

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. 10693/2020

Reykjavík, 23. október 2020

Katrín Jakobsdóttir
forsætisráðherra
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Svandís Svavarsdóttir
heilbrigðisráðherra
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

I

Bréfaskipti við forsætisráðuneyti og heilbrigðisráðherra

Ég vísa til bréfa sem ég ritaði forsætisráðuneytinu og heilbrigðisráðherra 23. september sl. þar sem ég óskaði eftir tilteknum upplýsingum og skýringum vegna gildandi lagaheimilda til þeirra sóttvarnaráðstafana sem stjórnvöld hafa gripið til vegna COVID-19. Jafnframt óskaði ég eftir upplýsingum um hvað miðaði úttekt á þessum lagaheimildum í framhaldi af samtölum sem ég hafði átt við forsætisráðuneytið í ágúst sl. Þar hafði ég lýst því að ég teldi tilefni til þess að stjórnvöld sem færu með þessi mál huguðu að því hvort gildandi lagaheimildir væru fullnægjandi til áðurnefndra ráðstafana. Svör ráðuneytanna bárust mér 13. október sl. Til viðbótar við þessi bréf hef ég einnig átt í bréfaskiptum við mennta- og menningarmálaráðuneytið vegna aðkomu þess ráðuneytis í tilefni af kvörtunum vegna ákvarðana um grímunotkun í framhaldsskólum.

II

Kæruleiðir vegna ákvarðana tengdum COVID-19 innan stjórnslunnar

Í framhaldi af viðtöku á svörunum hef ég lokið afgreiðslu á þeim kvörtunum sem mér höfðu borist þar sem þessi svör höfðu þýðingu. Fyrst og fremst reyndi þar á þessu stigi á hvaða möguleika borgararnir hafa til að kæra til æðra stjórnvalds þær ákvarðanir sem teknar eru af stjórnvöldum, t.d. sóttvarnalækni um sóttkví einstaklinga, og forstöðumanna einstakra ríkisstofnana, t.d. skóla um grímunotkun, umfram fyrirmæli í reglugerðum. Þar sem svör stjórnvalda um afstöðu þeirra til kærheimilda að þessu leyti, þ.m.t. heilbrigðisráðuneytisins um að kærheimild vegna ákvarðana um sóttkví sé fyrir hendi, kunna að hafa almenna þýðingu fyrir borgarana og líka um möguleika þeirra til að kvarta til umboðsmanns Alþingis hef ég ákveðið að gera grein fyrir umræddum svörum stjórnvalda í frétt á vef umboðsmanns Alþingis. Ég tek

fram að á þessu stigi tel ég ekki tilefni til þess að fjalla frekar um mögulegar kæruleiðir innan stjórnsýslunnar vegna sóttvarnaráðstafana eða annarra inngrípa stjórnvalda vegna COVID-19 að öðru leyti en því að koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

Þau viðfangsefni sem stjórnvöld eru þarna að taka ákvarðanir um grípa með ýmsum hætti inn í líf borgaranna, atvinnustarfsemi, starfsemi skóla og frjálsra félagasamtaka eins og íþróttafélaga. Oft er þar um að ræða veigamikil inngríp í persónuréttindi borgaranna og viðhorf til nauðsynjar og lagaheimilda til inngrípa á þessu sviði kunna að vera mismunandi. Þetta eru líka á margan hátt ný úrlausnarefni hjá stjórnvöldum og eins og vikið er að í næsta kafla er ekki að öllu leyti ljóst um lagaleg atriði á þessu sviði. Við þetta bætist að af hálfu stjórnvalda er talið nauðsynlegt að grípa til þessara aðgerða með stuttum fyrirvara og aðgerðirnar geta verið mismunandi að umfangi og í tíma. Almennt getur þá skipt máli fyrir borgarana að fá sem fyrst greitt úr þeim athugasemdum sem þeir hafa við þessar aðgerðir stjórnvalda. Þar getur skipt máli að hlutaðeigandi stjórnvöld, og þá almennt ráðuneyti viðkomandi málaflokks, hafi tekið afstöðu til þess hvort fyrir hendi séu kærumeildir vegna einstakra ákvarðana, og séð til þess að veittar séu leiðbeiningar þar um við ákvörðunartöku lægra settra stjórnvalda. Í þessu sambandi skiptir einnig máli að kærustjórnvaldið leysi sem allra fyrst úr þeim kærum sem því berast.

Umfjöllun um kærumeildir til æðra stjórnvalds tekur til þess þegar tekin hefur verið bein ákvörðun um réttindi og skyldur borgaranna. Í ljósi þeirra erinda sem borist hafa til umboðsmanns Alþingis tel ég ástæðu til að minna á mikilvægi þess að stjórnvöld geri hverju sinni skýran greinarmun annars vegar á þeim reglum sem þau setja og ákvörðunum sem þau taka á grundvelli þeirra um sóttvarnaráðstafanir og hins vegar leiðbeiningum sem þau telja rétt að koma á framfæri við borgarana um þessi mál. Ganga verður út frá því að með því að velja form leiðbeininga séu stjórnvöld ekki að gefa borgurunum bindandi fyrirmæli og þar með séu ekki skilyrði til þess að bera slíkt undir æðra stjórnvald með stjórnsýslukæru. Það er svo annað mál að aðkoma ráðuneyta að slíkum leiðbeiningum kann að kalla á að þau þurfi að bregðast við erindum um hvað felist nánar í þeim leiðbeiningum.

Ég minni á að þótt leið dómstólanna sé borgurunum almennt fær vegna ákvarðana stjórnvalda kunna réttarfarsleg atriði og tímabátturinn að gera þá leið torsótta auk þess kostnaðar sem því kann að fylgja að leggja mál fyrir dómstóla. Greið leið til að fá leyst úr ágreiningsmálum af því tagi sem hér er fjallað um innan stjórnsýslunnar ætti því almennt að auðvelda þeim borgurum sem það kjósa að leita eftir úrlausn þar um. Framangreindar ábendingar mínar eiga einnig við um þær leiðir sem eru í boði fyrir borgarana og fyrirtæki vegna fjárhagslegra stuðningsaðgerða tengdum COVID-19, sérstaklega um leiðbeiningar og skýrleika um kærumeildir og leiðbeiningar þar um. Ég kem þessari ábendingu því á framfæri við forsætisráðherra með það í huga að hún verði kynnt þeim

ráðherrum sem fara með þá málaflokka sem hér koma við sögu. Ég minni á að bréf mitt til heilbrigðisráðherra varð tilefni til þess að það ráðuneyti skýrði kæruleiðir vegna tiltekinna ákvarðana og breytti leiðbeiningum. Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá 20. október sl., sem var tilkomið vegna leiðbeininga ráðuneytisins og fyrirmæla skólameistara um grímunotkun í framhaldsskólam, var látið við það sitja að taka fram að ráðuneytið muni meta hverja og eina kvörtun sjálfstætt og setja í viðeigandi farveg. Þar var því ekki tekin bein afstaða til kærheimildar vegna slíkra ákvarðana skólameistara til ráðuneytisins. Ég tel því þörf á að stjórnvöld fari skipulega yfir þessi mál.

III

Lagaheimildir til sóttvarnaráðstafana

Eins og lýst var í bréfum mínum til forsætisráðuneytisins og heilbrigðisráðherra hefur í starfi umboðsmanns Alþingis frá sl. vetrí reynt á ýmis atriði vegna ráðstafana stjórnvalda í tilefni af COVID-19 og þá bæði sóttvarnaráðstafanir og fjárhagslegar stuðningsaðgerðir. Lengst af var þetta í formi margvíslegra fyrirspurna frá einstaklingum og fyrirtækjum um inntak þessara ráðstafana og aðgerðir og leiðir innan stjórnkerfisins vegna þeirra. Lögð var áhersla á að greiða úr þeim enda almennt ekki uppfyllt skilyrði til þess að bera fram formlega kvörtun til umboðsmanns þar sem sem á skorti að kæruleiðir innan stjórnsýslunnar hefðu verið tæmdar. Í bréfum mínum gerði ég grein fyrir því að ég hefði strax í byrjun þegar þessar fyrirspurnir fóru að berast farið yfir þær lagareglur sem giltu um þessi mál og þá sérstaklega sóttvarnaráðstafanir og þau stjórnvaldsfyrirmæli sem sett voru fram eftir árinu. Ég taldi á því stigi ekki rétt að aðhafast sérstaklega þótt ég staðnæmdist við tiltekin atriði og þá með tilliti til skýrleika í lagaheimildunum og samspil þeirra við alþjóðaheilbrigðisreglugerð Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar sem vísað var til í lögunum. Þar hafði ég í huga að hvað sem leið hinni lagalegu hlið þessara mála þá væru þetta aðgerðir sem í senn væri ætlað að vera í þágu borgaranna almennt til að verjast nýjum smitsjúkdómi og að þeir sem teldu tilefni til athugasemda ættu kost á því að senda umboðsmanni kvartanir.

Þegar leið á sumarið og settar voru frekari takmarkanir gagnvart þeim sem komu til landsins, einnig þeim sem búsettir eru hér á landi, um sóttkví og skimun auk þess sem skerpt var á því að tekið yrði á brotum á reglum um þessi mál með viðurlögum, svo sem sektum, beindust þær fyrirspurnir og erindi sem bárust til umboðsmanns vegna þessara mála í auknum mæli að lagaheimildum að baki þessum ráðstöfunum stjórnvalda. Þetta varð mér tilefni til að skoða betur umræddar lagaheimildir og eftir nokkra skoðun þessara mála taldi ég í ágúst sl. rétt að hafa samband við forsætisráðuneytið vegna samræmingarhlutverks þess við aðgerðir stjórnvalda í tengslum við COVID-19. Þar gerði ég, eins og sagði í bréfi mínu til heilbrigðisráðherra, grein fyrir því að ég teldi

tilefni til þess að stjórnvöld sem fáru með þessi mál huguðu að því hvort gildandi lagaheimildir væru fullnægjandi m.t.t. inngrípa í m.a. stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna þar sem áskilnaður væri gerður um lagaheimild til skerðingar. Einnig þyrfti að huga að því hvernig sú útfærsla þessara mála sem valin hefði verið hér á landi samrýmdist m.a. þeim kröfum sem leiða af alþjóðaheilbrigðisreglugerðinni í ljósi þeirrar þýðingar sem henni væri veitt í sóttvarnalögum. Sérstakt álitaefni væri síðan hvernig háttað væri innleiðingu reglugerðarinnar í íslenskan rétt.

Ég var í framhaldinu upplýstur um að stjórnvöld hefðu ákveðið að láta gera úttekt á lagalegum atriðum þessara mála. Í bréfum mínum til forsætisráðuneytisins og heilbrigðisráðherra 23. september sl. óskaði ég eftir upplýsingum um stöðuna á gerð úttektarinnar og hvort ráðherrarnir hefðu á grundvelli þeirrar vinnu sem unnin hefði verið tekið afstöðu til þess hvort leggja ætti til breytingar á nágildandi ákvæðum sóttvarnalaga og þá um hvaða efni og hvenær gera mætti ráð fyrir að frumvarp þar um yrði lagt fyrir Alþingi.

Í svarbréfum ráðuneytanna kom fram að 26. ágúst sl. hefði dr. Páli Hreinssyni verið falið að taka saman álitsgerð um þessi mál og henni hefði verið skilað 20. september sl. og hún rædd á fundi ríkisstjórnar 25. sama mánaðar. Efni álitsgerðarinnar er nánar lýst í bréfum ráðuneytanna. Þar kemur einnig fram að hafinn sé undirbúningur að endurskoðun sóttvarnalaga og áætlað samkvæmt þingmálaskrá að leggja frumvarp þar um fram í janúar á næsta ári samkvæmt svari forsætisráðuneytisins en í bréfi heilbrigðisráðuneytisins er vísað til þess að forsætisráðherra hafi í óundirbúnum fyrirspurnum á Alþingi 12. október sl. sagt að nú væri stefnt að því að birta drög að frumvarpi í samráðsgátt í nóvember og að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi í desember. Tekið skal fram að samkvæmt því sem kemur fram í bréfi heilbrigðisráðuneytisins hafa áform um lagasetninguna og frummat þegar verið birt í samráðsgátt stjórnvalda. Í svari forsætisráðuneytisins kemur fram að starfshópur sem vinnur að yfirferð álitsgerðarinnar og samningu frumvarpsins muni meta hvort þörf sé á að hraða vinnu við undirbúning lagabreytinga að einhverju marki í ljósi þeirra ábendinga sem koma fram í álitsgerðinni um að sum atriði séu meira aðkallandi en önnur.

Ástæða þess að ég taldi rétt að fara framangreinda leið og vekja athygli forsætisráðuneytisins á þessu málí var m.a. að niðurstaða formlegrar athugunar af minni hálfu um lagagrundvöll umræddra sóttvarnaaðgerða stjórnvalda gæti almennt ekki leitt til annars en tilmæla til stjórnvalda um að huga að úrbótum á því efni, og þá eftir atvikum með aðkomu Alþingis, yrði það niðurstaða míni að annmarkar væru á lagaheimildum til aðgerða stjórnvalda. Þá taldi ég einnig ljóst að slík athugun af hálfu umboðsmanns tæki tíma og um þessar mundir eru möguleikar umboðsmanns til að sinna frumkvæðisathugunum mjög takmarkaðir vegna skorts á mannafla. Í bréfi mínu til heilbrigðisráðherra benti ég líka á að óvissa um hinn formlega lagagrundvöll aðgerða stjórnvalda, og

hvað þá niðurstaða um að hann væri ekki talinn fullnægjandi, gæti haft verulegar afleiðingar til að draga úr virkni og áhrifum þeirra aðgerða sem stjórnvöld teldu nauðsynlegt að grípa til.

Í ljósi þeirrar úttektar sem stjórnvöld hafa þegar gert á lagalegri stöðu þessara mála þar sem fram kemur að þörf sé á að skjóta styrkari lagastoðum undir og skýra betur heimildir til sóttvarnaaðgerða, og þeim viðbrögðum sem lýst er í bréfum ráðuneytanna, tel ég ekki tilefni til þess af hálfu umboðsmanns Alþingis að fjalla frekar á þessu stigi almennt um þörfina á úrbótum á þessu sviði að öðru leyti en því að koma eftirfarandi ábendingu á framfæri.

Í svarbréfunum er boðað að áætlað sé að leggja fram frumvarp til breytinga á sóttvarnalögum á Alþingi í desember eða janúar nk. Þó verði starfshópi falið að meta hvort þörf sé á að hraða vinnu við endurskoðunina sérstaklega um þau atriði sem í álitsgerðinni eru talin meira aðkallandi en önnur. Ég minni á að í þessu sambandi er um að ræða úrbætur á lagaheimildum til sóttvarnaráðstafana og inngrípa sem því fylgja í daglegt líf og persónuréttindi einstaklinga og atvinnustarfsemi sem hefur verið beitt í mismunandi mæli í nær átta mánuði. Ekki er annað að sjá en að miðað við þær forsendur sem stjórnvöld hafa byggt á og útbreiðslu COVID-19 hér á landi og erlendis muni stjórnvöld áfram telja þörf á að beita þessum sóttvarnaaðgerðum á næstunni. Ég taldi í ljósi þeirrar takmörkuðu skoðunar sem ég hafði gert í ágúst sl. á lagaheimildum á þessu sviði, og varð mér tilefni til þess að setja mig í samband við forsatísráðuneytið, að þörf væri á að treysta sem allra fyrst og taka af tvímæli um lagaheimildir til þeirra sóttvarnaaðgerða sem stjórnvöld teldu fyrirsjáanlegt að þörf væri á að grípa til á næstunni. Það á einnig við um lagagrundvöll viðbragða og viðurlaga við brotum á þeim reglum sem stjórnvöld hafa sett um þessi mál. Ég tel að sú álitsgerð sem stjórnvöld öfлуðu hnigi í sömu átt, a.m.k. um tiltekin atriði. Þótt vissulega þurfi að viðhafa ákveðna undirbúningsvinnu sem getur tekið tíma til að treysta lagagrundvöll sóttvarnaráðstafana til frambúðar, og þá m.a. í samhengi við alþjóðaheilbrigðisreglugerðina og formlega birtingu hennar hér á landi, er það ábending míni til hlutaðeigandi ráðherra að sem allra fyrst verði, í samræmi við það sem lýst var í svareni forsatísráðuneytisins, lagt mat á í hvaða mæli er þörf á að bæta úr atriðum sem eru meira aðkallandi en önnur og tillögur um lausnir í því sambandi verði þá lagðar fyrir Alþingi eins fljótt og kostur er.

Ég tek að lokum fram um þetta atriði að þótt vissulega hvíli á hlutaðeigandi stjórnvöldum ríkar skyldur til þess að gera nauðsynlegar sóttvarnaráðstafanir til að verjast og takast á við smitsjúkdóm af því tagi sem COVID-19 er þurfa stjórnvöld engu að síður, og sérstaklega þegar sleppir upphafsaðgerðum til að leggja mat á og takast á við farsótt, að gæta þess að fullnægjandi lagaheimildir séu þeim tiltækjar til þeirra ráðstafana sem þau telja nauðsynlegt að grípa til. Heimild ráðherra til að hafa frumkvæði að flutningi lagafrumvarpa á Alþingi er einmitt ætlað að tryggja ráðherra úrræði til að kalla eftir þeim

heimildum sem hann telur sig þurfa og eru ekki þegar í lögum eða eru ekki fyllilega skýrar. Þótt ég hafi talið tilefni til þess að hvetja stjórnvöld til þess að huga betur að lagahilmildum til umræddra ráðstafana hef ég ekki tekið afstöðu til þess hvort lagahilmildir hefur skort til einstakra ráðstafana. Það verður ekki gert nema skoða þau einstöku tilvik sem koma upp og meta aðstæður í ljósi þeirrar lagahilmildar sem reynir á, og þá m.a. með tilliti til þeirra hagsmunu sem sóttvarnaráðstöfunum og inngrípum stjórnvalda er ætlað að þjóna og tilvist og líkum á smiti. Á vettvangi umboðsmanns Alþingis kann að reyna á slíkt við úrlausn þeirra kvartana sem berast. Í samræmi við þetta og þar sem ég hef lokið umfjöllun minni um þá kvörtun sem var tilefni fyrirspurnar minnar til heilbrigðisráðherra um lagahilmild til tiltekins forms af sóttkví tel ég ekki tilefni til þess að fjalla frekar um svar við spurningu 4 í bréfi ráðuneytisins.

Það leiðir hins vegar af eðli þeirra inngrípa og áhrifa sem sóttvarnaaðgerðir vegna COVID-19 hafa haft bæði fyrir einstaklinga og atvinnufyrirtæki þar sem m.a. hefur reynt á stjórnarskrárvarin réttindi og fjárhagslegar afleiðingar að ég tel að stjórnvöld eigi að því er varðar lagalega umgjörð þessara mála að gæta þess fyrir sitt leyti að hún sé eins skýr og kostur er. Það er svo vitanlega Alþingis að taka endanlega afstöðu til þess hvaða heimildir stjórnvöld eigi að hafa í þessu efni. Það eru líka almannahagsmunir að lagabréatur um þessi mál leiði ekki til þess að ónýta þann árangur sem sóttvarnaaðgerðum til að hemja bráðsmitandi sjúkdóm, sem í senn getur reynst lífi fólks hættulegur og sett starfsemi heilbrigðiskerfisins úr skorðum, er ætlað að ná.

IV Birting bréfa

Í ljósi þess sem fram hefur komið um að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hafi á fundum sínum fjallað um þá álitsgerð dr. Páls Hreinssonar sem stjórnvöld öfluðu tel ég rétt að upplýsa nefndina um bréf þetta og senda henni afrit af því auk bréfa minna til forsætisráðuneytisins og heilbrigðisráðherra frá 23. september sl. og svarbréf við þeim sem bárust mér 13. október sl. Þá mun ég eins og áður sagði birta sérstaka frétt á vef umboðsmanns Alþingis um svör ráðuneytanna vegna kærheimilda og einnig aðra frétt um þau bréfaskipti sem um er fjallað í þessu bréf.

Virðingarfyllst,


 Tryggvi Gunnarsson