

# UMBODSMADUR ALÞINGIS

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

Mál nr. 10693/2020

Reykjavík, 23. september 2020

Svandís Svavarsdóttir  
heilbrigðisráðherra  
Skógarhlíð 6  
105 Reykjavík

## I

Í kjölfar þess að stjórnvöld og Alþingi gripu til sóttvarnaráðstafana og ýmissa fjárhagslegra stuðningsaðgerða eftir að smita vegna COVID-19 varð vart hér á landi í marsmánuði sl. fóru skrifstofu minni að berast margvíslegar fyrirspurnir frá einstaklingum og fyrirtækjum um inntak þessara ráðstafana og aðgerða og leiðir innan stjórnkerfisins vegna þeirra. Ég minni á að almennt er ekki gert ráð fyrir að einstakar ákvarðanir stjórnvalda verði bornar undir umboðsmann Alþingis í formi kvörtunar fyrr en mögulegar kæruleiðir innan stjórnsýslunnar hafa verið tæmdar og þar með að stjórnvöld hafi endanlega leitt viðkomandi mál til lykta. Ég og starfsfólk mitt höfum haft það að leiðarljósi við aðkomu okkar að þessum málum að reyna eins og kostur er að greiða götu þeirra sem leitað hafa til umboðsmanns með upplýsingum og svörum. Hluti af því hefur verið að leiðbeina um hvaða leiðir séu tiltækjar innan stjórnsýslunnar, svo sem til ráðuneyta og úrskurðarnefnda, og eftir atvikum með aðkomu dómstóla, ef viðkomandi hefur ekki verið sáttur við ákvarðanir og afgreiðslur stjórnvalda.

## II

Því er ekki að leyna að í ýmsu hefur þurft að fara varlega við að greiða úr þessum fyrirspurnum og erindum borgaranna þar sem laga-reglur, reglur sem stjórnvöld hafa sett um þessi mál, ákvarðanir, til-mæli og leiðbeiningar stjórnvalda um framkvæmd þessara mála hafa ekki að öllu leyti verið fyllilega skýr. Hér þarf hins vegar að hafa í huga að löggjafinn og stjórnvöld hafa hér verið að takast á við bráða útbreiðslu á áður óþekktum smitsjúkdómi hjá fólki og ljóst að vandkvæði hafa verið á því að gera sér góða grein fyrir afleiðingum sjúkdómsins og þeirra inngrípa og aðgerða sem gripið hefur verið til, bæði að því er varðar sóttvarnir og hina fjárhagslegu aðkomu stjórnvalda, og þá um leið afleiðingum á fjárhagslega getu hins opinbera.

Strax í byrjun var af minni hálfu farið yfir þær lagareglur sem giltu um þessi mál og einnig þær sem settar hafa verið á síðustu mánuðum. Sama á við um þau stjórnvaldsfyrirmæli sem sett hafa verið vegna þessara mála. Þetta var, eins og áður sagði, gert til þess að geta sem best hagað leiðbeiningum og svörum til þeirra sem leituðu til skrifstofu umboðsmanns. Að því er varðar sóttvarnaraðgerðir og takmarkanir gagnvart borgunum veitti ég því strax athygli að þótt ákvæði sóttvarnalaga nr. 19/1997 hafi verið endurskoðuð árið 2007 er orðalag þeirra um opinberar sóttvarnaráðstafanir og þar með heimildir stjórnvalda til inngrípa í líf og störf einstaklinga og í atvinnurekstur að hluta til skýrt en um önnur atriði getur risið vafi um merkingu hugtaka og hvað falli undir tilteknar heimildir. Hér geta einstök ákvæði og það hvernig vísað er til alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að, svo sem alþjóðaheilbrigðisreglugerðar Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar, einnig haft sérstaka þýðingu þegar um er að ræða sóttvarnaráðstafanir vegna hættu á farsóttum til og frá Íslandi, þ.m.t. gagnvart ferðamönnum og þeim búsettir eru hér og ferðast til og frá landinu.

Eins og áður sagði reyndi fyrst og fremst fram eftir vetri og í vor á þessi mál í störfum umboðsmanns Alþingis vegna svara við fyrirspurnum enda ljóst að áður en formlegar kvartanir gætu komið til athugunar þyrfti viðkomandi að hafa tæmt kæruleiðir í stjórnsýslunni ef þær væru á annað borð fyrir hendi. Þá var einnig ljóst að sá skammi tími sem einstökum ráðstöfunum og inngrípum í líf og störf borgaranna og fyrirtækja var ætlað að vara, og mismunandi form þeirra og þar með hversu íþyngjandi þau voru, hafði sitt að segja um hversu langt þeir sem leituðu til umboðsmanns vildu fylgja málum eftir. Þegar leið á sumarið og settar voru frekari takmarkanir gagnvart þeim sem komu til landsins, einnig íslendingum, 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 þess að skoða betur umræddar lagaheimildir og þá almennt í ljósi þeirra fyrirspurna og ábendinga sem mér höfðu borist með tilliti til þeirra ráðstafana og reglna sem þá höfðu tekið gildi. Ég hafði þá í huga að hvað sem líður nauðsyn og þörfinni á að því að grípa til sóttvarnaráðstafana byggir stjórnskipun Íslands og lagaumgjörð um valdheimildir stjórnvalda á tilteknum kröfum um lagaheimildir til inngrípa í líf og frelsi borgaranna.

Eftir nokkra skoðun þessara mála taldi ég í ágúst sl. rétt að hafa samband við forsætisráðuneytið en upplýst hafði verið að það færi með ákveðna samræmingu aðgerða stjórnvalda vegna COVID-19. Þar gerði ég grein fyrir því að ég teldi tilefni til þess að stjórnvöld sem færu með þessi mál huguðu að því hvort gildandi lagaheimildir væru fullnægjandi m.t.t. þeirra inngrípa sem gripið hefði verið til í m.a. stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna þar sem áskilnaður væri gerður um lagaheimild til skerðingar og hvernig sú útfærsla þessara mála sem valin hefði verið

hér á landi samrýmdist m.a. þeim kröfum sem leiða af alþjóðaheilbrigðis-reglugerðinni í ljósi þeirrar þýðingar sem henni væri veitt í sóttvarna-lögum. Sérstakt álitaefni væri síðan hvernig háttað er innleiðingu reglugerðarinnar í íslenskan rétt. Ég taldi rétt að fara þessa leið m.a. að því gættu að yrði það niðurstaða formlegrar athugunar af minni hálfu að tilefni væri til athugasemda um lagagrundvöll umræddra reglna gæti það almennt ekki leitt til annars en tilmæla til stjórnvalda um að huga að úrbótum í því efni, og þá eftir atvikum með aðkomu Alþingis, ef talið væri tilefni til að viðhalda þessum reglum. Þá er um að ræða aðgerðir til að hefta útbreiðslu á smitsjúkdómi sem stjórnvöld á alþjóðavísu hafa metið hættulegan heilsu fólks og stöðu heilbrigðiskerfa, með tilheyrandi áhrifum á efnahag borgaranna og ríkja. Óvissa um hinn formlega laga-grundvöll aðgerða stjórnvalda og hvað þá niðurstaða um að hann væri ekki fullnægjandi gæti því haft verulegar afleiðingar til að draga úr virkni og áhrifum þeirra aðgerða sem stjórnvöld teldu nauðsynlegt að grípa til. Þá hafði það einnig áhrif á þá ákvörðun að setja mig í samband við forsætisráðuneytið að út frá lögfræðilegu sjónarmiði og þá möguleikum borgaranna, þ.m.t. fyrirtækja, til að fá skorið úr um gildi inngrípanna gagnvart þeim fyrir dómstólum og eftirlitsaðilum gæti það takmarkað slíka möguleika að inngrípin eru sett í formi almennra stjórnvalds-fyrirmæla en ekki framkvæmd á grundvelli einstaklingsbundinna ákvarðana. Eftir stendur þá möguleiki borgaranna til að fara eftir á í skaðabótamál vegna tjóns sem þeir telja að þeir hafi orðið fyrir vegna inngrípa stjórnvalda sem ekki hafi byggst á fullnægjandi lagaheimild.

Í framhaldi af þessu var ég upplýstur um að stjórnvöld hefðu í hyggju að láta gera úttekt á lagalegum atriðum þessara mála og að því er varðaði grundvöll þeirra aðgerða og ráðstafana sem sóttvarnayfirvöld og önnur stjórnvöld teldu nauðsynlegt að geta gripið til. Það hefur síðan verið upplýst, m.a. af ráðherrum, að unnið sé að slíkri úttekt. Að fengnum þessum svörum taldi ég ekki rétt að huga frekar að almennri skoðun á lagagrundvelli þessara mála af minni hálfu. Hins vegar hefur mér nú borist kvörtun frá einstaklingi sem hér fylgir með í ljósriti og þar eru sérstaklega gerðar athugasemdir við lagagrundvöll þess að mæla í reglugerð fyrir um skyldu einstaklinga til að sæta sóttkví með tilliti til áskilnaðar 67. gr. stjórnarskrárinna um lagaheimild til frelsis-sviptingar. Þá vísar hann einnig til 75. gr. stjórnarskrárinna um atvinnufrelsi. Einstaklingurinn telur að þær takmarkanir sem leiða af kröfunni um sóttkví geri honum nú ókleift að stunda atvinnu sem hann hefur haft með höndum síðustu ár erlendis.

### III

Áður en ég tek ákvörðun um frekari meðferð mína á meðfylgjandi kvörtun er það ósk míni, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti yðar veiti mér upplýsingar um eftir-farandi:

1. Hefur ráðuneytið átt að komu að þeirri úttekt á gildandi lagahheimildum til opinberra sóttvarnaráðstafana sem mér var tjáð í svari forsætisráðuneytisins að ætlunin væri að ráðast í, og ef svo er:
  - a) Hver er staðan við gerð úttektarinnar?
  - b) Hefur ráðherra á grundvelli þeirrar vinnu sem þegar er búið að vinna við úttektina tekið afstöðu til þess hvort rétt sé að leggja til breytingar á núgildandi ákvæðum sóttvarnalaga? Ef svo er, þá um hvaða efni og hvenær er gert ráð fyrir að frumvarp þar um verði lagt fram á Alþingi?
2. Í 3. mgr. 14. gr. sóttvarnalaga eru ákvæði um stjórnsýslukæru til ráðherra vegna ákvarðana sóttvarnalæknis eða yfirlæknis heilsugæslu „um aðgerðir af þessu tagi“ og ætla verður að þar sé vísað almennt til þeirra aðgerða sem um er fjallað í 14. gr. sem ber yfirskriftina: „Aðgerðir vegna hættu á útbreiðslu smits frá einstaklingum.“
 

Af þessu tilefni óska ég eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort einstaklingur sem er í þeirri stöðu sem lýst er í meðfylgandi kvörtun eigi þess kost að fá skorið úr um gildi þeirra takmarkana sem þar er fjallað um gagnvart honum með stjórnsýslukæru til ráðuneytisins?
3. Ef viðkomandi á að mati ráðuneytisins ekki kost á þeirri leið sem um er spurt í 2. spurningu óska ég eftir að ráðuneytið lýsi því hvaða úrræði innan stjórnsýslunnar og/eða réttarkerfisins standi honum til boða ef hann vill fá skorið úr um gildi þeirrar reglu sem stjórnvöld hafa sett á grundvelli sóttvarnalaga og vísað er til í kvörtun hans.
4. Í meðfylgjandi kvörtun er sérstaklega gerð athugasemd við að ákvæði sóttvarnalaga heimili það sem þar er nefnt heimasóttkví, og þá eftir heimkomu einstaklings sem hér er búsettur erlendis frá. Ég óska eftir því að ráðuneytið skýri nánar á hvaða heimild og þá orðalagi í 12. og 13. gr. laganna, sem reglugerðin sækir stoð í auk 18. gr. laganna, reglan um heimasóttkví er byggð. Ég bendi þar á að í kvörtuninni er sérstaklega vikið að tveimur ákvæðum stjórnarskrárinnar sem hér kunna að hafa þýðingu, bæði um formlega heimild og skýrleika hennar. Þá óska ég eftir að ráðuneytið lýsi afstöðu sinni til þess hvor heimildin, þ.e. 12. eða 13. gr., eigi við um sóttvarnaráðstafanir þegar þær beinast að einstaklingi sem kemur til Íslands erlendis frá, þótt hann sé búsettur hér á landi. Þessi spurning í heild miðar að því að ég geti við frekari meðferð á kvörtuninni leyst úr henni að teknu tilliti til þess á hvaða

lagagrundvelli ráðuneytið byggði við setningu reglugerðarinnar um heimasóttkví við þær aðstæður sem kvörtunin vísar til.

Ég tek að lokum fram að afrit af þessu bréfi er sent forsætisráðuneytinu auk þess sem það ráðuneyti er spurt um þá úttekt sem um er fjallað í 1. spurningu hér að framan, eins og nánar kemur fram í meðfylgjandi bréfi.

Er þess óskað að svör berist eigi síðar en 14. október nk.

Virðingarfyllst,

  
Tryggvi Gunnarsson