2020, 2021 og 2022.⁷⁴²

Gallup gerði einnig mælingar á trausti til almannavarna og heilbrigðisyfirvalda í mars 2020 og í þeirri mælingu má sjá að rúmlega níu af hverjum tíu treystu almannavörnum og heilbrigðisyfirvöldum á Íslandi vel til að takast á við Covid-19. Þar má einnig sjá að um 85% töldu að almannavarnir og heilbrigðisyfirvöld væru að gera hæfilega mikið til að takast á við farsóttina.⁷⁴³

Mælingar á trausti á almannavörnum voru svo gerðar reglulega og má sjá að traustið jókst eftir því sem leið á aprílmánuð og mældist hæst þá þegar 97,9% báru fullkomið eða frekar/mjög mikið traust til almannavarna, var svo minna á árinu 2021 og dvínaði lítillega þegar leið á árið. Nærri 50% báru fullkomið traust til almannavarna og heilbrigðisyfirvalda að jafnaði í mælingum Gallup árið 2020 en hlutfallið var 35% að jafnaði í mælingum á árinu 2021.

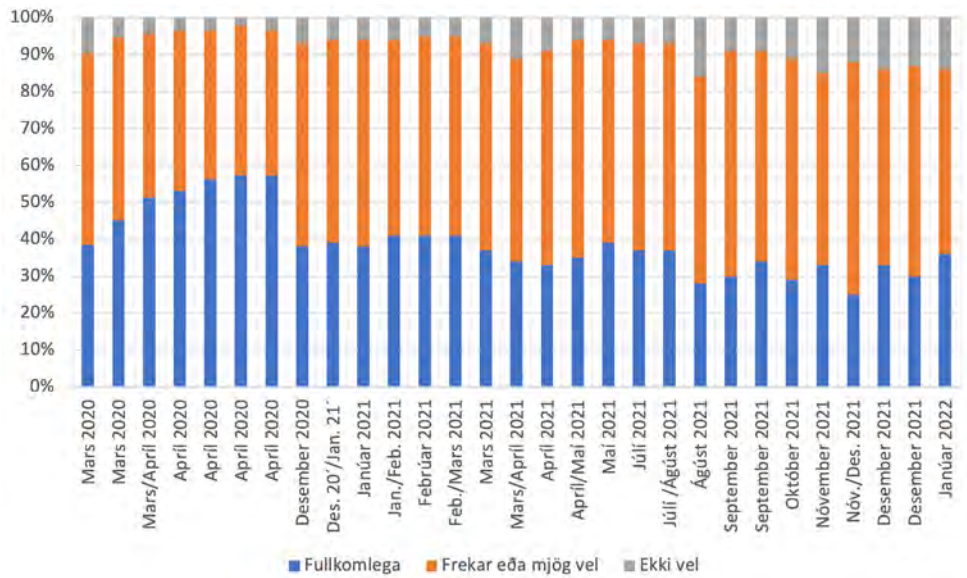
⁷⁴⁰ Sama heimild.

⁷⁴¹ Sama heimild.

⁷⁴² Gallup.is: „[Traust til stofnana](#).“

⁷⁴³ Gallup.is: „[Nýr Þjóðarpúls Gallup: Covid-19](#)“, 17. mars 2020.

Treysta almannaþvörnum og heilbrigðisyfirvöldum á Íslandi til að takast á við COVID-19



Mynd 50.2. Gallup: Traust á almannaþvörnum. Hlutfall sem treystir almannaþvörnum fullkomlega, frekar eða mjög vel eða ekki vel til að takast á við Covid-19 2020-2022.⁷⁴⁴

Félagsvísindastofnun mældi einnig traust til ákvarðana almannaþvornadeildar ríkislögreglu- stjóra frá og með lokum mars 2021 eða í fjórðu bylgju t.o.m. ágúst 2021. Hlutfall þeirra sem treysta stofnuninni vel er um og yfir 90% á tímabilinu mars til maí en lækkar lítillega í ágúst 2021 og er þá 85-90%. Traust á ákvörðunum embættis landlæknis og sóttvarnalæknis er yfir 90% á sama tímabili. Í ágúst lækkar traustið lítillega, en hlutfall þeirra sem treysta stofnuninni vel til að taka ákvarðanir um viðbrögð við Covid-19 faraldrinum er á bilinu 90-92%. Tölur um traust á ákvarðanatöku ríkisstjórnarinnar eru til fyrir sama tímabil, frá marslokum 2021 t.o.m. ágúst 2021. Traustið á ákvarðanatöku ríkisstjórnarinnar er nokkuð lægra en á fagstofnunum, eða á bilinu 55-65% á tímabilinu mars 2021 til maí 2021. Í fimmtu bylgju, í ágúst 2021, er matið nokkru lægra.⁷⁴⁵ Hér mótast viðhorfin almennt af pólitískum viðhorfum fólks, þar sem ríkis- stjórnin er pólitísk stofnun.

⁷⁴⁴ Gallup: [Þjóðarpúls Gallup – COVID 19](#), (2021).

⁷⁴⁵ Fel.hi.is: „[COVID tracking](#).“

Í netkönnun sem Þjóðaröryggisráð lét gera um upplýsingaöflun í júní 2020 kom t.d. fram mikill munur á trausti á upplýsingum frá mismunandi aðilum. Ríflega átta af hverjum tíu sögðust treysta upplýsingum frá blaðamannafundum þríeykisins. Næstum því jafn margir treystu upplýsingagjöf frá innlendum viðbragðsaðilum. Mun minna traust var borið til upplýsinga úr fjölmiðlum og samfélagsmiðlum. Aðeins einn af hverjum fimm treysti upplýsingagjöf frá ríkisstjórninni. Hér má sjá mikinn mun á trausti til innlendra „fagstofnana“ annars vegar og svo pólitískra stofnana og fjölmiðla hins vegar.⁷⁴⁶

Hversu vel eða illa treystir þú eftirfarandi til að miðla áreiðanlegum upplýsingum um kórónuveiruna og sjúkdóminn COVID-19?

Hlutfall sem segir "Mjög vel"



Mynd 50.3. Maskína: Traust á því hvort aðilar miðla áreiðanlegum upplýsingum um Covid-19.⁷⁴⁷

50.7.2. Traust á aðgerðum og fylgispekt

Traust fólks til þeirra aðgerða sem ákveðnar voru má sjá bæði með því að skoða trú fólks á gagnsemi aðgerðanna og svo á fylgispekt fólks við aðgerðirnar, þ.e. hvort fólk fylgdi þeim tilmælum sem gefin voru út. Upplýsingar eru til um traust á ákvörðunum fjögurra aðila, almanna- varnadeild ríkislögreglustjóra, embætti landlæknis, sóttvarnalækni og ríkisstjórn. Hér er ekki verið að spyrja um traust á stofnununum sem slíkum, heldur einskorðast spurningin um ákvarðana- töku um Covid-19, eða frammistöðu þeirra og gagnsemi í faraldrinum. Þá eru upplýsingar til um gagnsemi aðgerða, eða traust fólks á þeim aðgerðum sem verið er að beita almennt.

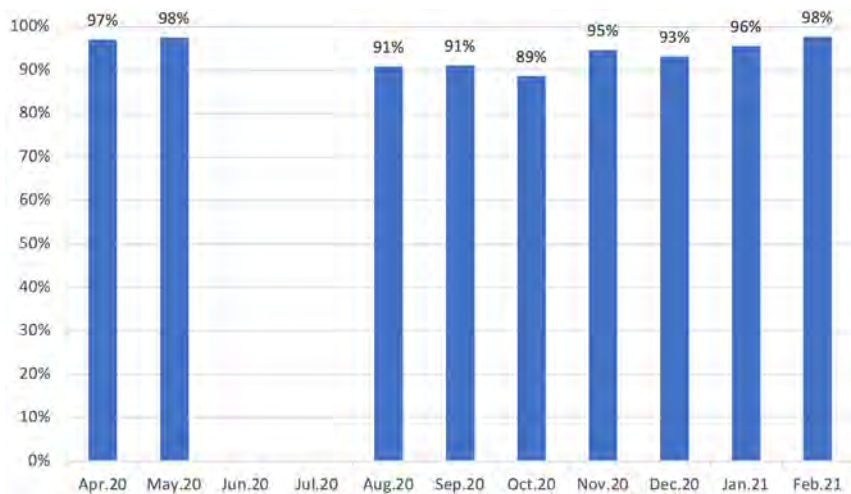
Mest var trúin á áhrifamætti aðgerðanna í byrjun farsóttarinnar, í apríl og maí 2020. Þá voru um og yfir 70% sem töldu „mjög líklegt“ að þáverandi sóttvarnaaðgerðir (þ.e. smitrakning, sóttkví, einangrun og fjöldatakmörkun) dygðu til þess að hægja verulega á útbreiðslu Covid-19

⁷⁴⁶ Maskína: [Þjóðaröryggisráð – upplýsingaöflun almennings vegna Covid-19](#), (2020).

⁷⁴⁷ Sama heimild.

smita á Íslandi. Trú á gagnsemi aðgerða var t.d. mun minni í lok september, byrjun október 2020 og svo í ágúst 2021. Á þessum tímabilum voru smit algengari í samfélaginu en á öðrum tímum (sjá mynd 50.4.). Þegar mat á gagnsemi aðgerða er tekið saman mánuð fyrir mánuð og hlutfall þeirra sem telja líklegt að þáverandi aðgerðir dygðu til að hægja verulega á útbreiðslu má sjá að mikil trú var á aðgerðunum.⁷⁴⁸

Hve líklegt eða ólíklegt telur þú vera að núverandi sóttvarnaaðgerðir (þ.e. smitrakning, sóttkví, einangrun og samkomubann) dugi til þess að hægja verulega á útbreiðslu Covid-10 smita á Íslandi?
Hlutfall sem segir mjög oft eða frekar "líklegt"

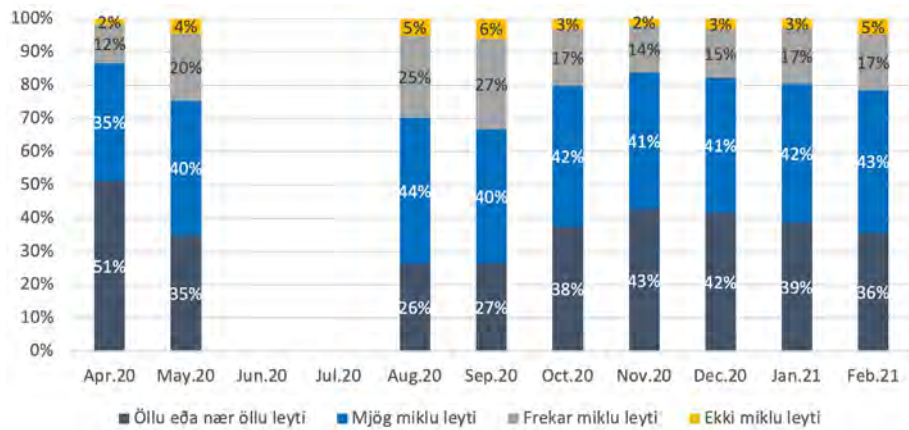


Mynd 50.4. Félagsvísindastofnun: Trú á gagnsemi/áhrifamætti aðgerða 2020-2021.⁷⁴⁹

Fylgispekt við tilmæli stjórnvalda, sem er einn mælikvarði á traust á yfirvöldum og aðgerðum þeirra, var mjög mikil í upphafi farsóttarinnar. Nærri níu af hverjum tíu sögðust fylgja tilmælum að öllu eða miklu leyti í upphafi faraldursins, en það hlutfall dvínaði nokkuð þegar frá leið, í takt við færri smit. Fylgispektin (hlutfall sem segist að öllu eða miklu leyti fylgja tilmælum) var svo á bilinu 72-80% frá janúar til maí 2021. Í ágúst 2021 var hlutfallið heldur lægra eða í kringum 70%. Á mynd 50.5 hér að aftan má sjá að fylgispekt var lægst í ágúst og september 2020, sé fylgispektin skoðuð eftir mánuðum. Í þeim mánuðum sagðist ríflega fjórðungur fylgja tilmælunum að öllu eða nær öllu leyti, en um helmingur sagðist fylgja tilmælunum að öllu eða nær öllu leyti í apríl 2020 – þ.e. í byrjun farsóttarinnar. Fylgispektin náði aldri sömu hæðum og í upphafi faraldursins. Mest áberandi er þó að mjög fáir, eða á bilinu 2-6%, sögðust ekki fylgja tilmælunum að miklu leyti (þ.e. merkja við aðra svarkosti: hvorki né og að frekar litlu leyti, mjög litlu leyti og að engu eða nær engu leyti).

⁷⁴⁸ Fel.hi.is: „COVID tracking.“

⁷⁴⁹ Ari Klænger Jónsson o.fl.: [Þátttaka almennings í sóttvarnaaðgerðum vegna COVID-19 faraldursins í apríl 2020 til mars 2021](#) (2021). Tölum fyrir júní og júlí er sleppt í þessari framsetningu, þar sem svör þar eru fá.



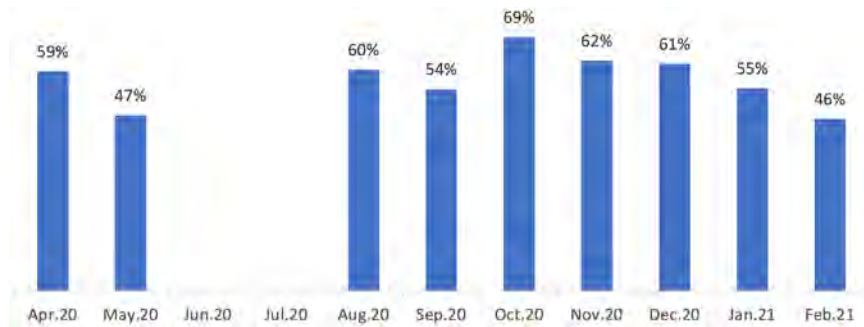
Mynd 50.5. Félagsvísindastofnun: Fylgispekt við tilmæli embættis landlæknis og almannavarna 2020–2021.⁷⁵⁰

Þótt fólk treysti stjórnvöldum og almannavörnum vel hafði það engu að síður áhyggjur af faraldrinum. Í byrjun aprílmánaðar 2020 höfðu um 70% mjög eða frekar miklar áhyggjur af Covid-19 faraldrinum. Þá dvínuðu áhyggjurnar smám saman og færri en tveir af hverjum fimm höfðu mjög eða frekar miklar áhyggjur í júní 2020. Áhyggjurnar jukust svo hratt aftur og urðu álíka miklar eða meiri í ágúst 2020 en í upphafi faraldursins. Áhyggjur dvínuðu svo aftur, en jukust svo aftur í október 2020 og urðu aftur álíka miklar og í upphafi faraldurs. Frá mars 2021 til og með ágúst 2021 er hlutfall þeirra sem höfðu mjög eða frekar miklar áhyggjur í kringum 40-60%. Þetta má sjá á vefsíðu Félagsvísindastofnunar þar sem niðurstöður eru skoðaðar í þriggja daga hlaupandi meðaltölum.⁷⁵¹ Þegar mánuðirnir eru teknir saman má sjá að áhyggjurnar voru mestar í október 2020, þegar nærri sjö af hverjum tíu hafa mjög eða frekar miklar áhyggjur. Nærri þrjár af hverjum fimm höfðu miklar áhyggjur af faraldrinum í mælingunum í heildina (58%). Smit voru mikil í upphafi mælinganna (apríl 2020), en annars voru þau mest í október 2020 og ágúst 2021.

⁷⁵⁰ Sama heimild. Tölur fyrir júní og júlí er sleppt í þessari framsetningu, þar sem svör þar eru fá.

⁷⁵¹ Fel.hi.is: „COVID tracking.“

Hlutfall með frekar eða mjög miklar áhyggjur af faraldrinum



Mynd 50.6. Félagsvísindastofnun: Hlutfall fólks sem hefur frekar eða mjög miklar áhyggjur af faraldrinum 2020-2021.⁷⁵²

Í apríl 2020 gerði Gallup alþjóðlegar kannanir á ótta við smit og frammistöðu stjórnvalda. Í apríl 2020 voru nær 85% Íslendinga sammála fullyrðingunni: „Ég er hrædd(ur) um að annað hvort ég eða einhver í fjölskyldu minni gæti smitast af COVID-19.“ Í niðurstöðum má sjá að ótti við smit var mikill á Íslandi í samanburði við önnur lönd. Af sautján 17 löndum var ótti við smit fimmti mestur á Íslandi. Óttinn við smit var t.a.m. minni á Ítalíu, í Bandaríkjunum, Þýskalandi, Japan og Sviss en á Íslandi.⁷⁵³ Það er því ljóst að mikið traust til stjórnvalda byggðist ekki á því að Íslendingar teldu að faraldurinn væri auðviðráðanlegur.

50.8. Umhyggja

Traust byggir m.a. á sýndri umhyggju. Rannsóknir sýna að umhyggjusamir stjórnendur eru líklegri til að leggja áherslu á fólk og ferla meðan þeir sem eru síður umhyggjusamir eru líklegri til að einbeita sér meira að því verkefni sem þarf að leysa. Umhyggjusamir stjórnendur eru einnig líklegri að fylgja valdstýrðu ákvarðanatökufærli, trú á að hægt sé að læra af reynslunni og að allir sem hlut eiga að máli skuli taka þátt í því lærdómsferli.⁷⁵⁴

Þórhalla Rein Aðalgeirsdóttir greinir í MA-ritgerð sinni samvinnu, samkeppni og kynjaða leiðtogaþæfni í fyrstu viðbrögðum við Covid-19. Bendir hún m.a. á að kvenkyns þjóðarleiðtogar hafi hlotið mikla athygli fyrir leiðtogaþæfni sína í fyrstu bylgu faraldurs. Svo gæti verið að á miklum óvissutímum sé það sem flokkast sem kvenleg leiðtogaþæfni, sem felur m.a. í sér umhyggju, betur til þess fallið að vekja samstöðu og byggja upp traust.⁷⁵⁵ Þessi tenging rímar vel við umræðuna hér að ofan um hvað einkennir umhyggjusama stjórnendur. Væri áhugavert

⁷⁵² Ari Klængur Jónsson o.fl.: [Þátttaka almennings í sóttvarnaraðgerðum vegna COVID-19 faraldursins í apríl 2020 til mars 2021](#) (2021). Tölum fyrir júní og júlí er sleppt í þessari framsetningu, þar sem svör þar eru fá.

⁷⁵³ Gallup.is: „[Samanburðarannsókn milli landa Covid 19](#)“, 21. apríl 2020.

⁷⁵⁴ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir: [Crisis-related decision-making and the influence of culture on the behaviour of decision makers](#) (2015).

⁷⁵⁵ Þórhalla Rein Aðalgeirsdóttir: [Fyrstu viðbrögð á fordæmalausum tímum. Samvinna, samkeppni og kynjuð leiðtogaþæfni í heimsfaraldri COVID-19](#). Lokaritgerð til MA-prófs í alþjóðasamskiptum (2022).

að greina frekar hvað ræður þessari áherslu, eins og t.d. hvort eðli áfallsins segi til um það hvort leitað sé eftir meiri umhyggju eða ekki. Eins væri áhugavert að greina frekar viðbrögð hins íslenska forsætisráðherra á þann hátt sem Þórhalla gerir í sinni rannsókn. Ávarp Katrínar Jakobsdóttur í lok fyrstu bylgju faraldurs gefur ákveðnar vísbendingar, en í máli hennar er tónn umhyggju þar sem hún vottar þeim samúð sem misst hafa ástvíni vegna kórónaveirunnar og þeim sem hafa misst atvinnu ásamt því að lýsa þakklæti fyrir framlag fólks í baráttunni við veiruna og þakklæti fyrir samstöðuna. Í lokaorðum vísar hún til Íslands sem öflugs, frjáls og opins umhyggjusamfélags.⁷⁵⁶

50.9. Samstöðuáskorunin

Í þessum kafla hefur verið rætt um hversu margir aðilar þurftu að samræma viðbrögð sín í Covid-19 faraldrinum. Þar til bær stjórnvöld sem koma að almannavörnum þurftu að nýta krafta sína til hins ýtrasta en auk þess lögðu fyrirtæki og sjálfbodaðliðar sín lóð á vogarskálarnar. Staldráð er við það að utanríkisráðuneytið hafi ekki skilgreint hlutverk í hefðbundnu skipulagi almanna-varna þegar litið er til þess hversu mikilvægu hlutverki það gegndi í viðbrögðum. Ákjósanlegt væri að tryggja formlega þátttöku þess fyrir þau framtíðaráföll sem virða ekki landamæri.

Í skilgreiningu á Covid-19 sem áfalli var komið inn á að í áfallinu hafi falist samstöðuáskorun. Sú víðtæka samvinna sem var á milli allra fyrrgreindra aðila sýnir að tekist hafi vel til við að svara þeirri áskorun. Á áfallatímum sem krefjast aðkomu þetta margra væri óskastaðan sú að þeir hefðu komið að áhættugreiningarfasanum eins og rætt var í kafla 49 og að samningar væru fyrirbyggjandi við þá einkaaðila sem fyrirséð var að kallaðir yrðu til aðstoðar.

Athygliverð er sú niðurstaða sem norræn samanburðarrannsókn sýnir, að áhrif sérfræðinga hér á landi í samanburði við hin Norðurlöndin voru mun meiri en búast mátti við samkvæmt venju. Þegar litið er á stigsmun milli landanna vegur þó áhersla á samstarf hópa mest á Íslandi. Hin mikla þátttaka eins og greina má í viðbrögðum við náttúruhamförum hér á landi helst, en það sem er breytt er hin mikla áhersla á að hafa sérfræðinga í stafni aðgerða.

Fyrir samstöðuna í samfélaginu var traustið sem ríkisstjórnin naut mikilvæg forsenda. Hið sama má segja um traust til þeirra aðila sem fóru fyrir aðgerðum. Í trausti er fólgin skynjuð umhyggja. Í þeirri ógn sem býr í heimsfaraldrinum þarf fólk að skynja að stjórnvöldum sé umhugað um líf þess og heilsu.

⁷⁵⁶ Stjornarráðid.is: „Ávarp forsætisráðherra“, 3. maí 2020.

51. Samskipti og upplýsingamiðlun

51.1. Áhættusamskipti

Forsenda árangursríkra viðbragða á áhættutímum er öflug upplýsingamiðlun á milli allra hagaðila. Má á vissan hátt líkja áhættusamskiptum við hjarta áhættustjórnunar, líkt og í tilfalli Covid-19 þar sem upplýsingar um hina óþekktu veiru í Wuhan, sem ylli skæðum lungnasjúkdómi, flæddi á milli vísindamanna og sérfræðinga, viðbragðsstofnana almannavarna, yfirvalda, ríkis og sveitarfélaga, fjölmiðla, almennings o.fl. Upplýsingum fylgja ráðleggingar og skoðanir þessara aðila sem standa andspænis ógn við líf fólks og heilsu, efnahagslega og félagslega velferð.⁷⁵⁷ Í viðbrögðum við Covid-19 var stöðugt verið að meta áhættuna sem bjó í SARS-CoV-2 og uppfæra þannig fyrir- liggjandi áhættumat. Eins og fram kom í þemagreiningu um áhættu og áhættuminnkandi aðgerðir⁷⁵⁸ skorti upplýsingar frá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni (World Health Organization) og Sóttvarnastofnun Evrópu (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC) í upphafi árs 2020 þannig að brýnt var að taka inn nýjar upplýsingar um leið og þær bárust og uppfæra áhættumatið. Það að miðla upplýsingum um áhættu er meginviðfangsefni alþjóðlegra heilbrigðisreglugerða WHO (International Health Regulations) og ein af fimm áætlunum innan ramma viðbúnaðaráætlunar stofnunarinnar vegna heimsfaraldurs inflúensu. Í tilfalli Covid-19 gekk upplýsingamiðlunin í báðar áttir, þ.e. til aðildarríkja til WHO og öfugt, því að eins og reglugerðin gerir ráð fyrir þá skulu upplýsingar samnýtast þegar um óvænta eða óvenjulega atburði er að ræða sem varða lýðheilsu og gætu reynst bráð ógn við lýðheilsu fólks um allan heim.⁷⁵⁹ ECDC hefur þróað samskiptavettvang á netinu sem gerir alþjóðleg áhættusamskipti möguleg og þar er komið á framfæri snemmbúnum viðvörnum um smitsjúkdómfaraldra.⁷⁶⁰

51.2. Upplýsingamiðlun stjórnvalda

Á áfallatímum hvílir sú ábyrgð á ríkisstjórn að byggja ákvarðanir sínar á vönduðum upplýsingum og vera vel upplýst um þá ógn sem við er átt og þau viðbrögð sem miða að því að hlúa að þeim sem hafa orðið fyrir skaða en jafnframt varna og draga úr mögulegum skaða. Viðbrögð við faraldrinum kölluðu á ákvarðanir sem snertu mikilvæg stjórnarmálefni eins og reglugerðir sem höfðu mikil áhrif á hið daglega líf landsmanna og eins ráðstafanir sem fólu í sér aukaútgjöld. Til mikilvægra stjórnarmálefna teljast jafnframt upplýsingar um fundi sem ráðherrar eiga um mikilvæg málefni með aðilum úr stjórnkerfinu eða utan þess eða þegar þeim, sem fulltrúum ríkisstjórnarinnar, eru veittar mikilvægar upplýsingar eða kynnt mikilsverð málefni sem ástæða er til að ætla að eigi erindi við ríkisstjórnina í heild sinni. Á vegum fjögurra ráðherranefnda átti sér stað öflug upplýsingamiðlun þar sem m.a. gestir mættu og miðluðu upplýsingum og þekkingu. Þá er ótalin upplýsingamiðlun stýri-, aðgerða- og undirbúningshópa sem kynntir voru í ríkisstjórn⁷⁶¹ og höfðu margir það hlutverk að undirbúa ákvarðanir eða stuðla að upplýstri umræðu í ríkisstjórn. Þá er einnig hin óformlega upplýsingaöflun innan ráðuneyta eins og t.d. þegar

⁷⁵⁷ Who.int: „[Risk communications and community engagement \(RCCE\)](#).“

⁷⁵⁸ Sjá kafla 49.

⁷⁵⁹ [Auglýsing nr. 3/2020 um alþjóðaheilbrigðisreglugerðina](#).

⁷⁶⁰ European Centre for Disease Prevention and Control: [ECDC: Ágæti í forvörnum og stjórnun á smitsjúkdómum](#) (2011).

⁷⁶¹ Sjá kafla 16.

forsætisráðherra ræðir í byrjun faraldurs í síma við aðila sem gátu miðlað upplýsingum er vörðudu faraldurinn og hugsanleg áhrif hans. Á árinu 2021 voru haldnar tvær fundaraðir á vegum ráðuneytisins, eins konar málstofur, þar sem sérfræðingar miðluðu upplýsingum og tóku þátt í umræðum (Katrín Jakobsdóttir, viðtal 22. júní 2022).

Í byrjun febrúar 2020 var settur á fót stýrihópur ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknis sem starfaði á grunni viðbragðsáætlunar heimsfaraldurs. Í stýrihópnum áttu sæti yfirlögregluþjónn almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra, ríkislögreglustjóri, sóttvarnalæknir, landlæknir og ráðuneytisstjóri heilbrigðisráðuneytis. Fljótlega í faraldrinum var stýrihópnum gefið umtalsvert hlutverk um miðlun upplýsinga og skipulag innan stjórnkerfisins. Stýrihópurinn fundaði daglega frá byrjun febrúar 2020, en fjöldi funda breyttist síðan eftir því álagi sem faraldurinn olli. Þá tóku fleiri þátt í vinnu hópsins eftir því sem á leið.⁷⁶² Mættu lögfræðingur og ráðuneytisstjóri heilbrigðisráðuneytisins sem og ráðuneytisstjórar í dómsmálaráðuneyti og forsætisráðuneyti á þessa fundi. Fengu þessir aðilar upplýsingar um faraldursfræði veirunnar sem var hluti af þeirri upplýsingamiðlun sem sóttvarnalækni þótti nauðsynleg. Þá hélt hann einnig daglega fundi með öllum heilbrigðisstofnunum á landinu. Þannig var skapaður vettvangur fyrir stöðugt upplýsingaflæði milli viðbragðsaðila.

Þegar faraldur geisar mæðir á sóttvarnalækni að miðla sérfræðikunnáttu sinni á sviði sóttvarna og faraldsfræði til ríkisstjórnar og annarra viðbragðsaðila. Lagði hann áherslu á að hafa þau samskipti fagleg en að sama skapi þægileg og persónuleg. Átti hann tíð samtöl við heilbrigðisráðherra og forsætisráðherra sem hringdu einnig í hann með fréttir eða ákveðið umræðuefni sem tengdust faraldrinum (Þórólfur Guðnason, viðtal 24. maí 2022). Þá áttu ráðherrar einnig frumkvæði og báðu um upplýsingar til að styðja ákveðnar ákvarðanatökur í viðbrögðum. Nefna má sem dæmi beiðni dómsmálaráðuneytis frá 20. apríl 2020 til greiningardeildar ríkislögreglustjóra um áhættumat er varðaði „fólksflutninga til Íslands í ljósi heimsfaraldurs Covid-19 með tilliti til ógnar við allsherjarreglu eða þjóðaröryggi Íslendinga og tímabundna upptöku eftirlits á innri landamærum“.⁷⁶³

Öll ráðuneyti eiga fulltrúa í viðbragðsteymi almannavarna þar sem upplýsingafulltrúar ráðuneytanna eru hluti af upplýsingateymi þeirra. Upplýsingamiðlun var sem þéttriðið net á milli hagaðila eins og ríkisstjórnar, ráðuneyta, undirstofnana ráðuneyta, sveitarstjórna, skólastjórnenda, ýmissa aðila atvinnulífsins o.fl. Upplýsingar frá sóttvarnalækni og samhæfingar- og stjórnstöð almanna- varna voru metnar í aðgerðastjórnnum, hringinn í kringum landið, með umdæmislæknum sóttvarna og lögreglustjórum, þar sem upplýsingar um stöðu innan hvers umdæmis vógu einnig þungt og þannig má áfram telja.

Magn upplýsinga er mikilvægur mælikvarði í upplýsingamiðlun og geta jafnt ónógar upplýsingar sem ofgnótt þeirra háð henni.⁷⁶⁴ Rætt hefur verið t.d. hversu ónógar upplýsingar varðandi kórónaveiruna voru í upphafi og í raun er sama sagan þegar ný afbrigði veirunnar fara að láta á sér kræla. Stöðugt var verið að bíða eftir, púsla saman og sannreyna nýjar upplýsingar. Annað dæmi er ónógar upplýsingar frá ESB eða vöntun á miðlun þeirra varðandi viðskipti sem voru

⁷⁶² Sjá kafla 16.

⁷⁶³ Ríkislögreglustjóri: [Áhættumat: COVID-19](#) (2020).

⁷⁶⁴ Vertzberger: *The World in Their Minds – Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking* (1990).

Íslendingum mikilvæg í glímunni við faraldurinn. En við sáum einnig dæmi um mikið magn upplýsinga og þá ekki síður þegar margir upplýsingagjafar miðluðu upplýsingum af gangi faraldurs og sóttvarnaráðstöfunum. Dæmi um slíkt er þegar upplýsingar sem vörðuðu málefni sveitarfélaga bárust til þeirra frá mismunandi aðilum. Samband íslenskra sveitarfélaga leitaðist við að halda upplýsingunum saman á Covid-síðu sambandsins en benti á að sveitarfélögin væru misjöfn og að ekki hefði verið hægt að ganga að því sem vísu að upplýsingarnar kæmst til skila. Æskilegt hefði verið að hafa einn fulltrúa í hverju sveitarfélagi sem kæmi upplýsingum til viðeigandi aðila í sveitarfélaginu (Karl Björnsson, viðtal 16. ágúst 2022). Fyrri rannsóknir á áfallastjórnun á Íslandi hafa sýnt að óskýr upplýsingamiðlun hefur komið niður á réttum viðbrögðum vegna áfalla sem oftast má rekja til vöntunar á upplýsingum.⁷⁶⁵ Forvitnilegt væri að vita (en erfitt að greina) hversu oft viðbragðsaðilar í Covid-19 tóku á móti sömu upplýsingunum og vita þannig um það álag sem það skapaði.

51.3. Upplýsingamiðlun til almennings

Í fræðunum er heimsfaraldri lýst sem einstakri heilsuógn sem krefst mikilla samskipta og upplýsingamiðlunar til almennings. Í þeim aðstæðum eru stjórnvöld í því lykilhlutverki að tryggja almenningi upplýsingar og skapa þannig vitund um heilsuógnina og upplýsa hvaða fyrirbyggjandi aðgerða skuli grípa til. Með aðgerðum sem raska lífi fólks, eins og sóttvarnaráðstöfunum, verða skilaboðin til almennings að vera vandlega unnin til að draga úr neikvæðum tilfinningum og andstöðu við ráðstafanirnar. Margar ríkisstjórnir voru hikandi í upphafi viðbragða vegna heimsfaraldursins og voru seinar til að veita skýrar og markvissar upplýsingar sem leiddi til þess að fólk leitaði upplýsinga hjá almennum og stafrænum miðlum, misvísandi og villandi upplýsinga sem dreift var, sérstaklega gegnum samfélagsmiðla og þar með til almennings.⁷⁶⁶

Liður í þeirri ætlan íslenskra stjórnvalda að tryggja stöðuga og greiða upplýsingamiðlun og þar með leiðbeiningar til almennings var að huga að hópum og einstaklingum sem eiga ekki auðvelt með að nálgast upplýsingar. Þau sem skilja ekki íslensku og búa við samþætta sjón- og heyrnarskerðingu búa t.d. við skert aðgengi að upplýsingum. Voru upplýsingar gefnar út á 12 tungumálum á covid.is sem embætti landlæknis og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra opnuðu þann 13. mars 2020. Þar má finna tilkynningar, nýjustu fréttir, ráðleggingar og margt fleira.⁷⁶⁷ Almannavarnadeildin var með upplýsingar fyrir sjónþapra og heyrnarlausu, var í samstarfi við KrakkaRÚV og setti fram einfaldan texta er varðaði Covid-19 sem var látinn renna stöðugt yfir skjáinn hjá RÚV2. Eins var unnið með þáttastjórnendum „Með okkar augum“ og gerðir tveir þættir um Covid-19 og sýndir á RÚV. Þá fylgja áskoranir fjölþjóðasamfélagi eins og þegar fólk af erlendu bergi brotið tekur meira mark á leiðbeiningum frá heimalandi sínu en upplýsingum héraendis. Þau viðbrögð bentu til þess að fólk sem hingað flytur tímabundið eða til lengri tíma þyrfti að eiga greiðari aðgang að samfélaginu. Með aukinni þátttöku eykst traustið til innviða þess og um leið þeirra leiðbeininga sem sendar eru út til almennings (Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir og Víðir Reynisson, viðtal 29. júní 2022, sjá nánar kafla 37). Teymi um málefni innflytjenda í félagsmálaráðuneytinu leiddi í samvinnu við viðbragðsteymið vinnu sem átti að stuðla að auknu upplýsingaflæði til innflytjenda. Liður í henni var upplýsingafundur fyrir innflytjendur sem var haldinn á RÚV þann

⁷⁶⁵ Bernharðsdóttir og Svedin: [Small-State Crisis Management: The Icelandic Way](#) (2004).

⁷⁶⁶ Nutbeam: „[COVID-19: Lessons in risk communication and public trust](#)“ (2020).

⁷⁶⁷ Covid.is.

30. mars 2020. Var hann haldinn á ensku og síðan talsettur á pólsku. Meðal fundarmanna var formaður innflytjendaráðs en á fundinum var leitast við að svara spurningum sem sérstaklega brunnu á innflytjendum og hafði þeim spurningum verið safnað saman fyrir fundinn.⁷⁶⁸

Á Íslandi hófu starfsmenn landlæknisembættisins að afla nánari upplýsinga þegar fréttir bárust af veirusýkingunni í Wuhan og leituðu m.a. til WHO og ECDC en þaðan komu takmarkaðar upplýsingar eins og rætt hefur verið hér á undan. Eftir að ECDC gaf út að ný kórónaveira hefði fundist og WHO sendi út leiðbeiningar um viðbrögð við hugsanlegum sýkingum gaf landlæknir út tilkynningu um hópsýkingu lungnabólgu í Kína af völdum nýrrar veiru þann 13. janúar.⁷⁶⁹ Frá þeim tíma og þar til upplýsingafundur 27. janúar er haldinn vegna óvissustigs sem ríkislögreglustjóri lýsir yfir vegna Covid-19, í samvinnu við sóttvarnalækni og embætti landlæknis, miðlar landlæknir upplýsingum til heilbrigðisstarfsfólks og eykur upplýsingagjöf til almennings eftir að WHO greinir frá vís-bendingum um smit milli manna. Eðli málsins samkvæmt aukast samskiptin og upplýsingamiðlun þegar óvissustigi hefur verið lýst yfir.⁷⁷⁰

WHO lýsti yfir alþjóðlegu neyðarástandi í lýðheilsumálum af völdum kórónaveirunnar þann 30. janúar. Daginn eftir, þann 31. janúar, fundaði Jin Zhijian, þáverandi sendiherra Kína á Íslandi, með landlækni og sóttvarnalækni til að ræða stöðuna. Í byrjun mars sendi hann skýrslur sem reyndust afar mikilvægar í byrjun aðgerða að sögn landlæknis. Eins bauð heilbrigðisráðuneyti Kína til fjarfundar þann 19. mars sem landlæknir mætti á og bauð með sér yfirlæknum smitsjúkdómadeildar og gjörgæsludeildar. Hafði fundarmönnum verið boðið að senda inn spurningar fyrir fram. Fáar þjóðir sendu fulltrúa sína á þann fund. Tók landlæknir fram að upplýsingagjöf Kínverja hefði verið mjög gagnleg (Alma Möller, viðtal 25. maí og tölvupóstur 23. júní 2022). Á þessari atburðarás má sjá að í janúarmánuði, meðan óvissan um uppruna veirunnar, eðli hennar og smithættu var mikil og WHO ekki reiðubúið að lýsa yfir neyðarástandi, var landlæknisembættið í því að afla upplýsinga og miðla þeim áfram.

Þórólfur Guðnason sóttvarnalæknir tók að sér ábyrgð á upplýsingamiðluninni ásamt Víði Reynissyni, yfirlögreglustjóra hjá embætti ríkislögreglustjóra. Víðir skipulagði ásamt deildarstjóra almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra hvernig byggja ætti upp upplýsingafundina en áður en þeir hófust hafði mikill tími farið í að svara fjölmiðlum. Fljótt í ferlinu var einnig sett upp Covid-19 vefsíðan á vegum almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra. Í upphafi voru birtar upplýsingar á mörgum stöðum en með auknum liðsauka fór ferlið að ganga betur. Keyrt var á vöktum þar sem mættu viðbragðsaðilar og þar með taldir upplýsingafulltrúar ráðuneytanna sem, eins og áður segir, eru hluti af upplýsingateymi almannavarna. Starfsmenn almannavarnadeildar héldu utan um upplýsingamiðlunina (Víðir Reynisson, viðtal í maí 2022).

Daglegir upplýsingafundir hófust þann 6. febrúar 2020 sem voru spilaðir og sendir út í beinni útsendingu. Að beiðni sóttvarnalæknis mætti Alma Möller landlæknir einnig á þá. Lagði sóttvarnalæknir áherslu á mikilvægi þess að þau ynnu eins vel saman og hægt væri. Faraldurinn og sóttvarnaaðgerðir hefðu miklar afleiðingar á allt heilbrigðiskerfið og væri landlæknir sá eini sem kæmi til greina sem samnefni fyrir það í þessu ástandi (Þórólfur Guðnason, viðtal í maí 2022). Hafði þríeykið þann háttinn á að mæta kl. 7 á morgnana og skipuleggja daginn. Klukkutíma fyrir

⁷⁶⁸ Minnisblað frá félags- og barnamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, 3. apríl 2020.

⁷⁶⁹ Landlæknir.is: „[Hópsýking lungnabólgu í Kína af völdum nýrrar veiru](#)“, 13. janúar 2020.

⁷⁷⁰ Almannavarnir.is: „[Óvissustig vegna kórónaveiru \(2019-nCoV\)](#)“, 27. janúar 2020.

upplýsingafund fóru þau yfir það hverju þau ætluðu að koma á framfæri. Sáu aðstoðarmaður landlæknis og fulltrúar úr upplýsingateymi almannavarna um að veita þeim endurgjöf og innsýn í hvaða spurninga mætti vænta en samskiptastjóri tók síðar við því hlutverki. Ef gestir mættu á fundina mættu þeir hálf tíma fyrir fund og fengu aðstoð þríeykisins til undirbúnings. Í fyrstunni skiptu RÚV og Stöð 2 því með sér að senda út en um haustið 2020 þegar sóttvarnareglurnar voru orðnar strangari var leigður búnaður og sent út með aðstoð eins tæknimanns og vélmenna (Víðir Reynisson, viðtal 25. maí 2022).

51.4. Sérfræðingar í stafni upplýsingamiðlunar

Hvatinn að baki því að þróa sérstakt fræðasvið um áhættusamskipti var sú þörf að kanna hvernig hægt væri að koma sérfræðimati á framfæri til almennings sem væri þess megnugt að brúa bilið á milli skynjunar fólks á áhættu og dómgreind sérfræðinga. Það sem hefur hins vegar komið í ljós í fjölmörgum rannsóknum er að almenningur er tregur til að láta sérfræðinga uppfræða sig og eftirlætur frekar fagsamfélaginu, þ.e. þeim sem þurfa að höndla áhættuna, sem og leikmönnum að velja kosti til að draga úr og kljást við áhættu.⁷⁷¹ Áhugavert er að skoða upplýsingamiðlun íslenskra stjórnvalda/viðbragðsaðila í Covid-19 faraldrinum í þessu ljósi. Eins og rætt hefur verið⁷⁷² var mikil samstöðuáskorun fólgin í þessu áfalli. Upplýsingum var ekki einungis komið á framfæri til fólks varðandi það hvernig það gæti varið sig gegn áhættunni af kórónaveirunni heldur og hvernig það ætti að hegða sér til að forða því að bera smit og skaða þannig aðra óviljandi. Um leið var það gert samábyrgt fyrir því átaki að koma samfélaginu á réttan kjöl. Fólk sýndi að það var móttækilegt fyrir upplýsingum og lagði sig fram um að fylgjast með sérfræðingum í leit þeirra að skilningi á hegðun veirunnar sem og tölfræðilegum upplýsingum um fjölda smitaðra, fjölda látinna og smittíðni. Sama átti við um forvarnir og langtímaáhrif veirunnar en vísbendingar um þau komu í ljós þegar leið á faraldurinn. Notkun tölfræðigagna og opin upplýsingamiðlun er góð aðferð til að slá á ótta almennings.⁷⁷³ Í könnunum sem Maskína gerði fyrir vinnuhóp þjóðaröryggisráðs um upplýsinga-óreiðu og Covid-19 í júní og ágúst 2020 kemur fram að um 80% svarenda töldu sig vera mjög vel eða fremur vel upplýst.⁷⁷⁴ Má að vissu leyti segja að slagorðið „Við erum öll almannavarnir“ endurspeglar almenna hegðun fólks í faraldrinum sem fylgdist vel með upplýsingagjöf frá sérfræðingum og fylgdi sóttvarnaráðstöfunum sem voru í gildi á hverjum tíma. Þessi viðbrögð fólks er einnig forvitnilegt að skoða í ljósi þess, eins og fram hefur komið í fyrri rannsóknum á viðbrögðum vegna áfalla hér á landi, að í menningu Íslendinga hefur valddreifing verið ríkjandi en sérfræðingadrifin viðbrögð hæfa frekar menningu þar sem stigveldi er ríkjandi.⁷⁷⁵ Í samfélagi með áherslu á jafnaðarhyggju er lögð áhersla á að allir eigi rétt á upplýsingum og að þeir einstaklingar eða hópar sem þurfa á þeim að halda ættu að vinna úr þeim og þá helst með gagnvirkum samskiptum.⁷⁷⁶ Andstaða við nýtingu sérfræðipækkingar, þegar þarf að ákveða

⁷⁷¹ Plough og Krinsky: „[The Emergence of Risk Communication Studies: Social and Political Context](#)“ (1987).

⁷⁷² Sjá kafla 48.

⁷⁷³ Kayyem: *The Devil Never Sleeps* (2022).

⁷⁷⁴ Vinnuhópur þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og COVID-19: [Skýrsla vinnuhóps þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og COVID-19](#) (2020).

⁷⁷⁵ Sjá kafla 50.

⁷⁷⁶ Thompson o.fl.: *Cultural theory as political science* (1999).

hvaða upplýsingar skuli notaðar eða hvaða ferlum skuli fylgja, getur hindrað og tafið upplýsingamiðlun.⁷⁷⁷ Á móti er hægt að tengja viðbrögð Íslendinga við áherslu á þátttöku en saga almanna- varna er saga mikillar þátttöku og sjálfboðavinnu.⁷⁷⁸

Mikilvægt er að reyna að skilja þá þætti sem gerðu framlínusveit stjórnvalda – þríeykið – þau Ölmú Möller landlækni, Víði Reynisson, yfirlögregluþjón ríkislögrelustjóra, og Þórólf Guðnason sóttvarnalækni, jafn árangursríka í upplýsingamiðlun og raunin varð. Í áðurnefndri könnun Maskínu í júní 2020 kom fram að 92,5% svarenda höfðu aflað sér upplýsinga frá blaðamannafundum þríeykisins. Traust á þeim upplýsingum þríeykisins mældist 95,8% í júní og 95,3% í ágúst. Í rannsókn Reuters Institute við Oxford-háskóla í júní og ágúst 2020 kom fram mikið traust til vísindamanna, lækna og annarra heilbrigðisérfræðinga en hvergi sáust jafn háar tölur um traust og hér á landi í trausti til þríeykisins. Traust á ríkisstjórninni til að miðla áreiðanlegum upplýsingum um Covid-19 mældist 64,1% í júní og 68,4% í ágúst.⁷⁷⁹ Má því segja að ríkisstjórnin hafi náð árangursríkri upplýsingamiðlun til almennings með því að eftirláta hana sérfræðingum.

51.5. Þríeykið

Viðbrögðin í Covid-19 sýndu fram á hversu nauðsynleg breyting var gerð á almannavarnalögum árið 2008 þegar farsóttir voru tilteknar í fyrsta sinn sem vá sem almannavarnir skyldu leitast við að koma í veg fyrir og takmarka tjón sem af þeim yrði (lög nr. 82/2008). Það var ómetanlegt að viðbragðsaðilar höfðu haft tíma til að hugsa og skipuleggja hvernig virkja mætti almannavarnakerfið áður en faraldurinn reið yfir landið. Það þurfti að uppfæra landsáætlun vegna farsóttanna til að hún hæfði betur eðli þessa heimfaraldurs en ekki þurfti að hugsa áætlunina frá grunni. Má velta fyrir sér áhrifum þessarar sameiningar á samskiptin og upplýsingamiðlunina sjálfa og þá sérstaklega er varðar það hvernig þríeykið kom þjóðinni fyrir sjónir. Almanna- varnakerfið hefur notið trausts og velvildar almennings í gegnum tíðina og glíma þess við náttúruhamfarir er vel kunn. Niðurstöður kannana markaðsrannsóknafyrirtækisins MMR á trausti almennings til almanna- varna í upphafi viðbragða við Covid-19 voru þær að 91% svarenda sagðist bera frekar eða mjög mikið traust til almanna- varna.⁷⁸⁰ Ekki síst er framlag þeirra viðbragðsaðila sem koma frá sjálfboðaliðahópum vel þekkt hjá almenningi. Á slíkum stundum hafa Íslendingar sameinast og sýnt samtakamátt. Það gerðu þeir einnig í því almanna- varnaástandi sem faraldrinum fylgdi. Sóttvarnaástand er almanna- varnaástand. Hin jákvæða ímynd almanna- varna hefði væntanlega ekki náð að lita sóttvarnir og þær ráðstafanir sem þeim fylgdu í viðbrögðum við Covid-19 nema að þeir einstaklingar sem mynduðu þríeykið hefðu náð trausti almennings.

Í áhættusamskiptum skiptir traust höfuðmáli en skynjun fólks á trausti getur verið margslungin. Renn og Levine⁷⁸¹ rýna í hugtakið traust og draga fram sjö þætti sem móta traust (sjá töflu 51.1). Ekki hefur verið gerð rannsókn sem mælir þessa þætti hjá þríeykinu en framganga og hegðun þess í tíðum samtölum við þjóðina hefur gefið mikinn efnivið sem aftur gefur ákveðnar vísbendingar.

⁷⁷⁷ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir: *Crisis-related decision-making and the influence of culture on the behaviour of decision makers* (2015).

⁷⁷⁸ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Steinunn Hrafnadóttir: „Civil Protection Policies in Iceland: Collaboration Between Authorities and Volunteer Organizations“ (2022); sjá nánar kafla 50

⁷⁷⁹ Vinnuhópur þjóðaröryggisráðs um upplýsingaöreiðu og COVID-19: *Skýrsla vinnuhóps þjóðaröryggisráðs um upplýsingaöreiðu og COVID-19* (2020).

⁷⁸⁰ Mmr.is: „*Afgerandi traust til almanna- varna og heilbrigðisstofnana*“, 27. mars 2020.

⁷⁸¹ Renn og Levine (1991) í Renn: *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World* (2008).

Rétt er að undirstrika að hér er verið að draga fram þætti sem skiptu máli um traust þjóðarinnar á þríeykinu, ekki þá þætti sem varða traustið inn á við. Mikilvægt er að leitast við að skilja hvað býr að baki því trausti sem þríeykið naut, læra af því og nýta í framtíðinni. Fyrsti þátturinn sem Renn og Levine taka fyrir er *skynjuð hæfni* sem snýr að kröfunni um að sérfræðiþekkingu og þar stóð þríeykið vel að vígi. Þórólfur er reyndur vísindamaður með langa og mikla starfsreynslu sem tók faraldurinn á kassann á sínum síðustu starfsárum sem sóttvarnalæknir. Víðir býr yfir mikilli þekkingu, innsæi og reynslu af áfallastjórnun bæði frá björgunargeiranum og vinnu fyrir almannavarnir í fjölda ára, fyrst hjá almannavörnum ríkisins (AVRIK) og síðan almannavarnadeild þegar ríkislögreglustjóri tók við yfirstjórn almannavarna árið 2003. Í dag er hann yfirlögreglustjóri almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra. Alma Möller er svæfingag- og gjörgæslulæknir sem hefur m.a. unnið sem yfirlæknir gjörgæsludeilda Landspítalans þar sem hún kom m.a. að aðgerðum spítalans vegna svínaflensunnar árið 2009. Þjó hún þar að reynslu sem hún leit til í Covid-19 faraldrinum í embætti sem landlæknir (Alma Möller, viðtal 25. maí 2020). Annar þátturinn er *hlutlægni* en ekki kom upp alvarlegur árekstur vegna hlutdrægni í upplýsingamiðlun eða frammistöðu. Þriðji þátturinn er *sanngirni* og þar má sérstaklega líta til þeirra sjónarmiða sem Víðir kom á framfæri í Kastljósi RÚV, að nauðsynlegt væri að ólík sjónarmið kæmu fram og það hversu miður honum hefði þótt að þeir væru úthrópaðir sem höfðu verið ósammála þríeykinu. Hann sagði að í ákvarðanatökuferlinu hefði t.d. verið hlustað á gagnrýni þingmannsins Sigríðar Á. Andersen og að þau hefðu reynt að skilja hvað hún var að meina og hverju hún vildi ná fram og ákvarðanatökan hefði orðið betri fyrir vikið.⁷⁸² Í framgöngu Þórólfs mátti sjá sanngirni í því hvernig hann leitaðist t.d. við að leiða saman og hlusta eftir upplýsingum eins og frá fulltrúum heilbrigðisstofnana og skóla. Fjórði þátturinn er *samkvæmni*. Þar þekkti almenningur til Víðis frá því að hann hafði komið fram fyrir hönd almannavarna sem aftur hjálpaði til við að tengja við viðbrögð við annars konar hamförum. Fimmti þátturinn er *einlægni* en eins og rætt var í kafla 49 sagði Þórólfur að hann hefði vitað að þetta áfall krefðist þess af honum að hann væri heiðarlegur, opinn og aðgengilegur og veitti fólki upplýsingar um hvað eina sem það kysi að vita. Víðir hikaði ekki við að viðurkenna mistök og eins var þríeykið vakandi fyrir því að ræða að þau væru að læra um hegðun veirunnar og áhrif sóttvarnaaðgerða samhliða því að vera í aðgerðum. Þannig væri ákvörðunum breytt með nýjum upplýsingum og þekkingu sem nýjar rannsóknir leiddu fram. Dæmi má nefna af notkun sóttvarnagríma sem Þórólfur taldi í upphafi faraldurs, líkt og margir kollegar hans í nágrannalöndum, ekki hafa mikið gildi. En þegar nýjar rannsóknir tengdar viðbrögðum við heimsfaraldrinum sýndu að þær skiluðu árangri breytti Þórólfur um stefnu og lagði áherslu á notkun sóttvarnagríma sem hluta af sóttvarnaráðstöfunum. Vissulega heyrðust gagnrýnisraddir um skort á samkvæmni en einlæg útskýring var vafalaust ein af forsendum þess að geta sýnt sveigjanleika í viðbrögðum og þar með að nýta nýjar upplýsingar til gagns. Þætti sex og sjö, *trú* og *samlíðan*, má taka saman. Í orði og æði þríeykisins mátti skynja að góður hugur væri að baki aðgerðum og samskiptum. Þríeykið sýndi þolinmæði og skilning á því að segja þyrfti sömu hlutina ítrekað og setja þá í samhengi en þar bjuggu þau að þeirri reynslu að mikil áskorun væri fólgin í því að tryggja að fólk meðtaki upplýsingar (Lilja Ómarsdóttir og Víðir Reynisson, viðtal 29. júní 2022). Víðir talaði beint til fólks um það sem það væri að ganga í gegnum og ræddi tilfinningar sem eðlilega kæmu upp á yfirborðið og sótti þar í reynslu sína og þekkingu á áfallastjórnunarfræðum.

⁷⁸² Oddur Þórðarson og Baldvin Þór Bergsson: „[Almannavarnir hlustuðu á Sigríði Andersen](#)“, 1. maí 2022.

Tafla 51.1. Þættir sem móta traust⁷⁸³.

Þættir	Lýsing
Skynjuð hæfni	Kröfunni um sérfræðiþekkingu sé mætt
Hlutlægni	Upplýsingamiðlun og frammistaða sé laus við hlutdrægni
Sanngirni	Tekið sé tillit til ólíkra sjónarmiða
Samkvæmni	Fyrirsjáanleiki í hegðun sem byggir á fyrri samskiptum
Einlægni	Heiðarleiki og hreinskilni
Trú	Góður hugur sé að baki aðgerðum og samskiptum
Samlíðan	Skilningur og samstaða sé með þolendum

Fyrir utan þá þætti sem fólk þarf að skynja að séu til staðar til að traust myndist var samstaða þríeykisins og hvernig þau virtust meta hvert annað einnig mikilvægt í því trausti sem fólk bar til þeirra. Rannsóknir hafa gefið vísbendingu um að því meiri hollusta sem er innan hóps og því greinanlegri sem hún er, því trúverðugri er hópurinn metinn í fjölmiðlum.⁷⁸⁴

51.6. Upplýsingamiðlun til Íslendinga erlendis

Upplýsingamiðlun tengd borgaraþjónustu utanríkisráðuneytisins var umfangsmikil. Þegar faraldurinn var kominn á óvissustig hóf hún „að afla upplýsinga hjá sendiráðum Íslands um ráðstafanir erlendra ríkja til að áætla hvar vænta mætti að ferðalangar lentu í vanda. Upplýsingadeild tók síðar við þessu hlutverki og miðlaði beint til almennings.“⁷⁸⁵ Á neyðarstigi var opnuð viðbragðsmiðstöð utanríkisráðuneytisins þar sem símtölum var svarað og fólki veittar upplýsingar allan sólarhringinn. Þá var tekinn í notkun sérstakur gagnagrunnur fyrir Íslendinga erlendis sem óskuðu eftir að vera skráðir hjá utanríkisráðuneytinu og upplýstir um ferðaráð vegna Covid-19. Upplýsinga var aflað á grundvelli almannahagsmuna og eytt innan þriggja mánaða. Eins var Neyðarvakt Worldwide WhatsApp-hópurinn opnaður fyrir allt starfsfólk sem vettvangur til að deila upplýsingum með ábyrgðarmönnum borgaraþjónustu á sendiskrifstofum. Í fyrstu bylgju þegar mesta þörfin var á borgaraþjónustunni var haft beint samband við tæplega 6.000 manns frá lokum mars og fram í miðjan apríl. Þann 4. maí 2020 höfðu tæplega 12.000 einstaklingar skráð sig í Covid-gagnagrunninn og 30.000 flettingar átt sér stað. Upplýsingadeild utanríkisráðuneytisins kom einnig að því að tengja ýmsa aðila við ráðuneytið, eins og Ícelandair, Ferðamálastofu, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, félagsmálaráðuneytið, félagsþjónustu Reykjavíkur og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra vegna aðkallandi mála. Upplýsingum var miðlað með notkun ólíkra miðla en einna mest var sótt í upplýsingar til Íslendinga á ferðalagi erlendis.

⁷⁸³ Aðlagð frá Renn og Levine (1991) í Renn: *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World* (2008).

⁷⁸⁴ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir: *Crisis-related decision-making and the influence of culture on the behaviour of decision makers* (2015).

⁷⁸⁵ Utanríkisráðuneytið: Mat á viðbrögðum utanríkisþjónustunnar við Covid-19 faraldrinum (2020), bls. 29.

Vegna aukinna þarfar á samskiptum og upplýsingamiðlun sýndi uttanríkisráðuneytið sveigjanleika eins og víða mátti sjá hjá stjórnvöldum í viðbrögðum við Covid-19. Aukinn liðsauki fyrir upplýsinga-deild var sóttur til fyrrverandi starfsmanna deildarinnar sem störfuðu á sendiskrifstofum Íslands í London og New York og á skrifstofu Alþingis, sem lánaði starfsmann í tvær vikur. „Þá naut deildin stuðnings tveggja friðargæsluliða sem ekki gátu sinnt störfum sínum hjá Atlantshafsbandalaginu vegna Covid-19. Deildin naut sömuleiðis aðstoðar verktaka við miðlun upplýsinga um aðgerðir íslenskra stjórnvalda til erlendra fjölmiðla.“⁷⁸⁶

51.7. Fjölmiðlar

Innlendir fjölmiðlar voru virkir í miðlun upplýsinga um faraldurinn og ýmis ráð honum tengdum. Voru þeir með beinar útsendingar á vef auk efnis í prentmiðlum. Þá voru þeir viðstaddir hina reglulega fundi þríeykisins og drógu fram ýmsar upplýsingar með þeim spurningum sem þeir lögðu fram. Fjölmiðlarnir léku þannig veigamikil hlutverk í miðlun upplýsinga vegna faraldursins eins og kom fram í könnun Maskínu sem hún gerði fyrir vinnuhóp þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og Covid-19 í júní 2020. Þar kom fram að 94,5% svarenda öfluðu sér upplýsinga frá innlendum fjölmiðlum. Þótt traustið til þeirra væri ekki eins mikið og til þríeykisins var það hátt og 82,6% aðspurðra treystu miðlun upplýsinga innlendra fjölmiðla í júní og 82,1% í ágúst.⁷⁸⁷

Fjölmiðlar hafa gegnt mikilvægu hlutverki sem öryggistæki í neyðarástandi eins og t.d. á tímum náttúruhamfara sem hafa gengið yfir byggð. Reyndi mikið á öryggis- og almannavarnahlutverk Ríkisútvarpsins, RÚV, í faraldrinum þar sem leitast var við að veita almenningi aðgang að réttum og traustum upplýsingum. Var þeim miðlað í fréttum og með öðrum upplýsingum og fræðsluefni af ýmsu tagi. Þá var upplýsingafundum almannaþingarinnar miðlað í gegnum útvarp, sjónvarp og vef. Lögð var áhersla á að tryggja aðgengi allra, m.a. með táknumálstúlkun, rittúlkun í textavarp og upplýsingamiðlun á ensku og pólsku.⁷⁸⁸ Dæmi eru um að RÚV hafi jafnvel haft áhrif á fyrstu viðbrögð á hættutíma, eins og hjá viðbragðsaðila á Flateyri, sem ákvað eftir að hafa heyrt í útvarpsfréttum 24. október 1995 að verið væri að rýma hús í Hnífsdal að kalla saman almannavarnanefnd sem kom sér saman um að lýsa yfir hættuástandi þá um kvöldið, tveimur sólarhringum áður en mannskætt snjóflóð féll yfir eyrina.⁷⁸⁹ Óskar Reykdalsson, forstjóri Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, lýsti því hversu mikilvægt aðgengi að fjölmiðlum hefði verið í viðbrögðum vegna Covid-19, þeir hafi verið jákvæðir og tilbúnir að aðstoða. Fyrst hafi samtöl við fjölmiðla einungis farið fram í gegnum landlækni og upplýsingafundina. En þegar á leið hefði komist á beinna samband. Þegar fáir hefðu mætt í bólusetningar að morgni dags var t.d. hringt eftir kl. 14 í fjölmiðla og þeir látnir vita að nauðsynlegt væri að fá fólk inn til bólusetningar svo ekki þyrfti að henda bóluefni. Þessum skilaboðum var útvarpað, fólk streymdi að og hægt var að fullnýta efnin. Sama leið var farin þegar upplýsa þyrfti fólk um að bóluefni væri búið. Þannig áttu fjölmiðlar stóran þátt í því hversu vel bólusetningar gengu fyrir sig (Óskar Reykdalsson, viðtal 13. júní 2022). Ný vídd eða nýr veruleiki sem snýr að þeirri ógn sem stafar af óáreiðanleika í upplýsingamiðlun varð þó ljós í heimsfaraldrinum þar sem misvísandi og röngum upplýsingum um Covid-19 var dreift og þá helst á samfélagsmiðlum.⁷⁹⁰

⁷⁸⁶ Sama heimild, bls. 36.

⁷⁸⁷ Vinnuhópur þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og COVID-19: [Skýrsla vinnuhóps þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og COVID-19](#) (2020).

⁷⁸⁸ Fjölmiðlanefnd: [Mat Fjölmiðlanefndar á almannapjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins](#) 2020 (2022).

⁷⁸⁹ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir: [Learning from Past Experiences: The Avalanches in Iceland](#) (2001).

⁷⁹⁰ Vinnuhópur þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og COVID-19: [Skýrsla vinnuhóps þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og COVID-19](#) (2020).

51.8. Upplýsingaóreiða

Til að fá gleggri mynd af útbreiðslu rangra eða misvísandi upplýsinga um Covid-19 hér á landi skipaði Þjóðaröryggisráð vinnuhóp 17. apríl 2020, sem var ætlað að kanna umfang slíkra upplýsinga og vinna að fræðsluefni sem gæti auðveldað fjölmiðlum og almenningi að kanna áreiðanleika upplýsinga. Má þannig sjá árvekni fyrir þessari hættu hér á landi, sérstaklega ef litið er til þess að fimm mánuðum síðar, þann 23. september, gaf WHO út sameiginlega fréttatilkynningu með nokkrum stofnunum á vegum Sameinuðu þjóðanna o.fl. þar sem varað var við skaðlegum afleiðingum upplýsingaóreiðu í tengslum við Covid-19. Ríki voru hvött til að grípa til aðgerða til að sporna gegn dreifingu skaðlegra upplýsinga. Benti íslenski vinnuhópurinn á að vegna óvissu sem tengdist hinni nýju veiru hefði upplýsingagjöfin verið flóknari en ella og þar með opnað á dreifingu ýmissa upplýsinga sem ekki hafði verið tími til að staðreyna vísindalega.⁷⁹¹ Þetta er vandamál sem áfallastjórnendur standa oft andspænis, þ.e. að þegar upplýsingar skortir opnast fyrir orðróm þar sem hver skýringarsaga getur verið jafngóð annarri. Breytingin nú er að tæknin gerir það að verkum að slíkur orðrómur getur borist út um allan heim á ógnarhraða. Sérstaklega er erfitt að lenda í slíkri aðstöðu þegar orðrómur skilgreinir áfallið áður en áfallastjórnandi nær að gefa út skilgreiningu og merkingu áfalls. Getur það haft alvarlegar afleiðingar, t.d. staðið í vegi þess að hægt sé að sannfæra fólk í fyrstu viðbrögðum og forða því frá skaða. 42% svarenda í könnun Maskínu í júní sögðust hafa aflað sér upplýsinga frá samfélagsmiðlum. Jafnframt sést að svarendur eru tortryggir gagnvart þeim þar sem aðeins 9,4% sögðust treysta samfélagsmiðlum til að miðla áreiðanlegum upplýsingum um Covid-19 í júní 2020 og 10,6% í ágúst.⁷⁹² Þannig sýndu íslenskir svarendur að þeir tóku upplýsingamiðlun stjórnvalda og fjölmiðla fram yfir upplýsingar á samfélagsmiðlum sem þeir vantreystu.

51.9. Árvekni og traust í öflun og miðlun upplýsinga

Eins og reynslan hefur sýnt eru vönduð samskipti og upplýsingamiðlun forsenda árangursríkrar áfallastjórnunar. Þörfin á stöðugu mati á áhættunni sem fólst í SARS-CoV veirunni kallaði á mikla árvekni stjórnvalda. Viðbrögðin við Covid-19 faraldrinum kröfðust mikilla samskipta, bæði formlegra og óformlegra. Sum þeirra fylgdu viðbragðsáætlunum meðan önnur kröfðust nýrra og skapandi lausna. Einnig var mikilvæg aðkoma einkaaðila sem þróuðu lausnir er nýttust t.d. við smitakningu og skráningu upplýsinga. Viðbragðsáætlanir voru ræddar í kafla 49 en vert er að benda á að í þeim tilfellum sem áfallastjórnendur styðjast við áætlanir sem reynast ekki hæfa vel því áfalli sem glímt er við, þá eru það upplýsingaferlar áætlanna sem reynast best.⁷⁹³

Þótt upplýsingaóreiða á samskiptamiðlum hafi ekki náð flugi í faraldrinum hér á landi eru stjórnvöld þess meðvituð að þau verða að beita sér gegn þessari alþjóðlegu ógn. Liður í því er þátttaka í alþjóðasamstarfi um aðgerðir gegn upplýsingaóreiðu á vettvangi alþjóðastofnana og í samstarfi við nágrannaríki og samstarfsþjóðir.⁷⁹⁴ Eins og hér hefur verið rætt þá byggja góð samskipti fyrst og fremst á trausti. Þær mælingar sem vísað hefur verið til undirstrika að almennt hafi fólk borið mikið traust til upplýsingamiðlunar stjórnvalda í viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum.

⁷⁹¹ Sama heimild.

⁷⁹² Sama heimild.

⁷⁹³ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir: *Crisis-related decision-making and the influence of culture on the behaviour of decision makers* (2015).

⁷⁹⁴ Vinnuhópur Þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og COVID-19: *Skýrsla vinnuhóps þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og COVID-19* (2020).

52. Togstreita: tekist á um gildi, markmið og réttmæti

52.1. Samhugur í upphafi áfalls

Áföll kalla oft á að fjöldi hagaðila þurfi að komast að sameiginlegri ákvarðanatöku í viðbrögðum. Mismunandi gildi hafa áhrif á hvernig þessir hagaðilar skilgreina vanda og þá valkosti sem þeir telja raunhæfa á hverjum tímapunkti sem aftur hefur áhrif á hvernig þeir dreifa fjármagni og forgangsraða markmiðum. Lausnir og ákvarðanir verða því erfiðari sem tekist er á um andstæðari gildi.⁷⁹⁵ Í fyrstu viðbrögðum við faraldrinum hér á landi þá stóðu stjórnvöld samhuga að því að varna smitútbreiðslu og bjarga lífi þeirra sem sýktust. Gildin sem snúast um líf og heilsu voru skýr. Sóttvarnalæknir fór fyrir sóttvarnaaðgerðum með fulltingi heilbrigðisráðherra eins og rakið hefur verið.⁷⁹⁶ Heilbrigðisráðherra lagði strax áherslu á mikilvægi þess að byggt yrði á vísindum og þekkingu með hagsmuni samfélagsins alls að leiðarljósi (Svandís Svavarsdóttir, viðtal 9. júní 2022). Um leið og fyrsta smit kom upp var haldinn blaðamannafundur eins og ákveðið hafði verið að yrði hluti af fyrstu viðbrögðum. Heilbrigðisráðherra fylgdist með ásamt dómsmálaráðherra en var ekki beinn þátttakandi. Bæði þá og á þeim upplýsingafundum sem á eftir komu þá kom ráðherra aldrei þar fram þrátt fyrir pólitískan þrýsting (Ásta Valdimarsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Með því að setja sérfræðingana í framvarðarlínu gagnvart almenningi og hvika ekki frá því, undirstrikaði ráðherra vægi faglegrar nálgunar í glímunni við farsóttina. Slík samstaða milli þeirra sem fara með hið pólitíska vald og sérfræðinga er ekki gefin og allt eins verið hægt að vænta togstreitu eins og myndaðist í Danmörku í fyrstu viðbrögðum þar sem ráðherrar trompuðu álit sérfræðinga í upphafi faraldurs.⁷⁹⁷

52.2. Aukin þörf á samtali

Þegar viðbrögð við faraldrinum fara að teygja sig yfir vikur, mánuði og ár þá eykst sífellt þörfin á samtali milli hagaðila um áhersluatriði, forgangsröðun og þau gildi sem verið er að vernda. Þau gildi og sú ábyrgð sem sóttvarnalæknir ber eru mjög skýr. Hann ber ábyrgð á sóttvarnaráðstöfunum og er falið að lágmarka bæði sýkingar og dauðsföll vegna faraldursins. Embættismenn þurfa ekki með sama hætti og stjórnámálamenn að vega hina pólitísku vídd inn í ákvarðanatöku. Ákvarðanir teknar af þeim síðarnefndu og jafnvel sú athöfn sem fylgir því að tilkynna þær almenningi – geta haft pólitískar afleiðingar. Þegar glímt er við áföll þar sem óvissustigið er mjög hátt getur verið freistandi fyrir stjórnámálamenn að halda strax fjarlægð og láta ábyrgðina hvíla á þartilbærum embættismönnum sem verða þá jafnvel andlit áfallastjórnunarinnar út á við. Í tilfalli samspils heilbrigðisráðherra og sóttvarnalæknis þróast ekki slík togstreita sem byggir líklega á því trausti sem ríkir á milli þeirra, eins og áður hefur verið rætt. En almenningur sem er ekki áheyrandi af því samtali sem er í gangi áður en reglugerðum er breytt í samræmi við tillögur sóttvarnalæknis les jafnvel meiri óhagganleika í ákvarðanatöku hans en raunin var. Hans sóttvarnasjónarmið ráði forgangsröðun við stjórn landsins. Í þeirri miklu óvissu sem ríkti í fyrstu bylgju faraldurs þegar áhyggjur snúast að mestu um smit og veikindi verður sóttvarnalæknir eðlilega einskonar fánaberi áfallastjórnunar í glímunni við kórónaveiruna.

⁷⁹⁵ Stern og Sundelius: „Crisis Management Europe: an integrated regional research program“ (2002).

⁷⁹⁶ Sjá kafla 50.

⁷⁹⁷ Sjá kafla 50.

52.3 Kallað eftir skýrum sjónarmiðum

Þegar gagnrýni á forgangsröðun ríkisstjórnar fer að heyrast smitast hún yfir ákvarðanir sóttvarnalæknis og á þær tillögur sem byggja á faraldsfræðilegri þekkingu og reynslu – nálgun sem honum er skylt að fylgja samkvæmt lögum. Í þeim tilefnum til ákvarðana sem rakin hafa verið í III. hluta skýrslunnar sést að þau markmið hans voru skýr. Markmið heilbrigðisráðherra eru hins vegar sveigjanlegri og eru bæði háð kringumstæðum og leiðtogastíl ráðherra, eins og rætt hefur verið í kafla 50. Eftir því sem líður á og krafan um að önnur gildi, aðrir hagsmunir fái meiri vægi þá eykst krafan á ráðherra að breyta áherslum.⁷⁹⁸ Eftir fyrstu bylgju faraldurs og veiruhlé á hásumri, læðast óveðurskýin aftur yfir landið þannig að sóttvarnalæknir sér ástæðu til að grípa til víðtækari sóttvarnaráðstafana, eins og hann lýsir í minnisblaði sem hann sendir til heilbrigðisráðherra 29. júlí 2020.⁷⁹⁹ Í framhaldinu ræðir hann nauðsyn þess að Íslendingar læri að lifa með kórónaveirunni næstu mánuði og jafnvel ár. Vonirnar um að draga myndi úr þrótti veirunnar um heim allan á komandi hausti muni ekki rætast því veiran sé í sókn. Á upplýsingafundi 4. ágúst 2020 má heyrna Þórólf í fyrsta sinn kalla skýrt eftir því að sjónarmið annarra séu tekin með í ákvarðanatöku og tiltekur sjónarmið ríkisstjórnar sérstaklega. Meðan glímt væri við veiruna þyrfti að láta samfélagið virka eins eðlilega og hægt væri og taka tillit til annarra þátta í samfélaginu eins og þeirra efnahagslegu. En það væri hins vegar ekki verkefni sóttvarnalæknis. Hann myndi áfram einbeita sér að sóttvarnasjónarmiðum sem væri hans hlutverk.⁸⁰⁰

52.4. Togstreita vegna sóttvarnaráðstafana

Eins og mælingar Félagsvísindastofnunar sýndu þá ríkti almenn sátt um þær sóttvarnaaðgerðir stjórnvalda sem settar voru fram 13. ágúst 2020, þar sem 63 prósent aðspurðra sögðust vilja halda aðgerðum óbreyttum og 24 prósent herða þær meðan 13 prósent vildu hafa þær vægari.⁸⁰¹ En eftir því sem sóttvarnir urðu erfiðari með sveiflum í sýkingartíðni, nýjum veirufbrigðum og takmörkunum sem voru ýmist hertar eða aflétt, urðu gagnrýnisraddir vegna sóttvarnaráðstafana háværari. Gagnrýnt var að aðgerðir stjórnvalda væru langt umfram tilefni og leiddu til alvarlegrar efnahagskreppu. Með aðgerðum við hæfi yrði sú kreppa mun mildari. Iðulega kom það í hlut sóttvarnalæknis að svara fyrir sóttvarnaaðgerðir stjórnvalda þar sem umræðan snérist oft um þá fórn sem aðgerðirnar kostuðu.⁸⁰² Sagði Þórólfur að það hefði í raun komið sér á óvart hversu lítil gagnrýni hefði verið á ráðstafanir, sem höfðu áhrif á fyrirtæki og efnahagslíf en sú gagnrýni hefði vissulega komið eftir tíma mikillar samstöðu í fyrstu. Verst hefði honum þótt þegar margir stjórnmálamenn ræddu ekki mikilvægi aðgerðanna en lögðu áherslu á að það yrði að forðast frelsisskerðingu og gæta meðalhófs. Rök sem honum fannst útbynnast í umræðunni. Þessir aðilar svöruðu því ekki hvað ætti að gera þegar kæmi að því að heilbrigðiskerfið réði ekki við verkefni eða hvað gera ætti við aðra sjúklingahópa (Þórólfur Guðnason, viðtal 24. maí 2022). Þannig jókst togstreitan í viðbrögðum á milli gilda sem lögðu áherslu á líf og heilsu, efnahag, félagslega þætti, frelsi og mannréttindi. Tiltekur Þórólfur nokkur skipti þar sem leitast var við að auka sveigjanleika sem kostaði neikvæðar afleiðingar í baráttunni við veiruna. Þegar þriðja bylgja hafði verið komin á

⁷⁹⁸ Sjá kafla 47.

⁷⁹⁹ Minnisblað frá sóttvarnalækni til heilbrigðisráðherra (Minnisblað sóttvarnalæknis varðandi sóttvarnaráðstafanir í íslensku samfélagi og á landamærum), 29. Júlí 2020.

⁸⁰⁰ Sunna Ósk Logadóttir: „Þórólfur segir“komið að stjórnvöldum“ að taka ákvarðanir“, 4. ágúst 2020.

⁸⁰¹ Kristín Ólafsdóttir: „Langflestir sáttir við sóttvarnaaðgerðir“, 2. september 2020.

⁸⁰² Kristín Ólafsdóttir: „Gefur lítið fyrir gagnrýni um yfirgengilegar aðgerðir“, 3. september 2020.

skrið, haustið 2020 og stjórnvöld fengu gagnrýni fyrir almennar íþyngjandi aðgerðir, eins og rakið hefur verið, þá hafi verið reynt að beita afmörkuðum aðgerðum sem beint var að höfuðborgarsvæðinu og þá sérstaklega að veitingastöðum og heilsuræktarstöðvum. Enginn árangur hafi náðst, þvert á móti hafi á skömmum tíma smit verið komið út um allt sem mátti m.a. leita skýringa í fréttum af íbúum höfuðborgarsvæðisins sem brugðu sér í önnur bæjarfélög til að sækja sér þjónustu. Segir Þórólfur að eftir á að hyggja hefði verið skynsamlegra að beita þá meira almennum takmörkunum. Annað skipti á sér stað haustið 2021 þegar hann setur fram tillögur um að seinka skólahaldi. Í byrjun voru börn ekki að smitast og því ekki ástæða fyrir því að beita aðgerðum í skólum en þegar ný afbrigði komu fram þá var ljóst að börnin myndu smitast og smit berast inn á heimilin. Þessar tillögur náðu ekki fram að ganga. Að lokum nefnir hann að skynsamlegra hefði verið að grípa fyrr til harðari aðgerða eins og hann lagði til þegar Delta bylgtan skall á (Þórólfur Guðnason, viðtal 24. maí 2022). Þar er ríkisstjórnin komin í þá aðstöðu að þurfa að sameinast um sóttvarnaaðgerðir eftir að hafa aflýst öllum sóttvarnaáðstöfunum tæpum mánuði fyrr og flestir meðlimir hennar komnir í sumarfrí um landið eins og fjölmargir aðrir landsmenn í feginleik sínum. Ber ráðherrum saman um að Egilsstaðarfundurinn sem kallað var til í skyndi hafi verið erfiður þar sem tekist var á um hvernig skyldi bregðast við stöðunni. Það hversu vel bólusetningarmarkmiðum hafi verið náð vóg þungt í að ekki þótti réttlætanlegt að setja jafn sterkar takmarkanir á þjóðina og sóttvarnalæknir lagði til. Hversu nálægt var komið að þingkosningum hefur einnig getað flækt stöðuna sem er nokkuð algeng togstreita í áfallastjórnun, þ.e. togstreitan á milli skammtíma- og langtíamarkmiða. Þegar lagt er til atlögu við Delta veiruafríðni gerir ríkisstjórnin sér grein fyrir að allar líkur séu á að hún – eða réttara sagt þeir flokkar sem að henni standa – þurfi að endurnýja umboð sitt til þjóðar í sóttvarnatakmarkunum, undir óvissuskýi kórónuveirunnar. Smá kosninganúning mátti greina í fjölmiðlum þegar heilbrigðisráðherra gagnrýnir Sjálfstæðisflokkinn vegna andstöðu við sóttvarnaaðgerðir innan flokksins en þau ummæli sagði fjármálaráðherra hafi lyktað af „kosningaþef.“⁸⁰³

52.5. Togstreita um trúverðugleika

Þegar farið er fram á sérstaka hegðun og samstöðu almennings á áfallatímum er mikilvægt að forystumenn sýni gott fordæmi og stofni ekki trúverðugleika síns né stjórnvalda í hættu. Séu kvaðir lagðir á einstaklinga fer í gang óformlegt eftirlit í samfélaginu með að reglum sé framfylgt. Gerðar eru kröfur til stjórnmalamanna að þeir hlýði þeim kvöðum sem þeir hafa samþykkt að leggja á almenning. Í viðbrögðum við Covid-19 sáust dæmi um að stjórnmalamenn settu trúverðugleika sinn í hættu þegar almenningur var í vafa um að þeir væru að fylgja sóttvarnaáðstöfunum.

Í ágúst 2020 vöktu talsverðar umræðu fréttir af Þórdísi Kolbrúnu Reykjavíkur Gylfadóttur, ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, sem hafði þá farið á veitingastað ásamt vinkonum sínum, og hvort hún hefði brotið fyrirmæli reglugerðar um leyfileg nálægðarmörk. Á upplýsingafundi þann 17. ágúst lýsti sóttvarnalæknir því að hann teldi ekki að ráðherrann og vinkonur hennar hefðu gerst brotlegar við sóttvarnalög þar sem auglýsing yfirvalda um sóttvarnareglur mælti ekki fyrir um að tveir einstaklingar sem ekki deildu sama heimili þyrftu að viðhalda tveggja metra fjarlægð heldur þyrftu rekstraraðilar að tryggja að fólk gæti fengið sína tvo metra.⁸⁰⁴ Í viðtali á Ríkisútvarpinu þann 17. ágúst lýsti ráðherrann því að hún skildi vel hvernig þetta hefði komið við fólk og að

⁸⁰³ Hringbraut: „[Þjarni: „oft hvöss skoðanaskipti“ um sóttvarnaaðgerðir](#)“, 21. júlí 2021.

⁸⁰⁴ Vésteinn Örn Pétursson: „[Segir myndina hafa verið óþarfa: „Við hefðum ekki átt að taka hana](#)“, 17. ágúst 2020.

myndataka af henni og vinkonum hennar saman í hópi hefði, þrátt fyrir að henni teldist það strangt til tekið ekki vera brot á reglum, verið óþarfi, og sér þætti það leitt. Ráðherrann áttaði sig á að hún væri í framlínu og myndi áfram gera sitt besta og að einstaklingsbundnar sóttvarnir væru mikilvægar.⁸⁰⁵ Þann 18. ágúst kom enn fremur fram, m.a. í máli sóttvarnalæknis, að ráðherrann hefði ekki farið að leiðbeiningum hans um fjarlægðarmörk. Hins vegar hafi hún ekki brotið sóttvarnareglur heilbrigðisráðherra. Benti hann á að í reglum ráðherra væri kveðið á um skyldu rekstraraðila til að tryggja fólki sem ekki byggir á sama heimili möguleika á að fylgja tveggja metra reglu. Hins vegar væru leiðbeiningar sóttvarnalæknis á þá leið að biðlað væri til allra að fylgja tveggja metra reglu, þótt undanskildir því væru þeir sem byggju á sama heimili. Þetta hefði valdið ruglingi og þyrfti að skýra aðeins betur.⁸⁰⁶

Þorláksmessukvöld 2020 hafði lögreglan afskipti að samkomu í Ásmundarsal í Reykjavík vegna gruns um brot á sóttvarnareglum. Í gildi var reglugerð frá 10. desember um sóttvarnaráðstafanir sem framlengdu banni við samkomum fyrir fleiri en tíu manns. Verslunum var hins vegar heimilt að hleypa inn fimm manns fyrir hverja tíu fermetra, að hámarki 100 manns.⁸⁰⁷ Upplýsingar um aðkomu lögreglu birtist í kjölfarið í dagbók lögreglu þar sem fram kom að gestir hafi verið milli fjörutíu til fimmtíu talsins og þeirra á meðal hafi verið einn háttvirtur ráðherra í ríkisstjórn Íslands.⁸⁰⁸ Helstu fréttaveitur greindu frá því á aðfangadag að umræddur ráðherra væri Bjarni Benediktsson fjármála- og efnahagsráðherra. Baðst ráðherra strax í kjölfar fréttanna innilega afsökunar á Facebook síðu sinni á því að hafa ekki yfirgefið listasafnið strax þegar hann áttaði sig á að fjöldinn rúmaðist ekki innan takmarkana.⁸⁰⁹

Í viðtali var sóttvarnalæknir inntur eftir afstöðu sinni vegna samkvæmis gærkvöldsins þar sem hann sagði að væri það rétt sem fram hefði komið þá væri klárlega um brot á sóttvarnareglum að ræða og honum þætti miður að þetta hafi gerst. Það væri mjög slæmt þegar forystumenn þjóðarinnar fari ekki eftir sóttvarnareglum.⁸¹⁰ Forsætisráðherra sagði að hún hafi tjáð fjármála- og efnahagsráðherra vonbrigði sín og brot hans á sóttvarnareglum hafi skaðað traust á milli þeirra flokka. Samstaðan innan ríkisstjórnar væri þó góð sem skilað hafi sér í góðum árangri og muni hún sem forsætisráðherra ekki krefjast afsagnar fjármála- og efnahagsráðherra.

Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir dómsmálaráðherra ræddi í tvígang á aðfangadag við Höllu Bergþóru Björnsdóttur, lögreglustjóra á höfuðborgarsvæðinu og sagðist í viðtali síðar (23. febrúar 2021) að hún hafi verið að leita svara varðandi upplýsingagjöf lögreglu en ekki verið að skipta sér af rannsókn málsins.⁸¹¹ Lögreglan gaf frá sér tilkynningu þann 26. desember þar sem tekið var fram að það hefði verið á skjön við vinnureglur að láta upplýsingar um að "háttvirtur ráðherra" hafi verið í samkvæminu í Ásmundarsal.⁸¹²

⁸⁰⁵ Ruv.is: „[Þykir leitt að hafa tekið myndina](#)“, 17. ágúst 2020.

⁸⁰⁶ Hallgerður Kolbrún E. Jónsdóttir: „[Reglur heilbrigðisráðuneytis og leiðbeiningar sóttvarnalæknis ekki þær sömu](#)“, 18. ágúst 2020.

⁸⁰⁷ Urður Örlygsdóttir: „[Nýjar reglur um samkomutakmarkanir taka gildi](#)“, 10. desember 2020.

⁸⁰⁸ Kolbeinn Tumi Daðason: „[Sögulegur tölvupóstur lögreglu kom upp um ráðherra](#)“, 24. desember 2020.

⁸⁰⁹ Bjarni Benediktsson: [færsla á Facebook](#), 24. desember 2020.

⁸¹⁰ Kristín Sigurðardóttir: „[Þórólfur: Mjög slæmt að ráðherra fari ekki eftir reglum](#)“, 24. desember 2020.

⁸¹¹ Jóhann Bjarni Kolbeinnsson: „[Ráðherra hringdi í lögreglustjóran vegna Ásmundarsalar](#)“, 3. febrúar 2021.

⁸¹² Birgir Olgeirsson: „[Lögregla skoðar misbrest í upplýsingagjöf](#)“, 26. desember 2020.

Í síðustu viku febrúarmánaðar beindist athygli fjölmiðla og stjórnarandstöðunnar að samskiptum dómsmálaráðherra við lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins í kjölfar samkomu í Ásmundarsal. Undirstrikuðu þær báðar að samtöl þeirra hafi varðað upplýsingagjöf lögreglu í tengslum við veru fjármálaráðherra í Ásmundarsal. Þingmenn stjórnarandstöðu gagnrýndu þó dómsmálaráðherra harðlega þar sem ekki væri við hæfi að hún setji sig í samband við lögreglustjóra þegar hefja á rannsókn á meintum brotum ráðherra og samflokksmanns hennar.⁸¹³ Farið var fram á að dómsmálaráðherra kæmi fyrir nefnd stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis og veitti svör við spurningum nefndarmanna Lögreglustjóri var einnig boðuð og kom fyrir nefndina. Yfirlýsingar formanns nefndarinnar þar sem hann vísaði til upplýsinga af lokuðum nefndarfundi vöktu nokkra úlfúð þar sem samkvæmt þingskapalögum ríkir trúnaður um orð nefndarmanna eða gesta á lokuðum nefndarfundum. En í yfirlýsingu ýjaði formaður að því að upplýsingar dómsmálaráðherra og lögreglustjóra hafi gefið tilefni til frekari athugunar á samskiptum þeirra á aðfangadag.⁸¹⁴

Hulda Elsa Björgvinsdóttir, sviðsstjóri ákærusviðs lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, greindi frá því að embættið hafi lagst í skoðun á upplýsingagjöf lögreglunnar vegna samkomunnar í Ásmundarsal og væri það niðurstaða embættisins að ekki væri tilefni til að líta svo á að um öryggisbrest hafi verið að ræða. Hins vegar gæfi umfjöllunin tilefni til að endurskoða og skýra betur það viðmið sem embættið setur varðandi miðlun að frumkvæði þess.⁸¹⁵

Þann 24. júní liggur niðurstaða fyrir í Ásmundarsalsmálinu þar sem rekstraraðilum safnsins var boðið að gangast undir það sem heitir lögreglustjórásátt sem felst í að aðilum er boðið að greiða sekt innan tiltekins tímaramma. Segir Bjarni Benediktsson aðspurður að hann hafi ekki verið til rannsóknar og því ekki verið aðili að málinu. Ákærusvið lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu kvaðst ekki geta veitt frekari upplýsingar vegna afgreiðslu einstakra mála.⁸¹⁶

Þann 19. ágúst 2021 var greint frá því á vefmiðlinum Fotbolti.net að lið Víkings í fótbolta hefði ekki átt góðan dag, en það hefði forsætisráðherrann Katrín Jakobsdóttir ekki átt heldur, þar sem hún hefði mætt á völlinn en gleymt grímunni.⁸¹⁷ Í viðtali við Ríkisútvarpið degi síðar segir ráðherrann að sig hafi misminnt og talið að ekki þyrfti að vera með grímu á íþróttaviðburðum utandyra. Hún segir að sér þyki leitt að hafa brotið reglur með þessum hætti.

Framangreind þrjú dæmi eru til minnis um það hversu auðvelt getur verið að höggva skarð í samstöðu um aðgerðir, ekki síst í viðbrögðum við farsótt af því tagi sem Covid-19 er, en eins og bent hefur verið á þá kölluðu sóttvarnaaðgerðir vegna faraldursins almennt á ríka samstöðu, og vilja fólks til að sýna aðgát og fórn tilteknu frelsi, ekki síst í þágu annarra.

52.6. Stjórnarþingmenn gegn „alræði sóttvarna“

Helsta andstaða sóttvarnaráðstafana kom frá stjórnarþingmönnum Sjálfstæðisflokksins. Sigríður Á. Andersen fyrrverandi dómsmálaráðherra dró í efa bæði þörf og lögmæti þeirra. Taldi hún farsælast að höfða til almennrar skynsemi og samstarfsvilja almennings um að halda

⁸¹³ Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir: [Ræða á Alþingi](#). 151. löggjafarþing - 59. fundur, 24. feb. 2021.

⁸¹⁴ Jóhann Bjarni Kolbeinsson: [„Segir að nýjar upplýsingar hafi komið fram“](#), 3. mars 2021.

⁸¹⁵ Jóhann Bjarni Kolbeinsson: [„Ráðherra hringdi í lögreglustjóra vegna Ásmundarsalar“](#), 23. febrúar 2021.

⁸¹⁶ Nadine Guðrún Yaghi og Snorri Másson: [„Ásmundarsalsfólk sektað en Bjarni kemur af fjöllum“](#), 24. júní 2021.

⁸¹⁷ Alexandra Bía Sumarliðadóttir: [„Skýrslan“](#), 19. ágúst 2021.

veirunni niðri. Gagnrýndi hún m.a. hvernig fólki var mismunað á landamærum, án lagaheimildar, þar sem greinarmunur var gerður á þeim sem komu frá Schengen svæðum og þeim sem fyrir utan standa. Eins hafi verið gengið á frelsi og persónuvernd fólks með því að gera þeim skylt að fara í PCR-próf áður en það innritaði sig í flug til heimalandsins og einnig í því tilfalli er ferðir fólks voru raktar með því að nota kreditkortafærslur þess. Var hún öflug í rökstuðningi sinna sjónarmiða og myndaði ásamt öðrum hópinn „Heildarmyndina“ sem stofnaði m.a. vefsíðuna „kofid.is.“ Á síðunni kemur fram að hópinn skipi fólk úr ýmsum geirum samfélagsins sem vill leggja sitt af mörkum til að bæta upplýsingagjöf um kórónaveirufaraldurinn, afleiðingar og aðgerðir ásamt því að móta tillögur að leiðum út úr ríkjandi ástandi.⁸¹⁸ Á síðunni var birt yfirlýsing sem bæði Sigríður og Brynjar Níelsson, einnig þingmaður Sjálfstæðisflokksins, skrifuðu undir þar sem varað er við að halda sóttvarnaráðstöfunum sem tækju ekki inn í myndina stórfelldar efnahagslegar og heilsufarslegar afleiðingar aðgerða gegn faraldrinum.⁸¹⁹ Brynjar Níelsson talaði um að alræði sóttvarna hafi sýnt sig vera óskilvirkt og til að takmarka frelsið þetta mikið þurfi meira neyðarástand en þessi veira valdi og takmarkanir og þvinganir megi ekki hafa verri áhrif á líf og heilsu til lengri tíma en veiran sjálf.⁸²⁰

Sú andstaða við sóttvarnaráðstafanir sem kom fram hjá einstaka stjórnarþingmanni Sjálfstæðisflokksins rímar við áherslur hans á einstaklings- og atvinnufrelsi. Bjarni Benediktsson, formaður Sjálfstæðisflokksins vildi ekki gera mikið úr þessari togstreitu, góð samstaða hefði ríkt innan ríkisstjórnarinnar með aðgerðir gegn Covid-19 en oft hafi komið til hvassra skoðanaskipta, eins og eðlilegt væri.⁸²¹

Nauðsynlegt er að viðra ólík sjónarmið í ákvarðanatöku sem snerta hagsmuni fólks jafn ríkulega og í Covid-19 viðbrögðunum—hagsmuni sem vörðuðu líf, heilsu, frelsi, mannréttindi o.fl. Í tilfalli faraldursins þar sem kerfi sóttvarna og almannavarna voru samofin í viðbrögðum, voru ráðherrarnir að baki þeim með mismunandi áherslur – mismunandi gildi. Heilbrigðisráðherra bar ábyrgð á ákvörðunum er vörðuðu sóttvarnir sem ráðherra almannavarna lýsti efasemdum um. Sú staða hefur kallað á togstreitu en ríkisstjórninni tókst að komast að samkomulagi þó stundum hafi það tekið á. Gagnrýni á þá sem gagnrýndu stýrðist vafalaust m.a. af ótta um að höggvið yrði í þá samstöðu sem ríkti í þjóðfélaginu.

52.7. Andstaða gegn bóluæfnum

Mannfræðingurinn Heidi J. Larsson sem hefur sérhæft sig í áhættu- og ákvarðanafræðum ræðir hvernig þau lífsgæði sem við lifum við í dag séu háð bóluæfnum. Bendir hún á að andstaða við bóluæfni og bólusetningar eigi sér langa sögu sem hefur að mestu verið tengd við takmarkaða hópa fólks innan samfélaga en nú hafi þeim hópum fjölgað til muna sem hafa efasemdir um nauðsyn bóluæfna og vara við aukaverkunum vegna þeirra. Hefur þessi andstaða blandast m.a. við pólitísk átök og baráttunni fyrir náttúruvænum lífsstíl. En bóluæfni eiga sér einnig tiltrú margra. Telur Larsson að bólusetningar séu í raun stærsta alþjóðlega tilraun nútímans sem eigi að fá fólk til að hugsa út frá heildinni og vinna saman. Áskorunin er, að slík hugsun og samvinna sé háð

⁸¹⁸ Anna Lilja Þórisdóttir: „Sigríður setur fyrirvara við sóttvarnafrumvarpið“, 21. apríl 2021.

⁸¹⁹ Þórður Snær Júlíusson: „Lítill hljómgrunnur fyrir andstöðu við sóttvarnaaðgerðir yfirvalda“, 26. nóvember 2020.

⁸²⁰ Sunna Kristín Hilmarsdóttir: „Hættur meðvirkni með sóttvarnaaðgerðum og segir „alræði sóttvarna óskilvirkt“, 10. nóvember 2020.

⁸²¹ Hringbraut: „Bjarni: „oft hvöss skoðanaskipti“ um sóttvarnaaðgerðir“, 21. júlí 2021.

samfélagssáttmála sem á í vök að verjast nú á tímum andstöðu við hnattvæðingu, samfara þjóðernishyggju og popúlisma sem vex nú ásmegin. Nauðsyn sé á nýrri samræðu sem ávarpar hin fjölmörgu álitamál sem fólk tengir við bóluefni og þá félagslegu þætti sem búa að baki andstöðunni við þau.⁸²²

Lítill hópur hér á landi afþakkaði Covid-19 bóluefnin. Gátu ýmsar ástæður legið þar að baki eins og ofnæmi, almennur ótti við sprautugjafir og andstaða við frelsissviptingu en mest áberandi var sá hópur sem treysti ekki stjórnvöldum og trúði því að bóluefnin væru hættuleg og gætu haft í för með sér alvarlegar aukaverkanir. Samsæriskenningar skutu einnig upp kollinum en voru ekki eins áberandi hér og víða erlendis. Vantraust til fjölmiðla ríkti meðal fólks í þessum hópi sem fannst þeir hafa brugðist hlutverki sínu með skorti á gagnrýnni umræðu um bóluefnin.⁸²³ Á þeirra vegum var stofnaður hópur á Facebook undir yfirskriftinni „Mín leið – mitt val“ þar sem hópurinn er sagður baráttusamtök fyrir mannréttindum og lýðræði á Íslandi.⁸²⁴ Um tíma hittist fólkið á Austurvelli á laugardögum til að mótmæla bólusetningum og fá stuðning hvert frá öðru.⁸²⁵ Kvartaði fólkið yfir kúgun, múgsefjun og rétttrúnaði í umræðunni.⁸²⁶

Togstreita þeirra sem voru fylgjandi bóluefnum og þeirra sem börðust gegn þeim jókst eftir því sem leið á bólusetningarnar. Aðgerðum sem var þegar beitt erlendis eins og og í Austurríki og Frakklandi er fólust í að stía óbólusettum frá bólusetnum náðu hljómgrunni hér á landi. Hjá Reykjavíkurborg kom t.d. upp sú umræða að hægt væri að færa fólk til í starfi væri það óbólusett og jafnvel segja því upp á þeim grundvelli að það uppfyllti ekki lengur hæfniviðmið, væri starfið þess eðlis. Gæta þyrfti þó meðalhófs.⁸²⁷ Umræðan um bólusetningarvottorð varð einnig háværari. Framkvæmdastjórar Samtaka verslunar og þjónustu og Samtaka ferðaþjónustunnar lýstu sig fylgjandi slíku fyrirkomulagi.⁸²⁸ Þá lýsti samgönguráðherra sig fylgjandi því að athuga hvort taka ætti upp aðgangsstýringu að opinberum stöðum með bólusetningarvottorðum líkt og gert hafi verið í ýmsum löndum.⁸²⁹ Hér á landi var þó ekki farið í slíka flokkun á hópum.

52.8. Samstaða framar togstreitu

Í viðbrögðum við jafn afdrifaríku áfalli og Covid-19 faraldurinn var, þar sem m.a. var um að tefla líf og heilsu fólks, atvinnufrelsi, lífsafkomu og félagsleg tengsl mátti vænta togstreitu um skilgreiningu á vandanum og þeim aðferðum sem beita skyldi í vali á leið út úr honum. Því kemur ekki á óvart að togstreita hafi orðið á milli stjórnmalamanna og sóttvarnalæknis um sóttvarnaaðgerðir þegar leið á faraldurinn. Hið langa tímabil faraldursins tók einnig á þolinmæði fólks sem var orðið þreytt á þeim hömlum sem fylgdi sóttvarnaaðgerðunum. Engin þolinmæði var fyrir hegðun forystumanna sem var á skjön við þær skorður sem aðgerðirnar settu almenningi. Andstaða við sóttvarnarráðstafanir voru mest áberandi meðal stjórnarþingmanna og hópur fólks andmælti notkun bóluefna. Vissulega var togstreita auðséð í viðbrögðum en það sem kom frekar á óvart var hversu samstaðan var mikil.

⁸²² Larson: *Stuck: How Vaccine Rumors Start – and Why They Dont Go Away* (2020).

⁸²³ Arnhildur Hálfðánardóttir og Árni Þór Theodórsson: „[Fólkið sem vildi ekki COVID-bóluefnin](#)“, 5. október 2021.

⁸²⁴ Mín leið – mitt val: „[Hópur á Facebook](#).“

⁸²⁵ Arnhildur Hálfðánardóttir og Árni Þór Theodórsson: „[Fólkið sem vildi ekki COVID-bóluefnin](#)“, 5. október 2021.

⁸²⁶ Sama heimild.

⁸²⁷ Sama heimild.

⁸²⁸ Kristinn Haukur Guðnason: „[Gjá milli bólusettra og óbóusettra mögulega komin til að vera](#)“, 25. janúar 2022.

⁸²⁹ Sama heimild.

53. Alþjóðasamskipti

53.1 Inngangur

Frá síðustu öld hefur friður framar átökum einkennt alþjóðasamfélagið. Viðskipti, ferðalög og fjárfestingar milli landa hafa blómstrað og þjóðir heims sett upp kerfi og stofnanir til að vinna saman og leysa sameiginlegar áskoranir. En eins og löng saga alþjóðastjórnmála sýnir að á áfallatímum, þegar á reynir, eru lönd á sínum eigin vegum. Þegar Covid-19 faraldurinn skall á og geystist yfir hver landamærin á fætur öðrum, þá mátti sjá Evrópuríki með langa samvinnu að baki, loka landamærum og einbeita sér að því að bjarga sjálfum sér.⁸³⁰ Þessi viðbrögð voru íþyngjandi fyrir Ísland eins og mörg önnur lönd. Lýsir ráðuneytisstjóri heilbrigðisráðuneytisins hversu mikil áskorun það hafi verið að sjá samninga og samstarf hverfa í þessu neyðarástandi og leiðtoga hugsa einungis um sín eigin ríki (Ásta Valdimarsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Hér á eftir er rýnt í sambönd og samskipti við þær helstu alþjóðlegu stofnanir sem íslensk stjórnvöld voru í tengslum við í viðbrögðum vegna Covid-19.

53.2 Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin WHO

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (e. World Health Organization, WHO) var stofnuð 1948 og er sérhæfð stofnun innan Sameinuðu þjóðanna (SP). Ísland er eitt af þeim 194 aðildarríkjum SP sem WHO er ætlað að aðstoða við að bæta heilbrigði og veitir í þeim tilgangi ráðgjöf til heilbrigðisráðuneyta og lýðheilsustofnana innan ríkjanna. Stofnunin gegnir veigamiklu hlutverki þegar kemur að vöktun og áhættumati vegna hugsanlegra faraldra. Þegar heimsfaraldur geisar fylgist hún stöðugt með þróun hans, veitir leiðbeiningar um viðeigandi ráðstafanir, metur sjúkdómseinkenni og gefur tilmæli um læknisfræðileg og önnur inngríp. Kröfur um grunnviðbúnað til vöktunar aðildarríkja WHO skv. alþjóðaheilbrigðisreglugerðinni (e. International Health Regulations) og viðaukum, eru þær að aðildarríkjum ber að meta og skýra frá öllum bráðatilvikum innan 48 klukkustunda og tilkynna það tafarlaust til WHO, með milligöngu viðkomandi landstengiliðar fyrir alþjóðaheilbrigðisreglugerðina, ef matið bendir til þess að atburðurinn sé tilkynningarskyldur.

WHO lýsir yfir neyðarástandi þyki sýnt að að hinn nýi sjúkdómur hafi náð útbreiðslu um heim allan.⁸³¹ WHO var gagnrýnd fyrir svifasein viðbrögð við upplýsingum um ókunnan veirusjúkdóm sem hafði stungið sér niður í Wuhan borg, í Kína. (Sóttvarnalæknir og landlæknir taka undir þá gagnrýni og segja upplýsingar hafi borist seint og snúist um það sem þegar var að baki. Það sama hafi átt við varðandi framgöngu Sóttvarnastofnunar Evrópu (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC). Þau hafi því þurft að leita sér upplýsinga annars staðar frá í upphafi faraldurs (sjá kafla 49 og 51). Hafi þetta lagast þegar á leið og ráðleggingar orðið öruggari og betri (Þórólfur Guðnason og Alma Möller viðtöl 24. og 25. maí 2022).

Samkvæmt alþjóðaheilbrigðisreglugerð WHO (e. International Health Regulations) skuldbinda aðildarríki sig til að tilkynna útbreiðslu farsóttá og gera viðeigandi ráðstafanir án þess að hindra

⁸³⁰ Zakaria: *Ten Lessons for a Post-Pandemic World* (2021).

⁸³¹ Brynja Þrastardóttir: „Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin, WHO.“; [Auglýsing nr. 3/2020 um alþjóðaheilbrigðisreglugerðina.](#)

alþjóðleg viðskipti.⁸³² Þegar um heimsfaraldur er að ræða er mikilvægt fyrir smáríki eins og Ísland sem er mjög háð framleiðslu annarra ríkja, að óhindruð viðskipti haldist meðan faraldur geisar. En þessi tilmæli WHO voru að mestu virt að vettugi af aðildarríkjunum sem réðust í ráðstafanir á landamærum sem lutu að því að takmarka ferðir og vegabréfsáritanir eða jafnvel loka landamærum. Í stað samvinnu og samstöðu sem dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, framkvæmdastjóri WHO kallaði eftir, einangruðu aðildarríkin sig og settu þar með alþjóðasamvinnu og alþjóðaviðskipti í hættu. Þessi staða setti mikla pressu á íslensk stjórnvöld sem sækja þurftu á hinn alþjóðlega markað til að útvega lækningavörur, tæki og lyf.⁸³³ Í þeirri viðleitni þurfti að reyna til hlítar að ná samkomulagi og samningum og njóta til þess liðveislu þeirra alþjóðlegu stofnana og ríkja sem standa Íslandi næst. Áhrifin voru víðtæk á starfsemi utanríkisráðuneytisins sem tengist alþjóðasamskiptum svo sem fjölþjóðlegri- og tvíhliða ríkjasamvinnu, alþjóðaviðskiptum og þróunarsamvinnu.⁸³⁴

53.3 COVAX samstarfið og framlag til þróunarsamvinnu

Í apríl 2020 var stofnað til alþjóðlegs samstarfs til að flýta fyrir þróun, framleiðslu og jöfnum aðgangi að skimunarbúnaði, meðferðum og bóluefni gegn COVID-19 sem kallast ACT-A hraðalinn (e. Access to COVID-19 Tools Accelerator). Ísland hefur verið þátttakandi í þessu samstarfi m.a. með fjárframlagi til COVAX samstarfsins sem snýr að kaupum og dreifingu COVID-19 bóluefnaskammta fyrir þróunarlönd. Ísland varði samtals 1.250 milljónum króna til samstarfsins, m.a. til að tryggja þróunarríkjum aðgang að bóluefnum gegn COVID-19.⁸³⁵

Bein og óbein áhrif heimsfaraldurs á þróunarríki voru gríðarleg, fátækt jókst og afturför varð á fjölmörgum sviðum. Á árunum 2020 og 2021 varði Ísland tæpum milljarði til viðbótar til verkefna tengdum heimsafaraldri. Var þar um að ræða framlög til alþjóðastofnana og samstarfsríkja.⁸³⁶

53.4. Samskipti við Evrópusambandið

Stjórnmálaleg tengsl Íslands við Evrópusambandið (ESB) byggjast á EES-samningnum, þ.e. samningnum um evrópska efnahagssvæðið og fer stjórnmálaleg ákvarðanatataka og stjórnmálaviðræður ESB og Íslands að mestu fram innan sérstakra EES-stofnana. Viðskipti fara að megninu til fram innan ramma tvíhliða fríverslunarsamnings frá árinu 1972 og EES-samningsins frá 1994. EES-samningurinn veitti Íslandi aðgang að innri markaði sambandsins og útvíkkaði þar með hið fjórþætta frelsi ESB, þ.e. hið frjálsa flæði vöru, fólks, þjónustu og fjármagns til EES/EFTA-ríkjanna. EFTA löndin undirrituðu samning um þátttöku í Schengen-svæðinu sem tók gildi 2001. Með honum var komið á samstarfi sem felur í sér frjálsa för fólks yfir landamæri, afnám eftirlits með innri landamærum á Schengen-svæðinu og aukið eftirlit með sameiginlegum ytri landamærum.⁸³⁷ Í viðbrögðum við Covid-19 reyndi á samskipti Íslands og ESB og þá um leið

⁸³² Who.int: „[International Health Regulations](#).“

⁸³³ Wood: „[Small states in international health crises: Iceland's response to the global COVID-19 pandemic](#)“ (2021).

⁸³⁴ Utanríkisráðuneytið: Mat á viðbrögðum utanríkisþjónustunnar við Covid-19 faraldrinum (2020).

⁸³⁵ Arnar Páll Hauksson: „[Stærsta bólusetningarverkefni sögunnar](#)“, 1. mars 2021.

⁸³⁶ Minnisblöð utanríkisráðuneytisins til ríkisstjórnar: (Viðbótarframlag Íslands til ACT-Accelerator (COVAX)) 25.05.2021; (Framlag Íslands til ACT-A (COVAX)).

⁸³⁷ Eeas.europa.eu: „[Ísland og ESB: Yfirlit yfir samskipti Íslands og ESB](#)“, 29. júlí 2021.

EES-samninginn. Reyndust þau samskipti töluverð áskorun fyrir íslensk stjórnvöld þar sem ESB, líkt og fleiri alþjóðlegar stofnanir og samtök, varð innhverft í viðbrögðum sem kom stjórnvöldum í opna skjöldu. Sérstaklega þegar ákvarðanir þóttu brjóta gegn ákvæðum EES-samningsins. Fyrir andstæðinga umsóknar Íslands um inngöngu í ESB var bent á þessa framgöngu sem dæmi um hversu ónægð sambandið væri og illa treystandi meðan stuðningsmenn inngöngu bentu á hversu nauðsynlegt það væri Íslendingum að fá sæti við ákvarðanatökuborðið og vera þannig forðað frá því að vera ýtt til hliðar á ögurstundu. Í þessari úttekt hafa verið tekin út þrjú tilefni til ákvarðana sem reyndu sérstaklega á samskipti Íslands og ESB í faraldrinum: *ESB gefur út reglugerð um bann við útflutningi á lækningavörum* (kafla 31.5.), *Á að setja ferðatakmarkanir* (kafla 31.6.), *Hvernig er hægt að aflétta ferðatakmarkunum* (kafla 31.9)

Ef lítið á samskiptin sem snerta Schengen-svæðið þá komst ríkisstjórnin, eftir sterk skoðanskipti, að þeirri niðurstöðu að fylgja ákvörðunum ESB um lokun á ytri landamærum Schengen-svæðisins. Sýnt þótti að ef Ísland ákvæði að standa fyrir utan þessa ráðstöfun, sem það bar ekki neina skyldu til samkvæmt Schengen-samstarfinu að fylgja, þá væri hætt á að lokað væri á flug frá Íslandi inn á svæðið.

53.5 Alþjóðaviðskipti

Viðskiptaþjónusta utanríkisráðuneytisins sinnti fjölmörgum verkefnum strax frá upphafi faraldursins til að aðstoða íslensk fyrirtæki. Eins og rakið hefur verið í kafla 31.5. þá birti ESB þann 15. mars 2020 reglugerð nr. 2020/402 um sérstakt útflutningsleyfi vegna útflutnings á lækningavörum og tækjum til þriðju ríkja. Íslenskum stjórnvöldum var brugðið við þær fréttir en með viðbrögðum utanríkisráðuneytisins og aðkomu forsætisráðherra náðist lausn þann 20. mars með því að ESB gerði breytingar á reglugerðinni sem heimilaði útflutning á lækningavörum og tækjum.⁸³⁸ Þrátt fyrir að reglugerðin hafi einungis verið í gildi í nokkra daga, höfðu nokkur íslensk innflutningsfyrirtæki þegar sett sig í samband við utanríkisþjónustuna vegna vandkvæða sem höfðu skapast vegna áhrifa hennar.

Eftir að ferðatakmarkanir voru settar á gagnvart ríkisborgurum utan EES/Schengen svæðisins í mars 2020 settu íslensk stjórnvöld upp ferli til að erlendir sérfræðingar og einstaklingar í brýnum erindagjörðum gætu áfram komið til landsins. Um slíkar undanþágur voru jafnframt sett viðeigandi ákvæði í reglugerðir heilbrigðisráðherra um sóttvarnatakmarkanir á landamærum. Slíkt hafði þýðingu fyrir ýmis viðskipti og verkefni, s.s. kvikmyndaverkefni.

Dæmi um samskipti fyrirtækja og utanríkisþjónustunnar er frá fyrstu vikum faraldursins þegar mikill skortur var á lækningavörum og -tækjum um heim allan við útvegum slíks búnaðar til íslenska heilbrigðiskerfisins. Í apríl 2020 fékk Landspítaliinn 17 öndunarvélar að gjöf frá 14 íslenskum fyrirtækjum sem ekki vildu láta nafn síns getið. Öndunarvélarnar komu frá Kína, m.a. fyrir milligöngu utanríkisráðuneytisins.⁸³⁹ Í sama mánuði gáfu Kínverjar Landspítalanum 262.000 sóttvarnargrímur, 60.000 KN95 andlitsgrímur, 2000 hlífðargalla og 2080 hlífðargleraugu. Utanríkisráðuneytið og sendiráð Íslands í Kína áttu ásamt fleiri, milligöngu um að koma gjöfunum til landsins.⁸⁴⁰

⁸³⁸ Sjá kafla 31.5.

⁸³⁹ Landspítali.is: „[Landspítali fær 17 öndunarvélar að gjöf](#)“, 9. apríl 2020.

⁸⁴⁰ Is.china-embassy.gov.cn: „[Chinese Ambassador to Iceland Jin Zhijian Delivers Medical Supplies Offered by China to Landspítali and Ministry for Foreign Affairs of Iceland](#)“, 23. apríl 2020.

Um vorið 2020 leit út fyrir að þróun á bóluefni gegn Covid-19 væri komin vel á veg. Um miðjan apríl 2020 létu Norðmenn Íslendinga óformlega vita af því að nokkur lönd væru að reyna að ná samstöðu um bóluefnakaup. Fljótlega eftir það sá þó ESB að það yrði að taka boltann og fara í þessa stóru samninga.⁸⁴¹ Ákveðið var í ríkisstjórn að kaup bóluefna gegn Covid-19 færu fram á grundvelli samninga við ESB við lyfjaframleiðendur og Ísland myndi þar njóta góðs af ESB-samstarfinu fyrir milligöngu Svíþjóðar.⁸⁴² Mikil gagnrýni kom á heilbrigðisráðuneytið sem var m.a. spurt að því hvers vegna það semdi ekki eitt og sér við framleiðendur. Hélt ráðuneytið fundi með mörgum aðilum sem töldu sig geta útvegað bóluefni með ýmsum leiðum eða liðkað til við samninga. Rætt var við þá alla og allt var skoðað (Ásta Valdimarsdóttir, viðtal 7. júní 2022).

Í lok ágúst 2020 hafði ESB þegar gert samning við sænsk-breska fyrirtækið AstraZeneca og átti í samningaviðræðum við fleiri.⁸⁴³ Heilbrigðisráðherra segist vera þess fullviss að sú ákvörðun að verða samferða ESB-ríkjum í aðgengi að bóluefni hafi verið rétt.⁸⁴⁴ Þar sem Ísland og Noregur eiga ekki aðild að ESB og greiða ekki í neyðarsjóð ESB, sem notaður var til að fjármagna kaup á bóluefnum, var ekki hægt að eiga beina aðild að samningunum. Í skýrslu um viðbrögð norskra stjórnvalda við kórónaveirufaraldrinum kom fram að Íslendingar og Norðmenn ættu Svíum mikið að þakka fyrir hjálp þeirra við að koma bóluefnum til landanna og þá sérstaklega vasklegri framgöngu Richard Bergstöm, sem var umboðsmaður bóluefnasamninganna fyrir Ísland, Svíþjóð og Noreg og sat í samninganefnd framkvæmdastjórnar ESB um bóluefni. Bergström lagði fram þá lausn að Svíþjóð keypti bóluefni af ESB og seldi þau síðan áfram til landanna tveggja. Komust Norðmenn að því að þessi hugmynd Bergströms hafi ráðið úrslitum í að löndin fengu að taka þátt í kaupum sambandsins.⁸⁴⁵ Heilbrigðisráðuneytið átti í miklum samskiptum við Bergström og norska heilbrigðisráðuneytið í öllu þessu ferli. Svandís Svavarsdóttir heilbrigðisráðherra sendi heilbrigðisráðherra Svíþjóðar bréf í október 2020 þar sem hún þakkaði sænskum stjórnvöldum sérstaklega fyrir aðstoðina.⁸⁴⁶

Í lok janúar 2021 setti ESB reglugerð 2021/111 sem kvað á um takmarkanir á heimildum til útflutnings á bóluefni frá ríkjum sambandsins. Takmörkunin fólst í því að slíkur útflutningur væri ekki heimill nema á grunni sérstakrar leyfisveitingar. Útflutningur til tiltekinna ríkja, þar á meðal til EFTA ríkjanna, var undanþeginn kröfunni um útflutningsleyfi. Þessi krafa var framlengd með reglugerð 2021/442. Þann 25. mars gaf ESB út reglugerð 2021/521 þar sem fækkað var á lista yfir þau ríki sem flytja mátti bóluefni til án útflutningsleyfis, og voru EFTA-ríkin meðal þeirra ríkja sem felld voru af listanum yfir ríkin sem voru undanþegin kröfu um útflutningsleyfi. Ísland var upplýst um þessa ákvörðun 24. mars 2021. Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndinni hafa verið látnar í té var staðfest gagnvart íslenskum stjórnvöldum, þar á meðal gagnvart forsætisráðherra Íslands af hálfu Ursulu von der Leyen forseta framkvæmdastjórnar ESB, að þessar breytingar myndu ekki hafa áhrif á bóluefnasamstarf ESB og Íslands og ekki hafa áhrif á afhendingu bóluefna til Íslands á þeim grundvelli.

⁸⁴¹ Utanríkisráðuneytið: Yfirlit yfir samskipti Íslands við ESB og aðildarríki þess vegna kröfu um útflutningsleyfi við útflutning til Íslands á bóluefnum við Covid-19, uppfært 3. maí 2021.

⁸⁴² Stjornarradid.is: „[Kaup á bóluefni vegna COVID-19 rædd í ríkisstjórn](#)“, 28. ágúst 2020.

⁸⁴³ Stjornarradid.is: „[Kaup á bóluefni vegna COVID-19 rædd í ríkisstjórn](#)“, 28. ágúst 2020.

⁸⁴⁴ Freyr Gígja Gunnarsson: „[Ísland komst bakdyramegin að bóluefnum þökk sé Svía](#)“, 3. maí 2022.

⁸⁴⁵ NOU 2022:5. [Myndighetenes håndtering af koronapandemien – del 2](#).

⁸⁴⁶ Sama heimild.

Í viðtölum bar ráðherrum saman um að eftir bann ESB á útflutningi á lækningavörum sem hægt var að leysa farsælega á skömmum tíma hafi vonbrigðin verið því meiri er ákvörðun ESB um útflutnings-takmarkanir á bóludefni lá fyrir. Aftur væri verið að brjóta gegn EES samningnum sem hefði getað orðið alvarlega hindrun í bóludefnakaupum til landsins og sköpuðust umræður á alþingi um þessa ákvörðun ESB. Stjórnarráðið hafði sent út tilkynningu þann 24. mars um boðaðar útflutningshömlur um leið og undirstrikað var að ákvörðunin hefði ekki áhrif á þá dreifingu bóludefna sem þá stóð yfir.⁸⁴⁷ Byggðist sú tilkynning á áður tilgreindum samskiptum íslenskra stjórnvalda við framkvæmdastjórn ESB. Sigríður Á. Andersen þingmaður sjálfstæðisflokksins ræddi í fjölmiðlum um hversu háalvarleg staðan væri og hér væri Ísland dregið inn í mál sem tengdist baráttu ESB og Bretlands en sambandið væri í ákveðnum hefndarhug að stemma stigu við bóludefnaútflutningi Bretlands.⁸⁴⁸

Um leið og fréttir af þessari fyrirhuguðu breytingu bárust 24. mars 2021 var staðgengill sendi-herra ESB á Íslandi kallaður á fund ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytisins. Forsætisráðherra átti jafnframt þann sama dag samskipti með textaskilaboðum við Ursulu von der Leyen, forseta framkvæmdastjórnar ESB þar sem hún fór fram á tryggingu fyrir því að fyrirhuguð breyting myndi engin áhrif hafa á dreifingu bóludefnis til Íslands.

Viku seinna, 31. mars, skrifuðu forsætisráðherrar EFTA/EES-ríkjanna sameiginlegt bréf til Ursulu von der Leyen til að undirstrika þá afstöðu að reglugerðin væri brot á EES-samningnum. Á næstu dögum og vikum átti utanríkisráðherra símtöl og síðar fund með öllum starfsystkinum sínum á Norðurlöndum og í Eystrasaltsríkjum, auk þess sem ráðuneytisstjóri utanríkisríkis-ráðuneytisins átti fjárfundi með fulltrúum í framkvæmdastjórn ESB auk allra aðildarríkja ESB og ráðuneytisstjórum í Frakklandi, Þýskalandi, Norðurlöndunum og Eystrasaltsríkjum. Sendiráð Íslands í Brussel krafðist strax fundar í sameiginlegu EES-nefndinni sem fór fram 26. mars þar sem mótmælum var komið á framfæri auk þess sem sendiráð Íslands í ESB-ríkjum voru gerð út af örkinni. Til tíðinda dró að lokum á tveimur fundum um mánaðamótin apríl/maí. Fyrst átti utanríkisráðherra símafund Valdis Dombrovskis, viðskiptamálastjóra ESB (DG Trade) þar sem hörðum mótmælum var komið á framfæri en í upphafi fundar tilkynnti Dobrovskis Guðlaugi Þór Þórðarsyni, utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra, að ekki stæði til að breyta reglugerðinni. Í lok þess fundar lofaði Dombrovskis þó að ræða málið við Ursulu von der Leyen, forseta framkvæmdastjórnarinnar, en Guðlaugur Þór Þórðarson hafði þá upplýst að Katrín Jakobsdóttir, forsætisráðherra, myndi ræða við forseta framkvæmdastjórnarinnar daginn eftir. Á þeim fundi kom forsætisráðherra jafnframt á framfæri þeim vilja íslenskra stjórnvalda að undanskilja bæri EFTA/EES-ríkin skýrlega frá útflutningseftirliti ESB vegna útflutnings á bóludefnum frá ríkjum sambandsins þegar reglugerð um það yrði framlengd. Þetta bar árangur og tók undanþágan aftur gildi frá og með 7. maí 2021.⁸⁴⁹ Endurspegla þessi viðbrögð þýðingu íslenskrar utanríkisþjónustu og hagsmunagæslu gagnvart erlendum ríkjum og alþjóðaviðskiptum, sem er sérstaklega mikilvæg á áfallatímum.

⁸⁴⁷ Mbl.is: „Gengur í berhögg við EES-samninginn“, 24. mars 2021.

⁸⁴⁸ Mbl.is: „Segir háalvarlegt að setja Ísland á bannlista“, 24. mars 2021.

⁸⁴⁹ Utanríkisráðuneytið: Yfirlit yfir samskipti Íslands við ESB og aðildarríki þess vegna kröfu um útflutningsleyfi við útflutning til Íslands á bóludefnum við Covid-19, uppfært 3. maí 2021.

53.6 Samskipti við Norðurlönd

Í gegnum aldirnar hefur saga Norðurlanda verið tvinnuð saman og þannig mótað þjóðfélög sem eru lík um margt. Þau gildi sem þar eru ríkjandi og mótað hafa samfélagsgerð þeirra býr að baki skilgreiningunni á hinu „norræna velferðarþjóðfélagi.“ Hafa forystumenn þjóðanna lagt áherslu á að styrkja þá vitund - bæði innan þeirra sem og á alþjóðavettvangi. Norðurlandaráð sem stofnað var fyrir sjötíu árum hefur verið vettvangur til að styrkja tengslin og samstarf á milli þjóðanna á sviði stjórnmála og menningar og á síðasta áratug hefur slíkur vilji eflst með yfirlýsingu um aukið samstarf í utanríkis- og öryggismálum. Þessi samstaða og samstarf hefur gert Norðurlandaþjóðum kleift að koma fram sem ein heild á alþjóðavettvangi þegar þau svo kjósa.⁸⁵⁰

Á fundi Norðurlandaráðs sem haldinn var hér á landi í nóvember 2000 kynnti forsætisráðherra Noregs áætlanir um alþjóðlegt samstarf um viðbrögð við útbreiðslu smitsjúkdóma.⁸⁵¹ Þann 14. júní 2002 undirrituðu Norðurlöndin samning (Nordic Public Health Preparedness Agreement) um samstarf er varðar undirbúning og aðstoð milli landanna vegna ýmissa ógna af völdum smitsjúkdóma, náttúrulegra hamfara og hamfara af manna völdum. Samstarfshópurinn nefndist *Nordic Health Preparedness Group* en var frá upphafi nefndur *Svalbarðs hópurinn*. Þessi hópur hefur verið nokkuð starfsamur frá því að hann var stofnaður. Í upphafi var samstarfið frekar óformlegt en í seinni tíð hefur það verið fastara í forminu. Ekki hefur mikið reynt á gagnkvæma aðstoð landanna sem byggir á samningnum en við Íslendingar höfum þó notið góðs af t.d. varðandi flutninga alvarlegra veikra brunasjúklinga og sendingar sjaldgæfra lyfja/bóluefna sem ekki fást hér á landi. Á árinu 2015 samþykkti Norræna ráðherranefndin að Norðurlöndin skyldu standa saman í baráttunni gegn sýklalyfjaónæmi. Í framhaldi af því voru settir á laggirnar tveir hópar um verkefnið, annars vegar sérfræðingahópur um sýklalyfjaónæmi (Antimicrobial, AMR expert group) og síðar stefnumótunarhópur (AMR strategy group). Talsverð samvinna milli landanna fer fram í þessum hópum og fyrirsjáanlegt að hún fari vaxandi á næstu árum (Ásta Valdimarsdóttir, viðtal 7. júní 2022).

Samstaða eins og sú sem Norðurlöndin leggja upp með getur verið ómetanleg á áfallatímum en í tilviki Covid-19 faraldursins skorti á hana eins og umræður á þingi Norðurlandaráðs í október 2020 vitna um. Olli þar helst vonbrigðum samráðsleysi um landamæralokanir sem bitnuðu sérstaklega á þeim Norðurlandabúum sem ferðast daglega yfir landamærin til að sækja vinnu eða þjónustu.⁸⁵² Norðurlandaþjóðirnar höfðu að hluta til valið mismunandi aðferðir í glímuni við Covid-19 og líkt og þjóðir víða um heim hrokkið í þann farveg að leggja allan þunga í að stýra aðstæðum heima fyrir meðan alþjóðasamstarf var sett á hliðarlínuna.⁸⁵³ Í skriflegri fyrirspurn hins sænska þingmanns Kjell-Arne Ottoson til norskra yfirvalda, 10. desember 2021, um hvernig norsk stjórnvöld ætli að endurheimta traust landanna vegna þessara lokana bregður hann upp mynd af afleiðingum þeirra. Þannig hafi þeir sem sinni vinnu í Noregi en búið utan landamæruna verið launa- og bótalausir þrátt fyrir að hafa annaðhvort greitt skatt eða tryggingagjald til norska ríkisins og tilheyrt þar með norska öryggiskerfinu. Þó náðst hafi að greiða eftirábætur

⁸⁵⁰ Pia Hansson og Auður Birna Stefánsdóttir: „[Nordic Solidarity and COVID-19](#)“ (2021).

⁸⁵¹ Morgunblaðið: „[Norrænt velferðarkerfi áhugavert fyrir önnur Evrópulönd](#)“, 7. nóvember 2000.

⁸⁵² Kristinn Haukur Guðnason: „[Samráðsleysi um landamæralokanir Norðurlanda rætt á hispurlausan hátt](#)“, 31. október 2020; Pia Hansson og Auður Birna Stefánsdóttir: „[Nordic Solidarity and COVID-19](#)“ (2021).

⁸⁵³ Boin, McConnell og 't Hart.: [Governing the Pandemic](#) (2021).

hafi þetta haft þær afleiðingar að Svíar þori ekki eða vilji síður koma aftur til vinnu í Noregi. Þá hafi lokanirnar verið sérstaklega þungbærar þeim sem komust ekki til sjúkra eða deyjandi fjölskyldumeðlima, jafnvel ekki komist í jarðarför foreldra sinna vegna reglugerðar um sóttkví. Þessar aðgerðir hafi skilið eftir sár og þá sérstaklega hjá þeim sem búa á landamærasvæðum.⁸⁵⁴ Þessi staða reyndi skiljanlega ekki eins á eyþjóðina á Íslandi en þó skal líta til þess að fjöldi Íslendinga vinnur á hinum Norðurlöndunum og hefur þannig reynslu af því hvernig þessi ferða-hindrun milli landanna hafði óæskileg áhrif á líf þeirra og störf.

Sjá má að fulltrúar Norðurlandasamvinnunnar bregðast við landamærastöðunni með því að lýsa áhyggjum og hvetja til samstöðu. Í bréfi sem forsætisnefnd Norðurlandaráðs sendir til ríkisstjórna Norðurlanda um Covid-19 faraldurinn og samstarf um samfélagsöryggi þann 20. apríl 2020 eru löndin hvött til virkari samvinnu. Minnt er á að forsætisráðherrarnir hafi með framtíðarsýn sinni fyrir árið 2030 ákveðið að Norðurlönd ættu að verða sjálfbærasta og samþættasta svæði heims. Nú brenni á að nýta þau vinabönd og það traust sem ríki á milli landanna og nýta í baráttunni við Covid-19. Í hvatningu ráðsins er m.a. rætt um nauðsyn þess að draga úr neikvæðum áhrifum takmarkana á ferðum milli norrænu landanna, sérstaklega á landamærasvæðum. Þá er vísað í norræna samninginn um heilbrigðisviðbúnað og gagnkvæma aðstoð vegna hamfara og áfalla sem tók gildi 2003 og norrænu samstöðuyfirlýsinguna frá 2011. Nú sé þörf á slíkri gagnkvæmri aðstoð eins og með lækningabúnað og heilbrigðisstarfsfólk. Eins brenni á að gera norræna áhættugreiningu og viðbúnaðaráætlun og stofna óháða, norræna viðbúnaðarnefnd.⁸⁵⁵ Þá sendir formaður landamærahindranaráðs Norrænu ráðherra nefndarinnar forsætisráðherrum bréf, dagsett 11. júní 2020, þar sem þeir eru hvattir til að stuðla að því að þjóðirnar upplýsi hverja aðra betur í framtíðinni þegar ætlunin er að takmarka ferðir yfir landamæri, til að tími gefist að draga úr neikvæðum afleiðingum fyrir þau sem þurfa reglulega að ferðast milli landanna. Bendir hann á að t.d. vanti á að skattareglur séu viðeigandi fyrir þá sem vinna heima vegna lokana landamæra. Jafnframt óskar hann eftir stuðningi við átak um samræmda rafræna auðkenningu þvert á landamæri í þágu þeirra sem búa í einu landi en starfa í öðru.⁸⁵⁶ Á fundi Norðurlandaráðs 12. apríl 2021 má greina óþreyju þar sem ítrekuð var áskorun til ríkisstjórna að unnið sé að sameiginlegri mynd af hugsanlegum samfélagslegum áföllum sem hægt væri að nýta sem grundvöll sameiginlegra aðgerða.⁸⁵⁷ Í sama mánuði eða þann 29. apríl fól Norræna ráðherra nefndin Jan-Erik Enestam, fyrrum ráðherra, að vinna stefnumarkandi úttekt með það að markmiði að draga lærdóma af Covid-19, leggja fram tillögur um beinar aðgerðir sem efla megi norrænt samstarf, einkum innan ráðherra nefndarinnar og standi vörð um og efla samþættingu Norðurlanda.⁸⁵⁸ Enestem kynnti niðurstöður skýrslu sinnar á fundi forsætisnefndar 14. desember 2021 sem tók vel í allar 12 tillögur hans. Nefndin tók sérstaklega fram þær sem hún taldi stefnumarkandi og mikilvægar, þ.e. tillöguna um að fela samstarfsráðherrunum ábyrgð á norrænu samstarfi um almannavarnir en einnig þá hugmynd að norrænu ríkisstjórnirnar gætu stofnað norræna nefnd undir formennsku samstarfsráðherra og tillöguna um að stofna norræna almannavarnasveit.⁸⁵⁹ Á fundi 25. janúar 2022 leggur síðan forsætisnefndin fram

⁸⁵⁴ Ottoson: „Till Norges regering: Skriftlig fråga om att återupprätta tilliten i gränsregionerna och främja en öppenhet mellan våra länder“, 10. nóvember 2021.

⁸⁵⁵ Norðurlandaráð: Bréf frá forsætisnefnd Norðurlandaráðs til ríkisstjórna Norðurlanda um COVID-19-faraldurinn og samstarf um samfélagsöryggi, 20. apríl 2020.

⁸⁵⁶ Norræna ráðherra nefndin: Bréf frá formanni landamærahindranaráðs Norrænu ráðherra nefndarinnar til forsætisráðherra, 11. júní 2020.

⁸⁵⁷ Norðurlandaráð: [Bréf frá Flokkahópi miðjumanna til ríkisstjórna Norðurlandanna](#), 12. apríl 2021.

⁸⁵⁸ Norðurlandaráð: [Forsætisnefndartillaga um almannavarnir á Norðurlöndum](#), 25. janúar 2022.

⁸⁵⁹ Sama heimild.

tillögu um almannavarnir á Norðurlöndum þar sem tillögur Enestem eru lagðar fram sem tilmæli til norrænu ríkisstjórnanna.⁸⁶⁰

Í lok sóttvarnaaðgerða vegna Covid-19 á þessu ári, 2022, sést að farið er líta til þess að Norðurlöndin vinni saman að því að skilja betur og bregðast við langvinnnum áhrifum Covid-19. Þann 11. febrúar 2022 tekur velferðarnefnd upp þingmannatillögu aðildaríkjanna um slíkt samstarf og beinir þeim tilmælum til Norrænu ráðherranefndarinnar að *hún skipuleggi norræna læknisfræðirannsókn og aðgerðir gegn sjúkdómnum langvarandi COVID, sem byggjast á þeirri reynslu og þekkingu sem þegar er til um aðra sjúkdóma í kjölfar veirusýkinga, t.d. ME/CFS.*⁸⁶¹ Eins að *hún eflí samstarf um meðhöndlun langvarandi Covid á Íslandi.*⁸⁶² Bendir velferðarnefndin á að nú þegar sé til rötgróið norrænt rannsóknarnet, löndin búi þannig yfir verðmætri þekkingu og sérkunnáttu auk þess sem samskiptanetið sé tilbúið til notkunar. Norðurlöndin búi þannig við aðstæður sem gefi forskot á alþjóðavísu.⁸⁶³

53.7 Önnur samskipti, formleg og óformleg

Samskipti voru við Efnahags- og framfarastofnunina (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) sem er alþjóðleg stofnun um efnahagsþróun í Evrópu og víðar.⁸⁶⁴ Heilbrigðisnefnd stofnunarinnar hittist að jafnaði tvisvar á ári, í júní og í september. Þá fundar stjórn nefndarinnar oft til að undirbúa fundina, oftast um sex vikum fyrir fundi. Ráðuneytisstjóri heilbrigðisráðuneytisins hefur átt sæti í kosinni stjórn frá því í desember 2019. Aukafundir til að fara yfir stöðuna í Covid-19 og helstu viðbrögð ríkjanna vegna faraldursins voru haldnir m.a. í mars 2020 (Ásta Valdimarsdóttir, viðtal 7. júní 2022). Sóttvarnalæknir fundaði tvisvar til þrisvar í mánuði með Sóttvarnastofnun Evrópu (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC) þar sem hann sat m.a. í ráðgjafahópi í tengslum við bólusetningar (Þórólfur Guðnason, viðtal 24. maí 2022). Þá mættu landlæknar Norðurlandanna saman á fjölda fundum og eins funduðu forstjórar Lyfjastofnana landanna. Einnig var WHO með reglulega upplýsingafundi sem fulltrúi fastanefndarinnar og/eða starfsmaður heilbrigðisráðuneytisins í Genf fylgdist ávallt með og miðlaði upplýsingum til Íslands.

Í viðtölum kom fram að í viðbrögðum átti starfsfólk íslensku stjórnsýslunnar í miklu formlegu og óformlegu samráði við kollega í nágrannalöndunum. Sóttvarnalæknir lýsir vikulegum fundum norrænna sóttvarnalækna þannig að þar hafi farið fram mikilvæg upplýsingamiðlun án togstreitu eða metings um hvaða land væri að fylgja bestu aðferðafræðinni. Þá nutu íslensk sóttvarnayfirvöld góðs af áhugaverðum Covid-19 rannsóknarniðurstöðum sem öflugar norskar stofnanir söfnuðu og sendu til þeirra. Þannig var fljótlegt að finna nýjar niðurstöður sem voru mikilvægar (Þórólfur Guðnason, viðtal 24. maí 2022). Forsætisráðherra var einnig í óformlegu sambandi við kollega sína á Norðurlöndum og tók hún sérstaklega fram að mikið og gott persónulegt samband hennar og Stefan Löfven þáverandi forsætisráðherra Svía hafi reynst vel í samspili við hagsmunagæslumenn okkar þegar kom að samningum við ESB vegna bóluefnakaupa (Katrín Jakobsdóttir,

⁸⁶⁰ Sama heimild.

⁸⁶¹ ME er skammstöfun á Myalgic Encephalomyelitis en „myalgic“ stendur fyrir vöðvaverki og „encephalomyelitis“ fyrir bólгур í heila eða mænu. CFS er skammstöfun á Chronic Fatigue Syndrome eða síþreytu á íslensku, sjá Mefelag.is: „[Hvað er ME?](#)“

⁸⁶² Norðurlandaráð: [Þingmannatillaga frá Flokkahópi jafnaðarmanna um norrænt samstarf um langvarandi COVID](#), 11. febrúar 2022.

⁸⁶³ Sama heimild.

⁸⁶⁴ Evropeuvefur.is: „[Efnahags- og framfarastofnunin](#)“, 23. júní 2011.

viðtal 22. júní 2022). Norræn samvinna og samráð var mikið á öllum stigum innan utanríkisráðuneytisins, m.a. átta utanríkisráðherrar og þróunarsamvinnuráðherrar ríkjanna reglulega samráðsfundi. Í könnun sem gerð var meðal starfsfólks ráðuneytisins kom berlega í ljós hversu dýrmætt tengslanet Norðurlandanna þótti í þessum aðstæðum en tæplega 90 prósent svarenda töldu að tengslanetið hafi reynst vel.⁸⁶⁵

53.8. Vonbrigði en jafnframt staðfesting á mikilvægi

Í áföllum eins og Covid-19 faraldrinum sem teygði sig yfir landamæri er hættu á að myndist spenna milli þjóða við að tryggja nauðsynleg aðföng fyrir glímuna við áfallið. Smáríki eins og Ísland er háð alþjóðlegum- samskiptum, viðskiptum og samningum. Covid-19 faraldurinn sýndi m.a. hversu háð við erum framleiðslu annarra ríkja þegar kom að framleiðslu lækningavara og Covid-19 bóluefnis. Reyndi á samskipti Íslands og ESB í viðbrögðum og þá um leið EES-samninginn. Fyrstu viðbrögð ríkja ollu vonbrigðum og jafnvel glataðri tiltrú á samvinnu ríkja þegar alþjóðasamvinnu var ýtt til hliðar og hvert ríki einbeitti sér að því að bjarga sjálfu sér. En þegar litið er yfir þau tvö ár sem viðbrögðin við faraldrinum stóð þá sést hversu mikilvæg bæði formleg og óformleg samskipti starfsfólk íslensku stjórnáslunnar áttu við kollega sína í nágrennalöndum, svo sem þeir alþjóðasamningar sem þessi samskipti hvíla á. Reynsla sem undirstrikar mikilvægi alþjóðlegrar samvinnu í viðbrögðum við áföllum sem virða ekki landamæri.

⁸⁶⁵ Utanríkisráðuneytið: Mat á viðbrögðum utanríkisþjónustunnar við Covid-19 faraldrinum (2020).

54. Lærdómur

54.1 Kjöraðstæður lærdóms

Gjarnan er litið á áföll sem hvata til lærdóms. Það á sérstaklega við þegar skilgreina má áföllin sem ógn við ástand og gildi sem samkomulag er um að skuli varðveita. Þegar ekki strandar á pólitískum eða stofnabundnum örðum á leiðinni til lærdóms og allir eru sammála um að koma skuli í veg fyrir að álíka kringumstæður endurtaki sig, þá er búið að varða leiðina til lærdóms. En slík staða er draumastaða sem ekki er hægt að ganga að sem vísri.⁸⁶⁶ Hér er því verið að fjalla um lærdóm sem dregin hefur verið á meðan áfallinu stendur og skjalfestur t.d. með breytingum á viðbragðsáætlun, verkferlum eða löggjöf.

54.2 Geta til lærdóms

Stjórnvöld og þar með ríkisstjórnir og ráðuneyti geta að sjálfsögðu lært. Fræðilegar skilgreiningar lærdóms eru settar fram á mismunandi hátt en eiga það sammerkt að lærdómsferlið er drifið áfram með það að markmiði að endurskoða, endurmeta og mæla skoðanir, stefnur og stofnana-fyrirkomulag. Geta stjórnvalda til að læra af áföllum hvílir á getu þeirra til að innleiða lærdóminn sem áföllin skila. Spyrja þarf hvað hafi farið úrskaiðis og hvers vegna. Hvað gera þurfi til að varna eða draga úr neikvæðum afleiðingum álíka áfalla í framtíðinni. Þá þarf að spyrja um getu stefnu-mótenda til að hrinda nauðsynlegum breytingum í framkvæmd.⁸⁶⁷

54.3 Lærdómsferli innan íslenskra ráðuneyta

Mikilvægt er að draga lærdóm af reynslunni og þar með reynslu þeirra sem hafa brugðist við áföllum. Viðbragðsaðilar sem sinna almannavörnum hér á landi búa yfir mikilli reynslu og lærdómi af tíðum viðbrögðum vegna náttúruhamfara. Tækifæri hefur gefist á milli hamfara til að endurmeta og uppfæra ferla í kjölfarið. Það hefur ekki alltaf verið áhlaupaverk og suma reynslu hefur fennt yfir og þá sérstaklega í þeim tilfellum sem tíð áföll hafa ekki minnt á hana. Áföll líkt og Covid-19 faraldurinn sem snertir öll svið þjóðfélagsins kalla á víðtækan lærdóm innan stjórnkerfisins sem og innan fyrirtækja og stofnana utan þess. Við greiningu á lærdómi er oft litið til þess sem viðbragðsaðilar bjuggu að áður en áfall skall á, hvaða lærdóma áfallið er að færa þeim á meðan viðbrögð standa og í lokin hvaða lærdómi áfallið hafi skilað. En vís-bendingu um að náð hafi að kerfisbinda lærdóminn má t.d. finna ef ný lög og reglugerðir hafa verið sett sem ætlað er að tryggja breytingar í kjölfar áfalla. Það er þó ekki fyrr en við næsta áfall sem hægt er að greina hvort lærdómurinn hafi skilað sér.

Í BA ritgerð Bylgju Hrannar Björnsdóttur í stjórn málafræði (2004) skoðaði hún áfallastjórnun innan íslensku stjórnsýslunnar og þá m.a. hvort og hvernig ráðuneyti nýttu sér aðferðir áfallastjórnunar.⁸⁶⁸ Í niðurstöðum hennar kom fram að í fæstum tilvikum var um að ræða

⁸⁶⁶ Boin ofl: *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure 2*. útg (2016).

⁸⁶⁷ Sama heimild.

⁸⁶⁸ Bylgja Hrönn Björnsdóttir: *Áfallastjórnun innan íslensku stjórnsýslunnar*. Lokaritgerð til BA-prófs í stjórn málafræði (2004).

fyrirbyggjandi aðgerðir innan ráðuneytanna sem byggðu á hættumati. Vísuðu viðmælendur hennar í ráðuneytunum í flestum tilvikum á undirstofnanir sínar í því sambandi. Á mörgum sviðum voru fyrir hendi viðbragðskerfi sem tilheyrðu undirstofnunum ráðuneytanna. Vífill Harðarson skoðaði í BA ritgerð sinni í stjórn málafræði (2021) þróun áfallastjórnunar innan íslenskrar stjórnsýslu þar sem hann m.a. leggur sömu spurningar fyrir fulltrúa ráðuneytanna og Bylgja Hrönn gerði 17 árum áður. Niðurstöður Vífils sýna að miklar breytingar hafa átt sér stað er varða áfallastjórnun innan ráðuneytanna og að hana megi einkum rekja til nýrra laga um almannavarnir frá árinu 2008 sem hafi ýtt á gerð viðbragðsáætlana í auknum mæli í kjölfar skipulagsbreytinga á almannavarnaráði. Var tiltekið að gerð og virkjun viðbragðsáætlana hafði eftt upplýsingamiðlun. Einnig mátti merkja að endurreisnarþátturinn sem kom fyrst inn með þessum lögum um almannavarnir, hafi leitt til þess að farið var að huga að endurreisn innan áfallastjórnunar ráðuneytanna með skipulögðum hætti.⁸⁶⁹ Þá kom fram að þjóðaröryggisráð sem stofnað var árið 2016 hafi á stuttum tíma breytt sýn ráðuneytanna á viðbrögð við áföllum og vakið athygli á hugsanlegum áföllum sem ekki hafði verið hugað að með skipulögðum hætti. Þessi þróun innan ráðuneytanna er dæmi um lærdóm og undirstrikar það sem er rætt hér á undan að lærdóm stjórnvalda þarf að kerfisbinda með lögum og reglugerðum til að tryggja að hann geti nýst sem best til framtíðar.

54.4. Lærdómur í viðbrögðum við Covid-19

Fyrir Covid-19 faraldurinn höfðu gengið yfir farsóttir á þessari öld, eins og SARS og MERS, sem minnt höfðu stjórnvöld og almenning á þá ógn sem býr í farsóttum. Svínaflensan barst hingað til lands árið 2009 og smituðust tugþúsundir manna sem skapaði mikið álag á heilbrigðisþjónustuna. Ári fyrr hafði verið sett landsáætlun vegna inflúensufaraldurs, samhliða því að ný lög um almannavarnir tóku gildi sem gerðu ráð fyrir að viðbúnaður vegna sóttvarna skyldi samhæfður viðbúnaði og aðgerðum almannavarna. Þessi landsáætlun var uppfærð 2016, og þótt einnig hafi þurft að uppfæra landsáætlunina í byrjun árs 2020 til að hún hæfði betur eðli Covid-19 faraldursins þá þurfti ekki að hugsa hana frá grunni. Tíminn sem fór í áætlanagerðina og sú hugsun og skipulag sem í hana fór, skilaði lærdómi sem var mikilvægur í viðbrögðum við Covid-19.

Þó meðvitund um hugsanlegar farsóttir hafði verið til staðar þá varð Covid-19 faraldurinn að flóknara áfalli en stjórnvöld höfðu mátað sig við þar sem grípa þurfti til þvingandi aðgerða eins og samkomutakmarkana og að skipa til um sóttkví eða einangrun. Ráðherrar og ráðuneyti þurftu að setja sig hratt og vel inn í löggjöf um sóttvarnir og öðlast skilning á eðli veirunnar og smitnæmi. Hvíldi það í miklum mæli á sóttvarnalækni að upplýsa stjórnmalamenn og embættismenn sem komu að ákvarðanatöku er varðaði viðbrögð við faraldrinum. Fengu þessir aðilar fræðslu frá sóttvarnalækni um faraldursfræði veirunnar. Eins fengu fulltrúar heilbrigðisstofnana um allt land og síðast en ekki síst almenningur fræðslu. Voru stjórnvöld og fólk almennt mjög virk við að fylgjast með upplýsingum um hegðun kórónaveirunnar sem og tölfræðilegum upplýsingum um fjölda smitaðra og smittíðni. Er óhætt að fullyrða að viðbrögðin við Covid-19 hafa skilað sér í aukinni samfélagslegri þekkingu á í faraldsfræði borið saman við fyrir faraldur.

⁸⁶⁹ Vífill Harðarson: [Þróun áfallastjórnunar innan íslenskrar stjórnsýslu: Undirbúningur og reynsla ráðuneyta við áföllum á 21. öld](#). Lokaritgerð til BA-prófs í stjórn málafræði (2021).

Í viðbrögðum öðluðust stjórnvöld mikla reynslu af því að vinna með einkaaðilum. Umfangsmest var samvinna sóttvarnaryfirvalda, Landspítalans og Íslenskrar erfðagreiningar en auk þess var leitað til einkaaðila sem komu m.a. með skapandi lausnir sem nýttust t.d. við smitrakningu og skráningu upplýsinga. Er mikilvægt fyrir stjórnvöld að fara yfir þá reynslu og festa í sessi þann lærdóm sem hún skilaði. En ein af ábendingum í lok þessarar skýrslu lýtur að því gagni sem skipuleg aðkoma einkaaðila að stefnumótun stjórnvalda vegna hugsanlegra samfélagslegra áfalla í framtíðinni getur haft.

Íslendingar hafa getað reitt sig á sjálfbóðaliðastarf í áföllum og hefur framlag sjálfbóðaliðasamtaka eins og Slysavarnafélagsins Landsbjargar og Rauða krossins verið mikilvægt í almannavörnum, enda samið sérstaklega við þau samtök um þeirra hlutverk. Framlag Rauða krossins var umfangsmikið í viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum þar sem hann tók þátt í smitrakningu, svaraði fjölda fólks sem var óttaslegið vegna faraldursins og hringdi því í hjálparsímann, aðstoðaði Læknavaktina með símsvörun og tóku að sér rekstur farsóttarhúsa á árinu 2020. Þörfin fyrir aukinn starfskraft til að sinna heilsu og velferð fólks varð langt umfram það sem fyrir var. Rauði krossinn kallaði út bakverði en einnig var brugðið á það ráð að kalla inn bakvarðasveit heilbrigðisstarfsfólks og eins bakvarðasveit til að sinna velferðarþjónustu. Þá kallaði lögreglan einnig eftir fólki í bakvarðasveit. Þessi viðbrögð voru lærdómur frá viðbrögðum vegna svínaflensunnar en þá hafði verið kallað eftir heilbrigðisstarfsfólki með sambærilegum hætti. Þessar bakvarðasveitir voru mikilvægar og nýttust vel þannig að ætla má að þessi lærdómur hafi nú náð að festast í sessi.

Upplýsingaóreiða sem felst í útbreiðslu rangra eða misvísandi upplýsinga var mikil ógn þar sem þær gátu valdið miklum skaða. Stjórnvöld gerðu sér grein fyrir að þau þyrftu að nema og greina þá ógn hér á landi og líta til aðgerða gegn henni. Snemma í faraldrinum skipaði þjóðaröryggisráð vinnuhóp til að kanna umfang slíkra upplýsinga og vinna að fræðsluefni sem gæti auðveldað fjölmiðlum og almenningi að kanna áreiðanleika upplýsinga.

Dæmi um lærdóm sem stjórnvöld drógu, var að félags- og barnamálaráðherra og sveitarstjórnar- og samgönguráðherra í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga greindu þörf fyrir viðbragð til að geta brugðist hratt við þörf fyrir aukna þjónustu og til að tryggja að ekki yrði um þjónusturof við viðkvæma hópa. Þessir aðilar brugðust strax við í upphafi faraldursins og skipuðu viðbragðsteymi til að vakta þjónustu við viðkvæma hópa, en nafni þess var síðar breytt í teymi um uppbyggingu atvinnu- og félagsmála. Þá voru einnig skipuð ýmis aðgerðateymi til að bregðast við sértækum verkefnum t.d. skipuðu félags- og barnamálaráðherra og dómsmálaráðherra sérstakt aðgerðateymi til að stýra og útfæra aðgerðir gegn ofbeldi. Þessi teymi og önnur sem skipuð voru unnu sérstakar stöðuskýrslur um stöðu mála og þannig var lærdómurinn skjalfestur jafnóðum.

Augljóslega eru fjölmörg tilefni til að draga lærdóm af því sem gerðist í faraldrinum, bæði fyrir stjórnvöld, atvinnulíf og þriðja geirann. Í þessari skýrslu er vísað til fjölmargra opinberra skýrslna sem taka með ólíkum hætti á atburðum í faraldrinum, og fleiri eru í vinnslu. Þáttur í nauðsynlegum lærdómi af Covid-19 er að taka niðurstöður slíkra greininga (sem og þessarar skýrslu) og nýta til úrbóta og viðbúnaðar. Ábendingar nefndarinnar um hvaða lærdóma hún telur að draga megi af greiningu hennar á áfallastjórnuninni er fjallað um í kafla 56.



VII. Niðurstöður
og lokaorð

55. Samantekt á helstu umfjöllunarefnum og niðurstöður

- Faraldurinn og áhrif hans náðu til allra sviða samfélagsins og verða sennilega seint mæld eða rannsökuð fyllilega. Nauðsynlegt er að nálgast umræðu um Covid-19 af virðingu og samúð. Á Íslandi hafa 213 dauðsföll verið tengd Covid-19 sýkingu, á tímabilinu frá 28. febrúar 2020 til 30. ágúst 2022.⁸⁷⁰ Langvinn veikindi tengjast sjúkdómnum í einhverjum tilvikum. Og veikindi af öðrum ástæðum en Covid-19 urðu í mörgum tilvikum þungbær vegna áhrifa af veirunni og sóttvarnaráðstöfunum.
- Í skýrslunni er fjallað um stjórnvöld. Fullyrða má að áfallastjórnun íslenskra stjórnvalda var mjög umfangsmikil og samstarf og framlag stofnana og starfsmanna hins opinbera var langt umfram það sem viðbragðsáætlanir höfðu gert ráð fyrir. Samstaða um aðgerðir var mjög mikil og árangur áfallastjórnunarinnar telst að jafnaði mjög góður, og jafnvel framúrskarandi. Hér voru dauðsföll af völdum faraldursins færri en víðast gerðist, þátttaka í bólusetningum og sóttvarnaráðstöfunum var afar góð, í gegnum faraldurinn treystu landsmenn yfirvöldum og ríkisstjórninni mjög vel til að grípa til viðeigandi aðgerða og þríeykið naut sérstaks trausts þjóðarinnar.

- Hlutverk nefndarinnar sem hefur unnið þessa skýrslu var að setja fram greiningu á áfallastjórnun stjórnvalda. Áfallastjórnunargreining byggist á fræðilegri aðferð sem notuð er við umfjöllun og skoðun á viðbrögðum við áföllum (e. crisis management). Áhersla í nálgun nefndarinnar á viðfangsefnið, ákvarðanir um rannsóknaraðferðir og sambærilegir þættir voru byggðir á þessar aðferðafræði, þótt sjónarhorn lögfræði, félagsfræði og félagsráðgjafar séu sértækri aðferðafræði áfallastjórnunarinnar til fyllingar.
- Greining á áfallastjórnun stjórnvalda kallar líka á að afmarkað sé hvaða aðilar það eru sem eru andlag greiningarinnar. Stjórnvöld nefnast þeir aðilar sem fara með framkvæmdarvaldið samkvæmt stjórnarskránni. Þar undir falla ráðherrar og ráðuneyti, ríkisstofnanir og sveitarfélögin. Utan þess falla t.d. Alþingi og stofnanir þess, dómstólarnir, einkaréttaleg samtök og fyrirtæki, s.s. sjálfbóðaliðasamtök, hagsmunasamtök, einkaréttarleg fyrirtæki og atvinnulífið og svo mætti lengi telja.
- Í samræmi við stefnumörkun ríkisstjórnar fjallar skýrslan ekki um alla þætti áfallastjórnunar. Skýrslan fjallar ekki um verkefni á sviði heilbrigðisþjónustu eða árangur af heilbrigðisþjónustu, og ekki um efnahagslegar ráðstafanir, þ.m.t. vinnumarkaðsaðgerðir, eða árangur af þeim.
- Auk formála nefndarinnar og skráa skiptist skýrslan í 57 kafla (1–57). Til einföldunar er þessum köflum skipt í sjö hluta (I–VII). Höfundar skýrslunnar hafa hver fyrir sig unnið einstaka hluta og kafla skýrslunnar, í samræmi við sína sérþekkingu, eins og lýst er í skilabréfi. Í næstu málsgreinum verður gerð grein fyrir niðurstöðum hvers hluta fyrir sig í stuttu máli. Í þessum kafla er ítarlegast gerð grein fyrir niðurstöðum VI. hluta skýrslunnar (þema-greiningu). Í kafla 56 er hins vegar gerð grein fyrir ábendingum sem byggjast á greiningu í II., IV. og V. hluta.

⁸⁷⁰ Um þessa tölu vísast til covid.is (covid.is/tolulegar-upplýsingar). Andlát er hér flokkað sem Covid-tengt ef Covid-smit viðkomandi var innan mánaðar fyrir andlát. Slíkar tölur eru þó ekki taldar vísindalega nákvæmar um dánarorsakir, sbr. landlaeknir.is: „[Umframdauðsföll á Íslandi og COVID-19](#)“, 29. ágúst 2022.

-
- Í II. hluta skýrslunnar er leitast við að lýsa helstu stjórnvöldum sem voru þátttakendur í beinni áfallastjórnun vegna Covid-19 faraldursins á Íslandi og gefa mynd af tegundum þeirra verkefna sem þau sinntu í faraldrinum. Lýsingin miðast í grófum dráttum við þau stjórnvöld sem þurftu að bregðast við og stýra eða samhæfa viðbrögð annarra. Fjöldmörg stjórnvöld sem lögðu mikið á sig í faraldrinum fá því ekki sess í umfjölluninni.
 - Gildandi lög krefjast þess af stjórnvöldum að viðbrögð þeirra við áföllum séu fumlaus, að þau séu í stakk búin til að samstillta verkefni og mannafla og skila árangri á skömmum tíma. Þessar kröfur leiða t.d. af lögum um almannavarnir nr. 82/2008, sem mæla fyrir um viðbrögð og stjórnkerfi sem hefur það hlutverk að samhæfa viðbrögð á neyðarstund. Þessar kröfur leiða einnig af lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 sem mæla fyrir um almenna skyldu Stjórnarráðsins til að samhæfa viðbrögð, aðgerðir og stefnumörkun, þannig að þær skili sem bestum árangri. (Sjá umfjöllun í II. hluta.) Á neyðarstund verða þessar almennu skyldur samkvæmt stjórnarráðslögunum sérstaklega mikilvægar.
 - Hvað varðar samhæfingu stjórnvalda á meðan á Covid-19 stóð þá leiðir greiningin í II. hluta skýrslunnar í ljós að meginstraumarnir um samhæfingu stjórnsýslukerfisins í Covid-19 voru þrír. (Sjá nánar í kafla 28.) Í fyrsta lagi er sú samhæfing sem fram fór á milli ráðherra og ráðuneyta, ekki síst á grundvelli samhæfingar mála í ráðherranefndum og ríkisstjórn en líka í formlegum starfs- og stýrihópum vegna margvíslegra verkefna og viðfangsefna. Á tímabilinu 24. janúar 2020 til 25. febrúar 2022 funduðu ríkisstjórnir á Íslandi 190 sinnum. Covid-19 faraldurinn var til umfjöllunar á þeim nærri öllum. Á um það bil sama tímabili fóru fram 96 fundir í ráðherranefnd um ríkisfjármál annars vegar og 97 fundir í ráðherranefnd um samræmingu mála er varða fleiri en eitt ráðuneyti hins vegar. Í báðum nefndunum leiðir greining í ljós að Covid-19 hafi verið til beinnar umfjöllunar á 2/3 hluta fundanna. Í öðru lagi er sú samhæfing sem stýrt var frá stýrihópi ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknis og samhæfingarstöð almanna. Undir þennan þátt fellur þríeykið svonefnda. Þessir aðilar stýrðu mjög umfangsmikilli samhæfingu og upplýsingamiðlun. Stýrihópurinn hélt sjálfur yfir 120 formlega fundi á því tímabili sem greiningin tekur til, fulltrúar úr stýrihópi og frá samhæfingarstöð héldu 94 upplýsingafundi með lögreglustjórum og umdæmis- og svæðislæknum sóttvarna í héraði (þ.e. með aðgerðastjórnnum í héraði) og þá fóru fram 199 upplýsingafundir (blaðamannafundir). Í þriðja lagi er sú samhæfing sem fram fór á vettvangi aðgerðastjórna í héraði, undir stjórn lögreglustjóra. Sem dæmi um umfangið í verkefnum aðgerðastjórna þá hélt aðgerðastjórn á Austurlandi, undir yfirstjórn lögreglustjórans á Austurlandi, 192 formlega fundi í faraldrinum. Samhliða var almannavarnanefnd umdæmisins upplýst reglulega um stöðu mála, auk þess sem fulltrúar í aðgerðastjórn öfluðu upplýsinga og tóku þátt í samráði við aðra aðila og stofnanir í héraði og á landsvísu. Tveir síðarnefndu straumarnir hafa aðallega þann tilgang að tryggja ganginn í nauðsynlegum verkefnum og aðgerðum. Hvað stjórnvöldin varðar felst það ekki síst í að tryggja sem hnökralausastan gang í almennum verkefnum stjórnvalda (s.s. um landamæragæslu, heilbrigðisþjónustu, skólastarf o.s.frv.). Fyrstnefndi straumurinn, ráðuneyti, ráðherrar og ríkisstjórn, hefur á hinn bóginn þann tilgang að tryggja nauðsynlega stefnumörkun og samhæfingu um stærri ákvarðanir og aðgerðir. Þessir þrír samhæfingarstraumar eru í heildina í góðu samræmi við íslensk lög og viðbragðsáætlanir.

- Greining í II. hluta leiðir í ljós að stjórnvöld voru mjög virk í viðbragðsaðgerðum, að samhæfing og samstarf var umtalsvert umfram það sem viðbragðsáætlanir gerðu ráð fyrir og að samhæfingin gekk vel upp. En greiningin í II. hluta leiðir einnig í ljós ákveðna þætti í stjórnkerfinu sem rétt getur verið að skýra betur. Í kafla 56 hafa verið teknar saman ábendingar um löggjöf, reglugerðir og stjórnsýsluframkvæmd sem leiða af greiningunni í II. hluta. Um þá þætti vísast þangað.

- Í III. hluta skýrslunnar er annars vegar að finna stuttar töflur sem lýsa atburðarás í Covid-19 faraldrinum með hliðsjón af áfallastjórnun íslenskra stjórnvalda frá 31. desember 2019 (þegar fréttir berast frá Wuhan um nýja veiru) til 25. febrúar 2022 (þegar opinberar sóttvarnatakmarkanir á Íslandi falla brott) og hins vegar stuttar lýsingar á völdum áskorunum sem kölluðu á viðbrögð stjórnvalda í áfallastjórnun (tilefni til ákvarðanatöku).
- Þau tilefni til ákvarðana sem tekin eru til sérstakrar umfjöllunar, þar sem þau voru talin lýsandi um atvik eða viðburði sem kölluðu á að áfallastjórnendur tækju afstöðu eða brygðust við, eru m.a. eftirtalin: Kórónaveiran berst með hraða milli heimsálfa; Þörf á að prófa og greina kórónaveiruna; Fyrsta tilfelli af Covid-19 staðfest á Íslandi; Evrópusambandið gefur út reglugerð um bann við útflutningi á lækningavörum; Á að setja á samkomubann?; Á að setja á ferðatakmarkanir?; Hvernig á að haga skólahaldi?; Á að skipa fólki í sóttkví?; Hvernig er hægt að aðstoða Íslendinga erlendis?; Hvernig er hægt að bregðast við félagslegum afleiðingum Covid-19?; Hvernig er hægt að bregðast við efnahagslegum afleiðingum Covid-19?; Covid-hópsýking á Landakoti; Samkomulag við ESB vegna kaupa á bóluefni; ESB setur útflutningstakmarkanir á Covid-19 bóluefni; Skyldudvöl í sóttvarnahúsi á ekki lagastoð; Delta-afbrigðið nær fótfestu á Íslandi; Á að bólusetja börn?; Ómíkrón-afbrigðið og Hvenær á að aflétta sóttvarnatakmarkunum? (Sjá nánar í köflum 31, 33 og 35.)
- Töflurnar í III. hluta lýsa einnig skiptingu Covid-19 faraldursins, innan tímarammans sem er til umfjöllunar, í fimm smitbylgjur. Fyrsta bylgjan stendur á Íslandi frá lokum febrúar til maí 2020. Smitbylgja tvö stendur frá því í júlí og til loka ágúst 2020. Þriðja bylgjan hefst í september það ár og léttir ekki fyrr en í febrúar 2021. Í lok marsmánaðar 2021 hefst fjórða bylgjan, sem stendur fram í maí. Fimmta og síðasta smitbylgjan, eins og þær eru afmarkaðar í þessari skýrslu, hefst í lok júlí 2021 með innreið Delta-afbrigðisins og heldur áfram eftir að Ómíkrón-afbrigðið kemur til landsins í desember það ár. Fimmtu smitbylgjunni er í reynd ekki alveg lokið þegar umfjöllun í skýrslunni lýkur – 25. febrúar 2022.

- Í IV. hluta er leitast við að greina sérstaklega hvernig velferðar- og skólaþjónusta í Reykjavíkurborg brást við faraldrinum. Sveitarfélög veita umfangsmikla velferðarþjónustu og bera m.a. ábyrgð á umönnunarþjónustu við aldraða, fatlaða og börn sem reyndi, eðli máls samkvæmt, mikið á í heimsfaraldrinum. Þá reka þau sum einnig hjúkrunarheimili. Sveitarfélögin eru einnig ábyrg fyrir félagsþjónustu, barnavernd, leik- og grunnskólum og frístundastarfi barna sem reyndi enn fremur mikið á. Reykjavík er tekin sem dæmi um sveitarfélag og tilgangur lýsingarinnar er að veita innsýn í þau verkefni sem sveitarfélög

tókust á við vegna faraldursins. Tilefnið er tvíþætt. Annars vegar að draga fram umfangið í velferðarþjónustu sveitarfélaganna og þýðingu hennar í faraldri af þessum toga. Hins vegar að leiða fram upplýsingar til að hægt sé að leggja betra mat á það hvort þessi þjónusta (m.a. skólar og félagsleg þjónusta) sé nægjanlega skilgreind sem hluti af almannavarnakerfinu.

- Í Reykjavík sat sérstök neyðarstjórn sem samhæfði viðbragð allra sviða borgarinnar samkvæmt viðbragðsáætlun. Velferðarsvið vann einnig sérstaka viðbragðsáætlun vegna Covid-19 í upphafi faraldursins. Mikið reyndi á stjórnendur og starfsfólk við að tryggja órofna þjónustu en það tókst í meginatriðum. Greiningin sýnir fram á mikilvægi þess að gert sé ráð fyrir þjónustu sveitarfélaga í löggjöf um almannavarnir og að hún sé ávörpuð með skýrum hætti við gerð viðbragðsáætlana. Þá er bent á mikilvægi þess að rannsaka áfallastjórnun í ólíkum sveitarfélögum til að öðlast gleggri þekkingu á henni. Um þær ábendingar vísast nánar til kafla 56. Lykilákvörðun varðandi skólustarf var sú ákvörðun að héraendis var leik- og grunnskólum ekki lokað eins og gert var í öðrum Evrópulöndum, fyrir utan Svíþjóð. Leik- og grunnskólar sættu ýmsum sóttvarnatakmeðferðum og þeir tókust á við fjölmargar áskoranir en þessi ráðstöfun reyndist mjög farsæl, ekki síst m.t.t. hagsmuna barna í viðkvæmum hópum.

- V. hluti skýrslunnar ber yfirskriftina „Samfélagsleg áhrif Covid-19 faraldursins“. Þar er leitast við að fjalla í stuttu máli um það sem vitað er um samfélagslegar afleiðingar faraldursins héraendis og mælingar liggja þegar fyrir á og um þær aðgerðir sem stjórnvöld gripu til og ætlað var að draga úr samfélagslegum áhrifum hans. Fyrst var fjallað um umfangsmiklar aðgerðir stjórnvalda til að draga úr samfélagslegum afleiðingum en sérstök viðbragðsteymi í félagsmálaráðuneyti leiddu það starf. Þá var fjallað um stöðu þekkingar á sorg og sorgarviðbrögðum í kjölfar Covid-19, um fjölgun tilkynninga um heimilisofbeldi til lögreglu og barnaverndaryfirvalda í sérstökum köflum og að því búnu tölur um líðan barna og fullorðinna í kjölfar faraldursins.
- Í kaflanum er fjallað um mikilvægi þess að setja aðferðafræðilega fyrirvara við mælingar á breytingum í kjölfar faraldursins og að líklegt er að langtímaáhrif séu ekki að fullu komin í ljós. Þá er erfitt að fjölýrða um hvort fjölgun tilkynninga um heimilisofbeldi til lögreglu og tilkynninga til barnaverndar sé að hluta til vegna vitundarvakningar eða hvort um aukningu á ofbeldi og vanrækslu var að ræða. Þegar leitast er við að leggja mat á samfélagslegar afleiðingar er af þessu ljóst að ekki er tímabært að draga endanlegar ályktanir. Þó bendir greiningin til eftirfarandi: Í fyrsta lagi séu miklar líkur til að almennar mótvægis-aðgerðir stjórnvalda, efnahagsleg úrræði og aðgerðir, s.s. að halda skólum og frístundastarfi opnu og leyfa útiveru þrátt fyrir ríkjandi samkomubann, hafi haft mjög mildandi áhrif héraendis. Í öðru lagi hafi stjórnvöld brugðist við með skýrum og markvissum hætti þegar sett voru upp félagsleg viðbragðsteymi. Með því viðbragði, sem hvorki hafði verið gert ráð fyrir í lögum né viðbragðsáætlunum, virðast stjórnvöld hafa náð mun betur utan um viðfangsefni sem varða ýmis félagsleg viðfangsefni en ella hefði verið. Í þriðja lagi vekur athygli að stjórnvöld virðast almennt hafa verið mjög virk í að leggja mat á mögulegar

neikvæðar afleiðingar faraldursins fyrir viðkvæma hópa. Í greiningunni eru dregin fram ýmis dæmi um slíkar greiningar, en jafnframt bent á að þau gögn sem nefndin hafði aðgang að benda til þess að ekki hafi verið hugað með beinum hætti að úrræðum eða greiningum á þörfum fyrir aðgerðir vegna syrgjenda annars vegar og einstæðra foreldra hins vegar. Fjórða ályktunin, sem greiningin í V. hluta leiðir í ljós, er að þrátt fyrir allt framangreint hefur vanlíðan aukist, bæði meðal barna og fullorðinna, og er áberandi munur milli kynja þar sem konur og stúlkur tjá mun meiri vanlíðan en karlar og drengir. Þessi þróun hófst fyrir faraldur en versnaði hraðar í faraldrinum. Sérstök teymi hafa verið skipuð til að fylgjast með þessari þróun og þau hafa unnið að mótvægisáðgerðum en ljóst er að hér er á ferð mikilvægt, og mögulega viðvarandi, verkefni félags-, heilbrigðis- og menntakerfis til framtíðar. Inn í þær rannsóknir, eða í öðru samhengi, kann að vera ríkt tilefni til að greina nánar álag á einstakar starfsstéttir og andlega líðan innan þeirra. Enn sem komið er liggur ekki fyrir heilðrænt mat á áhrifum faraldursins á stöðu starfsfólks sem segja nánar til um hvaða áhrif faraldurinn sjálfur muni hafa á stöðu einstakra starfsgreina og líðan í einstökum starfsstéttum.

-
- Fyrsta umfjöllunarefnið í VI. hluta, svonefndri þemagreiningu, lýtur að því hvernig íslensk stjórnvöld skilgreindu Covid-19 faraldurinn sem áfall. (Sjá kafla 48.) Þemagreiningin leiðir í ljós að Covid-19 samvinnar einkenni þriggja tegunda áfalla. Í fyrsta lagi telst faraldurinn til þess sem á ensku nefnist creeping crisis, sem læðist að, í öðru lagi teygir áfallið sig yfir landamæri (e. transboundary) og í þriðja lagi reynir mjög á samstöðu (e. solidarity) um íþyngjandi aðgerðir í vá sem ógnar lífi sumra meira en annarra. Þegar staðfest er að smit berast hratt á milli einstaklinga og milli landa bregðast íslensk stjórnvöld við. Undir lok janúar 2020 birtist tilkynning frá embætti landlæknis um mikinn viðbúnað og að unnið sé í samræmi við viðbragðsáætlun um heimsfaraldur. Óvissustigi almannavarna er lýst yfir fjórum dögum síðar og staðan er jafnóðum kynnt á ríkisstjórnarfundum. Með þessum aðgerðum er áfallið skilgreint gagnvart almenningi og varpað ljósi á mögulegan alvarleika þess. Um leið og þessi þungi tónn kemur fram í fréttum birtist einnig samspil og samhæfing, m.a. um miðlun upplýsinga, s.s. í fréttum og viðtalsþáttum, sem almenningur sér og skynjar sem traust á milli aðila innan stjórnkerfisins, s.s. heilbrigðisráðherra og sóttvarnalæknis og landlæknis. Strax í byrjun faraldursins er byggt á sérþekkingu fagfólks. Reynolds frá öðrum ríkjum sýnir að sú stefna er ekki sjálfgefn en ákvörðunin hér leiddi líklega til þess að lítil togstreita varð um aðgerðir á milli stjórnvalda og almennings hér á landi. Strax á fyrsta upplýsingafundi er einnig sleginn sá tónn að um sé að ræða áfall sem krefjist mikillar samstöðu og að öll þurfi með sinni hegðun að taka sérstakt tillit til þeirra sem kunnir að vera í viðkvæmri stöðu og megi illa við að smitast. Og strax þegar líður á febrúar 2020 og í mars, þegar smithættan og áhrif faraldursins verða ljósari, þar á meðal áhrif þeirra sóttvarna- og ferðatakmarkana sem dæmi sjást um að önnur ríki grípa til, er því lýst að meginmarkmið stjórnvalda sé að vernda líf og heilsu og að gripið verði til þeirra efnahagslegu mótvægisráðstafana sem þurfi. Um þetta næst samstaða flokka á Alþingi.

-
- Umfjöllunarefni nr. tvö í þemagreiningu (sjá kafla 49) er áhætta og áhættuminnkandi aðgerðir, en hið síðarnefnda mætti einnig nefna forvarnir og viðbúnað. Niðurstaða þemagreiningar um þennan þátt er að reynslan af Covid-19 bendi til þess að vinnan við undirbúning áfalla (gerð viðbragðsáætlana og æfingar) sé ekki síður mikilvæg en hin endanlega viðbragðsáætlun. Niðurstaðan er einnig sú að viðbrögð hafi almennt byggst á sveigjanleika og stuttum boðleiðum, sem hafi verið gagnlegt. Jafnframt er dregið fram að mikilvægur þáttur í viðbúnaðinum hafi reynst sú samþætting á viðbúnaðaráætlunum vegna sóttvarna og almannavarna sem var lögbundin árið 2008, með setningu laga um almannavarnir nr. 82/2008.

-
- Þriðja viðfangsefnið í þemagreiningu, VI. hluta skýrslunnar (kafla 50), lýtur að ákvarðanatöku, forystu og samvinnu. Undir þessum þætti þemagreiningarinnar er fjallað um nokkur atriði. Meðal annars er fjallað um mikilvægi þess að stjórnvöld geti nýtt kosti og getu einkageirans. Á Íslandi voru gerðir verulega þýðingarmiklir samningar við Íslenska erfðagreiningu um greiningu og skimun vegna Covid-19. Samstarf stjórnvalda við fyrirtækið var ekki hnökralaust, en var gríðarlega þýðingarmikið fyrir íslenska hagsmuni. Stjórnvöld nýttu getu einkaaðila á ýmsum öðrum sviðum. Samvinna í Covid-19 faraldrinum við sjálfbóðaliðasamtök var allnokkur og þýðingarmikil, eins og reyndar á almennt við í íslenskum viðbrögðum við samfélagslegum áföllum. Fjölmörg sjálfbóðaliðasamtök lögðu af mörkum. Sem dæmi má nefna mikilvægt framlag Rauða kross Íslands sem á fulltrúa í samhæfingarstöð almanna- varna og tók m.a. að sér rekstur sóttvarnahúsa. Þar komu sjálfbóðaliðar til starfa í byrjun þótt þeir yrðu síðar launaðir og Rauði krossinn sinnti jafnframt verulegri þjónustu í svo- nefndum Hjálparsíma (1717), eins og einnig er rakið í kafla 40. Jafnframt var kallað eftir því að fólk mannaði bakvarðasveitir og það skilaði umtalsverðum árangri.
 - Þáttur í greiningu á forystu er að greina á hendi hverra hún er, þar á meðal samspil sér- þekkingar og sérfræðinga við pólitíska forystuaðila. Í kafla 50 er vísað til nýrrar norrænnar rannsóknar sem fjallar um það að hve miklu leyti ákvarðanatöku á Norðurlöndum í við- brögðum við Covid-19 hafi verið frábrugðin venjubundinni stefnumótun þessara ríkja. Þáttur í þeirri umfjöllun lýtur að því hvort tengja megi þann mun við hlutverk sérfræðinga og vægi þeirra í ákvarðanatöku. Rannsóknin bendir til þess að á Íslandi hafi áhrif sérfræðinga á ákvarðanir um viðbrögð við faraldrinum verið meiri en búast mátti við m.v. fyrri rann- sóknir á íslensku stjórnkerfi.
 - Í niðurstöðum framangreindrar rannsóknar kemur einnig fram að öll Norðurlöndin lögðu áherslu á samvinnu aðila í ákvarðanatöku sem er í samræmi við það sem almennt á við í þessum ríkjum. Viðbúnaður í Covid-19 faraldrinum sýnir einnig að stjórnvöld hér á landi lögðu almennt áherslu á að valddreifing héldist við virkjun almannavarnakerfisins, enda er sú hugsun innbyggð í stjórnkerfi almanna- varna samkvæmt lögum. Að þessu leyti skera viðbrögð við Covid-19 faraldrinum sig ekki frá fyrri viðbrögðum, s.s. við náttúruhamförum. Jafnframt kemur fram að ákvarðanatökan var á hendi ráðherra þegar kom að samskiptum við aðrar þjóðir eða alþjóðasamtök, líkt og þegar ráðherrar beittu sér í samskiptum við ESB til að tryggja afgreiðslu hlífðarbúnaðar lækninga sem og til að fá afléttingu á reglu-

gerð sem gat takmarkað útflutning bóluafna til Íslands. Þetta er einnig í samræmi við hefðbundin viðbrögð í samfélagslegum áföllum hér á landi (sjá kafla 50) og íslenska löggjöf um stjórnsýsluna.

- Sú niðurstaða að áhrif sérfræðinga hér á landi hafi verið meiri en búast mátti við m.v. fyrri rannsóknir á íslensku stjórnkerfi leiddi til spurninga um það hvort íslenskir ráðamenn hafi sýnt fylgispekt við sóttvarnalækni. Í kafla 50 er lýst þeirri niðurstöðu að í þeirri miklu óvissu um þá ógn sem ráðafólk, s.s. ráðherrar, varð að horfast í augu við í upphafi faraldurs og axla ábyrgð á aðgerðum megi sjá fylgispekt við sóttvarnalækni. Slík staða er algeng í miklum óvissuáðstæðum sem þessum. En einnig kemur fram að í viðbrögðum hafi heilbrigðisráðherra og sóttvarnalæknir verið í stöðugum samtölum. Heilbrigðisráðherra og ráðuneyti hennar hafi þannig tekið afstöðu til gagna frá sóttvarnalækni og öðrum, og ráðherrann hafi upplýst samráðherra sína um stöðu mála, sem einnig veittu aðhald. Einnig megi greina að sóttvarnalæknir hafi hlustað á sjónarmið heilbrigðisráðherra meðan hann reyndi að afla faglegum skoðunum sínum fylgis. Með því átti sóttvarnalæknir sinn þátt í að ekki mynduðust átök eða kyrrstaða sem tefði fyrir ákvörðunum og þar með aðgerðum. Eftir því sem á leið faraldurinn fengu ólík sjónarmið meira rými í umræðunni.
- Í viðleitni fræðimanna við að varpa ljósi á hvað einkennir leiðtoga sem náðu góðum árangri fyrir sín ríki í glímunni í fyrstu bylgju faraldurs hefur komið fram að þeir leiðtogar eigi það sameiginlegt að hafa tryggt góða samhæfingu viðbragðsaðila á sviðum heilbrigðis-, samfélags- og efnahagsmála og hafi verið opnir fyrir upplýsingum. Í kafla 50 er fjallað um leiðtoga-stíl forsætisráðherra og heilbrigðisráðherra í Covid-19 faraldrinum og bent á að þessi lýsing geti átt við hér á landi þar sem hvatt var til mikillar samvinnu og samhæfingar fjölda aðila í viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum. Lýsing á verkefnum annarra ráðherra sem og þríeykisins í öðrum köflum skýrslunnar sýnir að þetta á almennt vel við um stjórnun þeirra í faraldrinum.
- Mikilvægur mælikvarði á árangur aðgerða, ekki síst forystu og svo samvinnu og samhæfingar, er traust. Mikil samvinna mismunandi hópa og milli stofnana á Íslandi í viðbrögðum við Covid-19 vitnar um að traust hafi verið ríkjandi. Þá sýna mælingar á trausti fram á að Íslendingar báru mjög mikið traust til aðgerða stjórnvalda. Samkvæmt alþjóðlegri könnun frá apríl 2021 voru ríflega 96% Íslendinga sammála fullyrðingunni „Stjórnvöld eru að mínu mati að takast vel á við COVID-19“. Af þeim 17 löndum sem voru skoðuð var hlutfallið hæst á Íslandi. Kannanir sýna einnig að yfirgnæfandi meirihluti Íslendinga treysti almannavörnum og heilbrigðisyfirvöldum á Íslandi fullkomlega, mjög vel eða vel til að takast á við Covid-19. Hlutfallið fór hæst í apríl 2020 þegar það mældist 97,9% en telst allan faraldurinn vera mjög hátt. Þá sýna kannanir sem mældu traust til ákvarðana almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra annars vegar og traust til ákvarðana embættis landlæknis og sóttvarnalæknis hins vegar á tímabilinu mars til og með ágúst 2021 mikið traust á þessum stofnunum, og liggur almennt nálægt 90%. Þá mælist mjög hátt trú á því að „núverandi sóttvarnaaðgerðir“ dugi til þess að hægja verulega á útbreiðslu Covid-19 smita. Í könnunum frá apríl 2020 til febrúar 2021 svara á bilinu 89-98% því að þau telji mjög eða frekar líklegt að „núverandi sóttvarnaaðgerðir“ dugi. Mikilvægt er að benda á að þetta mikla traust kom til þrátt fyrir að kannanir bendi einnig til að töluvert hátt hlutfall fólks hafi haft frekar eða miklar áhyggjur af faraldrinum. Stuðningur við ríkisstjórn var jafnframt óvenju mikill frá upphafi Covid-19. Frá mars 2020 til desember 2021 mældist stuðningur við ríkisstjórn ríflega 58% að meðaltali. (Sjá nánar í kafla 50.)

-
- Fjórða þemað sem tekið er til greiningar í VI. hluta skýrslunnar er samskipti og upplýsingamiðlun í viðbrögðum við faraldrinum. Greining á þessum þætti, á grundvelli aðferðafræði áfallastjórnunar sem greining í VI. hluta byggist á, leiðir í ljós að stjórnvöld hafi stöðugt verið að meta áhættuna sem fólst í SARS-CoV-2 og uppfæra þannig fyrirbyggjandi áhættumat. Mikilvægt var fyrir ríkisstjórnina að ná sem gleggstri mynd af stöðunni og hugsanlegum vanda sem biði handan hornsins. Einnig leiðir þessi greining í ljós að á milli stjórnvalda hafi verið öflug upplýsingamiðlun. (Sjá kafla 51.)
 - Þáttur í viðbrögðum við heimsfaraldri og beitingu sóttvarnaráðstafana var að tryggja almenningi upplýsingar um heilsuógnina og upplýsa til hvaða fyrirbyggjandi aðgerða skyldi grípa. Augljóst er að þekking almennings á sóttvarnatakmeðferðum var nauðsynleg til þess að þær næðu markmiði sínu. Daglegir upplýsingafundir þríeykisins hófust þann 6. febrúar 2020. Í kafla 51 er rætt hvernig það traust sem almenningur bar til þríeykisins hafi ráðið úrslitum í því hversu árangursrík upplýsingamiðlunin var. Þá var einnig upplýsingamiðlun og aðstoð borgarþjónustu utanríkisráðuneytisins til einstaklinga erlendis mjög umfangsmikil og hafði þýðingu fyrir þúsundir einstaklinga. Stjórnvöld og fjölmiðlar leituðust við að koma upplýsingum til fólks af erlendum uppruna, á öðrum tungumálum en íslensku, og til annarra hópa, s.s. þeirra sem bæði búa við sjón- og heyrnarskerðingu. Innlendir fjölmiðlar voru virkir í miðlun upplýsinga um faraldurinn, sóttvarnaráðstafanir og bólusetningar. Í upphafi viðbragða mátu stjórnvöld það svo að hætta gæti stafað af útbreiðslu rangra eða misvísandi upplýsinga um Covid-19. Þjóðaröryggisráð tók málefnið fyrir og samstarf var tekið upp við Vísindavef Háskóla Íslands. Upplýsingaóreiða varð ekki að vandamáli í faraldrinum hér á landi enda sýndu kannanir að meirihluti Íslendinga treysti betur upplýsingum stjórnvalda og fjölmiðla um Covid-19 en upplýsingum á samfélagsmiðlum.

-
- Þegar samfélagsleg áföll verða hafa gildi hagaðila áhrif á það hvernig þeir skilgreina áfallið og hvaða valkosti þeir telja raunhæfa. Því ólíkari sem gildin eru, því líklegra er að togstreita skapist við ákvarðanatöku. Um þetta er fjallað í kafla 52, undir þemanu togstreita. Niðurstaða greiningarinnar er að hér á landi hafi ákvarðanatöku einkennst af samstöðu en ekki togstreitu. Þó að borið hafi á aukinni togstreitu þegar á leið var áhersla stjórnvalda á að aðgerðir ríkisins miðuðu að því að vernda líf og heilsu skýr allan faraldurinn og rík samstaða um þau gildi. Heilbrigðisráðherra, ásamt öðrum í ríkisstjórn, lagði frá upphafi áherslu á mikilvægi þess að byggt yrði á vísindum og þekkingu. Þannig var sérfræðingum skipað í framvarðarlínu gagnvart almenningi og frá þeirri stefnu var ekki hvikað allan faraldurinn. Eftir því sem á leið jókst togstreitan um leiðir við útfærslu sóttvarnaráðstafana. Um leið liggur fyrir að í faraldrinum mældist traust á embætti landlæknis og sóttvarnalækni hátt, sem og trú á virkni sóttvarnaaðgerða.
 - Þrátt fyrir ríka samstöðu um sóttvarnaaðgerðir kom einnig fram gagnrýni á þær ráðstafanir sem gripið var til innanlands og á landamærum. Ábendingar, athugasemdir og gagnrýni

komu m.a. frá stjórnámálamönnum, ferðabjónustuaðilum, eigendum og rekstraraðilum skemmtistaða, veitingastaða og kráa, frá rekstraraðilum líkamsræktarstöðva og íþróttafélögum. Í kafla 52.5 er bent á að nauðsynlegt sé að viðra ólík sjónarmið í ákvarðanatöku sem snerta hagsmuni fólks jafn ríkulega og í Covid-19 viðbrögðunum. Umræða um mismunandi ráðstafanir og réttmæti þeirra hafi því verið mikilvæg.

- Hér á landi var almennt ríkur stuðningur við bólusetningar. Í könnun í desember 2020 töldu nær 92% Íslendinga öruggt, mjög líklegt eða frekar líklegt að þeir myndu þiggja bólusetningu. Í ágúst 2022 töldust um 82% landsmanna fimm ára og eldri vera fullbólusett (með tvo skammta af bóluefni). Andstaða birtist þó einnig við bólusetningar. Í greiningu í kafla 52 kemur fram að lítill hópur hér á landi hafi afþakkað Covid-19 bóluefnin. Gátu ýmsar ástæður legið þar að baki, eins og ofnæmi, almennur ótti við sprautugjafir og andstaða við frelsissviptingu, en einnig komu fram sjónarmið þeirra sem töldu að bóluefnin væru hættuleg og gætu haft í för með sér alvarlegar aukaverkanir. Hér á landi vaknaði umræða um notkun bólusetningavottorða, m.a. í tengslum við stýringu aðgangs að opinberum stöðum. Var þó ekki farið í slíka flokkun hópa.

- Eitt einkenna Covid-19 faraldursins er að áhrifa hans gætir yfir landamæri. Í kafla 53 er í þessu ljósi vikið að þemanu alþjóðasamskipti. Alþjóðleg samskipti, viðskipti og alþjóðlegir samningar eru mikilvægir fyrir smáríki eins og Ísland sem er mjög háð framleiðslu annarra ríkja. Þegar ríki heimsins tóku upp ráðstafanir sem breyttu hefðbundnum reglum, t.d. um ferðir yfir landamæri og um viðskipti milli landa, setti slíkt umtalsverða pressu á íslensk stjórnvöld sem þurftu að sækja á hinn alþjóðlega markað, m.a. til að útvega lækningavörur, tæki og lyf. Í þeim viðbrögðum reyndi m.a. á samskipti Íslands og ESB og þá um leið EES-samninginn. Í III. hluta skýrslunnar er sérstaklega lýst þremur tilefnum til ákvarðana sem reyndu sérstaklega á samskipti Íslands og ESB í faraldrinum: ESB gefur út reglugerð um bann við útflutningi á lækningavörum (kafla 31.5), Á að setja ferðatakmarkanir? (kafla 31.6) og Hvernig er hægt að aflétta ferðatakmarkunum? (kafla 31.9). Í öllum þessum tilvikum reyndi á hagsmunagæslu sem skilaði árangri fyrir Íslands hönd, þar sem m.a. bæði utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra og forsætisráðherra tóku virkan þátt.
- Starfsfólk íslensku stjórnsýslunnar átti í faraldrinum í umtalsverðu formlegu og óformlegu samráði við kollega í nágrannalöndunum. Sóttvarnalæknir lýsir vikulegum fundum norrænna sóttvarnalækna þannig að þar hafi farið fram mikilvæg upplýsingamiðlun. Sóttvarnayfirvöld nutu einnig samstarfs við norskar stofnanir, m.a. um söfnun vísindarannsókna. Forsætisráðherra var einnig í óformlegu sambandi við kollega sína á Norðurlöndum, m.a. við þáverandi forsætisráðherra Svíþjóðar um bóluefnakaup. Norræn samvinna og samráð var mikið á öllum stigum innan utanríkisráðuneytisins. Í könnun sem gerð var meðal starfsfólks ráðuneytisins kom berlega í ljós hversu dýrmætt tengslanet Norðurlandanna þótti í þessum aðstæðum en tæplega 90% svarenda töldu að tengslanetið hefði reynst vel. Í viðtölum við ráðherra, ráðuneytisstjóra og forstöðumenn ríkisstofnana kom iðulega fram mikilvægi tengsla þeirra við erlenda kollega, bæði um miðlun upplýsinga og um hagsmunagæslu fyrir Íslands hönd.

-
- Í kafla 54 í VI. hluta skýrslunnar er fjallað um þemað lærdóma. Með því er vísað til þess sem stjórnvöld höfðu lært um áfallastjórnun af fyrri áföllum áður en Covid-19 faraldurinn hófst og þess sem stjórnvöld lærðu og innleiddu á meðan á faraldrinum stóð. Í kjölfar faraldursins er einnig mikilvægt að horfa á reynsluna af faraldrinum og læra af honum til framtíðar. Í skýrslunni eru slíkir þættir þó almennt ekki greindir undir þemanu lærdómar, heldur koma þeir fram í næsta kafla um ábendingar (kafla 56).
 - Gögn og rannsóknir sýna að á síðustu árum hafa orðið umtalsverðar breytingar sem varða áfallastjórnun íslenskra ráðuneyta. Þáttur í þeirri þróun er ný lög um almannavarnir árið 2008 og lög um þjóðaröryggisráð 2016. Þessi þróun telst dæmi um lærdóm um skipulag og greiningar sem nýttist í Covid-19 faraldrinum. Viðbúnaður íslenskra stjórnvalda um efnahagslegar greiningar er almennt talinn betur skipulagður nú en áður, ekki síst vegna reynslunnar af bankahruninu 2008. Skipulag viðbúnaðarins var ekki aðeins betra heldur bjuggu stjórnvöld einnig að þekkingu og reynslu af beitingu efnahagslegra stjórnækja og skipulagi ríkisfjármála úr bankahruninu sem nýttist við mótun stefnu um efnahagslegar mótvægisáðgerðir vegna Covid-19. Farsóttir eða faraldrar fyrir á þessari öld urðu tilefni til að bæta skipulag um viðbúnað vegna farsóttta hér á landi, eins og reyndar einnig víða annars staðar. Þáttur í breytingum sem gerðar voru um þann viðbúnað var að samhæfing almannavarna og sóttvarnalæknis var aukin, eins og kemur formlega fram með nýjum lögum um almannavarnir 2008 og útgáfu viðbragðsáætlunar um heimsfaraldur sama ár. Það skref var mjög mikilvægt og telja verður að það hafi verið gagnlegt og leitt til betri viðbragða við Covid-19. Að síðustu má nefna að stjórnvöld, sem og íslenskt samfélag, býr að reynslu fyrri samfélagslegra áfalla. Sú reynsla hefur leitt til þess að samskiptaleiðir og verklag er æfðara en ella væri. Hér má nefna tvö dæmi. Annars vegar hefur hið svonefnda almannavarnakerfi, sem byggist á lögum um almannavarnir frá 2008, byggst upp á grundvelli þekkingar og reynslu af samfélagslegum áföllum. Helstu viðbragðsaðilar eru vel æfðir í boðleiðum og beitingu kerfisins. Þetta reyndist mjög mikilvægt, jafnvel þótt Covid-19 faraldurinn væri ólíkur öðrum þeim náttúruhamförum eða slysum sem almannavarnakerfið er vanast að fást við. Hins vegar hefur Stjórnarráðið og ráðherrar innan þess einnig á síðustu árum og áratugum aukið formlega samhæfingu og upplýsingagjöf, þótt á vissum stígum megi enn gera betur. Meðal annars er þar um að ræða áhrif bankahrunsins. Þetta reyndist einnig mjög mikilvægt og auðveldaði skipulag verkefna þar sem reyndi á samvinnu og samhæfingu þvert á ráðuneyti.
 - Eftir að faraldurinn hófst drógu stjórnvöld einnig mikilvæga lærdóma. Mikilvægt dæmi er stofnun viðbragðsteymis til að vakta þjónustu við viðkvæma hópa, en heiti þess var síðar breytt í teymi um uppbyggingu atvinnu- og félagsmála. Annað dæmi er það vægi sem stýrihópur samkvæmt landsáætlun heimsfaraldurs fékk um samhæfingu aðgerða. Þriðja dæmið er skipulag forsætisráðuneytisins á heildstæðum greiningum vegna Covid-19 og þáttur svonefnds Covid-teymis sem ráðuneytið setti upp. Mörg fleiri sambærileg dæmi má nefna.

56. Umræður og ábendingar

56.1. Öflug áfallastjórnun, veganesti til framtíðar

Covid-19 faraldurinn er áfall sem varði í um tveggja ára skeið og áhrif þess á heilsu, efnahag og samfélag eru enn að koma í ljós. Faraldurinn og áhrif hans náðu til allra sviða samfélagsins og verða sennilega verða seint mæld eða rannsökuð fyllilega.

Meginniðurstaða þessarar skýrslu er að áfallastjórnun íslenskra stjórnvalda hafi gengið afar vel eins og fram kemur í kafla 55 hér að framan. Hér voru dauðsföll af völdum faraldursins færri en víðast gerðist, þátttaka í sóttvarnaráðstöfunum og bólusetningum var afar góð, í gegnum faraldurinn treystu landsmenn yfirvöldum og ríkisstjórninni mjög vel til að grípa til viðeigandi aðgerða og þríeykið naut sérstaks trausts þjóðarinnar. Hvar sem borið er niður í greiningu blasir við mikið og óeigingjarnt vinnuframlag, mikil einbeiting og samstaða. Í skýrslunni hefur verið horft til stjórnvalda (framkvæmdarvaldsins). Þótt hér sé ekki fjallað sérstaklega um einstaklinga, fjölskyldur, félög af ýmsum toga og fyrirtækin í landinu, þá er ljóst að öll tókust saman á við áfallið, eins og mælingar um þátttöku almennings í sóttvarna-ráðstöfunum og stuðning við þær sýna glögglega.

Þótt áfallastjórnunin hafi hér gengið mjög vel og góðum árangri verið náð er ákaflega mikilvægt að nýta reynsluna þannig að hægt sé að gera enn betur næst. Einnig verður að benda á að þrátt fyrir að áfallastjórnunin í Covid-19 hafi markast af viðfangsefninu og mikil áhersla verið lögð á sóttvarnir má engu að síður draga af henni lærdóma sem geta nýst vel við annars konar áföll, t.d. við langtímaviðbrögð við eldgosum.

Einn meginlærdómurinn sem draga má af Covid-19 faraldrinum er að samhæfing sóttvarna-kerfisins og almannavarnakerfisins sem átti sér sérstaklega stað á tímabilinu 2005-2018 hafi skilað betri árangri í glímunni við Covid-19 en ef sú samhæfing hefði ekki átt sér stað. Vegna þeirrar samhæfingar höfðu farið fram æfingar og vegna hennar var hægt að nýta almannavarnakerfið til að stjórna og samhæfa aðgerðir. Ávinningurinn af því var m.a. að sóttvarnalæknir gat fremur notað tímann til að veita faglegar leiðbeiningar, jafnt til stofnana, fyrirtækja og almennings. Það skipti grundvallarmáli. Þetta er í raun kennslubókardæmi um að viðbúnaður við áföllum skilar árangri. Þess vegna verður, þrátt fyrir að árangur áfallastjórnunar hafi í heild verið góður, að huga að því sem betur má gera næst.

Annar meginlærdómur sem draga má af viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum er að gefa þarf aukinn gaum að þeirri umfangsmiklu velferðarþjónustu sem sveitarfélög veita viðkvæmum hópum og almenningi, sem halda þarf órofinni á tímum áfalla. Í viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs influensu er t.d. fjallað nokkuð ítarlega um mikilvægi órofinnar þjónustu varðandi valda innviði samfélagsins og þá er hefðbundið að helstu heilbrigðisstofnanir séu meðal skilgreindra viðbragðsaðila, en á sama tíma er mjög takmarkað fjallað um velferðarþjónustu sveitarfélaganna. Þá er mikilvægi leik- og grunnskóla augljóst, ekki aðeins vegna hagsmuna

barna heldur einnig vegna órofinnar starfsemi og atvinnulífs, enda var í viðbragðinu við Covid-19 hérlendis lögð mikil áhersla á að loka ekki þeirri starfsemi. Ljóst er að nokkur tími gafst til að aðlaga velferðarþjónustuna að þeim áskorunum sem við blöstu í faraldrinum en jafnljóst er einnig að ef bregðast þarf við áföllum sem gera ekki boð á undan sér, eða skella á með meiri hraða en Covid-19 faraldurinn gerði, þarf velferðarþjónustan að vera vel útfærð í viðbragðsáætlunum og hún þarf að vera skilgreindur þáttur almannavarnaviðbragðs.

Eins og fram er komið var í kafla 55 leitast við að taka saman helstu niðurstöður skýrslunnar. Meginhluti þeirrar yfirferðar felst í lýsingu á þemagreiningu á *áfallastjórnun stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum* sem var kynnt í VI. hluta, enda var eitt aðalmarkmið skýrslunnar að setja slíka greiningu fram. Til viðbótar við þær niðurstöður þá hefur yfirferð í öðrum hlutum skýrslunnar (II., IV. og V. hluta) þó leitt fram tilteknar ábendingar sem nefndin telur rétt að setja fram og hér er gerð nánari grein fyrir.

56.2. Ábendingar sem leiða af þemagreiningu

Unnið verði að samhæfingu á skipulagi viðbragða í utanríkisþjónustu og almannavarna- viðbragða innanlands. Greining á miðlun upplýsinga og alþjóðlegum samskiptum í Covid-19 faraldrinum varpar skýru ljósi á að utanríkisþjónusta á vegum utanríkisráðuneytis gegndi ekki aðeins hlutverki vegna hagsmunagæslu um íslenska þjóðarhagsmuni og viðskiptahagsmuni heldur var hlutverkið sem fólst í aðstoð og samskiptum við Íslendinga á ferðalögum eða Íslendinga sem hafa búið í útlöndum en vildu koma til Íslands vegna Covid-19 mjög umfangsmikið. Þetta verkefni utanríkisþjónustunnar á umtalsvert skylt við þær almennu aðgerðir sem í almannavarnaviðbrögðum eru samhæfðar á vettvangi samhæfingarstöðvar almannavarna og ætlað er að tryggja ganginn í helstu verkefnum stjórnvalda þrátt fyrir neyðarástand. Til dæmis getur aðstoð við Íslendinga erlendis kallað á samhæfingu við íslensk stjórnvöld þegar flytja þarf Íslendinga til landsins en þá getur þurft að skipuleggja móttöku þeirra. Slík samhæfing er líka mikilvæg hvað varðar miðlun upplýsinga.

Það koma fleiri áföll – hvað ef? Eitt af því vísa í óvissri framtíð er að íslenskt samfélag muni þurfa að takast á við ýmiss konar samfélagsleg áföll sem ógna mikilvægum gildum samfélagsins. Hér á landi hefur verið byggt upp skilvirkt almannavarnakerfi sem er viðbúið að bregðast við margs konar hamförum af völdum náttúrunnar. Í Covid-19 faraldrinum sem krafðist sameiginlegs átaks alþjóðasamfélagsins var samspil almannavarna og sóttvarnaryfirvalda mikilvægt, sem staðfestir að undirbúningur fyrir áföll er mikilvægur. Til framtíðar er áskorun fyrir stjórnvöld að ímynda sér möguleg áföll sem ógni lífi og velferð borgaranna. Þáttur í þeirri áskorun er að horfa á viðbrögð íslensks samfélags við Covid-19 og spyrja „hvað ef“ spurninga. Sú spurning sem kemur einna fyrst í hugann er: Hvað ef heilbrigðiskerfið hefði ekki ráðið við álagið? Eða: Hvað ef sundrung í stað samstöðu hefði verið ríkjandi í samfélaginu? Hvað ef fólk í framlínu hefði ekki notið trausts?

Um forgreiningar á áhættu og forgangsröðun í viðbúnaði sem byggist á samvinnu við hagaðila.

Við greiningu nefndarinnar kom fram að þjóðaröryggisráð sem stofnað var árið 2016 hafi að einhverju marki breytt sýn ráðuneyta á viðbrögð við áföllum og vakið athygli á hugsanlegum

áföllum sem ekki hafði verið hugað skipulega að. Skipuleg greining á mögulegum hættum sem að geta steðjað leiðir síðan til þess að hægt er með markvissari hætti að forgangsraða þeim ógnum sem eiga að fá sérstaka athygli og viðbúnað. Í þessu sambandi skal bent á að mikið gildi felst almennt í því að tryggja að greiningar á ógnum og forgangsröðun þeirra (stefnumótun) séu byggðar á viðhorfum og þátttöku mismunandi hagaðila, t.d. að leitast sé við að greina hvaða áhættu aðilar innan samfélagsins, s.s. ríkisstjórn, sveitarfélög, fyrirtæki, stofnanir, vísindasamfélagið og almenningur, kjósa að setja í brennidepil. Slíkt er m.a. til þess fallið að tryggja betri samstöðu um gildi að baki viðbrögðum í áföllum.

56.3. Ábendingar um löggjöf og stjórnsýsluframkvæmd

Hugað sé að því að skýra lagaákvæði um stöðu sóttvarnalæknis gagnvart landlækni og heilbrigðisráðherra. Samkvæmt sóttvarnalögum ber sóttvarnalæknir sjálfstæða ábyrgð á tilteknum verkefnum, sem eftir atvikum geta verið mjög þýðingarmikil og kostnaðarsöm. Hann er engu að síður, samkvæmt sömu lögum, undirmaður landlæknis. Rétt er að skýra að þessu leyti betur stöðu sóttvarnalæknis í lögum. (Sjá kafla 8.4.) Í þessari ábendingu felst ekki afstaða til þess hvort sóttvarnir skuli tilheyra sérstakri stofnun. Margt kann að mæla með slíkri skipulagsbreytingu. En ríkir kostir geta einnig falist í því að helstu skipuleggjendur sóttvarnaviðbragða geti sótt styrk og aukinn mannafla hjá starfsmönnum embættis landlæknis þegar neyðarástand skapast, og slíkt er auðveldara ef sóttvarnir eru þáttur í verkefnum þeirrar stofnunar.

Hugað sé að því að æðstu stjórnvöld (eða Alþingi) setji skýrari stefnu um helstu viðbragðsáætlanir sem stjórnvöldum er skylt að vinna. Meðal lykilatriða í viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum var að frá 2008 hefur verið skylt samkvæmt lögum að samhæfa viðbragðsáætlanir um sóttvarnir við viðbragðsáætlanir á grundvelli laga um almannavarnir. Því lágu bæði fyrir viðbragðsáætlanir og heildstætt viðbragðskerfi sem vitað var hvernig átti að virkja og starfa í farsótt. (Sjá kafla 10.3.) Þar sem þetta atriði virðist hafa skipt mjög miklu máli í Covid-19 faraldrinum er athyglisvert að almannavarnalög mæla almennt aðeins fyrir um skyldu til að gera viðbragðsáætlanir en ekki nánar um það hvaða viðbragðsáætlanir skuli að lágmarki gera. Þrátt fyrir að vitaskuld þurfi að meta þörf á viðbragðsáætlunum innan hvers sviðs samfélagsins fyrir sig, þá er stefnumörkun og forgangsröðun sem lýtur að viðbúnaði um grundvallarhagsmuni þjóðarinnar líka mikilvæg, sem og að ábyrgð á mótun þeirrar stefnu sé skýr. Í lögum, reglugerðum eða annarri stefnumörkun stjórnvalda virðist að þessu leyti mega taka með skýrari hætti fram hvaða ákvarðanir og stefna séu í gildi um það hvaða viðbragðsáætlanir skuli að lágmarki vinna (sjá t.d. kafla 9.7.). Tekið skal fram að til grundvallar ákvörðunum um að vinna viðbragðsáætlanir ættu almennt að liggja viðeigandi greiningar. Rétt er að horfa á þessa ábendingu í samhengi við ábendinguna í næsta kafla hér að framan um forgreiningar á áhættu og forgangsröðun í viðbúnaði sem byggist á samvinnu við hagaðila.

Hugað sé að því að útfæra formlega stöðu stýrihópa sem starfa með eða yfir samhæfingarstöð almannaflarna. Í Covid-19 faraldrinum tóku stjórnvöld upp starfshópa og aðferðir við samhæfingu verkefna sem hvorki voru lögmæltar né ljóst fyrir fram að yrðu þáttur í viðbragðsáætlunum.

Margt af því bar mjög góðan árangur. Hér má sérstaklega nefna stýrihóp ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknis á grunni landsáætlunar heimsfaraldurs og þríeykið svonefnda (sjá lýsingu í kafla 13.2). Einnig má nefna það skipulag um samhæfingu innan Stjórnarráðsins og við undirbúning funda í ráðherranefnd sem forsætisráðuneytið tók upp með svonefndu Covid-teymi á síðari hluta ársins 2020. Fleiri dæmi má nefna, s.s. þau teymi sem félagsmálaráðuneytið hafði forystu um að yrðu sett upp vegna skipulags um félagsleg viðbrögð (sjá kafla 16.5 og 40). Mikilvægt er að greina hlutverk þessara teyma og starfshópa og skoða nánar, sérstaklega í sambandi við það hlutverk sem samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna er ætlað samkvæmt lögum um almannavarnir. Eftir atvikum gæti slík greining leitt í ljós þörf á að breyta lögum um almannavarnir eða viðeigandi viðbragðsáætlunum.

Sett séu lagaákvæði sem skýra nánar ýmis lykilhugtök laga um almannavarnir. Lög um almannavarnir geyma ýmis hugtök sem ekki hafa skýrt innihald. Óvissa sem af því leiðir felur í sér að þau er ekki alltaf hægt að nota til að afmarka skyldur og réttindi aðila, eða lágmarksábyrgð þeirra samkvæmt lögum. Sem dæmi má nefna orðasambandið viðbragðsaðili almannavarna (sjá kafla 9.5, 9.6 og 11.6) og hugtakið viðbragðsáætlun (sjá kafla 9.7). Sama á reyndar við um hugtökin áfallapol og hættumat. Til nánari skýringar skal bent á að þegar almannavarnastigi er lýst yfir mæla lög um almannavarnir fyrir um hlutverk viðbragðsaðila almannavarna. Það orðasamband er þó ekki skilgreint í lögum og ekki heldur í reglugerð – en í reglugerð segir einfaldlega að viðbragðsaðilar almannavarna séu allir sem hafa hlutverki að gegna í viðbrögðum. Engu að síður virðast sömu lög gera ráð fyrir tilteknum skyldum þessara aðila. Þar sem lögbundnum skyldum fylgir almennt einnig ábyrgð að lögum væri þörf á að skýra nánar hvaða aðilar það eru sem bera skyldur samkvæmt lögum um almannavarnir og hvaða skyldur það eru.

Í lög þurfi skýrari ákvæði um það hvað felst í yfirstjórn almannavarnaáðgerða. Lög um almannavarnir eru að vissu marki óskýr um það hvað felst í stjórnunarrétti ríkislögreglustjóra gagnvart samhæfingarstöð almannavarna, stjórnunarrétti ríkislögreglustjóra og samhæfingarstöðvar gagnvart aðgerðastjórn í héraði og stjórnunarrétti lögreglustjóra um aðgerðastjórn í héraði. Grundvöllur skipulagsins sem lög um almannavarnir hafa komið á er í einfölduðu máli sá að þrátt fyrir að almannavarnastigi hafi verið lýst og samhæfingarstöðin eða aðgerðastjórn verið virkjuð beri stjórnvöld, hvert fyrir sig, áfram ábyrgð á þeim verkefnum sem þau sinna að öllu jöfnu. Sóttvarnalæknir fer með sóttvarnir, grunnskólarnir eru áfram á ábyrgð sveitarfélaganna o.s.frv. Samhæfingarstöð og aðgerðastjórnir vinna að samhæfingu mála og aðgerða en öðlast ekki stjórnunarrétt yfir öðrum. Lögreglustjórar og ríkislögreglustjóri hafa vissulega tilteknar valdheimildir, sem virkjast á hættustund samkvæmt lögum um almannavarnir. Þeir verða hins vegar ekki „ofur“ eða „super“ yfirmenn annarra stjórnvalda þótt almannavarnaástandi hafi verið lýst. Þessu er almennt lýst með svonefndri sviðsábyrgðarreglu – en í henni felst að stjórnvöld fara áfram með sín verkefni, sitt svið. Það veldur þó óskýrleika um virkni þessa skipulags að sviðsábyrgðin er hvergi orðuð í lögum um almannavarnir, heldur er í lögumum fyrst og fremst rætt um yfirstjórn almannavarnaviðbragða. Lagaákvæði um þá yfirstjórn eru hins vegar ekki skýr og verða almennt ekki talin fela í sér heimildir þeirra sem fara með stjórn almannavarna til að víkja til hliðar hefðbundnu lögbundnu stjórnskipulagi og valdmörkum innan stjórnsýslunnar. Áhrifin af þessu eru þau að samspil sviðsábyrgðar og stjórnunar í almannavarnaviðbragði er ekki nægjanlega skýrlega útfært í lögum. (Sjá kafla 9.4.2–9.4.4 og kafla 11.8.)

Álitamál um samspil eða stjórnunarrétt milli ríkislögreglustjóra og samhæfingarstöðvar annars vegar og aðgerðastjórna í héraði hins vegar eru af aðeins öðrum toga, en ekki síður mikilvæg. Vafi um stjórnun á neyðarstund getur verið afdrifaríkur.

Mjög mikilvægt er að árétta, í tengslum við þessa ábendingu, að ekki verður séð að þessi óskýrleiki hafi haft áhrif á framkvæmd almannavarna. Þar skiptir þjálfun viðbragðsaðila sennilega mjög miklu máli og hefur ítrekað sannað gildi sitt á síðustu misserum. Lagareglur um þetta eru hins vegar ekki skýrar og að þessu lagaumhverfi þarf því að huga betur.

Lög séu ekki nægjanlega skýr um nánari starfshætti og boðun aðgerðastjórna í héraði. Ein af niðurstöðum greiningarinnar í II. hluta skýrslunnar er að samkvæmt lögum um almannavarnir skuli virkja aðgerðastjórn í héraði að því leyti sem lögreglustjóri telur rétt hverju sinni. Virk aðgerðastjórn starfar þannig, hvort sem er á fundum undir yfirstjórn lögreglustjóra eða með þeim hætti að lögreglustjóri skipuleggur viðbrögð og tekur ákvarðanir um þau, í samstarfi við aðra viðbragðsaðila hverju sinni. (Sjá í kafla 11.8 og 14.) Viss vafi virðist þó um það í almannavarnakerfinu hvað felist nákvæmlega í virkjun aðgerðastjórna, hvort slík virkjun felist í að boða tiltekna viðbragðsaðila til starfa (á starfsstöð eða til fundar) eða hvort slík virkjun felist í aðgerðum sem lögreglustjóri hefur yfirstjórn með. Rétt er að huga að því að setja skýrari fyrirmæli um þetta í löggjöf.

Stjórnsýsluframkvæmdin bendi til þess að hlutverkaskil milli almannavarnanefnda og aðgerðastjórna í héraði séu ekki nægjanlega skýr. Almannavarnanefndir sveitarfélaga eru lykilaðilar um skipulag viðbragða í almannavarnaástandi. Þeim er hins vegar ekki ætlað að sinna almannavörnum í héraði á neyðarstund, heldur er það hlutverk aðgerðastjórna (kafla 15.3). Skil milli almannavarnanefnda og aðgerðastjórna og skil á milli hlutverka þessara aðila virðast í vissum tilvikum hafa verið óljós í faraldrinum (sjá kafla 15.5). Eftir atvikum kann sá óskýrleiki eða vafi að vera til marks um að sveitarfélögin ættu að hafa meiri aðkomu að skipulagi og samhæfingu almannavarnaviðbragða, og sjónarmið um slíkt sjást m.a. í framkvæmd og viðhorfum á höfuðborgarsvæðinu. Til að festa slíkt fyrirkomulag í sessi þarf hins vegar lagabreytinga við.

Skýra þurfi betur hlutverk og skyldu sveitarfélaga um viðbúnað almannavarna og gerð viðbragðsáætla. Víðast hafa sveitarfélögin sameinast um almannavarnanefndir. Lög, reglugerðir og framkvæmdin eru hins vegar að vissu marki óskýr um það hvort ábyrgð á að nauðsynlegar viðbragðsáætlanir í héraði skuli unnar liggja hjá sveitarfélögunum eða almannavarnanefndunum í slíkum tilvikum. Skyldur sveitarfélaganna í þessu efni þarf að greina og úr þessum óskýrleika væri æskilegt að bæta, eftir atvikum með lagabreytingum. (Sjá kafla 15.2.)

Flækjustig á reglugerðum og breytingareglugerðum ráðherra um opinberar sóttvarnaráðstafanir hafi verið of hátt. Í faraldrinum (frá mars 2020 til 25. febrúar 2022) setti heilbrigðisráðherra 47 reglugerðir um einangrun, sóttkví og sóttvarnatakmarkanir á landamærum, 61 auglýsingu og reglugerð um samkomutakmarkanir og 31 auglýsingu og reglugerð sérstaklega um takmarkanir á skólastarfi. Reglugerðirnar breyttust ört og margt af þessum stjórnvaldsfyrirmælum voru breytingareglugerðir, sem breyttu aðeins hluta af ákvæðum, eða jafnvel aðeins einstökum orðum í þeim reglum sem þegar voru í gildi. Eðli faraldursins og þeirrar skyldu ráðherra að

útfæra sóttvarnatakmarkanir með reglugerðum kallaði að stórum hluta til á að hlutirnir væru með þessum hætti. En reglusetning var í mörgum tilvikum of flókin og óaðgengileg. Örar breytingar og flóknar reglur gátu leitt til vafa hjá þeim sem þurftu að fylgja reglunum, t.d. þeim sem þurftu að ferðast á milli landa, og líka hjá þeim stjórnvöldum sem þurftu að túlka þær og framfylgja, s.s. lögreglu og skólafnununum. Það er mjög æskilegt að leita leiða til að setja einfaldari reglur og leita leiða til að koma reglum á framfæri með skýrari og aðgengilegri hætti í framtíðinni. Slíkt getur einnig átt við um önnur áföll en farsóttir. Í því efni eru ýmsar leiðir færar, t.d. voru hér í Covid-19 faraldrinum gerðar tilraunir með notkun litakóða.

Um undirbúning ákvarðana um opinberar sóttvarnaráðstafanir – um notkun heildstæðra greininga við ákvarðanatöku þar sem reyni á samspil margra og ólíkra hagsmuna og laga.

Opinberar sóttvarnaráðstafanir eru íþyngjandi. Við ákvörðun um slíkar ráðstafanir þurfa stjórnvöld að gæta lögbundinna og stjórnarskrárbundinna sjónarmiða um skýrleika lagaheimilda, um jafnræði og meðalhóf, svo dæmi séu tekin. Í Covid-19 faraldrinum þurfti hverju sinni, við töku ákvarðana um sóttvarnaráðstafanir, að veða saman fjölmarga hagsmuni og sjónarmið og taka mið af því hvaða ráðstafanir töldust tæknilega færar. Opinberar sóttvarnaráðstafanir þurftu að vera nægjanlega harðar til að ætla mætti að þær næðu markmiði sínu, en um leið bar að gæta þess að ganga ekki lengra en þörf var á í því efni. Þessu geta stjórnvöld ekki staðið undir nema undirbúa ákvarðanir sínar nægjanlega (rannsóknarregla). Af gögnum verður ráðið að stjórnvöld hafa almennt leitast við að gera þetta og afla upplýsinga, bæði um faraldurinn sjálfan, um áhrif hans og um það hvaða leiðir væru tæknilega og lagalega framkvæmanlegar sem viðbrögð í því efni (sjá kafla 19.3.13). Það gerði t.d. sóttvarnalæknir eins og önnur stjórnvöld, m.a. með mjög umfangsmiklu og árangursríku samráði, fræðslu og fundahaldi. Það vekur þó vissa athygli að stjórnvöld, þar á meðal sóttvarnalæknir og heilbrigðisráðuneyti, hafi ekki haft aðgengilegar viðameiri kerfisbundnar og formlegar heildstæðar greiningar um það hvernig best væri að útfæra sóttvarnaráðstafanir m.t.t. fyrirliggjandi þekkingar og m.t.t. fjölbættra hagsmuna, s.s. hagsmuna atvinnulífs, skóla og grunnþjónustu sveitarfélaga, sem og upplýsingar um nánari aðstæður í þessum samfélagsgeirum og einstök dæmi um árangur af aðgerðum, vandamál við innleiðingu fyrri reglugerða o.s.frv. Slíkar heildstæðar greiningar hefðu m.a. gagnast sóttvarnalækni við tillögugerð hans og komið til viðbótar því hættumati sem hann gerði hverju sinni um áhrif faraldursins á lýðheilsu og heilbrigðiskerfið (kafla 19.3.14). Áhugaverð þróun í þessa átt varð með Covid-19 teymi forsætisráðuneytisins, og af gögnum sem lögð voru fyrir ríkisstjórn á síðari hluta árs 2021 má sjá að stjórnvöld hafa eftir því sem leið á faraldurinn bætt við heildstæðar greiningar og gerð samantekta af því tagi. Þær greiningar munu hafa nýst heilbrigðisráðuneyti, ásamt öðrum við undirbúning einstakra ráðstafana og aðgerða. En mikilvægt athugunarefni er hvort ekki beri að leggja enn meiri áherslu á þennan þátt í undirbúningi aðgerða til framtíðar – ekki síst þannig að heildstæðar greiningar liggi til grundvallar tillögugerð stjórnvalda strax á lægri stigum, s.s. hjá einstökum stofnunum, sóttvarnalækni eða öðrum.

Til umræðu sé hvort oftar hefði átt að leita lagaheimilda hjá Alþingi um sóttvarnatakmarkanir.

Á það er bent í kafla 19.3.14 að þrátt fyrir að komist sé að þeirri niðurstöðu að í almennum lögum sé að finna heimildir fyrir ráðherra til að ákveða opinberar sóttvarnatakmarkanir standi það því samt ekki í vegi að leitað sé formlegra heimilda Alþingis um sama málefni. Það vekur

vissa athygli að slíkt hafi ekki verið gert í ríkara mæli í Covid-19 faraldrinum, heldur var þanþol lagaheimildanna nýtt. Alþingi hefði jafnframt sjálft getað látið þessi mál til sín taka, en valdi þó almennt að gera það ekki. (Sjá nánar í kafla 19.3.14.)

Hvorki sé fyllilega skýrt í lögum né stjórnsluframkvæmdinni hvaða lögmæltu skyldur stjórnvalda eigi að ganga framur reglugerðum heilbrigðisráðherra um sóttvarnaráðstafanir.

Reglugerðir um samkomutakmarkanir og nálægðartakmarkanir vegna Covid-19 höfðu almennt mjög vítt gildissvið (sjá kafla 9.3.15). Samkvæmt orðalagi sínu var þeim almennt ætlað að ná til hvers konar samkoma og samskipta, yfirleitt um land allt. Við nánari skoðun á þessum reglum, sem settar voru á grundvelli sóttvarnalaga, vaknar það álitæfni hvort sóttvarnalög veiti heilbrigðisráðherra í reynd heimild til að setja reglur sem gætu mögulega vikið til hliðar hvers konar öðrum lögbundnum skyldum stjórnvalda, s.s. um löggæslu, félagslega grunnþjónustu eða önnur slík verkefni. Vafi um þetta getur verið bagalegur og komið niður á viðbrögðum stjórnvalda á neyðarstund. Þetta hefur einnig mikla þýðingu um ábyrgð stjórnvalda (t.d. á fjárhagstjóni) og mögulega ábyrgð opinberra starfsmanna. (Sjá nánar um þetta sjónarmið í köflum 9.3.15 og 20.4.2.) Í reglugerðum var almennt mælt fyrir um að ráðherra gæti undanþegið sérstaklega mikilvæga starfsemi stjórnvalda frá gildissviði reglnanna, en með því er þó ekki með öllu leyst úr framangreindum vafa. Mælt er með að þetta atriði sé tekið til nánari skoðunar sem þáttur í undirbúningi viðbragða vegna áfalla sem eiga eftir að koma fram, þótt vitaskuld sé ekki með lögum hægt að leysa af neinni nákvæmni úr öllum þeim álitæfnum sem upp kunna að koma á neyðarstund og stjórnvöld verða að bregðast við.

Orðalag í reglugerðum heilbrigðisráðherra bendi til þess að undir þær hafi fallið sjálfstæðir dómstólar og Alþingi.

Álitamál sé hvort þessi framsetning hafi verið í nægjanlegu samræmi við þrígreiðingu ríkisvalds. Í kafla 20.4.3 er bent á að samkvæmt orðalagi sínu hafi reglugerðir heilbrigðisráðherra um samkomutakmarkanir náð til dómstólanna en að ráðherra gæti síðan veitt „undanþágu vegna starfa Alþingis, dómstóla og stjórnslu“. Þótt ekki liggi fyrir að starfsemi dómstólanna hafi á nokkrum tímupunkti stöðvast alveg í faraldrinum er það við þessa framsetningu í reglugerðum að athuga að þrátt fyrir að opinberar sóttvarnaráðstafanir, sem ákveðnar eru af ráðherra, geti að lögum haft áhrif á tiltekna þætti við rekstur dómstólanna, bæði með beinum og óbeinum hætti, verður vart á því byggt, með hliðsjón af sjálfstæði dómstólanna gagnvart öðrum handhöfum ríkisvalds, að ráðherra gæti með stjórnvaldsfyrirmælum einhliða tekið ákvarðanir sem leiddu til þess að dómstörf sem slík yrðu verulega takmörkuð. Framsetning reglugerðanna var villandi að þessu leyti. Sömu sjónarmið eiga við um störf Alþingis, sem ekki lýtur fyrir mælum ráðherra um starfsemi sína samkvæmt stjórnarskránni. Mælt er með að þetta atriði sé tekið til nánari skoðunar sem þáttur í undirbúningi viðbragða vegna áfalla sem eiga eftir að koma fram.

Bent sé á að í því felist viss áhætta hvað upplýsingar hafi borist úr mörgum áttum til sveitarfélaganna. Upplýsingum um áhrif sóttvarna á verkefni sveitarfélaga og samhæfingu um viðbrögð var beint til sveitarfélaganna úr fjórum áttum. Í fyrsta lagi frá viðkomandi fagráðuneytum, í öðru lagi frá samhæfingarstöð almannafræðis, í þriðja lagi frá aðgerðastjórnnum í héraði og í fjórða lagi frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. (Sjá kafla 25.6.) Á vissum tímum í faraldrinum virtist enn fremur gert ráð fyrir að framkvæmdaráð almannafræðis höfuðborgarsvæðisins

miðlaði upplýsingum til annarra sveitarfélaga á landinu. Ekki verður séð að skýrt hafi verið hvaða upplýsingum um hvaða verkefni hvert þessara stjórnvalda og hver þessara stofnana skyldi miðla. Það jók hættuna á að upplýsingar yrðu misvísandi, og þetta fyrirkomulag er æskilegt að verði tekið til nánari skoðunar. Til samhengis skal hér minnt á að samráð stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum var almennt bæði mjög umfangsmikið og árangursríkt. Það átti bæði við um stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga.

Mælt sé með að það verði skoðað að skilgreina nánar tengiliði innan sveitarfélaganna við almannavarnakerfið, t.d. um viðtöku upplýsinga um sóttvarnir eða önnur almannavarna-viðbrögð. Viðbragðsáætlanir tilgreina ekki ávallt með skýrum hætti hvaða starfsmaður (starfsheiti) í stjórnskipulagi sveitarfélaganna sé ábyrgur fyrir móttöku upplýsinga sem beint er til sveitarfélaganna um almannavarnaástand eða í almannavarnaástandi. Í þessu felst sú mikla áhætta að boðleiðir séu ekki skýrar og að enginn beri ábyrgð á að koma upplýsingum til skila til viðeigandi stofnana og starfsmanna. Hér vísast nánar til umfjöllunar í kafla 25.6.

Bent sé á að ákvarðanir um stjórnun og samhæfingu viðbragða innan sveitarfélaganna sjálfra þurfi að samræmast lögum um það hvernig stjórnsýslukerfi sveitarfélaganna sé upp byggt.

Sveitarfélög sjálf hafa í vissum tilvikum gert viðbragðsáætlanir. Þær eru í meginatriðum af tvennum toga. Annars vegar hafa einstakar stofnanir sveitarfélaga eða svið innan þeirra gert áætlanir um eigin rekstur í almannavarnaástandi. Hins vegar hafa sveitarfélögin gert áætlanir um heildstæð viðbrögð sín, s.s. um neyðarstjórn yfir stjórnkerfi sveitarfélagsins í almannavarnaástandi eða um viðbrögð og uppbyggingu í kjölfar áfalla. Mikilvægt er að gæta nægjanlega vel að því að síðarnefndu áætlanirnar (heildstæðar áætlanir) þurfa almennt bæði að fá staðfestingu viðkomandi sveitarstjórnar og vera í samræmi við stjórnskipulag sveitarfélagsins og reglur um valdbærni innan þess. Vísbendingar eru um að á báða þessa þætti skorti í tilteknum tilvikum.

Skýra þurfi betur stöðu Sambands íslenskra sveitarfélaga sem stjórnanda í almannavarna-viðbragði. Samband íslenskra sveitarfélaga er samkvæmt lögum sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna og samtök sem ætlað er að gæta hagsmuna þeirra, ekki síst í samskiptum við ríkisvaldið. Samkvæmt lögum hefur Samband íslenskra sveitarfélaga ekki stjórnsýsluverkefni með höndum, það ber ekki stjórnarfarslega ábyrgð á framkvæmd slíkra verkefna og fer ekki með yfirstjórn sveitarfélaga. Í lögum er sérstaklega tekið fram að Sambandið teljist ekki stjórnvald. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur engu að síður lögbundna stöðu og varð, sem lögaðili, mikilvægur þátttakandi í því að senda upplýsingar til sveitarfélaganna, leiðbeina þeim um framkvæmd lögbundinna verkefna o.s.frv. Hér skal bent á að það þarf að taka til sérstakrar og nánari skoðunar hvort Sambandið eigi að hafa slíku hlutverki að gegna í almannavarnaástandi. Og ef svo er, hvernig eigi að koma því fyrir.

Gæta þurfi að því að viðbragðsáætlanir taki tillit til möguleika á langtímaáföllum og langtímaáhrifa af áföllum. Í landsáætlun vegna heimsfaraldurs frá 2020 er ekki fjallað um það hvað farsóttir eru, helstu hættur sem af þeim geta leitt eða hvað má gera ráð fyrir að hættuástand vegna þeirra geti varað lengi. Þetta bendir til þess að við gerð viðbragðsáætlana vegna farsóttá hafi ekki verið lagt mat á það hvaða áhrif það myndi hafa ef sóttvarnatakmarkanir gætu tafið

útbreiðslu farsóttar, annað hvort þannig að farsóttir bærust síðar til landsins – en Ísland stæði þó frammi fyrir áfalli vegna takmarkana á ferðum eða viðskiptum við önnur lönd – eða að áhrifa farsóttar í smitum innanlands myndi gæta lengur en fyrri reynsla af farsóttum sagði til um, og neyðarástand því dragast yfir lengri tíma. Til framtíðar er mikilvægt að huga að þessu.

Um lagagrundvöll ákvarðana um heimsóknir til einstaklinga og ferðir þeirra á hjúkrunarheimilum og sambærilegum stofnunum. Í reglugerðum um samkomutakmarkanir á grundvelli sóttvornalaga var iðulega mælt fyrir um að stofnanir sem veittu heilbrigðisþjónustu féllu utan við gildissvið reglnanna. Í 6. gr. reglugerðar nr. 321/2021 sagði sem dæmi: „Heilbrigðisstofnanir, hjúkrunarheimili og aðrar sambærilegar stofnanir eru almennt undanþegnar ákvæðum reglugerðarinnar en skulu setja sér reglur um starfsemi sína, svo sem um heimsóknir utanaðkomandi að heimilunum og stofnunum, nálægðartakmarkanir, hámarksfjölda í rými og hlífðarbúnað. Heimilt er að líta til þess hvort starfsfólk og/eða heimilisfólk sé bólusett gegn COVID-19.“ Á þessum grundvelli settu þessar stofnanir sér eigin reglur, sem iðulega fólu í sér umtalsverðar takmarkanir, t.d. um heimsóknir og um ferðir einstaklinganna sem þar dvöldu. (Sjá nánar um hjúkrunarheimilin í kafla 26.) Eins og rakið er í kafla 26 kann að vera þörf á því að huga betur að lagagrundvelli ráðstafana af þessum toga gagnvart hjúkrunarheimilum. Sambærileg sjónarmið geta átt við um aðrar stofnanir sem teljast í reynd heimili fólks sem þar dvelur. Í fyrsta lagi væri rétt að horfa til þess hvernig takmarkanir af þessum toga horfa við gagnvart 71. gr. stjórnarskrár, þar sem lýst er friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Í öðru lagi þarf að greina hvort það var í fullu samræmi við sóttvornalög að fela slíkum stofnunum sjálfum að útfæra sóttvarnaráðstafanir, ólíkt því sem t.d. var gert um starfsemi skóla.

Athugunarefni um heimildir til að miðla persónuupplýsingum til viðbragðsaðila. Í Covid-19 faraldrinum þurfti iðulega að bregðast við til þess að tryggja eða bæta stöðu einstaklinga sem voru jaðarsettir eða í viðkvæmri stöðu, ekki síst ef þessir einstaklingar bjuggu einir eða voru án heimilis svo dæmi séu tekin. Til þess að tryggja þessi viðbrögð getur verið þörf á að miðla viðkvæmum persónuupplýsingum um þessa einstaklinga, um heilsufar þeirra eða félagslegar aðstæður, á milli mismunandi aðila innan stjórnkerfisins og jafnvel til einkaréttarlegra hjálpar-samtaka eða félagasamtaka. Ef á þetta reynir þurfa lagaheimildirnar um þá miðlun og tilgang hennar almennt að vera skýrar. Ekki verður séð að lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, lög um almannavarnir eða sóttvornalög leysi öll álitamál sem að þessu líta, s.s. um miðlun upplýsinga til og frá einstaklingum í aðgerðastjórnnum í héraði. Almennt virðist því rétt að huga betur að þessum þætti í lögum.

Um varðveislu og aðgang að rafrænum gögnum um greiningar, leiðbeiningar og ákvarðanir stjórnvalda vegna Covid-19. Markmið upplýsingalaga nr. 140/2012 er að tryggja gegnsæi í stjórnsýslu og við meðferð opinberra hagsmuna, m.a. í þeim tilgangi að styrkja möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni og til að styrkja traust almennings á stjórnsýslunni. Til að stuðla að því að þessu markmiði verði náð mæla lögin bæði fyrir um að hver sem er geti óskað aðgangs að opinberum gögnum, sbr. 5. gr. upplýsingalaga, og um skyldu stjórnvalda til að birta upplýsingar og gögn að eigin frumkvæði, sbr. 1. og 2. mgr. 13. gr. sömu laga. Í faraldrinum fóru stjórnvöld í vinnu sem ætlað var að tryggja betri aðgang almennings að upplýsingum um Covid-19, sbr. m.a. starfshóp þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og

Covid-19, skýrslu þess starfshóps, samstarf við Vísindavef Háskóla Íslands og svo covid.is. En það vekur athygli að upplýsingar sem fyrir liggja á vefsíðum stjórnvalda um Covid-19 faraldurinn eru oftast en ekki uppfærðar miðað við nýjustu stöðu og nýjustu leiðbeiningar. Samhliða er þess ekki gætt að opinberlega liggi fyrir, á aðgengilegum vefsíðum, þau gögn sem gefin voru út á hverjum tíma, aðgreind eftir verkefnum, málaflokkum, tímabilum eða sambærilegum viðmiðum. Slíkt verður þó almennt að ætla að sé mikilvægt til að tryggja traust á störfum stjórnsýslunnar, sbr. þau skýru stefnumið sem birtast í 1. gr. og 2. mgr. 13. gr. upplýsingalaga. Gögn eru vissulega í einhverjum tilvikum geymd á opinberum aðgengilegum vefsvæðum í því horfi sem þau voru þegar þau voru upprunalega birt, s.s. á undirsíðum á vefsíðum hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga,⁸⁷¹ hjá almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins⁸⁷² og í fréttafærslum á heimasíðu Stjórnarráðsins (stjornarradid.is) og á heimasíðu landlæknis (landlaeknir.is). Fréttafærslur á heimasíðum geta þó ekki talist aðgengileg gagnasöfn í þessu samhengi.

Almenn ábending um að samskipti stjórnvalda hafi verið óformleg og aðgerðir virst í vissum tilvikum hafa verið ákveðnar og undirbúnar á óformlegan hátt. Það er visst einkenni á þeim viðbrögðum og aðgerðum sem rakin eru í II. hluta skýrslunnar að stjórnvöld unnu mikið saman, héldu fjölda funda og miðluðu upplýsingum sín á milli. Um leið voru viðbrögðin og samhæfingin almennt fremur óformleg. Upplýsingamiðlun var munnleg, skjöl og gögn voru sett saman á mjög stuttum tíma, heildstæðar formlegar greiningar voru ekki ríkur þáttur í undirbúningi aðgerða, viðbragðsáætlanir voru ekki uppfærðar með formlegum hætti nema í fáum tilvikum o.s.frv. Þótt það sé án vafa einn af kostum við litla íslenska stjórnsýslu að boðleiðir eru stuttar og sveigjanleiki hennar ríkur (kostir sem nýtast almennt vel í áföllum) þá þarf að gæta þess að einnig búa mikilvægir hagsmunir að baki formfestu í stjórnsýslunni. Formfestan tryggir t.d. betur að hlutverk aðila séu skýr og auðveldara fyrir nýja aðila (s.s. starfsmenn og embættismenn) að koma að verkefnum ef lykilstjórnendur forfallast. Ábendingarnar hér að framan um undirbúning *ákvarðana um opinberar sóttvarnaráðstafanir* og um *varðveislu og aðgang að rafrænum gögnum* tengjast þessari ábendingu.

Almenn ábending um réttarstöðu þeirra einstaklinga sem sættu opinberum sóttvarna-takmörkunum, s.s. einangrun og sóttkví. Eins og bent var á í kafla 1 voru hér á landi líklega gerð ýmis mistök í viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum. Stjórnsýslan á Íslandi er fámenn, samskiptaleiðir eru stuttar og verkferlar eru óformlegir. Í ljós kann að koma að í einhverjum málum og ákvörðunum hafi formreglum, lögbundnum frestum, reglum um það hver skyldi gera hvað, kröfum um leiðbeiningar til borgaranna um réttindi þeirra og sambærilegum reglum ekki verið fylgt að öllu leyti. Slíkt eykur hættuna á að efnisleg réttindi borgaranna glatist, og þessu er mikilvægt að huga að vegna þeirra áfalla sem Ísland á eftir að standa frammi fyrir síðar. Það hefur hins vegar ekki verið viðfangsefnið í þessari skýrslu eða greiningunni sem unnin var vegna hennar að afla gagna um slíka þætti (sbr. lýsingu á vinnu nefndarinnar í kafla 3 og þá aðferðafræði sem byggt var á við skipulag greiningarinnar, sbr. kafla 6).

⁸⁷¹ Sjá: <https://www.samband.is/um-sambandid/upplýsingasida-vegna-covid-19/>

⁸⁷² Sjá: <https://ahs.is/>. Hér vísast sérstaklega á undirsíðuna „Safn“, sbr. <https://ahs.is/oll-gogn/>

56.4. Ábendingar vegna greiningar á samfélagslegum áhrifum

Unnið verði að samhæfingu velferðarþjónustu og almannavarnaviðbragða. Í IV. hluta skýrslunnar er fjallað um hvernig velferðar- og skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar brugðust við faraldrinum. Eins og þar kemur fram reyndist það flókið verk að halda uppi órofinni þjónustu við þær aðstæður og áskoranir sem faraldurinn skapaði. Við þessu var m.a. brugðist af hálfu félagsmálaráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga með skipun sérstakra viðbragðs- og síðar uppbyggingarteyma sem höfðu það hlutverk að vakta þarfir fyrir þjónustu og koma í veg fyrir þjónusturof. Þetta viðbragð dró úr afleiðingum þess að hlutverk velferðarþjónustu er ekki ávarpað nægjanlega skýrt í viðbragðs-áætlunum og löggjöf um almannavarnir.⁸⁷³ Þar sem ofangreind teymi unnu mjög gott starf og náðu að vakta vel þarfir viðkvæmra hópa, þá mætti mögulega skoða betur reynsluna af þeim og hvort þar er að finna fyrirmynd sem hægt væri að byggja á varðandi samhæfingu viðbragða. Þá kom fram (kafla 38) að mörk milli félags- og heilbrigðisþjónustu væru oft óskýr, að mikilvægt væri að slík mörk séu skýr og að þjónustan sé samþætt í þágu þeirra sem hennar njóta.

Efning á stuðningi og þjónustu við þau sem misstu ástvini á tímum Covid-19. Eins og fjallað var um í kafla 41 þá þurftu þau sem misstu ástvini á tímum Covid að haga umönnun og kveðju-athöfnum í samræmi við sóttvarnareglur á hverjum tíma. Mörg þurftu því að kveðja ástvini við óvenjulegar aðstæður. Á tímum takmarkana voru heimsóknir bannaðar eða takmarkaðar og erlendar rannsóknir benda til að fleiri hafi dáið ein en gerist við venjulegar aðstæður. Þá giltu samkomutakmarkanir einnig um útfarir og því fengu margir fengu ekki að taka þátt í þeim og aðstandendur fengu færri tækifæri til samskipta við aðra og taka á móti stuðningi þeirra. Erlendar rannsóknir benda á að það að missa ættingja úr faraldri geti vakið upp spurningar og viðbrögð um það hvernig smit hafi átt sér stað og fleiri atriði sem geti tafið fyrir sorgarúrvinnslu. Og það veldur einnig sorg að missa heilsu, en mörg glíma við langtímaafleiðingar vegna faraldursins. Það er í þessu ljósi mikilvægt að efla stuðning við þau sem hafa misst ástvini á undanförunum tveimur árum og koma þannig í veg fyrir langtímaáhrif af sorg sem ekki er unnið úr.

Viðbrögð við fjölgun tilkynninga um heimilisofbeldi og þróun nauðgunarbrot. Tilkynningum til lögreglu vegna heimilisofbeldis fjölgaði í Covid-19 faraldrinum og gerendur voru í yfirgnæfandi meirihluta karlar. Ekki er hægt að fjölgráa um hvort þessi aukning hafi orðið vegna vitundarvakningar eða aukningar á heimilisofbeldi. Hvað sem olli þá er mikilvægt að halda áfram því öflugra starfi sem hefur verið unnið til að vekja athygli á og koma í veg fyrir heimilisofbeldi og styðja við úrræði fyrir þolendur og gerendur. Sérstakar rannsóknir voru unnar á ofbeldi gegn fötluðu fólki og öldruðum hjá ríkislögreglustjóra og mikilvægt er að fylgja þeim niðurstöðum enn betur eftir og leita leiða til að ofbeldi í garð þessara hópa fái nægjanlega athygli. Þá kallar þróun nauðgunarbrot, sem er annar flokkur ofbeldis þar sem yfirgnæfandi meirihluti gerenda er karlar, sem fækkaði í kjölfar lokana og styttingar opnunartíma skemmtistaða á að skoðað sé hvernig hægt sé að beita forvörnum til að tryggja betur að þau eigi sér ekki stað.

⁸⁷³ Sjá í Noregi [lov om helsemessig og sosial beredskap](#) (helseberedskapsloven).

Viðbrögð vegna tilkynninga um ofbeldi og vanrækslu barna. Eins og fram kemur í umfjöllun í V. hluta skýrslunnar, um barnavernd, má áætla að tilkynningar hafi borist vegna tæplega 11 þúsund barna árið 2021. Til að hægt sé að kanna öll mál með viðhlítandi hætti og veita þá þjónustu og stuðning sem slík mál krefjast þarf að tryggja að barnavernd sé í stakk búin til að sinna þessum mála fjöldi og þeim börnum sem um ræðir. Þá er einnig vel mögulegt að tilkynningum haldi áfram að fjölga þar sem líklegt má telja að hafi ofbeldi og vanræksla gagnvart börnum aukist í faraldrinum hafi hún einungis að hluta til verið tilkynnt.

Um geðvernd barna og úrræði til að takast á við vaxandi vanlíðan og tryggja að samþætting þjónustu í þágu farsældar barna gangi sem best. Í kafla um börn var greint frá niðurstöðum fjölmargra rannsókna á vaxandi vanlíðan barna, en sú þróun hafði hafist nokkru fyrir faraldurinn. Athygli vekur hversu mikill munur er á líðan stúlkna og drengja, stúlkunum í óhag. Mikilvægt er að efla þau úrræði sem fyrir eru, en aðgerðir hófust þegar í faraldrinum til að vinna gegn þessari þróun. Þá er einnig mikilvægt að innleiðing nýrrar stefnu um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna gangi sem greiðast fyrir sig, þar sem hún skapar ný tækifæri til að mæta börnum í vanda með snemmtækri íhlutun.

Fræðsla um kulnun og forvarnir gegn henni. Í kafla um áhrif á fullorðin kom í ljós að ekki liggur fyrir heildræn úttekt á stöðu fólks á vinnumarkaði í kjölfar Covid m.t.t. kulnunar. Hins vegar séu þó ýmis teikn á lofti um að mörg séu nú að glíma við áhrif af of miklu álagi sem geti leitt til kulnunar. Fullorðið fólk tjáir líka aukna vanlíðan, og athygli vekur hátt hlutfall ungs fólks sem glímir við einmanaleika. Ungt fólk segist einnig í meira mæli en eldra fólk finna fyrir streitu, og konur í mun meira mæli en karlar. Þótt ekki sé hægt að segja til um hversu mikil áhrif faraldurinn hefur haft á þessa þróun er ljóst að hér er um að ræða stórt lýðheilsuvandamál sem takast verður á við í náninni framtíð. Þá verður að gefa gaum að þeim kynjamun sem birtist í niðurstöðum, konur eru í meirihluta þeirra starfsstétta sem mest mæddi á í faraldrinum, þær verða frekar fyrir heimilisofbeldi og kynferðisbrotum og þær tjá meiri streitu og vanlíðan en karlar.

Samskipti við innflytjendur í samfélagslegum áföllum. Lykilþættir í samhæfðum og skjótum viðbrögðum við áföllum eru að stjórnendur viðbragða geti komið upplýsingum til almennings og að viðtakendur upplýsinganna hafi traust á að upplýsingarnar séu réttar og að skynsamlegt sé að fylgja þeim. Á undanförunum árum hafa orðið umtalsverðar samfélagsbreytingar á Íslandi, en nú búa hér mun fleiri en áður sem ekki hafa íslensku að móðurmáli. Ólíklegt er annað en að sú þróun haldi áfram. Í Covid-19 faraldrinum leituðust stjórnvöld umtalsvert við að koma upplýsingum á framfæri á fleiri tungumálum en íslensku, en einnig að ná trausti fólks af erlendu bergi brotnu. Við undirbúning viðbragða við áföllum og á neyðarstund er mikilvægt að huga að og efla menningarlæsi og menningarnæmi viðbragðsaðila.

56.5. Um frekari rannsóknir vegna Covid-19

Vætanlega verður lengi ástæða til að rannsaka Covid-faraldurinn, orsakir hans, afleiðingar og áhrif. Tilgangur þessa kafla er að geta nokkurra þátta sem ekki er sérstaklega vikið að annars staðar í þessari skýrslu, án þess þó að tekin sé bein afstaða til þess hvort þá þætti verði að rannsaka nánar og án tillits til þess hver ætti að framkvæma slíkar rannsóknir eða greiningar.

Greiningin í þessari skýrslu á þjónustu stjórnvalda, s.s. um velferð, skólamál, skipulag aðgerða í héraði og slíka þætti, byggist fyrst og fremst á gögnum stjórnvalda sjálfra og viðtölum við fulltrúa stjórnvalda. Hér hefur ekki verið lýst viðhorfum notenda opinberrar þjónustu um hvernig til tókst í faraldrinum. Hvernig var upplifun fatlaðs fólks, fjölskyldna með veik börn og langveik börn, fjölskyldna sem annast um fullorðna heima, upplifun aldraðra eða fólks með flóknar þjónustubarfir? Slíkt sjónarhorn telst þó almennt mikilvægt við greiningu á því hvaða árangri stjórnvöld hafa skilað. Þá er einnig mikilvægt að læra af notendum hvaða úrræði virkuðu fyrir þá og hver ekki. Slíka þekkingu er hægt að nýta til að sníða viðbragð betur að þörfum notenda og nýta þannig áfram í komandi áföllum.

Greiningin í þessari skýrslu, eins og áður var nefnt, horfir til stjórnvalda. Hlutverk þriðja geirans er hins vegar lítið ávarpað. Fyrir liggur að það hlutverk var þýðingarmikið í viðbrögðum við Covid-19 en auk Rauða kross Íslands gegndu mörg félagasamtök mikilvægum hlutverkum varðandi þjónustu við viðkvæma hópa. Ekki liggja fyrir upplýsingar um umfang framlagsins, ekki liggja fyrir heildstæðar lýsingar á fjárframlögum til þriðja geirans og þá liggja ekki fyrir upplýsingar um það hvaða áhrif það hefði haft á aðra þjónustu hefði þriðja geirans ekki notið við. Þetta eru atriði sem kann að vera mikilvægt að horfa til.

Í IV. hluta skýrslunnar var tekið dæmi af þeirri þjónustu sem skóla- og frístundasvið annars vegar og velferðarsvið hins vegar veittu Reykvíkum á meðan á faraldrinum stóð. Þótt sú yfirferð veiti innsýn í umfangsmikil og krefjandi verkefni sveitarfélaga verður einnig að hafa í huga að 64 sveitarfélög landsins haga þjónustu sinni ekki öll á sama veg. Af ýmsum ástæðum kann að vera þýðingarmikið að greina nánar að hvaða leyti sveitarfélögin leystu viðfangsefni vegna Covid-19 með mismunandi hætti, m.t.t. árangurs til skamms tíma en einnig m.t.t. áhrifa faraldursins til lengri tíma.

Í skýrslunni er takmarkað fjallað um áskoranir skólakerfisins og áhrif faraldurs á skólastarf og menntun í landinu. Þar undir eru þó án vafa mikilsverð atriði sem þarf að huga að, s.s. um skipulag og boðleiðir í almannavarnaástandi og um gæði skólastarfsins og áhrif breytinga á félagslífi og fjarkennslu á þekkingu og hæfni nemenda.

Í skýrslunni er ekki fjallað um atvinnulífið. Þáttur í greiningu á atvinnulífinu vegna Covid-19 felst í að skoða efnahagsleg áhrif og leggja mat á efnahag atvinnugreina. Eins og vikið er að í upphafi kafla 3 var ákveðið að vinna sérstakar greiningar á efnahagslegum áhrifum og þýðingu ráðstafana vegna Covid-19 faraldursins. En áhrifa faraldursins á fyrirtækin gætti með miklu fjölbreyttari hætti en þeim sem lýtur að þjóðhagslegum þáttum og áhrifum. Í greiningunni sem var framkvæmd vegna þessarar skýrslu kom ítrekað fram að vinnustaðir þurftu að aðlaga starf sitt sóttvarnaaðgerðum og aðstæðum hverju sinni til að geta haldið starfsemi órofinni. Frá sjónarhóli almannavarna kann að vera mikilvægt að kanna hvort fyrirtæki hafi þekkt til gátlista og leiðbeininga ríkislögreglustjóra um órofinn rekstur, og hvort þær leiðbeiningar hafi verið gagnlegar, auk þess að greina hvernig fyrirtæki skipulögðu sín viðbrögð. Í slíku getur falist mikilvægur lærdómur. Hér má einnig nefna að ýmis fyrirtæki sinna lykilþjónustu, sem teljast verður kerfislega mikilvæg. Um slík fyrirtæki er ekki fjallað í þessari skýrslu. Og að síðustu

má nefna að skýrslan felur ekki í sér greiningu á samningum stjórnvalda við einkafyrirtæki, s.s. um innkaup á vörum eða þjónustu, þótt að slíkum samningum sé mjög stuttlega vikið í þemagreiningu.

Fjölgun tilkynninga til barnaverndar og lögreglu kallar á nánari greiningu á þeim gögnum svo draga megi lærdóma af þeim. Varðandi barnaverndartilkynningar er t.d. mikilvægt að greina hvernig málum fjölgaði og hvort munur var á milli sveitarfélaga. Þá væri gagnlegt að rýna betur áhrif faraldursins á *lífskjör barnafjölskyldna*, m.a. einstæðra foreldra, sem og *líðan barna*.

Til þess hefur verið vísað í opinberri umræðu hvort rétt sé að framkvæma lögfræðilega rannsókn á beitingu sóttvarnaráðstafana í Covid-19 faraldrinum. Í því virðist ekki síst vísað til meðalhófsreglu og undirbúnings almennra sóttvarnaráðstafana annars vegar og málsmeðferðar við ákvarðanir í málum einstaklinga hins vegar. Álitafnum um slíkt svarar þessi skýrsla ekki, eins og ítrekað hefur verið vikið að. Greiningin í II. hluta skýrslunnar bendir til þess að rannsókn sem gæti gefið betri innsýn í þessa þætti þurfi ekki nauðsynlega að vera mjög aðferðafræðilega flókin, þótt hún gæti orðið umfangsmikil. Grundvöll einstakra ráðstafana um sóttvarnir mætti greina nánar með því að safna kerfisbundið gögnum sem til urðu við undirbúning þeirra, leita skýringa þeirra stjórnvalda sem í hlut eiga að því leyti sem gögnin gefa ekki fullnægjandi svör, og leggja á þeim grundvelli mat á það hvort undirbúningurinn *hafi almennt verið fullnægjandi*. Málsmeðferð mætti síðan greina nánar með því að kanna málgögn í völdum málum sem til hafa orðið vegna einstakra ákvarðana, s.s. um að skipa einstaklingum í sóttkví eða einangrun, og leggja á þeim grundvelli mat á það hvort málsmeðferð hafi almennt verið *í samræmi við lagareglur um málsmeðferð, þ.m.t. stjórnsýslulög*. Í báðum tilvikum þyrfti að taka afstöðu til þess hvort ekki þyrfti sérstakan lagagrundvöll undir slíkar kannanir.

57. Lokaorð

Í heild gekk áfallstjórnun íslenskra stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum afar vel og árangur eftir því: Hér voru dauðsföll af völdum faraldursins færri en víðast gerðist, þátttaka í bólu-setningum afar góð, í gegnum faraldurinn treystu landsmenn yfirvöldum og ríkisstjórninni mjög vel til að grípa til viðeigandi aðgerða og þríeykið naut sérstaks trausts þjóðarinnar. Almannavarnakerfið, í samvinnu við íslenskt sóttvarnakerfi, var þanið til hins ýtrasta en stóðst prófið með miklum ágætum. Hvar sem borið er niður í greiningu blasir við mikið og óeigingjarnt vinnuframlag, mikil einbeiting og samstaða.

Í skýrslunni hefur verið horft til stjórnvalda (framkvæmdarvaldsins). Þótt hér hafi ekki verið fjallað um einstaklinga, fjölskyldur, félög af ýmsum toga og fyrirtækin í landinu, þá var átak Íslendinga í viðbrögðum við Covid-19 sameiginlegt átak okkar allra. Og þótt hér hafi ekki verið fjallað um heilbrigðisþjónustu eða læknisfræðilega þekkingu blasir einnig við að það skipti miklu að við bjuggum að góðri, faglegrri velferðarþjónustu á Íslandi og höfðum getu og þekkingu til að byggja ákvarðanir um sóttvarnaráðstafanir á vísindalegum greiningum á þróun faraldursins.

Þrátt fyrir góðan árangur er nauðsynlegt að nálgast umræðu um Covid-19 af virðingu og samúð. Fjöldi Íslendinga missti ástvini og langvinn veikindi tengjast sjúkdómnum í einhverjum tilvikum. Veikindi og andlát af öðrum ástæðum en Covid-19 urðu jafnframt í mörgum tilvikum þungbær, og þungbærari, vegna áhrifa af veirunni og sóttvarnaráðstöfunum.

Í kjölfar jafn viðamikilla aðgerða og gripið var til vegna Covid-19 er nauðsynlegt að rýna þær og læra af þeim. Nefndin bendir á að þótt skýrslan fjalli um afmarkað áfall eru lærdómarnir sem má draga af Covid-19 flestir almenns eðlis og eiga að geta nýst vel við annars konar áföll, t.d. við langtímaviðbrögð við eldgosum.

Sú rýni sem nefndin hefur framkvæmt og leitast er við að lýsa í skýrslunni hefur ekki þann tilgang að fella dóma um einstakar og afmarkaðar ráðstafanir í Covid-19 faraldrinum. Hins vegar felur skýrslan í sér heildstæða greiningu sem ætti að verða efniviður í vinnu stjórnvalda við eflingu viðbúnaðar og viðbragða við hvers konar vá. Ekki þarf að fjölyrða um að Ísland mun þurfa að mæta fleiri samfélagslegum áföllum.

Covid-19 faraldurinn er samfélagslegt áfall sem varði í óvenjulega langan tíma og hafði víðtæk áhrif á heilsu, efnahag og samfélag. Því má með sanni segja að það hafi reynt á þol stjórnvalda og viðbragðsaðila með öðrum hætti en fyrri áföll í nútímanum. Eins og fram kemur í niðurstöðum þá er undirbúningur og áætlanagerð einn lykilþátturinn í að vel tókst til varðandi samvinnu sóttvarnakerfis og almannavarnakerfis um viðbrögð við Covid-19. Samvinna og samstaða einkenndu viðbrögðin og stjórnvöld nutu trausts almennings á meðan á faraldrinum stóð eins og mælingar á trausti sýna glögglega. Það er því mikilvægt að skapa tækifæri fyrir sem flestar stofnanir til að nýta reynslu og lærdóma til að efla sinn viðbúnað til framtíðar, fara yfir hvað gekk vel og hvað má gera betur næst, og það er von okkar að niðurstöður skýrslunnar geti nýst í slíku starfi.

Kjarninn í íslenskum viðbúnaði við samfélagslegum áföllum er það stjórn- og viðbragðskerfi sem mælt er fyrir um í lögum um almannavarnir. Þegar hættu eða neyð ber að höndum er þetta kerfi notað til að kalla til þá einstaklinga sem þarf, hverju sinni, til að manna áhafnir í aðgerðastjórnnum og samhæfingarstöð, þannig að hægt sé að samhæfa aðgerðir og miðla upplýsingum. Þótt bent sé á það í kafla 56 hér að framan að ýmislegt sem þetta kerfi varðar megi skýra betur, ekki síst í löggjöf, þá verður ekki annað séð en að árangurinn af þessu skipulagi og notkun þess sé mjög mikill. Sveigjanleiki og skilvirkni kerfisins sýndi sig m.a. í því að það gat jafnt verið mikilvægt í viðbrögðum við farsótt og það hefur verið í viðbrögðum við náttúruhamförum og slysum. Hvað þetta kerfi varðar þá er þó einnig ákaflega mikilvægt að draga það fram að *undirbúningur* er órofa þáttur í almannavörnum, þ.m.t. að greina áhættur, skipuleggja viðbúnað, s.s. með viðbragðsáætlunum, og æfa viðbrögð. Nefndin bendir á að þennan undirbúning þarf væntanlega að efla, bæði grundvallarstefnumótun á þessu sviði sem eðlilegt er að fari fram ofarlega í stjórnkerfinu, eftir atvikum með aðkomu Alþingis, og einnig undirbúninginn, gerð fræðsluefnis og leiðbeininga, eftirlit með viðbúnaði stjórnvalda og fyrirtækja og því um líka þætti sem eru á hendi ríkislögreglustjóra (almannavarnasviðs ríkislögreglustjóra). Eins og áður var nefnt hefur íslenska almannavarnakerfið verið þanið til hins ýtrasta síðustu misserin, ekki aðeins vegna Covid-19 heldur einnig vegna ýmissa náttúruhamfara sem urðu meðan á faraldrinum stóð. Nauðsynlegt er að móta skýra forgangsröðun og stefnu um aðgerðir í þessu efni og tryggja svo getu stjórnvalda, sem fara með almannavarnir, til að koma þeim aðgerðum í höfn.

Í samræmi við skipunarbréf fjallar þessi skýrsla um áfallastjórnun stjórnvalda og helstu samfélagslegu áhrif faraldursins. Um hin samfélagslegu áhrif er hægt að sjá ákveðnar vísbendingar, en þekking á þeim er enn í mótun og því þarf frekari rannsóknir við á þeim. Hið sama má væntanlega segja um efnahagsleg áhrif faraldursins, þ.m.t. rannsóknir á árangri af hinum umfangsmiklu vinnumarkaðsaðgerðum stjórnvalda. Og þá munu rannsóknir heilbrigðisvísindafólks bæta við þessa heildarmynd.

Vinnan við gerð þessarar skýrslu hefur af ýmsum ástæðum ekki gengið jafn hratt og nefndin gerði í upphafi ráð fyrir. Verkefnið var stórt frá upphafi, en faraldurinn og gildistími opinberra sóttvarnaráðstafana dróst á langinn og verkefnið stækkaði af þeim sökum. Nefndarmenn eru þrír og hafa unnið að skrifum skýrslunnar í aukastörfum. Mikið af þeim greiningum sem fram koma í skýrslunni byggir á frumgreiningu á gögnum, sem er tímafrekt verk. Vegna umfangs verkefnisins skipti nefndin með sér störfum við gerð skýrslunnar, eins og lýst er í kafla 3.12.

Nefndin vill að lokum þakka starfsfólki forsætisráðuneytisins, þeim Ástu Bjarnadóttur, Mörtu Maríu Halldórsdóttur, Steinunni Ásu Sigurðardóttur, Guðjóni Birni Guðbjartssyni og Daníel Frey Birkissyni, sem lögðu til mikilvæga aðstoð við frágang á handriti að skýrslunni og skipulag fundu, gagnaöflun og viðtala nefndarinnar. Berglind Steinsdóttir annaðist prófarkalestur og er þakkað fyrir mikilvægt framlag. Nefndin þakkar einnig útlitsteiknum skýrslunnar fyrir gott samstarf. Öllum þeim fjölmörgu sem veittu upplýsingar og ráðgjöf um heimildir ásamt því að taka sér tíma til að ræða við nefndina eru færðar bestu þakkir. Alex Björn Bulow Stefánsson veitti aðstoð vegna tölfræði í upphafi verks og er honum þakkað fyrir þá góðu vinnu. Víflí Harðarsyni er þökkud aðstoð við gerð tímalínu faraldursins. Þá eru þeim sem lásu yfir einstaka kafla eða hluta texta færðar bestu þakkir, m.a. þeim Ástu Valdimarsdóttur, ráðuneytisstjóra

heilbrigðisráðuneytis, Ásthildi Knútsdóttur, skrifstofustjóra skrifstofu heilsueflingar og vísinda í heilbrigðisráðuneyti, Martin Eyjólfssyni, ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytis, Evu Dögg Sigurðardóttur, sérfræðingi á gæðasviði hjá Barna- og fjölskyldustofu, Gígju Gunnarsdóttur, verkefnisstjóra hjá embættis landlæknis, Helga Grímssyni, sviðsstjóra skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar, Rannveigu Þórisdóttur, sviðsstjóra þjónustusviðs ríkislögreglustjóra, og Regínu Ásvaldsdóttur, sviðsstjóra velferðarsviðs Reykjavíkurborgar.

Viðauki

Listi yfir viðtöl

Aðalheiður Jónsdóttir, teymisstjóri neyðarvarna hjá Rauða krossinum, viðtal 1. júlí 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Aldís Hafsteinsdóttir, formaður stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, og sveitarstjóri Hrunamannahrepps, (áður bæjarstjóri í Hveragerðisbæ), viðtal 16. ágúst 2022. Viðtalið tóku Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Alma Möller, landlæknir, viðtal 25. maí 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Alma Möller, landlæknir, viðtal 16. ágúst 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, (áður dómsmálaráðherra), viðtal 29. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Ásmundur Einar Daðason, mennta- og barnamálaráðherra, (áður félags- og barnamálaráðherra), viðtal 1. júlí 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Halla Bergþóra Björnsdóttir, lögreglustjórinn höfuðborgarsvæðinu, og Ásgeir Þór Ásgeirsson, yfirlögregluþjónn, viðtal 8. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Ásta Valdímarsdóttir, ráðuneytisstjóri heilbrigðisráðuneytisins, viðtal 7. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Birgir Jónasson, lögreglustjórinn á Norðurlandi Vestra, viðtal 3. júní 2022. Viðtalið tóku Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Bjarni Benediktsson, fjármála- og efnahagsráðherra, viðtal 10. ágúst 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Björn Bjarki Þorsteinsson, framkvæmdastjóri Brákarhlíðar, hjúkrunar- og dvalarheimilis í Borgarnesi, (áður formaður stjórnar Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu), viðtal 28. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Bryndís Hlökkversdóttir, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, viðtal 28. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Dagur B. Eggertsson, borgarstjóri Reykjavíkurborgar, viðtal 22. ágúst 2022. Viðtalið tóku Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Gissur Pétursson, ráðuneytisstjóri félagsmálaráðuneytisins, viðtal 4. ágúst 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Grímur Hergeirsson, lögreglustjóri í Vestmannaeyjum, viðtal 3. júní 2022. Viðtalið tóku Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Grímur Hergeirsson, lögreglustjóri í Vestmannaeyjum og settur lögreglustjóri á Suðurlandi, og Margrét Harpa Garðarsdóttir, staðgengill lögreglustjórans á Suðurlandi, viðtal 10. ágúst 2022. Viðtalið tók Trausti Fannar Valsson.

Guðjón Hauksson, forstjóri Heilbrigðisstofnunar Austurlands, viðtal 3. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Guðlaug Raket Guðjónsdóttir, framkvæmdastjóri meðferðarsviðs Landspítala, (áður settur forstjóri Landspítala), viðtal 12. júlí 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Guðný Björk Eydal.

Guðlaugur Þór Þórðarson, umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, (áður utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra), viðtal 20. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Gunnar Örn Jónsson, lögreglustjóri á Vesturlandi, (áður lögreglustjóri á Norðurlandi vestra), viðtal 3. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Gylfi Ólafsson, forstjóri Heilbrigðisstofnunar Vestfjarða, viðtal 13. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Halldór Sigurður Guðmundsson, áður framkvæmdastjóri öldrunarheimila Akureyrarbæjar, dósent við Háskóla Íslands, viðtal 29. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Haukur Guðmundsson, ráðuneytisstjóri dómsmálaráðuneytisins, viðtal 20. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Helgi Grímsson, sviðsstjóri skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar, viðtal 9. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Hildigunnur Svavarsdóttir, forstjóri Sjúkrahússins á Akureyri, viðtal 28. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Ingbjörg Lilja Ómarsdóttir, sérfræðingur hjá almannavarnardeild ríkislögreglustjóra og Víðir Reynisson yfirlögregluþjónn, viðtal 29. júní 2022. Viðtalið tók Guðný Björk Eydal.

Jón Viðar Matthíasson, slökkviliðsstjóri Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, viðtal 24. maí 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Trausti Fannar Valsson og Guðný Björk Eydal.

Karl Björnsson, framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga, viðtal 16. ágúst 2022. Viðtalið tóku Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Karl Ingi Vilbergsson, lögreglustjóri á Vestfjörðum, viðtal 13. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Katrín Jakobsdóttir, forsætisráðherra, viðtal 22. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Lilja Dögg Alfreðsdóttir, menningar- og viðskiptaráðherra, (áður mennta- og menningarmálaráðherra), viðtal 10. ágúst 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Margrét Kristín Pálsdóttir yfirlögfræðingur hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og Marta Kristín Hreiðarsdóttir, deildarstjóri upplýsinga- og áætlanadeildar hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, viðtal 30. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Guðný Björk Eydal.

Margrét María Sigurðardóttir, lögreglustjóri á Austurlandi, og Kristján Ólafur Guðnason yfirlögregluþjónn, viðtal 13. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

María Fjóra Harðardóttir, forstjóri Hrafnistu og formaður stjórnar Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu, viðtal 7. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

María Ingibjörg Kristjánsdóttir, félagsmálafulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga, viðtal 16. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Guðný Björk Eydal.

Martin Eyjólfsson, ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins, Erla Hlín Hjálmarsdóttir, deildarstjóri alþjóða- og þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins, Svanhvít Aðalsteinsdóttir, forstöðumaður viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og Gísli Þór Magnússon, skrifstofustjóri á rekstrar- og þjónustuskrifstofu utanríkisráðuneytisins, viðtal 10. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Óskar Reykdalsson, forstjóri Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, viðtal 13. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Páley Borgþórsdóttir, lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra, (áður lögreglustjóri í Vestmannaeyjum), viðtal 28. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Páll Matthíasson, fyrrum forstjóri Landspítala, viðtal 7. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Regína Ásvaldsdóttir, sviðstjóri velferðarsviðs Reykjavíkur, viðtal 7. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Runólfur Pálsson, forstjóri Landspítala, viðtal 30. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Sigríður Björk Guðjónsdóttir, ríkislögreglustjóri, viðtal 29. júní 2022. Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Sigurður Ingi Jóhannsson innviðaráðherra, (áður samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra), viðtal 4. ágúst 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Svandís Svavarsdóttir matvælaráðherra, (áður heilbrigðisráðherra), viðtal 9. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Úlfar Lúðvíksson, lögreglustjóri á Suðurnesjum, (áður lögreglustjóri á Vesturlandi), viðtal 13. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Trausti Fannar Valsson.

Víðir Reynisson, yfirlögregluþjónn við embætti ríkislögreglustjóra, viðtal 25. maí 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Trausti Fannar Valsson og Guðný Björk Eydal.

Víðir Reynisson, yfirlögregluþjónn við embætti ríkislögreglustjóra, viðtal 22. ágúst 2022. Viðtalið tóku Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Willum Þór Þórsson, heilbrigðisráðherra, viðtal 28. júní 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Þórólfur Guðnason, sóttvarnalæknir, viðtal 24. maí 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Þórólfur Guðnason, sóttvarnalæknir, viðtal 16. ágúst, 2022. Viðtalið tóku Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson.

Yfirlit yfir fyrirspurnir þingmanna til ráðherra vegna Covid-19 á 150. löggjafarþingi

150. löggjafarþing 2019-2020. Fyrirspurnir alþingismanna um Covid-19 tengd mál.

Málsnr.	Dags.	Heiti máls – og tengill á vef þingsins	Fyrirspyrjandi
B448	28.1.2020	Viðbúnaður vegna kórónaveirunnar	Ágúst Ólafur Ágústsson
B486	6.2.2020	Viðbrögð við spá Seðlabankans um hagþróun	Sigmundur Davíð Gunnlaugsson
B518	24.2.2020	Viðbrögð við kórónuveirunni	Inga Sæland
B535	3.3.2020	Fundur þjóðaröryggisráðs vegna Covid-19 veirunnar	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
B540	3.3.2020	Matvælaöryggi	Kolbeinn Óttarsson Proppé
B565	5.3.2020	Áhrif Covid-19 á atvinnulífð	Logi Einarsson
B567	5.3.2020	Flensufaraldur og fátækt	Guðmundur Ingi Kristinsson
B582	12.3.2020	Frestun fjármálaáætlunar	Bergþór Ólason
B580	12.3.2020	Staðan vegna Covid-19	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
B578	12.3.2020	Viðbrögð við yfirvofandi efnahagsvanda	Logi Einarsson
B626	20.3.2020	Gjaldþrotalög og greiðslustöðvun	Birgir Þórarinsson
B628	20.3.2020	Heimsfaraldurinn og viðbrögð við honum	Þorsteinn Víglundsson
B627	20.3.2020	Kjarasamningar við hjúkrunarfræðinga	Jón Þór Ólafsson
B624	20.3.2020	Samvinna um aðgerðapakka ríkisstjórnarinnar	Logi Einarsson
B625	20.3.2020	Verðtryggð lán heimilanna	Guðmundur Ingi Kristinsson
B640	23.3.2020	Aðstoð við fyrirtæki	Gunnar Bragi Sveinsson
B625	20.3.2020	Verðtryggð lán heimilanna	Guðmundur Ingi Kristinsson
B640	23.3.2020	Aðstoð við fyrirtæki	Gunnar Bragi Sveinsson
B643	23.3.2020	Kjarasamningar við hjúkrunarfræðinga	Jón Þór Ólafsson

B645	23.3.2020	Samningar við hjúkrunarfræðinga	Ágúst Ólafur Ágústsson
B641	23.3.2020	Vandræði ferðapjónustunnar	Oddný G. Harðardóttir
B642	23.3.2020	Verðtrygging lána	Guðmundur Ingi Kristinsson
B656	30.3.2020	Aðgerðir ríkisstjórnarinnar vegna heimsfaraldursins	Logi Einarsson
B657	30.3.2020	Forgangsröðun í aðgerðapakka ríkisstjórnarinnar	Haldóra Mogensen
B660	30.3.2020	Frýsting launa og fleiri aðgerðir	Andrés Ingi Jónsson
B658	30.3.2020	Greining Covid-19	Guðmundur Ingi Kristinsson
B659	30.3.2020	Umfang og samstaða um aðgerðir við faraldrinum	Þorsteinn Víglundsson
B671	2.4.2020	Aðgerðir til stuðnings atvinnulífinu	Karl Gauti Hjaltason
B672	2.4.2020	Gagnsæi brúarlána	Ágúst Ólafur Ágústsson
B673	2.4.2020	Matvælaframleiðsla og fæðuöryggi	Gunnar Bragi Sveinsson
B711	20.4.2020	Kostnaður vegna bakvarða í heilbrigðiskerfinu	Helga Vala Helgadóttir
B707	20.4.2020	Nýr aðgerðapakki ríkisstjórnarinnar	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
B721	22.4.2020	Nefnd til að fylgjast með upplýsingaöreiðu	Sigmundur Davíð Gunnlaugsson
B722	22.4.2020	Staða sveitarfélaga	Logi Einarsson
B723	22.4.2020	Stuðningur við sveitarfélögin	Hanna Katrín Friðriksson
B735	28.4.2020	Frekari aðgerðir vegna Covid-19 faraldurs	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
B734	28.4.2020	Útfærsla brúarlána og fleiri aðgerða	Sigmundur Davíð Gunnlaugsson
B749	30.4.2020	Aðgerðir til aðstoðar stórum fyrirtækjum	Logi Einarsson
B748	30.4.2020	Brúarlán og staða Ícelandair	Sigmundur Davíð Gunnlaugsson
B752	30.4.2020	Verðbólguhorfur og húsnæðislán	Guðmundur Ingi Kristinsson
B765	4.5.2020	Biðlistar í valkvæðar aðgerðir	Guðmundur Ingi Kristinsson
B768	4.5.2020	Vinnulag við gerð aðgerðapakka	Þórhildur Sunna Ævarsdóttir
B796	7.5.2020	Forsendur fyrir ríkisstuðningi við fyrirtæki	Oddný G. Harðardóttir

B808	11.5.2020	Atvinnuleysi meðal námsmanna	Helga Vala Helgadóttir
B805	11.5.2020	Félagslegt öryggi ungs fólks	Þórhildur Sunna Ævarsdóttir
B809	11.5.2020	Framkvæmd aðgerða ríkisstjórnarinnar	Jón Steindór Valdimarsson
B807	11.5.2020	Leigubílstjórar og hlutabætur	Þorsteinn Sæmundsson
B830	13.5.2020	Fjárhagsstaða stúdenta	Björn Leví Gunnarsson
B826	13.5.2020	Flugsamgöngur til og frá landinu	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
B828	13.5.2020	Samningur ríkisins við erlenda auglýsingastofu	Þorsteinn Sæmundsson
B840	18.5.2020	Stuðningur við sveitarfélög	Álfheiður Eymarsdóttir
B853	20.5.2020	Lítil fyrirtæki í ferðaþjónustu	Logi Einarsson
B862	25.5.2020	Opnun landsins gagnvart ferðamönnum	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
884	28.5.2020	Opinber störf og atvinnuleysi	Sigurður Páll Jónsson
B878	28.5.2020	Opnun landamæra 15. júní	Þorsteinn Sæmundsson
B875	28.5.2020	Undirbúningur við opnun landamæra	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
B914	2.6.2020	Uppbygging að loknum veirufaraldri	Halldóra Mogensen
921	5.6.2020	Skimun ferðamanna	Karl Gauti Hjaltason
B932	8.6.2020	Breyttar reglur um móttöku ferðamanna	Helga Vala Helgadóttir
B934	8.6.2020	Efnahagslegur ábati af opnun landsins	Inga Sæland
B935	8.6.2020	Skimanir ferðamanna	Sigríður Á. Andersen
B954	12.6.2020	Skerðing réttinda í skjóli Covid-faraldurs	Þorbjörg Sigríður Gunnlaugs-dóttir
B967	15.6.2020	Aðgerðir gegn atvinnuleysi	Ágúst Ólafur Ágústsson
B965	15.6.2020	Opnun landamæra	Inga Sæland
B986	18.6.2020	Seinni bylgja Covid-19, svör við fyrirspurnum	Gunnar Bragi Sveinsson
B1068	28.8.2020	Hertar aðgerðir ríkisstjórnarinnar við landamærin	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
B1067	28.8.2020	Hækkun atvinnuleysisbóta	Logi Einarsson

B1066	28.8.2020	Markmið í baráttunni við Covid	Sigmundur Davíð Gunnlaugsson
B1069	28.8.2020	Ríkisábyrgð á láni til Ícelandair	Þórhildur Sunna Ævarsdóttir
B1070	28.8.2020	Varúðarreglur vegna Covid	Guðmundur Ingi Kristinsson
B1100	3.9.2020	Skimun á landamærum	Birgir Þórarinsson
B1126	4.9.2020	Efnahagsaðgerðir ríkisstjórnarinnar	Jón Steindór Valdimarsson
1004	4.9.2020	Fjöldi og ríkisfang kórónuveirusmitaðra og ástæðu komu þeirra til landsins	Gunnar Bragi Sveinsson
B1124	4.9.2020	Staða sveitarfélaga	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir

Yfirlit yfir fyrirspurnir þingmanna til ráðherra vegna Covid-19 á 151. löggjafarþingi

151. löggjafarþing 2019–2020. Fyrirspurnir alþingismanna um Covid-19 tengd mál.

Málsnr.	Dags.	Heiti máls – og tengill á vef þingsins	Fyrirspyrjandi
B16	5.10.2020	Kynjahallí í aðgerðum ríkisstjórnarinnar	Oddný G. Harðardóttir
B15	5.10.2020	Sóttvarnaaðgerðir og efnahagsaðgerðir	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
59	5.10.2020	Vinna utan starfsstöðva	Andrés Ingi Jónsson
117	7.10.2020	Tafir á aðgerðum og biðlistar	Hanna Katrín Friðriksson
B33	8.10.2020	Framlög til geðheilbrigðismála	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
B36	8.10.2020	Útgjöld til heilbrigðismála	Helga Vala Helgadóttir
169	12.10.2020	Fjöldi sjúkrarýma á Landspítala	Inga Sæland
B45	12.10.2020	Lögmæti og meðalhóf sóttvarnaaðgerða	Þórhildur Sunna Ævarsdóttir
B47	12.10.2020	Skýrsla um sóttvarnalög og heimildir stjórnvalda	Sigríður Á. Andersen
B52	15.10.2020	Einkarekstur í heilbrigðisþjónustu	Sigmundur Davíð Gunnlaugsson
B59	19.10.2020	Fjárhagsstaða sveitarfélaga	Þorgerður K. Gunnarsdóttir

B82	22.10.2020	Stuðningur ríkissjóðs við sveitarfélög	Logi Einarsson
B85	22.10.2020	Tekjustofnar sveitarfélaga	Björn Leví Gunnarsson
B94	4.11.2020	Bóluefni gegn Covid-19	Guðmundur Ingi Kristinsson
252	4.11.2020	Fjöldi innlagna á Landspítala vegna valaðgerða	Anna Kolbrún Árnadóttir
B96	4.11.2020	Skerðing kennslu í framhaldsskólum	Rósa Björk Brynjólfsdóttir
B93	4.11.2020	Staða hjúkrunarheimila	Hanna Katrín Friðriksson
B127	12.11.2020	Meðalhöf í sóttvarnaaðgerðum	Sara Elísa Þórðardóttir
B175	24.11.2020	Húsakostur Landakots og sóttvarnaaðgerðir	Sara Elísa Þórðardóttir
B171	24.11.2020	Niðurskurður fjárframlaga til Landspítala	Logi Einarsson
B176	24.11.2020	Sóttvarnaaðgerðir í framhaldsskólum	Vilhjálmur Árnason
B190	26.11.2020	Efnahagsaðgerðir og atvinnuleysi	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
B193	26.11.2020	Málefni framhaldsskólans	Helga Vala Helgadóttir
B214	2.12.2020	Aðgerðir til stuðnings landbúnaði	Birgir Þórarinnsson
B233	7.12.2020	Framlög úr jöfnunarsjóði	Hanna Katrín Friðriksson
410	14.12.2020	Fjöldi sýkinga og andláta af völdum COVID-19 veirunnar	Gunnar Bragi Sveinsson
431	18.12.2020	Hlutfall starfa utan ráðuneytis vegna COVID-19 faraldursins	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir
432	18.12.2020	Hlutfall starfa utan ráðuneytis vegna COVID-19 faraldursins	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir
433	18.12.2020	Hlutfall starfa utan ráðuneytis vegna COVID-19 faraldursins	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir
434	18.12.2020	Hlutfall starfa utan ráðuneytis vegna COVID-19 faraldursins	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir
435	18.12.2020	Hlutfall starfa utan ráðuneytis vegna COVID-19 faraldursins	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir
436	18.12.2020	Hlutfall starfa utan ráðuneytis vegna COVID-19 faraldursins	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir
437	18.12.2020	Hlutfall starfa utan ráðuneytis vegna COVID-19 faraldursins	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir

438	18.12.2020	Hlutfall starfa utan ráðuneytis vegna COVID-19 faraldursins	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir
439	18.12.2020	Hlutfall starfa utan ráðuneytis vegna COVID-19 faraldursins	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir
440	18.12.2020	Hlutfall starfa utan ráðuneytis vegna COVID-19 faraldursins	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir
B359	21.1.2021	Horfur í ferðabjónustu	Hanna Katrín Friðriksson
B361	21.1.2021	Samningar um bóluþefni	Bergþór Ólason
B371	26.1.2021	Viðbrögð við Covid og vinnumarkaðurinn	Björn Leví Gunnarsson
B395	2.2.2021	Aðgerðir gegn atvinnuleysi	Logi Einarsson
B398	2.2.2021	Afgreiðsla tekjufalls- og viðspyrnustyrkja	Björn Leví Gunnarsson
B415	4.2.2021	Áhrif Covid-19 á stöðu jafnréttismála	Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir
520	4.2.2021	Viðbrögð við langvinnum heilsuvanda eftir COVID-19	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir
B430	11.2.2021	Aðgerðir á landamærum	Björn Leví Gunnarsson
B488	2.3.2021	Dagbókarfærslur lögreglunnar	Guðmundur Andri Thorsson
B487	2.3.2021	Staða ferðabjónustunnar	Bergþór Ólason
B517	11.3.2021	Sóttvarnir	Sigríður Á. Andersen
B542	16.3.2021	Bólusetningarvottorð á landamærum	Karl Gauti Hjaltason
B541	16.3.2021	Skimun á landamærum	Guðmundur Ingi Kristinsson
611	17.3.2021	Mat á árangri af sóttvarnaaðgerðum	Sara Elísa Þórðardóttir
B560	18.3.2021	Tilslakanir í sóttvörnum	Guðmundur Andri Thorsson
B576	23.3.2021	Atvinnuleysi og efnahagsaðgerðir	Logi Einarsson
B578	23.3.2021	Reglur um vottorð á landamærum	Hanna Katrín Friðriksson
636	23.3.2021	Ríkisstyrkir til sumarnáms	Hanna Katrín Friðriksson
B579	23.3.2021	Sóttvarnir	Guðmundur Ingi Kristinsson
B575	23.3.2021	Útvegum bóluþefnis og staða bólusetninga	Sigmundur Davíð Gunnlaugsson

652	25.3.2021	Heimilisofbeldi	Sigurður Páll Jónsson
B599	25.3.2021	Nýjustu aðgerðir vegna Covid-19 og horfur í ferða- þjónustu	Jón Steindór Valdimarsson
B614	12.4.2021	Aðgerðir ríkisstjórnarinnar og atvinnuleysi	Björn Leví Gunnarsson
B615	12.4.2021	Aflétting sóttvarnaaðgerða	Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir
B613	12.4.2021	Lagagrundvöllur sóttvarnareglugerðar	Bergþór Ólason
B612	12.4.2021	Sóttvarnir og bóluefni	Guðmundur Ingi Kristinsson
B649	19.4.2021	Aðgerðir í sóttvörnum	Guðmundur Ingi Kristinsson
B648	19.4.2021	Efnahagsaðgerðir	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
B647	19.4.2021	Lagasetning um sóttvarnir	Logi Einarsson
B651	19.4.2021	Uptaka litakóðunarkerfis	Jón Þór Ólafsson
B672	21.4.2021	Hertar aðgerðir og markaðssetning Íslands	Jón Steindór Valdimarsson
B669	21.4.2021	Kostnaður og ábati af Covid aðgerðum	Inga Sæland
B671	21.4.2021	Kostnaður við hertar sóttvarnaaðgerðir	Jón Þór Ólafsson
745	21.4.2021	Réttur til atvinnuleysisbóta	Jón Þór Ólafsson
B668	21.4.2021	Viðmið um nýgengi smita	Logi Einarsson
789	17.5.2021	Kostnaður við blaðamannafundi ríkisstjórnarinnar	Helga Vala Helgadóttir
795	17.5.2021	Ríkisstyrkir til fyrirtækja og stofnana á fræðslumarkaði	Þorsteinn Sæmundsson
B804	20.5.2021	Aðgerðir gegn atvinnuleysi	Logi Einarsson
B807	20.5.2021	Efnahagsmál	Jón Steindór Valdimarsson
B867	3.6.2021	Spá OECD um endurreisn efnahags Íslands	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
B971	6.7.2021	Áhrif Covid-19 á biðlista í heilbrigðisþjónustu	Guðmundur Ingi Kristinsson
876	6.7.2021	Ferðagjöf	Sigmundur Davíð Gunnlaugsson
B964	6.7.2021	Uppbygging heilbrigðiskerfisins	Logi Einarsson

Yfirlit yfir fyrirspurnir þingmanna til ráðherra vegna Covid-19 á 152. löggjafarþingi

152. löggjafarþing 2019-2020. Fyrirspurnir alþingismanna um Covid-19 tengd mál.

Málsnr.	Dags.	Heiti máls – og tengill á vef þingsins	Fyrirspyrjandi
120	3.12.2021	Staða heimilanna í efnahagsþrengingum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru	Ásthildur Lóa Þórsdóttir
119	3.12.2021	Staða mála á Landspítala	Ásthildur Lóa Þórsdóttir
199	21.12.2021	Covid-19 smit barna hér á landi	Diljá Mist Einarsdóttir
B100	21.12.2021	Framtíðarsýn vegna faraldurs og álag á heilbrigðis-kerfið	Sigmundur Davíð Gunnlaugsson
B104	21.12.2021	Gjörgæsla Landspítalans	Jón Steindór Valdimarsson
200	21.12.2021	Hlutdeildarlán	Björn Leví Gunnarsson
B103	21.12.2021	Sóttvarnir	Björn Leví Gunnarsson
224	17.1.2022	Áhrif bóluefna við COVID-19 á börn	Guðmundur Ingi Kristinsson
B136	17.1.2022	Sóttvarnaaðgerðir	Bergþór Ólason
B133	17.1.2022	Staða heilbrigðiskerfisins	Logi Einarsson
223	17.1.2022	Stefnumótunarvinna og framtíðarsýn um viðbrögð við heimsfaraldrinum	Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir
256	25.1.2022	Kostnaður ríkissjóðs við skimanir vegna COVID-19	Bergþór Ólason
258	25.1.2022	Minnisblöð sóttvarnalæknis og ákvarðanir ráðherra	Bergþór Ólason
B172	25.1.2022	Staðan í sóttvörnum	Bergþór Ólason
266	27.1.2022	Sóttvarnaráð	Jóhann Páll Jóhannsson
B193	31.1.2022	Afstaða ráðherra til sóttvarnaaðgerða	Bergþór Ólason
B197	31.1.2022	Forsendur sóttvarnatakmarkana	Vilhjálmur Árnason
309	2.2.2022	Ferðagjóf	Sigmundur Davíð Gunnlaugsson

298	2.2.2022	Undanþágur frá sóttvarnareglum	Bergþór Ólason
B211	3.2.2022	Sóttvarnaaðgerðir	Bergþór Ólason
B209	3.2.2022	Verkefni Landspítalans	Þorgerður K. Gunnarsdóttir
326	7.2.2022	Aukinn fjöldi tilkynntra brota gegn börnum á tímum Covid-19	Berglind Ósk Guðmundsdóttir
322	7.2.2022	Kostnaður ríkisins vegna sýnatöku vegna heimsfaraldurs Covid-19	Njáll Trausti Friðbertsson
325	7.2.2022	Viðbrögð við efnahagsástandinu	Kristrún Frostadóttir
331	8.2.2022	Kostnaður ríkisins vegna sóttvarnahótela	Njáll Trausti Friðbertsson
362	10.2.2022	Aðkoma Alþingis að sóttvarnaráðstöfunum í heimsfaraldri	Sigmar Guðmundsson
B241	10.2.2022	Afléttingar sóttvarnaaðgerða	Guðmundur Ingi Guðbrandsson
B240	10.2.2022	Staða viðkvæmra hópa og barna	Logi Einarsson

Heimildaskrá

- 't Hart, P., Rosenthal, U. og Kouzmin, A.: „Crisis decision making: the centralization thesis revisited.“ *Administration & Society*, 1. tbl. 25. árg., 1993, bls. 12-44.
<https://doi.org/10.1177/009539979302500102>.
- 't Hart, P.: *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure*. Swets and Zeitlinger, Amsterdam 1994.
- Al Saidi, A.M.O., Nur, F.A., Al-Mandhari, A.S., Rabbat, M.E., Hafeez, A. og Abubakar, A.: „Decisive leadership is a necessity in the COVID-19 response.“ *The Lancet*, 10247. tbl. 2020.
[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31493-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31493-8).
- Alexandra Bía Sumarliðadóttir: „Skýrslan,“ *Fotbolti.net*, 19. ágúst 2021.
https://fotbolti.net/game.php?action=view_article&id=4916&completed=1.
- Alma Ómarsdóttir: „Opna ytri landamæri hvort sem Schengen opnar eða ekki,“ *RÚV*, 9. júní 2020.
<https://www.ruv.is/frett/2020/06/09/opna-ytri-landamaerin-hvort-sem-schengen-opnar-eda-ekki>.
- Almannavarna- og öryggismálaráð: *Stefna í almannavarna- og öryggismálum ríkisins 2015-2017*. Júní 2015
https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/blai_bordinn/almannavarnastefna.pdf.
- Almannavarna- og öryggismálaráð: *Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum*. Mars 2021.
<https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Stefna%20stj%20c3%b3rnvalda%20c3%ad%20almannavarna-%20og%20c3%b6ryggism%20a1lum.pdf>.
- Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og Embætti landlæknis: *Stöðuskýrsla*. Febrúar 2020.
https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item38986/Koronaveira_Stoduskysrsla_06022020_LOK.pdf.
- Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir: *Heimsfaraldur – landsáætlun*, útg. 3.1. Reykjavík, maí 2020.
<https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item29596/Vi%20C3%B0brag%20C3%B0s%20C3%A1%20C3%A6t-lun%20heimsfaraldur%203.1%2025052020.pdf>.
- Almannavarnadeild ríkislögreglustjóra og sóttvarnalæknir: *Heimsfaraldur, Landsáætlun: Viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs*, útg. 3.0 lokadrög. Reykjavík, mars 2020.
<https://www.mbl.is/media/55/11355.pdf>.
- Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins og Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins: *Viðbragðsáætlun*, útg. 1.1. Reykjavík, febrúar 2020.
https://reykjavik.is/sites/default/files/vidbragdsaaetlun_neydarstjornar_reykjavikur_utg.1.1_13.02.20.pdf.
- Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóri: *Rýmingaráætlun fyrir höfuðborgarsvæðið*, útg. 1.0. Reykjavík, desember 2019.
<https://vefur.shs.is/wp-content/uploads/2021/08/Rymingaraetlun-Hbs-1.0-20.11.19-5.pdf>.
- Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóri: *Viðbragðsáætlun vegna hópslysa á höfuðborgarsvæðinu*, drög 1.0. Reykjavík, júní 2020.
<https://vefur.shs.is/wp-content/uploads/2021/08/Hopslys-hofbsv-drog-1.0-19.06.2020-2.pdf>.

Almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins: *Starfsáætlun almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins 2019-2022*. Febrúar 2019.

<https://vefur.shs.is/wp-content/uploads/2021/07/Starfsaaetlun-AHS-2019-2022.pdf>.

Almannavarnir höfuðborgarsvæðisins: *Leiðbeiningar fyrir íþróttamannvirki*. Reykjavík, janúar 2021.

<https://ahs.is/wp-content/uploads/2021/01/Leiðbeiningar-fyrir-ithrottamannvirki-18.-januar.pdf>.

Almannavarnir.is.

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin: *Mental Health and COVID-19: Early evidence of the pandemic's impact*.

Mars 2022. https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Sci_Brief-Mental_health-2022.1.

Andrea Hjálmsdóttir og Valgerður S. Bjarnadóttir: „I have turned into a foreman here at home“:

Families and work-life balance in times of COVID-19 in a gender equality paradise.“ *Gender, Work & Organization*, 1. tbl. 28. árg., 2021, bls. 268-283. <https://doi.org/10.1111/gwao.12552>.

Andri Yrkill Valsson: „Virki neyðarstjórn og stutt í forgangsroðun þjónustu,“ *RÚV*, 29. desember 2021.

<https://www.ruv.is/frett/2021/12/29/virkja-neydarstjorn-og-stutt-i-forgangsrodun-thjonustu>.

Anna Lilja Þórisdóttir: „Lokað þinghald í sóttkvíarmálinu,“ *RÚV*, 4. apríl 2021.

<https://www.ruv.is/frett/2021/04/04/lokad-thinghald-i-sottkviarmalinu>.

Anna Lilja Þórisdóttir: „Sigríður setur fyrirvara við sóttvarnafrumvarpið,“ *RÚV*, 21. apríl 2021.

<https://www.ruv.is/frett/2021/04/21/sigridur-setur-fyrirvara-vid-sottvarnafrumvarpid>.

Anna Þorbjörg Jónasdóttir: „Bólusetningar barna hafnar,“ *RÚV*, 19. ágúst 2021.

<https://www.ruv.is/frett/2021/08/19/bolusetningar-barna-hafnar>.

Ari Klængur Jónsson, Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, Hrafnhildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir, Jón Gunnar Bernburg, Magnús Þór Torfason, Sigrún Ólafsdóttir og Ævar Þórolfsson: *Þátttaka almennings í sóttvarnaaðgerðum vegna COVID-19 faraldursins í apríl 2020 til mars 2021*. Félagsvísindastofnun, Reykjavík 2021.

<https://doi.org/10.34881/5AGWMK>. Notendaleyfistengill: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Arnar Páll Hauksson: „Allt að 60 þúsund fengu svínaflensuna fyrir 11 árum,“ *RÚV*, 17. nóvember 2020.

<https://www.ruv.is/frett/2020/11/17/allt-ad-60-thusund-fengu-svinaflensuna-fyrir-11-arum>.

Arnar Páll Hauksson: „Stærsta bólusetningarverkefni sögunnar,“ *RÚV*, 1. mars 2021.

<https://www.ruv.is/frett/2021/03/01/staersta-bolusetningarverkefni-sogunnar>.

Arnar Pálsson: „Hvað er sérstakt við ómíkrón-afbrigðið?“ *Vísindavefurinn*, 7. desember 2021.

<http://visindavefur.is/svar.php?id=82890>.

Arnar Pálsson: „Hvað er vitað um delta-afbrigði SARS-CoV-2-veirunnar sem kennt hefur verið við Indland?“

Vísindavefurinn, 8. júní 2021. <http://visindavefur.is/svar.php?id=81929>.

Arnhildur Hálfánardóttir og Árni Þór Theódórsson: „Fólkið sem vildi ekki COVID-bóluefni,“ *RÚV*,

5. október 2021. <https://www.ruv.is/kveikur/folkid-sem-vildi-ekki-sprauturnar/>.

Árni Sæberg: „Fer fram á að ríkisstjórnin fordæmi ákvörðun Persónuverndar,“ *Vísir*, 27. desember 2021.

<https://www.visir.is/g/20212201354d>.

- Árni Sæberg: „Segja fjórðung grunnskólakennara sýna einkenni kulnunar í starfi,“ *Vísir*, 16. október 2021.
<https://www.visir.is/g/20212170371d/segja-fjorung-grunn-skola-kennara-syna-ein-kenni-kulnunar-i-starfi>.
- Ársæll Már Arnarsson og Hannes Haraldsson: *Íslenskar æskulýðsrannsóknir: Sérskýrsla um líðan grunnskólanema og vímuefnaneyslu*. Menntavísindastofnun, 2022.
- Ásmundur Einar Daðason: „Við erum öll barnavernd!“, *Kjarninn*, 29. mars 2020.
<https://kjarninn.is/skodun/2020-03-29-vid-erum-oll-barnavernd/>.
- Ásmundur Einar Daðason: „Við erum öll barnavernd,“ *Fréttablaðið*, 11. febrúar 2021.
<https://frettabladid.overcastcdn.com/documents/SD210211.pdf>.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson: „Kúltúrkenning um áfallstjórnun.“ *Rannsóknir í félagsvísindum IV*. Háskólaútgáfan, Reykjavík 2003.
https://www.researchgate.net/publication/324841039_Kulturkenning_um_afallstjornun_e_Crisis_Management_and_Cultural_Theory_Rannsoknir_i_felagsvisindum_IV_Research_in_Social_Sciences_IV_The_University_Press_Reykjavik.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Steinunn Hrafnadóttir: „Civil Protection Policies in Iceland: Collaboration Between Authorities and Volunteer Organizations“ í De la Porte, C. o.fl. (ritstj): *Successful Public Policy in the Nordic Countries*. Oxford University Press, 2022, bls. 331-349.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir og Guðrún Pétursdóttir: „Nýtum þá þekkingu sem er til staðar.“ *Sveitarstjórnarmál*, 1. tbl. 80. árg., 2020, bls. 26-30.
<https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/10/sveitarstjornarmal1tbl2020-avefinn.pdf>.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir: *Crisis-related decision-making and the influence of culture on the behaviour of decision makers: Cross-cultural behavior in crisis preparedness and response*. Springer International Publishing Switzerland, 2015. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-20714-8>.
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir: *Learning from Past Experiences: The 1995 Avalanches in Iceland*. The Swedish National Defence College, Stokkhólmur 2001.
- Baldur Þórhallsson og Elva Ellertsdóttir: „The Fishmeal Crisis“ í Bernharðsdóttir, Á.E. og Svedin, L. (ritstj.): *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*. Swedish National Defence College, Stokkhólmur 2004.
https://www.researchgate.net/publication/327112260_The_Fishmeal_Crisis.
- Barn.is.
- Barnaverndarstofa: *Greining á tölulegum upplýsingum frá barnaverndarnefndum*. Apríl 2021.
<https://www.bvs.is/media/almennigur/Barnaverndarstofa-12-manada-greining.pdf>
- Barnaverndarstofa: *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu á árunum 2015–2017*. 2018.
<https://www.bvs.is/media/samanburdarskyrslur-tolulegar-uppl/Skyrsla-um-samanburd-aranna-2015,-2016-og-2017.pdf>
- Barnaverndarstofa: *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu á árunum 2016–2018*. 2019.
<https://www.bvs.is/media/almennigur/Skyrsla-um-samanburd-aranna-2016-2017-og-2018-Nytt.pdf>

Barnaverndarstofa: *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda á árunum 2019–2021*. Janúar 2022.
<https://www.bvs.is/media/almennigur/Samanburdur-allt-arid-2019-2020-2021-tilkynningar-januar-2022.pdf>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: *Statusrapport 12: Utsatte barn og unges tjenestetilbud under covid-19-pandemien*. Osló, mars 2021.
https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/bufdir/statusrapport_12_utsatte_barn_og_unge_tjenestetilbud_under_covid_19_pandemien.pdf.

BBC.com.

Bernharðsdóttir, Á.E. og Svedin, L. (ritstj.): *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*. Swedish National Defence College, Stokkhólmur 2004.
<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.469.2169&rep=rep1&type=pdf>.

Birgir Olgeirsson: „Lögregla skoðar misbrest í upplýsingagjöf,“ *Vísir*, 26. desember 2020.
<https://www.visir.is/g/20202053988d>.

Birgir Þór Harðarson: „Katrín ræddi við von der Leyen í síma um bóluefnið,“ *RÚV*, 21. desember 2020.
<https://www.ruv.is/frett/2020/12/21/katrin-raeddi-vid-von-der-leyen-i-sima-um-boluefnid>.

Bjarkarhlid.is.

Bjarkarhlíð: *Ársskýrsla 2017*.
https://static1.squarespace.com/static/5a2034cdd55b413937e061ba/t/626295f9d8f2f53acaca1db1/1650628090989/arsskyrsla2017_bjarkarhlid.pdf.

Bjarkarhlíð: *Ársskýrsla 2018*. Reykjavík, ágúst 2019.
https://static1.squarespace.com/static/5a2034cdd55b413937e061ba/t/6262962a8c393900bba34335/1650628139866/arsskyrsla2018_bjarkarhlid.pdf.

Bjarkarhlíð: *Ársskýrsla 2019*. Reykjavík, febrúar 2020.
<https://static1.squarespace.com/static/5a2034cdd55b413937e061ba/t/5efcac9bd541ea1b2dd85023/1593617567997/%C3%81rsk%C3%BDrsla+2019+%28002%29.pdf>.

Bjarkarhlíð: *Ársskýrsla 2020*. Reykjavík, maí 2021.
<https://static1.squarespace.com/static/5a2034cdd55b413937e061ba/t/618e49cfd02d920d308be0b8/1636714963681/A%CC%81rsky%CC%81rsla+2020.pdf>.

Bjarkarhlíð: *Ársskýrsla 2021*. Reykjavík, mars 2022.
https://static1.squarespace.com/static/5a2034cdd55b413937e061ba/t/62629560c10c1f5248026f88/1650627946382/BH_arsskyrsla_2021.pdf.

Bjarni Rúnarsson: „Heilbrigðisráðherra vill endurskoða sóttvarnalög,“ *RÚV*, 7. október 2020.
<https://www.ruv.is/frett/2020/10/07/heilbrigdisradherra-vill-endurskoda-sottvarnalog>.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*, 2. útg. Bókaútgáfan Codex. Reykjavík 2019.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, 2. útg. Bókaútgáfan Codex. Reykjavík 2021.

Bloomberg.com.

- Blum, S. og Dobrotic, I.: „Childcare-policy responses in the COVID-19 pandemic: unpacking cross-country variation.“ *European Societies*, 1. tbl. 23. árg., 2020, bls. 545-563.
<https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1831572>.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. og Sundelius, B.: *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2. útg. Cambridge University Press, 2016.
- Boin, A., McConnell, A. og 't Hart, P.: *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Springer International Publishing, Cham 2021. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-72680-5>.
- Boin, A.: „The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead.“ *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1. tbl. 27. árg., 2019, bls. 94–99. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12241>.
- Boin, A.: „The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead.“ *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1. tbl. 27. árg., 2019, bls. 94–99. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12241>.
- Borgarráð Reykjavíkurborgar: „Fundargerð borgarráðs, 5573. fundur“, 6. febrúar 2020.
<https://2021.reykjavik.is/fundargerdir/fundur-nr-5573>.
- Brynja Þrastardóttir: „Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin, WHO,“ *Félag Sameinuðu þjóðanna*.
<https://www.un.is/althjodaheilbrigdismalastofnunin-who/>.
- Brynjólfur Þór Guðmundsson: „Þegar veröldin fór á hliðina,“ *RÚV*, 1. apríl 2020.
<https://www.ruv.is/frett/2020/04/01/thegar-veroldin-for-a-hlidina>.
- Bylgja Hrönn Björnsdóttir: *Áfallastjórnun innan íslensku stjórnsýslunnar*. Lokaritgerð til B.A. prófs í stjórnmálafræði. Háskóli Íslands. Reykjavík, maí 2004.
- Casady, C.B. og Baxter, D.: „Pandemics, public-private partnerships (PPPs), and force majeure. COVID-19 expectations and implications.“ *Construction Management and Economics*, 12. tbl. 38. árg., 2020, bls. 1077-1085.
<https://doi.org/10.1080/01446193.2020.1817516>.
- CDC.Gov.
- Chen, C.Y.-C.: „Grieving During the COVID-19 Pandemic: In-Person and Virtual “Goodbye.”“ *OMEGA—Journal of Death and Dying*, 2022, bls. 1–17. <https://doi.org/10.1177/00302228221090754>.
- Children1st.org.uk.
- Christensen, T., Jensen, M.D., Kluth M., Kristinsson, G.H., Lynggaard, K., Lægreid, P., Niemikari, R., Pierre, J. og Raunio, T.: „The Nordic governments’ responses to the Covid-19 pandemic.“ *Regulation and Governance*, 2022.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rego.12497>.
- Consilium.europa.eu.
- Covid.is.
- Crouzet, L., Scarlett, H., Colleville, A.-C., Pourtau, L., Melchior, M. og Ducarroz, S.: „Impact of the COVID-19 Pandemic on Vulnerable Groups, Including Homeless Persons and Migrants, in France: A Qualitative Study.“ *Preventive Medicine Reports*, 26. tbl. 2022. <https://doi.org/10.1016/j.pmedr.2022.101727>.
- Decode.is.
- Di.se.

Drekaslóð: Ársskýrsla Drekaslóðar. Skýrsla Drekaslóðar um starfsemi ársins 2020. 2021.

<https://drekaslod.is/wp-content/uploads/2022/02/Arsskyrsla-2020.pdf>

Dubois, H., Nivakoski, S., Fóti, K., Patrini, V. og Mascherini, M.: *COVID-19 and older people: Impact on their lives, support and care*. Eurofound, Luxembourg 2022.

https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21053en.pdf.

Ec.europa.eu.

Eeas.europa.eu.

Eiður Þór Árnason: „Íslenska fjölskyldan komin í sóttkví eftir heimferð frá Wuhan,“ *Vísir*, 22. febrúar 2020.

<https://www.visir.is/g/2020200229704>.

Eiður Þór Árnason: „Það er þetta sem gerist þegar illa gefinn maður les flókinn texta,“ *Vísir*, 5. janúar 2022.

<https://www.visir.is/g/20222204604d>.

Einar Karelsson og Signý María Sigurðardóttir: *Reynsla foreldra af fjargreiningarferli á broska- og hegðunarstöð á tímum COVID-19 heimsfaraldurs*. Lokaritgerð til B.Sc. prófs í sálfræði. Háskóla Íslands. Reykjavík 2021. <http://hdl.handle.net/1946/38554>.

Eliason, M.: *Den ojämlika (?) arbetslöshetsbördan under den första vågen av covid-19-pandemin i Sverige*. Institutet för Arbetsmarknads- og utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala 2021.

<https://www.ifau.se/Forskning/Publikationer/Rapporter/20212/den-ojamlika--arbetsloshetsbo-rdan-under-den-forsta-vagen-av-covid-19-pandemin-i-sverige/>.

Embætti landlæknis, heilbrigðisráðuneytið og félagsmálaráðuneytið: *Foreldrahlutverkið á tímum COVID-19*.

https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item40926/Foeldrahlutverkid_a_timum_COVID.pdf.

Embætti landlæknis, sóttvarnalæknir, ríkislögreglustjórinn, almannavarnadeild og Landspítali:

Heilbrigðisþjónustan og almannavarnir, útg. 2.0. Janúar 2017.

<https://www.almannavarnir.is/utgefid-efni/handbok-heilbrigdisthjonustan-og-almannavarnir-2017/?wpdmdl=22439>.

Embætti landlæknis, sóttvarnalæknir: *Börn í sóttkví – leiðbeiningar og tillögur til forráðamanna*. Mars 2020.

<https://ahs.is/wp-content/uploads/2020/08/Born-i-sottkvi.pdf>.

Embætti landlæknis, sóttvarnalæknir: *Leiðbeiningar til starfsfólks hjúkrunarheimila og dagdvala vegna COVID-19*. 21. júní 2022.

https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item41986/Lei%C3%B0beiningar%20til%20hj%C3%BAkrunarheimila_21.%20j%C3%BAn%C3%AD%202022.pdf.

Embætti landlæknis: *Leiðbeiningar til starfsfólks hjúkrunarheimila og dagdvala vegna COVID-19*, 9. september 2021.

Embætti landlæknis: *Niðurstaða rannsóknar embættis landlæknis á hópsýkingu af völdum SARS-Cov-2 á Landakoti í október 2020*. Júní 2021.

https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item46628/Nidurstada%20rannsoknar%20embattis%20landlaeknis%20a%20hopsykingu%20af%20voldum%20SARS-CoV-2%20a%20Landakoti_Juni%202021.pdf

Embætti landlæknis: *Sýkingar af völdum nýrrar kórónaveiru (COVID-19). Leiðbeiningar til starfsmanna hjúkrunarheimila og sérhæfðra dagdvala*. 20. mars 2020.

Embætti landlæknis: *Talnabrunnur, fréttabréf landlæknis um heilbrigðisupplýsingar*. 4. tbl. 16. árg., 2022.
https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item49280/Talnabrunnur_april_2022.pdf.

Epfl.ch.

Erla María Markúsdóttir: „Þetta lítur illa út,“ *Mbl.is*, 21. apríl 2020.
https://www.mbl.is/frettir/burdargrein/2020/04/21/thetta_litur_illa_ut/.

Ertuokei.is.

Escalera-Zamudio, M., Cobián-Güemes, G., Soto-del Río, M.D., Isa, P., Sánchez-Betancourt, I., Parissi-Crivelli, A., Martínez-Cázares, M.T., Romero, P., Velázquez-Salinas, L., Huerta-Lozano, B., Nelson, M., Montero, H., Vinuesa, P., López, S. og Arias, C.F.: „Characterization of an influenza A virus in Mexican swine that is related to the A/H1N1/2009 pandemic clade.“ *Virology*, 1. tbl. 433. árg., 2012, bls. 176–182.
<https://doi.org/10.1016/j.virol.2012.08.003>.

European Centre for Disease Prevention and Control: ECDC: *Ágæti í forvörnum og stjórnun á smitsjúkdómum*. 2011. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4d2712ff-cc6b-4e04-9f7a-21e3acf0911e.0024.03/DOC_1&format=PDF.

Eva Dröfn Hassell Guðmundsdóttir: *Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og heimsfaraldur Covid-19: Undirbúningur, aðgerðir og tækifæri*. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, 2020.
https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/skyrsla_velferdarsvids_vegna_vidbragda_vid_covid_19_-_sept._2020.pdf.

Evropuvefur.is.

Eydal, G.B., Ómarsdóttir, I.L., Cuadra, C.B., Dahlberg, R., Hvinden, B., Rapeli, M. og Salonen, T.: *Local Social Services in Nordic countries in Times of Disaster: Report for the Nordic Council of Ministers*. Velferðar ráðuneytið, Reykjavík 2016.
<https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/velferdarvakt09/Local-Services-in-Times-of-Disaster.pdf>.

Fagfelag.is.

Fang, C. og Comery, A.: „Understanding Grief During the First-Wave of COVID-19 in the United Kingdom- A Hypothetical Approach to Challenges and Support.“ *Frontiers in Sociology*, 6. árg., 2021.
<https://doi.org/10.3389/fsoc.2021.607645>.

Fanndís Birna Logadóttir: „Lofa og lasta aðgerðir ríkisstjórnarinnar,“ *Frettabladid.is*, 21. apríl 2020.
<https://www.frettabladid.is/frettir/lofa-og-lasta-adgerdir-rikisstjornarinnar/>.

Fel.hi.is.

Félagsmálaráðuneytið, teymi um uppbyggingu félags- og atvinnumála í kjölfar COVID-19: *Stöðuskýrsla nr. 2 til ráðgefandi aðila*. Júní 2020.
<https://www.samband.is/wp-content/uploads/2020/06/stoduskysrsla-uppbyggingarteymis-16-6-2020.pdf>.

Fisher, J., Languilaire, J.-C., Lawthom, R., Nieuwenhuis, R., Petts, R.J., Runswick-Cole, K. og Yerkes, M.A.: „Community, work, and family in times of COVID-19.“ *Community, Work & Family*, 3. tbl. 23. árg., 2020, bls. 247-252. <https://doi.org/10.1080/13668803.2020.1756568>.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið: *Efnahagsleg áhrif farsóttar og sóttvarna*. 1. skýrsla starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra. September 2020. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Efnahagsleg%20%C3%A1hrif%20fars%C3%B3ttar%20og%20s%C3%B3ttvarna%20-%201.%20sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps.pdf>.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið: *Úrræði vegna faraldurs*. 2. skýrsla starfshóps: *Aðgerðir vegna atvinnuástands, fólks í viðkvæmri stöðu og gagnvart sveitarfélögum*. Janúar 2021. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%c3%96nnur%20sk%20c3%bdrsla%20um%20n%20c3%bdtingu%20c3%barr%20c3%a6%20-%c3%a1%20vef.pdf>.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið: *Úrræði vegna faraldurs*. 3. skýrsla starfshóps: *Nýting heimila og fyrirtækja*. Apríl 2021. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%c3%9eri%20sk%20c3%bdrsla%20um%20n%20c3%bdtingu%20c3%barr%20c3%a6%20-%20vefbirting.pdf>.

Fjölmíðlanefnd: *Mat Fjölmíðlanefndar á almannaþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins 2020*. Maí 2022. <https://fjolmidlanefnd.is/wp-content/uploads/2022/06/Mat-Fjolmidlanefndar-a-almannathjonustuhlutverki-RUV-2020.pdf>.

Folketinget: *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020*. Janúar 2021. <https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/haandtering-af-covid19-foraar-2020.ashx>.

Folkhälsomyndigheten: *Utrikesfödda och covid-19: Konstaterade fall, IVA-vård och avlidna bland utrikesfödda i Sverige*. 13. mars 2020 - 15. februari 2021. 2021. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/2dddee08a4ec4c25a0a59aac7aca14f0/utrikesfodda-och-covid-19.pdf>.

Forsætisráðuneytið: *Áhrif heimsfaraldurs COVID-19 á viðkvæma hópa – Tillögur starfshóps um félags- og heilsufarslegar aðgerðir*. Júní 2022. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%C3%BDrsla%20um%20f%C3%A9lags-20og%20heilsufarslegar%20a%C3%B0ger%C3%B0ir%20C3%AD%20kj%C3%B6lfar%20heimsfaraldurs.pdf>.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council*. Brussel, júní 2020. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8459f49c-abf0-11ea-bb7a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

Freyr Bjarnason: „122 frá hááhættusvæðum á sóttkvíarhótelum,“ *Mbl.is*, 2. apríl 2021. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2021/04/02/122_fra_haahaettusvaedum_a_sottkviharhoteli/.

Freyr Gígja Gunnarsson: „Fyrsta tilfelli COVID-19 greint á Íslandi,“ *RÚV*, 28. febrúar 2020. <https://www.ruv.is/frett/fyrsta-tilfelli-covid-19-greint-a-islandi>.

Freyr Gígja Gunnarsson: „Ísland komst bakdyramegin að bóluefnum þökk sé Svía,“ *RÚV*, 3. maí 2022. <https://www.ruv.is/frett/2022/05/03/island-komst-bakdyramegin-ad-boluefnum-thokk-se-svia>.

Freyr Gígja Gunnarsson: „Sóttvarnalæknir boðar kröfugerð til héraðsdóms í kvöld,“ *RÚV*, 3. apríl 2021.
<https://www.ruv.is/frett/2021/04/03/sottvarnalaeknir-bodar-krofugerd-til-heradsdoms-i-kvold>.

Freyr Gígja Gunnarsson: „Þurfum að nýta samkomubann á réttum tíma,“ *RÚV*, 6. mars 2020.
<https://www.ruv.is/frett/thurfum-ad-nyta-samkomubann-a-rettum-tima>.

Gallup.is.

Gallup: *Þjóðarpúls Gallup – COVID-19. Ágúst 2021.* <https://www.mbl.is/media/06/11606.pdf>.

George, A.L.: *Presidential decisionmaking in foreign policy: the effective use of information and advice.* Westview Press, Boulder 1980.

Gísladóttir, G., Bird, D. og Pagneux, E.: „What can we learn from previous generations? Áltaver's experience of the 1918 Katla eruption.“ *Jökull*, 71. tbl. 2021. <https://doi.org/10.33799/jokull2021.71.071>.

Gísli H. Sigurðsson, Alma D. Möller, Bjarki Kristinsson, Ólafur Guðlaugsson, Sigurbergur Kárason, Sigurður E. Sigurðsson, Már Kristjánsson og Kristinn Sigvaldason: „Gjörgæslusjúklingar með influensu A (H1N1) á Íslandi 2009.“ *Læknablaðið*, 2. tbl. 96. árg., 2010, bls. 83–90.
<https://www.laeknabladid.is/tolublod/2010/02/nr/3740>.

Gov.uk.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra: *Ofbeldi gegn fötluðum á Íslandi. Stefnumiðuð greiningarskýrsla.* Ágúst 2020.
<https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/01/Ofbeldi-gegn-fotludum-2020.pdf>.

Greiningardeild ríkislögreglustjóra: *Ofbeldi gegn öldruðum á Íslandi. Stefnumiðuð greiningarskýrsla.* Mars 2021.
<https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/03/Ofbeldi-gegn-oldrudum.pdf>.

Grendstad, G., Jensen, L., Kristinsson, G.H., Sjöberg, L. og Sundback, S.: *Nordic cultures: Measurement, consequences and comparisons.* LOS-sentret, Björgvin 1999.

Grendstad, G.: „Nordic cultural baselines: Accounting for domestic convergence and foreign policy divergence.“ *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1. tbl. 3. árg., 2001, bls. 5-29.
<https://doi.org/10.1023/A:1011476524378>.

Grönvall, J.: *Managing Crisis in the European Union: The Commission and „Mad Cow Disease“.* CRISMART, National Defence College, Stokkhólmur 2000.

Guðbjartsson, D.F., Helgason, A., Jónsson, H., Magnússon, Ó.T., Melsted, P., Norðdahl, G.L., Sæmundsdóttir, J., Sigurðsson, Á., Sulem, P., Ágústsdóttir, A.B., Eiríksdóttir, B., Friðriksdóttir, R., Garðarsdóttir, E.E., Georgsson, G., Grétarsdóttir, Ó.S., Guðmundsson, K.R., Gunnarsdóttir, Þ.R., Gylfason, A., Hólm, H., Jensen, B.Ö., Jónasdóttir, Á., Jónsson, F., Jósefsdóttir, K.S., Kristjánsson, Þ., Magnúsdóttir, D.N., le Roux, L., Sigmundsdóttir, G., Sveinbjörnsson, G., Sveinsdóttir, K.E., Sveinsdóttir, M., Thorarensen, E.A., Þorbjörnsson, B., Löve, A., Måsson, G., Jónsdóttir, I., Möller, A.D., Guðnason, Þ., Kristinsson, K.G., Þorsteinsdóttir, U. og Stefánsson, K.: „Spread of SARS-CoV-2 in the Icelandic Population.“ *The New England Journal of Medicine* 24. tbl., 382. árg. 11. júní 2020, bls. 2302-2315.
<https://www.nejm.org/doi/10.1056/NEJMoa2006100>.

Guðný Björk Eydal og Anna Sigrún Ingimarsdóttir: „Félagsráðgjöf í kjölfar náttúruhamfara – áfallahjálpar og samfélagsvinna.“ *Tímarit félagsráðgjafa*, 1. tbl. 7. árg., 2013, bls. 5-12.
<http://www.timaritfelagsradgjafa.is/article/view/1721>.

Guðný Björk Eydal og Guðrún Árnadóttir: „Crisis Help“ í Bernharðsdóttir, Á.E. og Svedin, L. (ritstj.): *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*. Swedish National Defence College, Stokkhólmur 2004.

Guðný Björk Eydal og Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir: „Velferð og vá – Hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaga í almannavarnaskipulagi á Norðurlöndum.“ *Tímarit félagsráðgjafa*, 1. tbl. 11. árg., 2017, bls. 18–21.
<http://www.timaritfelagsradgjafa.is/article/view/2559>.

Guðný Björk Eydal, Ingólfur V. Gíslason og Tómas Bjarnason: *Covid og kynjajafnrétti: Umönnun og atvinnuþátttaka foreldra vor 2020*, óbirt ráðstefnuerindi flutt á ráðstefnunni Veirur, varnir og viðbrögð 21. ágúst 2020.

Guðrún Sigmundsdóttir og Haraldur Briem: „Ný influensa A(H1N1) á Íslandi.“ *Farsóttufréttir*, 6.-7. tbl. 5. árg., 2009.
<https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item1840/4037.pdf>

Guðrún Sigmundsdóttir, Haraldur Briem og Þórolfur Guðnason: „Svínainflúensan í rénun – Bólusetningar halda áfram.“ *Farsóttufréttir*, 12. tbl. 5. árg., 2009.
<https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item1843/4323.pdf>

Guðrún Sigríður Arnalds: „Ísland næstum því uppselt fyrir sumarið,“ *Mbl.is*, 23. júní 2022.
https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2022/06/23/island_naestum_thvi_uppselt_fyrir_sumarid_2/.

Gunnar Þór Bjarnason: *Spænska veikin*. Mál og menning, Reykjavík 2020.

Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar: *Athugun á áhrifum COVID-19 á þjónustu við fatlað fólk*. Nóvember, 2021.
<https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/GEF/Athugun%20%C3%A1%20%C3%A1hrifum%20Covid%20%C3%A1%20%C3%BEj%C3%B3nustu%20vi%C3%B0%20fatla%C3%B0%20f%C3%B3lk.pdf>.

Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Stjórnskipuleg lögmætisregla.“ *Úlfjótur*, 4. tbl. 62. árg., 2009, bls. 421–494.

Hagstofa.is.

Halldór S. Guðmundsson: *Virðing og reisn. Samþykkt heilbrigðis- og félagsþjónusta fyrir eldra fólk – Drög að stefnu um heilbrigðisþjónustu fyrir aldraða, unnið fyrir heilbrigðisráðuneytið í júní 2021*. Júlí 2021.
[https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7b0b289dda-23db-eb11-9ba4-005056bcce7e%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7b0b289dda-23db-eb11-9ba4-005056bcce7e%7d).

Hallgerður Kolbrún E. Jónsdóttir: „Fjöldauppsagnir hjá Ícelandair eftir helgi,“ *Vísir*, 26. apríl 2020.
<https://www.visir.is/g/2020560209d>.

Hallgerður Kolbrún E. Jónsdóttir: „Reglur heilbrigðisráðuneytis og leiðbeiningar sóttvornalæknis ekki þær sömu,“ 18. ágúst 2020. <https://www.visir.is/g/20202002349d>.

Hallur Már: „Þú þarft að gefa mikið af þér,“ *Mbl.is*, 25. mars 2020.
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/03/25/thu_tharft_ad_gefa_mikid_af_ther/.

Hanna Kristín Hannesdóttir: *Áhrif Covid-19 á fjölda, eðli og alvarleika barnaverndartilkynninga*. Lokaritgerð til MS prófs í félagsráðgjöf. Háskóli Íslands. Reykjavík 2021. <http://hdl.handle.net/1946/40123>.

Hansen, M.E., Sørensen, S.Y., og Andersen, T.: *Analyse af udvikling og respons i nordiske arbejdsmarkeder som følge af Covid-19 pandemien: Rapport*. Teknologisk Institut, Ålborg 2021.
<https://www.teknologisk.dk/ydelser/analyse-af-udvikling-og-respons-i-nordiskearbejdsmarkeder-som-foelge-af-covid-19-pandemien/42769?cms.query=covid>.

- Haraldur Briem, Guðrún Sigmundsdóttir og Þórólfur Guðnason: „Heimfaraldur influensu 2009.“ *Farsóttafréttir*, 8.-9. tbl. 5. árg., 2009. <https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item1841/4183.pdf>.
- Haraldur Briem: „Illkynja fuglainflúensa og áhrif hennar á menn.“ *Læknablaðið*, 4. tbl. 90. árg., 2004, bls. 291-292. <https://www.laeknabladid.is/2004/4/ritstjornargreinar/nr/1543>.
- Haraldur Briem: „Nýja influensan A(H1N1) (svínainflúensa).“ *Farsóttafréttir*, 5. tbl. 5. árg., 2009. <https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item1839/3983.pdf>.
- Haugen, D.F., Romarheim, E., Solvåg K. og Sigurdardóttir, K.R.: „Pårørendes erfaringer med omsorg for døende under første fase av covid-19-pandemien.“ *Sykepleien*, 21. ágúst 2022. <https://sykepleien.no/sites/default/files/pdf-export/pdf-export-89841.pdf>.
- Hawkey, L.C. og Cacioppo, J.T.: „Loneliness Matters: A Theoretical and Empirical Review of Consequences and Mechanisms.“ *Annals of Behavioural Medicine*, 2. tbl. 40. árg., 2010, bls. 218-227. <https://doi.org/10.1007/s12160-010-9210-8>.
- Heilbrigðisráðuneytið: *Fókus á börn og ungt fólk. Fyrsta áfangaskýrsla stýrihóps sem vaktar óbein áhrif COVID-19 á geðheilsu*. Maí 2021. <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Ge%c3%b0heilsuvaktin%20-a%cc%81fangasky%cc%81rsla%2011.5.21.pdf>.
- Heilbrigðisráðuneytið: *Greining á rekstrarkostnaði hjúkrunarheimila: Skýrsla verkefnisstjórnar*. Apríl 2021. <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Greining%20a%cc%81%20rekstri%20hju%cc%81krunarheimila%2020042021.pdf>.
- Helena Rós Sturludóttir: „Kári segir bréf forsætisráðherra hafa verið innihaldslaust,“ *Frettabladid.is*, 5. janúar 2022. <https://www.frettabladid.is/frettir/kari-segir-bref-forstisraherra-hafa-veri-innihaldslaust/>.
- Helgi Eiríkur Eyjólfsson og Sigvaldi Sigurðarson: *Nám og líðan framhaldsskólanema á tímum COVID-19*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021. https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Menntamalaraduneytid/K%c3%b6nnun_me%c3%b0al_framhaldssk%c3%b3lanema_haust_2020.pdf.
- Helgi Guðmundsson: *Hagir eldri borgara. Greining á högum og líðan aldraðra á Íslandi árið 2020*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2021. <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Hagir%20eldri%20borgara%202020%20-%20ni%C3%B0urst%C3%B6%C3%B0ur.html>.
- Hermann, C.F.: „Some consequences of crisis which limit the viability of organizations.“ *Administrative Science Quarterly*, 1. tbl. 8. árg., 1963, bls. 61-82. <https://doi.org/10.2307/2390887>.
- Hermann, M.G., Preston, T. Korany, B. og Shaw, T.M.: „Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals.“ *International Studies Review*, 2. tbl. 3. árg., 2001, bls. 83-131. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00235>.
- Hermann, M.G.: „How decision units shape foreign policy: a theoretical framework.“ *International Studies Review*, 2. tbl. 3. árg., 2001, bls. 47-81. <https://www.jstor.org/stable/3186565>.
- Hildur Margrét Jóhannsdóttir: „Stjórnvöld máttu ekki skikka fólkið í sóttvarnahús,“ *RÚV*, 5. apríl 2021. <https://www.ruv.is/frett/2021/04/05/stjornvold-mattu-ekki-skikka-folkid-i-sottvarnahus>.
- Hjukrun.is.
- Hjördís Rut Sigurjónsdóttir: „Mönnun erfið víða vegna sóttkvíar og manneklu.“ *RÚV*, 24. janúar 2022. <https://www.ruv.is/frett/2022/01/24/monnun-erfid-vida-vegna-sottkviar-og-manneklu>.

- Hreppsnefnd Kjósarhrepps: „Fundargerð 210. fundar.“ 10. mars 2020.
<https://www.kjos.is/is/stjornsysla/stjornkerfi-1/fundargerdir/hreppsnefnd/19927>.
- Ingileif Jónsdóttir: „Delta-afbrigðið og mikilvægi bólusetninga gegn Covid-19,“ *Kjarninn*, 3. ágúst 2021.
<https://kjarninn.is/skodun/delta-afbrigdid-og-mikilvaegi-bolusetninga-gegn-covid-19/>.
- Innanríkisráðuneytið, mennta- og menningarmálaráðuneytið og velferðarráðuneytið: *Samstarfsyfirlýsing um ofbeldi og gegn afleiðingum þess*. Reykjavík, mars 2017. <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/frettir2016/Samstarfsyfirlýsing-gegn-ofbeldi.pdf>.
- Is.china-embassy.gov.cn
- Íris Marelsdóttir: *Áætlanagerð vegna heimsfaraldurs influensu*. Lokaritgerð til MS prófs í stjórnun og stefnumótun. Háskóli Íslands. Reykjavík 2009. <http://hdl.handle.net/1946/3285>.
- Janis, I. og Mann, L.: *Decision-making: a psychological analysis of conflict choice and commitment*. Free Press, New York 1977.
- Jóhann Bjarni Kolbeinsson: „Ráðherra hringdi í lögreglustjóra vegna Ásmundarsalar,“ *RÚV*, 23. febrúar 2021.
<https://www.ruv.is/frett/2021/02/23/radherra-hringdi-i-logreglustjorann-vegna-asmundarsalar>.
- Jóhann Bjarni Kolbeinsson: „Segir að nýjar upplýsingar hafi komið fram,“ *RÚV*, 3. mars 2021.
<https://www.ruv.is/frett/2021/03/03/segir-ad-nyjar-upplýsingar-hafi-komid-fram>.
- Jóhanna Einarsdóttir og Eyrún María Rúnarsdóttir: „Skólasókn og samstarf við foreldra leikskólalabarna með fjölbreyttan bakgrunn á tímum COVID-19.“ *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun: Sérrið 2020 – Menntakerfi og heimili á tímum COVID-19*, 2020. <https://doi.org/10.24270/serritnetla.2020.19>.
- Jón Börkur Ákason, Stefán Ólafsson og Ragnar Sigbjörnsson. „Þá varð landskjálpti mikill“ – *Samfélagsleg áhrif Suðurlandsskjálftanna í júní árið 2000*. Háskólaútgáfan, Reykjavík 2005.
- Jón H. B. Snorrason: „Ákærvaldið, hlutverk, skipulag, sjálfstæði og óhæði.“ *Úlfjótur*, 3. tbl. 74. árg., 2021, bls. 325-350.
- Jpl.nasa.gov.
- Kayyem, J. *The Devil Never Sleeps: Learning to Live in an Age of Disasters*. Public Affairs 2022.
- Ki.is.
- Kjarninn.is.
- Kjartan Kjartansson: „Ísland undanþegið útflutningsbanni ESB á lækningavörum,“ *Vísir*, 19. mars 2020.
<https://www.visir.is/g/202022785d/island-undanþegid-utflutningsbanni-esb-a-laekningavorum>.
- Kjartan Kjartansson: „Óþekkt veira í Kína líklega ný gerð kórónaveiru,“ *Vísir*, 13. janúar 2020.
<https://www.visir.is/g/20201102610d>.
- Kolbeinn Tumi Daðason: „Sögulegur tölvupóstur lögreglu kom upp um ráðherra,“ *Frettabladid.is*, 24. desember 2020. <https://www.visir.is/g/20202053684d>.
- Kristinn Haukur Guðnason: „Samráðsleysi um landamæralokanir Norðurlanda rætt á hispurslausan hátt,“ *Frettabladid.is*, 31. október 2020.
<https://www.frettabladid.is/frettir/samrasleysi-um-landamralokanir-norurlanda-rtt-a-hispurslausan-hatt/>.

- Kristín Björnsdóttir og Ásta Jóhannsdóttir: „Fatlað fólk í hamförum.“ *Íslenska þjóðfélagið*, 1. tbl. 12. árg., 2021, bls. 72-86. <https://thjodfelagid.is/index.php/Th/issue/view/26>.
- Kristín Jónsdóttir: „Tengslin við heimilin trosnuðu merkilega lítið í fyrstu bylgju COVID-19: Sjóðarhorn stjórnenda og grunnskólakennara.“ *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun: Sérrið 2020 – Menntakerfi og heimili á tímum COVID-19*, 2020. <https://doi.org/10.24270/serritnetla.2020.21>.
- Kristín Ólafsdóttir: „Gefur lítið fyrir gagnrýni um yfírgengilegar aðgerðir,“ *Vísir*, 3. september 2020. <https://www.visir.is/g/20202007886d/gefur-litid-fyrir-gagnryni-um-yfírgengilegar-adgerdir>.
- Kristín Ólafsdóttir: „Langflestir sátir við sóttvarnaaðgerðir,“ *Vísir*, 2. september 2020. <https://www.visir.is/g/20202007451d/langflestir-sattir-vid-sottvarnaradgerdir>.
- Kristín Ólafsdóttir: „Starfsmenn og sjúklingur á Landakoti greindust með veiruna,“ *Vísir*, 23. október 2020. <https://www.visir.is/g/20202028283d/starfsmenn-og-sjuklingur-a-landakoti-greindust-med-veiruna>.
- Kristín Sigurðardóttir: „Bólusetningabílinn kominn á kreik,“ *RÚV*, 25. nóvember 2021. <https://www.ruv.is/frett/2021/11/25/bolusetningabilinn-kominn-a-kreik>.
- Kristín Sigurðardóttir: „Þórólfur: Mjög slæmt að ráðherra fari ekki eftir reglum,“ *RÚV*, 24. desember 2020. <https://www.ruv.is/frett/2020/12/24/thorolfur-mjog-slaemt-ad-radhera-fari-ekki-efrir-reglum>.
- Kübler-Ross, E.: *On death and dying*. Routledge, New York 1969.
- Kuo, Lily: „China confirms human-to-human transmission of coronavirus,“ *The Guardian*, 21. janúar 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/20/coronavirus-spreads-to-beijing-as-china-confirms-new-cases>.
- Landlaeknir.is.
- Landspítali.is.
- Larson, H. J.: *Stuck: How Vaccine Rumors Start – and Why They Dont Go Away*. University Press, Oxford 2020.
- Letnes, M.-A., Veelo, N.C., Stänicke, L.I., Ní Bhroin, N. og Rasmussen, I.: *Kids’ digital lives during COVID-19 times. Digital practices, safety and well-being of 6- to 12-year olds – a qualitative study*. Norwegian Univeristy of Science and Technology, Osló 2021. <https://hdl.handle.net/11250/2728821>.
- Lidanicovid.is.
- Lilja Dögg Alfreðsdóttir: „Menntamálaráðherra sendir skólafólki kveðju,“ *Kennarasamband Íslands*, 4. maí 2020. <https://www.ki.is/um-ki/utgafa/frettir-og-pistlar/frettir/2020/lilja-sendir-skolafolki-kvedju/>.
- Logreglan.is.
- Lóa Björk Ólafsdóttir: „Sorgin á tímum COVID-19,“ *Frettabladid.is*, 11. júní 2020. <https://www.frettabladid.is/skodun/sorgin-a-timum-covid-19/>.
- Lyfjastofnun.is.
- Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu: *Ársskýrsla lögreglustjórnans á höfuðborgarsvæðinu 2015*. Ágúst 2016. https://issuu.com/logreglan/docs/l_greglan-_rsk_rsla2015_2proof/1?e=10394343/38392696.

- Magnús Geir Eyjólfsson: „Skoða samkomubann færast útbreiðslan í aukana,“ *RÚV*, 4. mars 2020.
<https://www.ruv.is/frett/skoda-samkomubann-faerist-utbreidslan-i-aukana>.
- Magnúsdóttir, I., Lovik, A., Unnarsdóttir, A.B., McCartney, D., Ask, H., Kõiv, K., Nordahl Christoffersen, L.A., Urnes Johnson, S., Hauksdóttir, A., Fawns-Ritchie, C., Helenius, D. González-Hijón, J., Lu, L. Ebrahimi, O.V., Hoffart, A., Porteous, D.J., Fang, F., Jakobsdóttir, J. Lehto, K., Andreassen, O.A., Pedersen, O.B.V., Aspelund, T. og Valdimarsdóttir, U.A.: „Acute COVID-19 severity and mental health morbidity trajectories in patient populations of six nations: an observational study.“ *The Lancet Public Health*, 5. tbl. 7. árg., 2022, bls. 406-416.
[https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(22\)00042-1](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(22)00042-1).
- Margrét Einarsdóttir, Kristín Heba Gísladóttir og Kolbeinn Hólmar Stefánsson: *Staða launafólks á Íslandi: Niðurstöður spurningakönnunar meðal aðildarfélaga ASÍ og BSRB*. Varða - rannsóknastofnun vinnu- markaðarins, Reykjavík 2021.
https://www.rannvinn.is/files/ugd/61b738_ba2d63de6ecf43469c4b4e50f02cd99b.pdf.
- Margrét Lilja Guðmundsdóttir, Jón Sigfússon, Erla María Tölgyes, Ingibjörg Eva Þórisdóttir,
- María Sigrún Hilmarsdóttir: „Grímur, sóttkví og nálægðarmörk erfið fyrir fatlaða,“ *RÚV*, 15. nóvember 2020.
<https://www.ruv.is/frett/2020/11/15/grimur-sottkvi-og-nalaegdarmork-erfid-fyrir-fatlada>.
- Maskína: *Þjóðaröryggisráð: Upplýsingaöflun almennings vegna Covid-19*. Reykjavík, ágúst 2020.
- Maya Staub og Kristín Heba Gísladóttir: *Staða launafólks á Íslandi. Niðurstöður spurningakönnunar meðal félaga í aðildarfélögum ASÍ og BSRB*. Varða - rannsóknastofnun vinnu- markaðarins, Reykjavík 2022.
https://www.rannvinn.is/files/ugd/61b738_a832231abeed492cb01753df50838ab0.pdf.
- Mbl.is.
- Mefelag.is.
- Mennta- og barnamálaráðuneytið: *Vöktun skóla- og frístundastarfs og sóttvarnaráðstafanir vegna COVID-19: Samantekt um störf vöktunarteymis*, e.d.
<https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Menntamal/COVID-19/lokaskyrsla-voktunarteymis-vika-1-5.pdf>.
- Mishra, A.K.: „Organizational Responses to Crisis: The Centrality of Trust“ í Kramer og Tyler (ritstj.): *Trust in Organizations*. Sage 1996, bls. 261-287.
https://www.researchgate.net/publication/247083532_Organizational_Responses_to_Crisis_The_Centrality_of_Trust.
- Mmr.is.
- Molenaers, N. og Thompson, M.: „The cultural conditions for democracy and their implications for transitional societies“ í Thompson, M., Grendstad, G. og Selle, P. (ritstj.): *Cultural theory as political science*. Routledge, New York 1999, bls. 186-206.
- Morgunblaðið: „Norrænt velferðarkerfi áhugavert fyrir önnur Evrópulönd,“ 7. nóvember 2000.
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2000/11/07/norraent_velferdarkerfi_ahugavert_fyrir_onnur_evrop/.
- Nadine Guðrún Yaghi og Snorri Másson: „Ásmundarsalsfólk sektað en Bjarni kemur af fjöllum,“ *Vísir*, 24. júní 2021. <https://www.visir.is/g/20212126093d>.

- Nieuwenhuis, R. og Maldonado, L. (ritstj.): *The triple bind of single-parent families: Resources, employment and policies to improve well-being*. Policy Press, Bristol 2018.
<http://library.oapen.org/handle/20.500.12657/30531>.
- Norðurlandaráð: Bréf frá Flokkahópi miðjumanna til ríkisstjórna Norðurlandanna, 12. apríl 2021.
https://www.norden.org/sites/default/files/2021-04/E%202011_2021%20Skriftlig%20fr%C3%A5ga_0.pdf.
- Norðurlandaráð: Bréf frá forsætisnefnd Norðurlandaráðs til ríkisstjórna Norðurlanda um COVID-19-faraldurinn og samstarf um samfélagsöryggi, 20. apríl 2020.
- Norðurlandaráð: Forsætisnefndartillaga um almannavarnir á Norðurlöndum, 25. janúar 2022.
https://www.norden.org/sites/default/files/2022-05/A_1898_presidiet_IS.pdf.
- Norðurlandaráð: Þingmannatillaga frá Flokkahópi jafnaðarmanna um norrænt samstarf um langvarandi COVID, 11. febrúar 2022. https://www.norden.org/sites/default/files/2022-03/A_1910_UVN_IS.pdf.
- Norlén, G., Randall, L., Sánchez Gassen, N. og Tapia, C. *State of the Nordic Region*. Mars 2022.
<http://doi.org/10.6027/R2022:2.1403-2503>.
- Norris, F.H., Stevens, S.P., Pfefferbaum, B., Wyche, K.F., og Pfefferbaum, R.L.: „Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness.“ *American Journal of Community Psychology*, 1.-2. tbl. 41. árg., 2007, bls. 127–150. <https://doi.org/10.1007/s10464-007-9156-6>.
- Norræna ráðherranefndin: Bréf frá formanni landamærahindranaráðs Norrænu ráðherranefndarinnar til forsætisráðherra, 11. júní 2020.
- NOU 2021:6. *Myndighetenes håndtering av koronapandemien: Rapport fra Koronakommisjonen*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Teknisk redaksjon, Osló, apríl 2021.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5d388acc92064389b2a4e1a449c5865e/no/pdfs/nou202120210006000dddpdfs.pdf>
- NOU 2022:5. *Myndighetenes håndtering af koronapandemien – del 2*. Osló, apríl 2022.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d0b61f6e1d1b40d1bb92ff9d9b60793d/no/pdfs/nou202220220005000dddpdfs.pdf>.
- Nutbeam, D.: „COVID-19: Lessons in risk communication and public trust.“ *Public Health Research & Practice*, 2. tbl. 30. árg., 2020. <https://doi.org/10.17061/phrp3022006>.
- Oddur Þórðarson og Baldvin Þór Bergsson: „Almannavarnir hlustuðu á Sigríði Andersen,“ *RÚV*, 1. maí 2022.
<https://www.ruv.is/frett/2022/05/01/almannavarnir-hlustudu-a-sigridi-andersen>.
- Oddur Ævar Gunnarsson og Fanndís Birna Logadóttir: „Börn í skimun og fólk frá áhættusvæðum skyldað í farsóttarhús,“ *Frettabladid.is*, 23. mars 2021.
<https://www.frettabladid.is/frettir/born-i-skimun-og-folk-fra-ahaettusvaedum-skyldad-i-farsottarhus/>.
- Ottoson: Skrifleg fyrirspurn til ríkisstjórnar Noregs. 10. nóvember 2021.
https://www.norden.org/sites/default/files/2021-11/E_23_2021.pdf.
- Ómar Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir: „The Role of Non-Profit Organisations in the Development and Provision of Welfare Services in Iceland.“ *Moving the Social. Journal of Social History and The History of Social Movements*, 48. árg. 2012, bls.179-192.
<https://vaxandi.hi.is/wp-content/uploads/2020/10/7529-Article-Text-2840-1-10-20190320.pdf>.

- Óttar Kolbeinsson Proppé: „Býst við að nýjar aðgerðir á landamærum fari fyrir dóm,“ *Frettabladid.is*, 1. apríl 2021. <https://www.frettabladid.is/frettir/byst-vid-ad-nyjar-adgerdir-a-landamaerum-fari-fyrir-dom/>.
- Óttar Kolbeinsson Proppé: „Stefnir ríkinu vegna sóttvarnahúss,“ *Frettabladid.is*, 2. apríl 2021. <https://www.frettabladid.is/frettir/stefnir-rikinu-vegna-sottvarnahuss/>.
- Páll Hreinsson: „Lagaheimild reglugerða“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 65. árg., 2015, bls. 143-294.
- Páll Hreinsson: „Þegar reglugerð brýtur í bága við lög“. *Afmælisrit – Tryggvi Gunnarsson sextugur 10. júní 2015*, Reykjavík 2015, bls. 577-618.
- Páll Hreinsson: *Álitsgerð um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnar-ráðstafana*. Reykjavík, september 2020. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/sottvarnalog_alitsgerd_endanleg_utgafa.pdf.
- Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur: Málsmeðferð*. Bókaútgáfan Codex. Reykjavík 2013.
- Páll Matthíasson: „Forstjórapistill: Hópsmitið á Landakoti og neyðarstig Landspítala,“ *Landspítali.is*, 30. október 2020. <https://www.landspitali.is/um-landspitala/fjolmidlatorg/frettir/stok-frett/2020/10/30/Forstjorapistill-/>.
- Pia Hansson og Auður Birna Stefánsdóttir: „Nordic Solidarity and COVID-19.“ *Small States & Territories* 1. tbl. 4. árg., 2021, bls. 29-44. <https://www.um.edu.mt/library/oar/bitstream/123456789/74990/1/SST4%281%29A2.pdf>.
- Piquero, A.R., Jennings, W.G., Jemison, E., Kaukinen, C. og Knaul, F.M.: „Domestic violence during the COVID-19 pandemic – Evidence from a systematic review and meta-analysis.“ *Journal of Criminal Justice*, 74. tbl., 2021. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2021.101806>.
- Plough, A. og Krinsky, S.: „The Emergence of Risk Communication Studies: Social and Political Context.“ *Science, Technology & Human Values*, 3. og 4. tbl. 12. árg., 1987, bls. 4-10. <https://sites.tufts.edu/sheldonkrinsky/files/2018/05/pub1987TheEmergenceofRiskCommunicationStudies.pdf>.
- Preston, T.: *The president and his inner circle: leadership style and the advisory process in foreign affairs*. Columbia University Press, New York 2001.
- Putnam: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, New York 2000.
- Rannsóknir & greining: *Ungt fólk 2020: Landið. Niðurstöður rannsóknar meðal nemenda í 8., 9. og 10. bekk október 2020*. 2020. https://rannsoknir.is/wp-content/uploads/2020/11/1_Landid-005.pdf.
- Rannsóknir & greining: *Ungt fólk 2022: Landið. Niðurstöður rannsóknar meðal nemenda í 8., 9. og 10. bekk*. 2022. <https://rannsoknir.is/wp-content/uploads/2022/04/Ungt-Folk-8.-til-10.-bekkur-2022-Landid.pdf>.
- Rapeli, M., Cuadra, C., Dahlberg, R., Eydal, G.B., Hvinden, B., Ómarsdóttir, I.L. og Salonen, T.: „Local Social Services in Disaster Management: Is There a Nordic Model?“ *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 27. árg. 2018, bls. 618–624. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2017.07.018>.
- Rauði krossinn: *Ársskýrsla Rauða krossins 2020*. Reykjavík, júní 2021. <https://www.raudikrossinn.is/media/qrjtxmw/raudi-krossinn-a-islandi-arsskyrsla-2020.pdf>.

- Rauði krossinn: *Ársskýrsla Rauða krossins 2021*. Reykjavík, maí 2022.
https://www.raudikrossinn.is/media/amucwff3/a-rssky-rsla-2021_vefur.pdf.
- Renn, O. og Levine, D. 1991 í Renn, O.: *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. Routledge, London 2008.
- Renn, O: *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. Routledge, London 2008.
- Reykjavik.is.
- Reykjavíkurborg: *Lýðheilsumat á óbeinum áhrifum COVID-19 faraldursins á heilsu og líðan í Reykjavík*. Reykjavík, desember 2021.
https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_frettir/lydheilsumat-covid_ahrif-skyrsla.pdf.
- Ríkislögreglustjóri og menntamálaráðuneytið: *Leiðbeiningar um viðbrögð í neyðartilvikum: Viðbragðsleiðbeiningar fyrir skólastofnanir*. Janúar 2021.
https://www.vma.is/static/files/skolinn/leidbeiningar_um_vidbrogd_i-neyd.pdf.
- Ríkislögreglustjóri og sóttvarnalæknir: *Sóttvarnir hafna og skipa: Landsáætlun*. Reykjavík, júlí 2017.
<https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item31414/Lokaskjal,%20gefi%C3%B0%20%C3%BAT%20%C3%A1%20vef..pdf>.
- Ríkislögreglustjóri, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins og Landhelgisgæsla Íslands: *Viðbragðsáætlun vegna sjóslyss: Farþegaskip við hafnir höfuðborgarsvæðisins*. Reykjavík, maí 2016.
https://vefur.shs.is/wp-content/uploads/2021/08/Faxafloi_utgafa_1.12052016-1.pdf.
- Ríkislögreglustjóri, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins og Isavia: *Flugslysaáætlun fyrir Reykjavíkflugvöll*. Reykjavík, nóvember 2017.
<https://vefur.shs.is/wp-content/uploads/2021/08/Flug-Reykjavik-2018-net-1.pdf>.
- Ríkislögreglustjóri, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins og Vegagerðin: *Viðbragðsáætlun fyrir Hvalfjarðargöng, drög 3.0*. Reykjavík, desember 2013.
https://vefur.shs.is/wp-content/uploads/2021/08/Jardgong_hvalf_2018-a-netinu-1.pdf.
- Ríkislögreglustjóri: *Áhættumat: COVID-19*. Reykjavík, apríl 2020.
<https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/%C3%81h%C3%A6ttumat%20RLS%20r%C3%ADkisstj.%2021.%20apr%C3%ADl.pdf>.
- Ruv.is.
- Samband.is.
- Samtok.is.
- Samtök um kvennaathvarf: *Ársskýrsla 2019*. Reykjavík, september 2020.
<https://www.kvennaathvarf.is/wp-content/uploads/2020/09/Arsskyrsla-2019.pdf>.
- Samtök um kvennaathvarf: *Ársskýrsla 2021*. Reykjavík, apríl 2021.
<https://www.kvennaathvarf.is/wp-content/uploads/2022/05/2021-arsskyrsla.pdf>.
- Schyns, P. og Koop, C.: „Political Distrust and Social Capital in Europe and the USA.“ *Social Indicators Research*, 96. tbl. 2010, bls. 145-167. <https://doi.org/10.1007/s11205-009-9471-4>.

- Shilson-Thomas, A. og Mills, W.: *All hands on deck: public private partnerships during COVID-19*. Reform, nóvember 2020.
<https://reform.uk/publications/all-hands-deck-public-private-partnerships-during-covid-19/>.
- Sigurður Kári Árnason: „Völd og ábyrgð ráðherra í stjórnsýslunni: Um athafnaskyldur ráðherra til verndar almannahagsmunum á grundvelli stjórnunar- og eftirlitsheimilda þeirra.“ *Úlfjótur*, 3. tbl. 2013, bls. 271-334.
- Sigurður Líndal: *Um lög og lögfræði: grundvöllur laga – réttarheimildir*. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 2002.
- Silja Bára Ómarsdóttir: „Sýn Íslendinga á utanríkis- og öryggismál.“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 2. tbl. 14. árg., 2018, bls. 1-18. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.2.1>.
- Silja Bára Ómarsdóttir: *Pragmatic and Wary of Change: Icelanders' Views on International Cooperation*. Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2021.
https://ams.overcastcdn.com/documents/Konrad_Adenauer_Report_-_Iceland_final_1_Print.pdf.
- Skóla- og frístundaráð Reykjavíkurborgar: „Fundargerð skóla- og frístundaráðs, 193. fundur.“ 13. október 2020.
<https://2021.reykjavik.is/fundargerdir/fundur-nr-193>.
- Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar. *Menntastefna Reykjavíkurborgar til 2030: Staða innleiðingar*. Reykjavík, desember 2020. https://menntastefna.is/wp-content/uploads/2021/04/Loka-Menntastefna-Reykjavikur_stoduskyrsla-05.02.21.pdf.
- Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar: *Starf á skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar á tímum COVID-19*. Reykjavík, 2020.
- Skúli Hakím Thoroddsen Mechiat: *Aðgerðir, áskoranir og áhrif: Starfsemi velferðarsviðs Reykjavíkurborgar í annarri og þriðju bylgju kórónuveirufaraldursins*. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, 2020.
- Snorri Másson: „Starfsmenn oftast farartæki smitefnisins,“ *Mbl.is*, 26. október 2020.
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/10/26/starfsmenn_ofkast_farartaeki_smitefnisins/.
- Sorgarmidstod.is.
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin: Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering*. Regeringskansliet. Stokkhölmur, 2022. https://www.regeringen.se/492b2b/contentassets/fd48596c00214a47bcbbef-8580c3853d/sverige-under-pandemin-volym-2_webb.pdf.
- Sólveig Klara Ragnarsdóttir: „Svara spurningum sem brenna á börnunum,“ *RÚV*, 27. september 2020.
<https://www.ruv.is/frett/2020/09/27/svara-spurningum-sem-brenna-a-bornunum>.
- Sólveig Þorvaldsdóttir, Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Herdís Sigurjónsdóttir, Geir Oddsson og Guðrún Pétursdóttir: *Langtímaviðbrögð við náttúruhamförum*. Stofnun Sæmundar fróða, Reykjavík 2008.
https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/6652/Langtimavidbrogd_vid_natturuhamforum.pdf?sequence=1.
- Sólveig Þorvaldsdóttir: *Towards a Theoretical Foundation for Disaster-Related Management Systems: A System Dynamics Approach*. Óutgefin doktorsritgerð við verkfræðideild Háskóla Íslands, 2016.
- Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: *Heimsfaraldur inflúensu: landsáætlun*. Reykjavík, apríl 2016. https://www.almannavarnir.is/wp-content/uploads/2016/05/N%C3%BDHeimsfaraldur-infl%C3%BAensu-Lands%C3%A1%C3%A6tlun-utgafa-2_0_25042016.pdf.

- Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: *Heimsfaraldur inflúensu: Landsáætlun*, útg. 2.0. Reykjavík, mars 2008. https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item27428/Vi%C3%B0brag%C3%B0s%C3%A1%C3%A6tlun%20almanavarna_heimsfaraldur%20infl%C3%BAensu_Lands%C3%A1%C3%A6tlun_2008.pdf.
- Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: *Landsáætlun CBRNE: Lýðheilsa*, útg. 1. Reykjavík, október 2019. <https://www.almannavarnir.is/utgefid-efni/vidbragdsaaetlun-vegna-cbrne-atvika-utgafa-1-0-oktober-2019/?wpdmdl=23855>.
- Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: *Landsáætlun CBRNE – Lýðheilsa*, útg. 2.0. Reykjavík, janúar 2020. https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item38073/2019-okt-%C3%BAtg%C3%A1fa1-CBRNE_%C3%A1n%20undirskriftar%20fyrir%20neti%C3%B0.pdf.
- Sóttvarnalæknir, Isavia og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra: *Sóttvarnir alþjóðaflugvalla: Landsáætlun*, útg. 3. Reykjavík, janúar 2018. <https://www.almannavarnir.is/utgefid-efni/vidbragdsaaetlun-fyrir-sottvarnir-a-althjodaflugvolum-utgafa-januar-2018/?wpdmdl=23159>.
- Statistics Finland, Statistics Iceland, Statistics Norway, Statistics Denmark og SCB: *The Nordics during the first phases of COVID-19*. 2022. https://www.ssb.no/en/helse/helseforhold-og-levevaner/artikler/the-nordics-during-the-first-phases-of-covid-19/_attachment/inline/2cb5a17b-8be2-4acf-8ac3-71fa44bb-8f18:237dcef6cf79caa42dc3b8e00cb00e6e0ff8a4b6/The%20Nordics%20and%20COVID-19.pdf.
- Stefán Ó. Jónsson: „Tilmæli ESB byggji ekki á vísindalegum grunni,“ *Vísir*, 17. mars 2020. <https://www.visir.is/g/202021108d>.
- Stern, E. og Sundelius, B.: „Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program.“ *International Studies Perspectives*, 1. tbl, 3. árg., 2002, bls. 71-88. <https://doi.org/10.1111/1528-3577.00080>.
- Stern, E.: „Probing the plausibility of new group syndrome: Kennedy and the Bay of Pigs“ í t Hart, P., Stern, E. og Sundelius, B. (ritstj.): *Beyond groupthink: political group dynamics and foreign policy making*. University of Michigan Press, Ann Arbor 1997, bls. 153-189.
- Stígamót: Ársskýrsla 2020. 2021. https://stigamot.is/wp-content/uploads/2022/03/stigamot_arsskyrsla_2020_vef.pdf.
- Stjornarradid.is.
- Stjornarradid.is: *Áhrif heimsfaraldurs COVID-19 á viðkvæma hópa – Tillögur starfshóps um félags- og heilsufarslegar aðgerðir*. Júní 2022. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%C3%bdrsla%20um%20f%C3%A9lags-%20og%20heilsufarslegar%20a%C3%B0ger%C3%B0ir%20%20ad%20kj%C3%B6lfar%20heimsfaraldurs.pdf>.
- Stjornarráð Íslands: *Viðspyrna fyrir Ísland IV: Áframhaldandi aðgerðir vegna heimsfaraldurs kórónuveiru*. Apríl 2021. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Efnahagsa%C3%B0ger%C3%B0ir%20-%20IV%20pakki_%C3%BAtg_1.pdf.
- Stjornarráð Íslands: *Viðspyrna fyrir Ísland: Framhald aðgerða til að skapa viðspyrnu við áhrifum heimsfaraldurs kórónaveirunnar*. Nóvember 2020. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Vidspyrnafyrirland_November2020_01.pdf.

- Stjórnarráð Íslands: Viðspyrna fyrir Ísland: Framhald efnahagsaðgerða stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Apríl 2020. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/framhald%20efnahagsa%C3%B0ger%C3%B0a.pdf>.
- Strang, P., Bergström, J., Martinsson, L. og Lundström, S.: „Dying From COVID-19: Loneliness, End-of-Life Discussions, and Support for Patients and Their Families in Nursing Homes and Hospitals. A National Register Study.“ *Journal of Pain and Symptom Management*, 4. tbl. 60. árg., 2020. <https://doi.org/10.1016/j.jpainsymman.2020.07.020>.
- Stroebe, M., Stroebe, W., van de Schoot, R., Schut, H., Abakoumkin, G. og Li, J.: „Guilt in Bereavement: The Role of Self-Blame and Regret in Coping with Loss.“ *PLoS One*, 5. tbl. 9. árg., 2014. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0096606>.
- Stýrihópur um afnám ferðatakmarkana: Skilabréf stýrihóps um afnám ferðatakmarkana. Maí 2020. [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Skilabr%C3%A9f%20st%C3%BDrih%C3%B3ps%20um%20afn%C3%A1m%20fer%C3%B0atakmarkana%20\(002\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Skilabr%C3%A9f%20st%C3%BDrih%C3%B3ps%20um%20afn%C3%A1m%20fer%C3%B0atakmarkana%20(002).pdf).
- Stýrihópur um vöktun óbeinna áhrifa COVID-19 á geðheilsu: Fókus á börn: Fyrsta áfangaskýrsla stýrihóps sem vaktar óbein áhrif COVID-19 á geðheilsu. Maí 2021. <https://www.stjornarradid.is/library/04-Ra-duneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Ge%C3%B0heilsuvaktin%20-a%cc%81fangasky%cc%81rs-la%2011.5.21.pdf>.
- Stýrihópur um vöktun óbeinna áhrifa COVID-19 á lýðheilsu: Lýðheilsumat á óbeinum áhrifum COVID-19 faraldursins á Íslandi: 1. stöðuskýrsla til heilbrigðisráðherra. September 2021. https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/1.%20a%cc%81fangasky%cc%81rsla_Mat%20a%cc%81%20a%cc%81hrifum%20COVID-19%20a%cc%81%20lyc-c%81c3%b0heilsu_7.sept.21.pdf.
- Sundelius, B., Stern, E. og Bynander, F.: *Krishantering på svenska – teori och praktik*. Nerenius & Santéus, Stokkhólmur 1997.
- Sunna Gestsdóttir, Þórdís Gísladóttir, Rúna Stefánsdóttir, Erlingur Jóhannsson, Gréta Jakobsdóttir og Vaka Rögnvaldsdóttir: „Health and well-being of university students before and during COVID-19 pandemic: A gender comparison.“ *PLoS ONE*, 12. tbl. 16. árg., 2021. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0261346>.
- Sunna Karen Sigurþórsdóttir: „Vikan á Vísi: Ebóla á Íslandi, mótmæli á Austurvelli og ræstingar ráðamanna,“ *Vísir*, 9. nóvember 2014. <https://www.visir.is/g/20141071770d>.
- Sunna Kristín Hilmarsdóttir: „Miklar líkur á að ferðamaðurinn hafi látist af völdum COVID-19,“ *Vísir*, 19. mars 2020. <https://www.visir.is/g/202022556d/miklar-likur-a-ad-ferdamadurinn-hafi-latist-af-voldum-covid-19>.
- Sunna Ósk Logadóttir: „Þórólfur segir „komið að stjórnvöldum“ að taka ákvarðanir“, *Kjarninn*, 4. ágúst 2020. <https://kjarninn.is/frettir/2020-08-04-thorolfur-segir-komid-ad-stjornvoldum-ad-taka-akvardanir/>.
- Sunna Valgerðardóttir: „Ræða breytingar á sóttvarnalögum,“ *RÚV*, 27. janúar 2021. <https://www.ruv.is/frett/2021/01/27/raeda-breytingar-a-sottvarnarlogum>.
- Szebehely, M.: *Internationella erfarenheter av covid-19 i äldreboenden - Underlagsrapport till SOU 2020:80 Äldreomsorgen under pandemin*. Stokkhólmur, nóvember 2020. https://www.regeringen.se/4af363/contentassets/a8e708fff5e84279bf11adbd0f78fcc1/international-erfarenheter-av-covid-19-i-aldreboenden_webb.pdf.

The National Board of Social Services: *Nordic co-operation on young people's mental health. A Cross-Nordic Mapping of Associative Factors to the Increase of Mental Distress Among Youth*. Óðinsvé, Febrúar 2022. <https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item48972/A%20cross-Nordic%20mapping%20of%20factors%20to%20the%20increase%20of%20mental%20distress%20among%20youth.pdf>.

Thompson, M., Grendstad G. og Selle, P. *Cultural theory as political science*. Routledge 1999.

Tómas Bjarnason: „Traust í kreppu: Traust til Alþingis, lögreglu, stjórnámálanna og forseta Íslands í kjölfar hrunsins.“ *Íslenska þjóðfélagið*, 2.tbl. 5. árg., 2014, bls. 19-38. https://www.researchgate.net/publication/301552656_trust_the_Icelandic_parliament_police_politicians_the_president_of_Iceland_value_theories_institutional_performance.

Trausti Fannar Valsson: *Stjórnsýslukerfið*. Fons Juris, Reykjavík 2019.

Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2014.

Tryggvi Páll Tryggvason: „Gera ráð fyrir að þurfa 550 þúsund skammta af bóluefni hér á landi,“ *Vísir*, 28. ágúst 2020. <https://www.visir.is/g/20202005840d/gera-rad-fyrir-ad-thurfa-550-thusund-skammta-af-boluefni-her-a-landi>.

Tveito, S.B.: *Barnevern i krisetid. Barneverntjenestens arbeid med vold og overgrep under koronapandemiens første fase*. Velferdsforskningsinstituttet NOVA, Oslo 2021. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6521/NOVA-Notat-1-2021%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Umboðsmaður Alþingis: *Heimsóknarskýrsla – Fangelsið á Kvíabryggju*. September 2022. https://www.umbodsmadur.is/asset/10199/ua_opcat_kvjabryggja.pdf.

Umboðsmaður Alþingis: *Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2021*. Reykjavík, ágúst 2022. <https://www.umbodsmadur.is/asset/10197/ua-arsskyrsla-2021.pdf>.

Umboðsmaður barna: *Ársskýrsla 2021*. <https://arsskyrsla.barn.is/2021/>.

Undr.org.

UNICEF: „The State of the World's Children 2021: On My Mind – Promoting, protecting and caring for children's mental health,“ *Reliefweb*, 5. október 2021. <https://reliefweb.int/report/world/state-world-s-children-2021-my-mind-promoting-protecting-and-caring-children-s-mental>.

Unwomen.is.

Urður Örlygsdóttir: „Nýjar reglur um samkomutakmarkanir taka gildi,“ *Frettabladid.is*, 10. desember 2020. <https://www.frettabladid.is/frettir/nyjar-reglur-um-samkomutakmarkanir-tekid-gildi/>.

Usher, K., Bhullar, N., Durkin, J., Gyamfi, N. og Jackson, D.: „Family violence and COVID-19: Increased vulnerability and reduced options for support.“ *International Journal of Mental Health Nursing*, 4. tbl. 29. árg., 2020, bls. 549-552. <https://doi.org/10.1111/inm.12735>.

Utánríkisráðuneytið: *Áhættumatsskýrsla fyrir Íslands – Hnattrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*. Mars 2009. https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/4375/Skyrsla_um_ahattumat_fyrir_Island.pdf?sequence=1.

Utanríkisráðuneytið: *Mat á viðbrögðum utanríkisþjónustunnar við Covid-19 faraldrinum 2020*. Júní 2020.

Utanríkisráðuneytið: *Saman á útivelli. Framkvæmd utanríkisstefnu Íslands í kjölfar COVID-19*. Júní 2020.
<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Framkv%3aamd%20utanri%c%81kisstefnu%20i%cc%81slands%20i%cc%81%20kjo%cc%88lfar%20COVID-19%20nytt.pdf>.

Utanríkisráðuneytið: *Stefna utanríkisráðuneytisins í málefnum borgarþjónustu 2019-2024*. Reykjavík, september 2019. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/190929%20Stefna%20utanr%c3%adkisir%c3%a1%c3%b0uneytisins%20%20c3%ad%20m%c3%a1lefnum%20borgara%c3%be-j%c3%b3nustu%202019-2024.pdf>.

Utanríkisráðuneytið: *Yfirlit yfir samskipti Íslands við ESB og aðildarríki þess vegna kröfu um útflutningsleyfi við útflutning til Íslands á bóluefnum við Covid-19*, uppfært 3. maí 2021.

Utl.is.

Valgerður Árnadóttir: „Illa tekið í víðtækari landamæraopnun á Íslandi,“ *RÚV*, 25. júní 2020.
<https://www.ruv.is/frett/2020/06/25/illa-tekid-i-vidtaekari-landamaeraopnun-a-islandi>.

Van Well, L., van der Keur, P., Harjanne, A., Pagneux, E., Perrels, A. og Henriksen, H.J.: „Resilience to natural hazards: An analysis of territorial governance in the Nordic countries.“ *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 31. árg., 2018, bls. 1283-1294. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.01.005>.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar: *Samantekt yfir upplýsingar frá velferðarsviði í þriðju bylgju Covid-19*. Reykjavíkurborg, e.d.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar: *Viðbragðsáætlun vegna Kóróna-veirusýkingar 31. janúar, 2020*. Reykjavíkurborg, janúar 2020.

Verkis: *Uppbygging innviða – Eftirfylgni 2021. Aðgerðir vegna fárviðris og önnur innviðauppbygging*. Febrúar 2022. [https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/ForsAetisraduneytid/Innvidir-2020/Innvi%c3%b0ir2020-Sk%c3%bdrsla-a%c3%b0ger%c3%b0al%c3%bdsingar-eftirfylgni%202021-2022%20\(002\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/ForsAetisraduneytid/Innvidir-2020/Innvi%c3%b0ir2020-Sk%c3%bdrsla-a%c3%b0ger%c3%b0al%c3%bdsingar-eftirfylgni%202021-2022%20(002).pdf).

Vertzberger, Y.: *The World in Their Minds – Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford University Press 1990.

Vésteinn Örn Pétursson: „Segir myndina hafa verið óþarfa: „Við hefðum ekki átt að taka hana“,“ *Vísir*, 17. ágúst 2020. <https://www.visir.is/g/20202002015d>.

Viðbragðsteymi velferðarþjónustu: „Fundargerð fundar nr. 1.“ 18. mars 2020.

Vinnuhópur þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og Covid-19: *Skýrsla vinnuhóps þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og COVID-19*. Október 2020. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Skyrsla_uppl.oreidacovid19_25.10.20.pdf.

Vinnumalastofnun.is.

Vífill Harðarson: *Þróun áfallastjórnunar innan íslenskrar stjórnsýslu: Undirbúningur og reynsla ráðuneyta við áföllum á 21. öld*. Lokaritgerð til BA prófs í stjórn málafræði. Háskóli Íslands, júní 2021.
https://skemman.is/bitstream/1946/38017/1/BA_Vifill_Hardarson_2021.pdf.

Who.int.

Wood, L.B.: „Small states in international health crises: Iceland’s response to the global COVID-19 pandemic.“ *Small States & Territories*, 1. tbl. 4. árg., 2021, bls. 45-60.

<https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/74989>.

Wright, L.: „The plague year: The mistakes and struggles behind America’s coronavirus tragedy.“ *The New Yorker*, 2021. <https://www.newyorker.com/magazine/2021/01/04/the-plague-year>.

Yon, Y., Mikton, C.R., Gassoumis, Z.D. og Wilber, K.H.: „Elder abuse prevalence in community settings: a systematic review and meta-analysis.“ *The Lancet Global Health*, 2. tbl. 5. árg., 2017, bls. 147-156.

[https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30006-2](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30006-2).

Yong, E.: „The final pandemic betrayal: Millions of people are still mourning loved ones lost to COVID, their grief intensified, prolonged, and even denied by the politics of the pandemic.“ *The Atlantic*, 13. apríl 2022.

<https://www.theatlantic.com/health/archive/2022/04/us-1-million-covid-death-rate-grief/629537/>.

Zakaria, F.: *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*, 2. útg. Penguin Random House 2021.

Þjóðaröryggisráð: *Skýrsla þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland 2019-2020*.

September 2021. https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Skyrsla_THOR_280921.pdf.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir: Ræða á Alþingi. 151. löggjafarþing - 59. fundur, 24. febrúar 2021.

<https://www.althingi.is/altext/raeda/151/rad20210224T131122.html>.

Þorfinnur Skúlason, Inga Dóra Sigfúsdóttir og Álfgeir Logi Kristjánsson: *Ungt fólk 2020: Framhaldsskólar. Samanburður rannsókna 1992-2020. Staða og þróun meðal 16 til 20 ára framhaldsskólanema yfir tíma*.

Rannsóknir & greining 2020. <https://rannsoknir.is/wp-content/uploads/2021/01/Ungt-folk--Framhaldsskolar-2020.pdf>.

Þórdís Lilja Gunnarsdóttir: „Mörgum börnum líður illa. Þriðjungur símtala í hjálparsímann 1717 er frá börnum.“ *Frettabladid.is*, 11. febrúar 2021. <https://www.frettabladid.is/lifid/morgum-bornum-liur-illa/>.

Þórður Snær Júlíusson: „Lítill hljómgrunnur fyrir andstöðu við sóttvarnaaðgerðir yfirvalda.“ *Kjarninn*,

26. nóvember 2020. <https://kjarninn.is/skyring/2020-11-25-litill-hljomgrunnur-fyrir-andstodu-vid-sottvarnadgerdir-yfirvalda/>.

Þórhalla Rein Aðalgeirsdóttir: *Fyrstu viðbrögð á fordæmalausum tímum. Samvinna, samkeppni og kynjuð leiðtogaþæfni í heimsfaraldri COVID-19*. Lokaritgerð til MA prófs í alþjóðasamskiptum. Háskóli Íslands.

Reykjavík 2022. [https://skemman.is/bitstream/1946/40362/1/Fyrstu viðbrögð á fordæmalausum tímum - MA PRA 11.01.22.pdf](https://skemman.is/bitstream/1946/40362/1/Fyrstu%20vi%C3%B0br%C3%B6g%C3%B0%20%C3%A0%20ford%C3%A6malausum%20t%C3%ADmum%20-%20MA%20PRA%2011.01.22.pdf).

Þórisdóttir, I.E., Ásgeirsdóttir, B.B., Kristjánsson, Á.L., Valdimarsdóttir, H.B., Jónsdóttir Tölgyes, E.M., Sigfússon, J.; Allegrante, J.P., Sigfúsdóttir, I.D. og Halldórsdóttir, Þ.: „Depressive symptoms, mental wellbeing, and substance use among adolescents before and during the COVID-19 pandemic in Iceland: a longitudinal, population-based study.“ *The Lancet Psychiatry*, 8. tbl. 8. árg. 2021, bls. 663-672.

[https://doi.org/10.1016/S2215-0366\(21\)00156-5](https://doi.org/10.1016/S2215-0366(21)00156-5).

