



Umboðsmaður Alþingis
Tryggvi Gunnarsson
Þórshamri, Templarasundi 5
101 Reykjavík

HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTIÐ

Skógarhlíð 6 105 Reykjavík
sími: 545 8700 hrn@hrn.is
stjornarradid.is

Reykjavík 13. október 2020
Tilv.: HRN20090197/06.50.01

Efni: Svar við erindi umboðsmanns Alþingis, dags. 23. september 2020, í máli nr. 10693/2020.

Heilbrigðisráðuneytið vísar til erindis umboðsmanns Alþingis, dags. 23. september 2020, þar sem óskað er eftir að ráðuneytið veiti umboðsmanni frekari upplýsingar og skýringar á gildandi lagaheimildum til opinberra sóttvarnaráðstafana og fyrirhuguðum breytingum á þeim, m.a. í tilefni af nánar tilgreindri kvörtun.

1. Umboðsmaður óskar eftir upplýsingum um hvort ráðuneytið hafi átt aðkomu að úttekt á gildandi lagaheimildum til opinberra sóttvarnaráðstafana, og ef svo er:

- Hver er staðan við gerð úttektarinnar?
- 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 nágildandi ákvæðum sóttvarnalaga? Ef svo er, þá um hvaða efni og hvenær er gert ráð fyrir að frumvarp þar um verði lagt fram á Alþingi?

Með bréfi, dags. 26. ágúst 2020, óskaði forsætisráðherra í samráði við heilbrigðisráðherra og ríkisstjórn eftir að Dr. jur. Páll Hreinsson tæki saman álitsgerð um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana samkvæmt sóttvarnalögum nr. 19/1997 með hliðsjón af skráðum og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar og mannréttindaákvæðum í stjórnarskrá og alþjóðasamningum. Jafnframt að tekið yrði mið af samspili við valdheimildir lögreglu og annarra yfirvalda til að framfylgja slíkum ráðstöfunum. Óskað var eftir að Páll gerði frumillögur að breytingum á sóttvarnalögum eða reglum sem settar hafa verið með stoð í lögini eftir því sem hann taldi tilefni til í álitsgerðinni.

Heilbrigðisráðuneytið og forsætisráðuneytið unni í sameiningu að gerð álitsbeiðninnar. Álitsgerðinni var skilað til forsætisráðherra og heilbrigðisráðherra 20. september 2020 og var hún kynnt í ríkisstjórn 25. september og í framhaldinu birt á vef Stjórnarráðs Íslands. Álitsgerðin er meðfylgjandi. Þessari úttekt er því lokið.

Strax í lok fyrstu bylgju faraldursins í júní síðastliðnum var ákveðið að rétt væri að endurskoða sóttvarnalögin í ljósi þeirrar reynslu sem þá hefði fengist hér á landi vegna heimsfaraldurs SARS-CoV-2 veirunnar og frumvarp þar um sett á þingmálaskrá heilbrigðisráðherra í summar. Í ljósi álitsgerðar Páls Hreinssonar sem og álitaefna sem upp hafa komið á undanförnum misserum telur heilbrigðisráðherra nauðsynlegt að endurskoðun fari strax fram á IV. kafla sóttvarnalaga, sem fjallar um opinberar sóttvarnaráðstafanir, en að heildarendurskoðun laganna

bíði betri tíma. Frumvarp um breytingu á sóttvarnalögum er að finna á meðfylgjandi þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir 151. löggjafarþing þar sem ráðgert er að það verði lagt fram í janúar 2021.

Með bréfi, dags. 14. september sl., skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp til að semja drög að frumvarpi til breytinga á sóttvarnalögum. Í starfshópnum eru fulltrúar frá ráðuneytinu, dómsmálaráðuneytinu, embætti landlæknis, sóttvarnalækni, Landspítala, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og ríkislöggreglustjóra. Samkvæmt skipunarbréfi skal drögunum skilað til ráðherra fyrir 1. desember 2020. Starfshópurinn er að störfum og er vinna hópsins á áætlun. Áform að lagasetningu og frummat á áhrifum voru send öðrum ráðuneytum til samráðs 1. október sl. og höfðu þau frest til og með 6. október til að koma með athugasemdir. Áformin voru að því búnu birt í samráðsgátt stjórnvalda 7. október sl. og er frestur til að koma með athugasemdir tvær vikur, til og með 21. október nk. Gert er ráð fyrir að þau drög að frumvarpi sem starfshópurinn skilar ráðherra verði einnig birt í samráðsgátt stjórnvalda. Við vinnu starfshópsins verður m.a. litið til álitsgerðar Páls Hreinssonar. Líkt og fram kom í máli forsætisráðherra í óundirbúnnum fyrirspurnum á Alþingi 12. október sl. er nú stefnt að því að birta drög að frumvarpinu í samráðsgátt í nóvember og að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi í desember (KJak, 12. október 2020, ræða hófst 15:44).

Eins og fram kemur í áformum að lagsetningu er talið að skýra þurfi betur þau úrræði sem sóttvarnalæknir og heilbrigðisráðherra geta gripið til vegna hættu á farsóttum til eða frá Íslandi, innan lands og hættu á útbreiðslu smits frá einstaklingum. Þá þurfi jafnframt að fara yfir og greina hugtök í lögnum og leggja til breytingar í samræmi við alþjóðaheilbrigðisreglugerð Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar, kanna hvort eðlilegt sé að tiltekin atriði í reglugerð eigi betur heima í löggjöf, s.s. skipting landsins í sóttvarnaumdæmi og ábyrgð yfirlækna heilsugæslu. Þá þarf að yfirlara verkefni sóttvarnalæknis og sóttvarnaráðs og samræma þau. Skoða þarf innleiðingu á þeim ákvæðum alþjóðaheilbrigðisreglugerðarinnar sem fjalla um almennar sóttvarnir. Skýra þarf 14. gr. laganna með þeim hætti að hún taki hvort tveggja til smitaðra sem og þeirra einstaklinga sem rökstuddur grunur er um að hafi smitast. Jafnframt þarf að skoða og leggja til breytingar á málsmæðferð ákvæðisins, t.a.m. skýra nákvæmlega hver tekur stjórnvaldsákváranir á grundvelli þess. Nauðsynlegt er að kveða á um í lögum að sá sem svíptur er frelsi á þeim grundvelli að grunur leikur á um að hann sé smitaður eigi rétt á því að dómkostall kveði á um lögmæti þess, eins og á við í núgilandi lögum varðandi þá sem eru með staðfest smit. Skoða þarf samspil laganna við lög um útlendinga, m.a. að því er varðar innleiðingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2004/38/EB frá 29. apríl 2004, um rétt borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfírráðasvæði aðildarríkjanna. Taka þarf gjaldtökuhemild 17. gr. laganna til skoðunar, m.a. með hliðsjón af fordæmalausu umfangi sýnatöku sem hefur verið framkvæmd í heimsfaraldri SARS-CoV-2 veirunnar. Tekið skal fram að um þessi atriði og fleiri er m.a. fjallað um í meðfylgjandi áformaskjali og í álitsgerð Páls Hreinssonar.

2. Umboðsmaður óskar eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort einstaklingur, sem er í þeirri stöðu sem lýst er í kvörtun þeirri er fylgdi bréfi umboðsmanns, eigi þess kost að fá skorið úr um gildi þeirra takmarkana sem þar er fjallað um gagnvart honum með stjórnsýslukæru til ráðuneytisins?

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. laganna skal sóttvarnalæknir í samráði við yfirlækni heilsugæslu sjá til þess að gripið sé til aðgerða til að fyrirbyggja eða hefta útbreiðslu smitunar sem ógnað getur almannuheill. Með aðgerðum er átt við læknisrannsókn, einangrun hins smitaða á sjúkrahúsi og aðrar nauðsynlegar ráðstafanir, sbr. 2. mgr. 14. gr., en áður en gripið er til þvingunaraðgerða skal ætíð reynt að leysa mál með öðrum hætti. Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. eru ákvarðanir sóttvarnalæknis um slíkar aðgerðir kæranlegar til ráðherra en kæra frestar ekki framkvæmd.

Ráðuneytið telur að af 14. gr. og 15. gr. laganna, sem kveður á um að meðferð mál sýnilega skýrt hvaða ákvarðanir séu kærarlegar til ráðherra og hverjar þurfi að fara með fyrir dóm. Hins vegar megi ráða af samspili ákvæðanna að kæruheimild 3. mgr. 14. gr. laganna taki til þeirra mála þegar ekki er um að ræða einangrun sem framkvæmd er í andstöðu við hinn smitaða, en viðkomandi vill engu að síður bera ákvörðunina undir ædra stjórnvald. Þetta á m.a. við um ákvarðanir sóttvarnalæknis um að setja einstaklinga í sóttkví á grundvelli reglugerðar nr. 800/2020, um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19, með síðari breytingum. Að mati ráðuneytisins á þetta jafnframt við um þá sem skylt er að fara í sóttkví við komuna til landsins, hvort sem þeir velja að fara í 14 daga sóttkví eða tvöfalta sýnatöku með sóttkví á milli. Ráðuneytið telur því að unnt sé að bera þær takmarkanir sem fjallað er um í umræddri kvörtun undir ráðuneytið, hvort sem þær eru liðnar undir loka eða ekki.

Tekið skal fram að ráðuneytið hefur allt frá upphafi faraldursins beint því til sóttvarnalæknis og embættis landlæknis að leiðbeiningar sem beint er til þeirra sem sæta sóttvarnaráðstöfunum feli í sér fullnægjandi upplýsingar um réttarstöðu þessara aðila, svo sem kæruleið til ráðherra. Ráðuneytið er meðvitað um að misbrestur hefur verið á því að leiðbeina um kæruleiðir en að búið sé að koma þeim málum í betra horf, sbr. meðfylgjandi bréf til þeirra sem sæta sóttkví.

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.

Vísað er til svars við spurningu 2.

4. Umboðsmaður óskar eftir því að ráðuneytið skýri nánar á hvaða heimild og þá orðalagi í 12. og 13. gr. sóttvarnalaga reglan um heimasóttkví er byggð og er sérstaklega bent á tvö ákvæði stjórnarskrárinnar sem hér kunna að hafa þýðingu, bæði um formlega heimild og skýrleika hennar. Þá óskar umboðsmaður eftir að ráðuneytið lýsi yfir 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.

Með opinberum sóttvörnum í sóttvarnalögum er átt við þær ráðstafanir sem skal beita vegna hættulegra smitsjúkdóma þegar hætta er m.a. á að farsóttir berist til Íslands eða innanlands eða þegar smitaður einstaklingur skapar hættu á útbreiðslu smits með framferði sínu, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.

Í 12. gr. sóttvarnlaga er fjallað um sóttvarnaráðstafanir vegna hættu á farsóttum innan lands. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. ákveður ráðherra að fenginni tillögu sóttvarnalæknis hvort grípa skuli til opinberra sóttvarnaráðstafana. Í ákvæðinu er að finna upptalningu á nokkrum opinberum sóttvarnaráðstöfunum svo sem ónæmisaðgerða, einangrunar smitaðra, sótthreinsunar, afkvíunar byggðarlagar eða landsins alls, lokunar skóla eða samkomubanns. Í athugasemdum við 12. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um sóttvarnir, er tekið fram að þær sóttvarnaráðstafanir sem taldar eru upp í ákvæðinu séu ekki tæmandi taldar, heldur aðeins dæmi um þær ráðstafanir sem ráðherra getur heimilað að gripið skuli til.

Í 13. gr. sóttvarnlaga er fjallað um sóttvarnaráðstafanir vegna hættu á farsóttum til eða frá Íslandi. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laganna skal ráðherra setja reglugerð um sóttvarnaráðstafanir, sem grípa má til vegna hættu á farsóttum frá útlöndum eða frá Íslandi til útlanda í samræmi við efni þeirra alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Í 13. gr. er þannig ekki að finna upptalningu á þeim úrræðum sem grípa má til heldur er þar kveðið á um að um

þau skuli fjallað í reglugerð og þá m.a. í samræmi við alþjóðaheilbrigðisreglugerðina. Í ljósi þessa hafa ákvarðanir ráðuneytisins, sem m.a. birtast í reglugerð nr. 800/2020, verið byggðar á ráðstöfunum sem fjallað er um í lögunum, s.s. um afkvíun landsins alls, sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna, en þær nánar útfærðar í reglugerð. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að bindandi aðgerðir á landamærum voru ekki teknar upp fyrr en eftir að farsóttin hafði borist til Íslands. Aðgerðir á landamærum eru því ekki síður settar vegna hættu á farsóttum innanlands.

Ráðuneytið tekur fram að þótt heiti 12. og 13. gr. sóttvarnalaga beri með sér að ráðstafanir samkvæmt þeim séu til að varna smiti á ólíkum forsendum, þ.e. annars vegar innanlands og hins végars til landsins, skarast þessar ráðstafanir engu að síður. Þannig verður ekki séð af ákvæði 13. gr. eða lögskýringargögnum að baki ákvæðinu að með því sé heimild ráðherra til afkvíunar landsins alls samkvæmt 12. gr. takmörkuð.

Beiting sóttkvíar við komu til landsins byggist á því sem kallað er afkvíun landsins alls í 12. gr. sóttvarnalaga. Þannig segir í 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 800/2020, um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID 19, að með reglugerðinni sé kveðið á um afkvíun landsins alls eins og nánar er útfært í reglugerðinni samkvæmt 12. gr. sóttvarnalaga í samræmi við tillögu sóttvarnalæknis til heilbrigðisráðherra. Í sóttvarnalögum er hins végars ekki vikið með beinum hætti að úrræðinu sóttkví en í framkvæmd hefur úrræðið verið fellt undir hugtakið afkvíun, sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna. Í þessu sambandi skal bent á að eitt þeirra úrræða sem fjallað er um í alþjóðaheilbrigðisreglugerðinni er „quarantine“, sem þýtt hefur verið sem afkvíun í íslenskri þýðingu hennar. Afkvíun er þar skilgreind sem „takmörkun á athafnafreli og/eða aðskilnaður grunsamlegra einstaklinga sem eru ekki veikir eða grunsamlegs farangurs, gáma, farartækja eða vöru frá öðrum eða öðru á þann hátt sem kemur í veg fyrir hugsanlega útbreiðslu sýkingar eða mengunar“. Ráðuneytið hefur litið svo á, líkt og gert er í fyrrnefndri álitsgerð, að í dæmatalningu 2. mgr. 12. gr. séu aðeins nefnd harkalegustu tilbrigði afkvíunar, þ.e. afkvíun byggðarlaga eða landsins alls en á grundvelli meðalhófsreglunnar eigi ekki að nota harkalegri afkvíun en efni standa til. Ráðherra sé því heimilt að mæla fyrir um vægari úrræði afkvíunar, s.s. sóttkví einstaklinga sem grunur leikur á að hafi smitast svo og heimasóttkví og vinnusóttkví, þar sem úrræðin eru talin geta komið nægjanlega að notum við sóttvarnir miðað við aðstæður. Þess skal getið hér að tilkoma þess að notast hefur verið við orðið sóttkví í þessum faraldri er sú að sóttvarnalæknir var farinn að nota það hugak í upphafi faraldursins í tilmælum sínum til fólks sem kom frá áhættusvæðum áður en ráðuneytið setti fyrstu reglurnar þar um. Í ljósi þess að hugtakið hafði þá þegar náð útbreiðslu var áfram notast við það.

Ráðuneytið tekur að endingu fram að við túlkun þeirra lagaákvæða sem sóttvarnaráðstafanir hafa byggst á verði að líta til þess að umræddar takmarkanir eru gerðar til verndar veigamestu verndarhagsmunum samfélagsins og að á stjórnvöldum hvíli frumkvæðisskylda að stjórnlögum til að bregðast við til verndar lífi og heilsu manna sem ljóst er að, að steðjar bein og fyrirsjáanleg ógn. Að þessu +virtu og í ljósi þess sem rakið hefur verið að framan telur ráðuneytið, með hlíðjón af kröfum lögmætisreglunnar og lagaáskilnaðarreglna mannréttindaákvæða stjórnarskrárinna, að nægar lagaheimildir og nægjanlega skýrar séu til að setja þær íþyngjandi sóttvarnaráðstafanir sem gripið hefur verið til, sbr. m.a. reglugerð nr. 800/2020. Með fyrirhuguðum breytingum á sóttvarnalögum er hins végars stefnt að því að skýra enn frekar þessar heimildir.

Fyrir hönd heilbrigðisráðherra


Ásta Valdimarsdóttir


Sigurður Kári Árnason

Fylgiskj.:

Skipunarbréf starfshóps, dags. 14. september 2020.
Álitsgerð um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana, dags. 20. september 2020.
Fréttir af vefsíðu Stjórnarráðs Íslands um skipan starfshóps og álitsgerð, dags. 25. september 2020.
Frummat á áhrifum áformu um breytingu á sóttvarnalögum, dags. 28. september 2020.
Áform um lagasetningu. breytingar á sóttvarnalögum, dags. 30. september 2020.
Áform og frummat í samráðsgátt stjórnvalda, sótt 13. október 2020.
Þingmálastará ríkisstjórnar fyrir 151. löggjafþing, frumvörp heilbrigðisráðherra, sótt 13. október 2020.
Staðlaður tölvupóstur sóttvarnalæknis til einstaklinga sem sæta sóttkví.