



# ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

<b>Málshæiti og nr.</b>	HRN20080165 – Frumvarp til laga um breytingu á sóttvarnalögum, nr. 19/1997 (opinberar sóttvarnaráðstafanir)
<b>Ráðuneyti /verkefnisstjóri</b>	Heilbrigðisráðuneytið/Starfshópur heilbrigðisráðherra sem falið er að skrifa drög að frumvarpi til laga um breytingu á sóttvarnalögum, nr. 19/1997.
<b>Innleiðing EES-gerðar?</b>	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
<b>Dags.</b>	30. september 2020

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni

Á þingmálaskrá heilbrigðisráðherra fyrir 151. löggjafarþing er frumvarp til laga um breytingu á sóttvarnalögum (opinberar sóttvarnaráðstafanir). Ástæða þess er að heilbrigðisráðherra telur að endurskoða þurfi IV. kafla laganna um opinberar sóttvarnaráðstafanir á grundvelli fenginnar reynslu af heimsfaraldri SARS-CoV-2 veirunnar og að yfirferð þurfi á öðrum ákvæðum laganna í samræmi við úrlausnarefni hér að neðan. Þannig hefur opinberum sóttvarnaráðstöfunum, s.s. samkomubanni og lokun skóla, verið beitt í fyrsta sinn á grundvelli laganna. Þá óskaði forsætisráðherra í samráði við heilbrigðisráðherra eftir því að Páll Hreinsson ynni álitserð um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana, sem hann hefur nú gert og skilað til ráðuneytanna, og verður hún jafnframt lögð til grundvallar við vinnu starfshópsins.

### 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Talin er þörf á endurskoðun á IV. kafla laganna, sem fjallar um opinberar sóttvarnaráðstafanir, vegna þeirrar reynslu sem skapast hefur hér á landi vegna heimsfaraldurs SARS-CoV-2 veirunnar. Þá verður einnig litið til þeirrar reynslu sem hefur skapast síðustu ár vegna annarra smitsjúkdóma eða sjúkdómsvalda, s.s. nóróveirunnar og mislinga. Skýra þarf 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 þarf m.a. að fara yfir og greina hugtök í lögnum og leggja til breytingar í samræmi við alþjóðaheilbrigðisreglugerð Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar og kanna hvort eðlilegt sé að tiltekin atriði í reglugerðum eigi betur heima í löggjöf, s.s. skipting landsins í sóttvarnaumdæmi og ábyrgð yfirlækna heilsugæslu. Þá þarf að yfirfara 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 málsmeðferð ákvæðisins, t.a.m. skýra nákvæmlega hver tekur stjórnvaldsákvæðanir á grundvelli þess. Nauðsynlegt er að kveða á um í lögum að sá sem sviptur er frelsi á þeim grundvelli að grunur leikur á um að hann sé smitaður eigi rétt á því að dómstóll kveði á um lögmæti þess, eins og á við í núgildandi 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 yfirráðasvæði aðildarríkjanna. Taka þarf gjaldtökuheimild 17. gr. laganna til skoðunar, m.a. með hliðsjón af fordæmalausu umfangi sýnatöku sem hefur verið framkvæmd í heimsfaraldri SARS-CoV-2 veirunnar. Um þessi atriði og fleiri er fjallað í álitserð Páls Hreinssonar, dags. 20. september 2020, um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra

sóttvarnaráðstafana. Gert er ráð fyrir að álitserðin verði lögð til grundvallar vinnu starfshópsins.

### 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Nauðsynlegt er að yfirfara gildandi lög í ljósi þeirrar reynslu sem hefur skapast hér á landi síðustu mánuði. Gildandi lög og reglur hafa almennt reynst vel í baráttunni við heimsfaraldurinn en rétt er að skerpa á og skýra löggjöfina miðað við reynslu síðustu mánaða. Þannig er nauðsynlegt að yfirfara og skoða almennt hvort lögini taki nægilegt tillit til þeirrar þróunar sem orðið hefur í beitingu mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu og gera tillögur að breytingum. Þó svo slíkum sjónarmiðum sé beitt samhliða lögunum fer hugsanleg betur á því að kveðið sé á um þessi atriði í lögunum sjálfum, s.s. sjónarmið um meðalhóf og jafnrétti og skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum. Þá liggur fyrir að hugtök í lögunum eru ekki að öllu leyti í samræmi við þau hugtök sem notuð eru í framkvæmd í dag auk þess sem hugtök eru ekki sérstaklega skýrð í lögunum. Þannig hefur í framkvæmd t.d. verið notast við orðið sóttkví en í lögunum er notað hugtakið afkvíun sem er einnig notað í íslenskri þýðingu alþjóðaheilbrigðisreglugerðarinnar yfir enska orðið „quarantine“.

## B. Markmið

### 1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Frumvarpið fellur undir málefnasvið 32 um lýðheilsu og stjórnsýslu velferðarmála í gildandi fjármálaáætlun og á þar undir málaflokk 32.1. Í fjármálaáætlun er fjallað um að markvisst starf að vörnum gegn hvers kyns heilsuvá er unnið hjá Embætti landlæknis og sóttvarnalækni. Má þar nefna skipulagningu og samræmingu sóttvarna, viðbrögð við smitsjúkdómum, mengun og öðru sem ógnar heilsu manna. Unnið hefur verið öflugt og markvisst sóttvarnastarf gegn SARS-CoV-2 veirunni og verður því haldið áfram á meðan farsóttin varir.

### 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið frumvarpsins er í meginatriðum að endurskoða IV. kafla laganna í ljósi reynslu síðustu mánaða. Einnig er nauðsynlegt að yfirfara og skýra ákvæði laganna eins og segir í kafla A.2., m.a. að teknu tilliti til alþjóðaheilbrigðisreglugerðarinnar. Á síðustu mánuðum hefur verið unnið öflugt og markvisst sóttvarnastarf gegn SARS-CoV-2 veirunni og verður því haldið áfram og er frumvarpið liður í þeirri stefnu.

Markmið með lagasetningu er að skýra betur heimildir stjórnvalda til opinberra sóttvarnaráðstafana í samræmi við kröfur lögmætisreglunnar og lagaáskilnaðarreglna stjórnarskrárinnar. Þannig geti bæði viðkomandi stjórnvöld og borgararnir gert sér betur grein fyrir þeim heimildum sem stjórnvöld hafa til að bregðast við útbreiðslu farsóttá. Enn fremur að kveða á um og skýra betur úrræði borgaranna til að láta reyna á þær ráðstafanir sem fela í sér frelsissviptingu að einhverju leyti.

## C. Leiðir

### 1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Talið er skynsamlegt að yfirfara sóttvarnalögin í ljósi reynslu síðustu mánaða. Eins og rakið hefur verið gætu ákvæði laganna verið skýrari um þær heimildir sem stjórnvöld hafa til að bregðast við útbreiðslu farsóttá. Þrátt fyrir að talið sé að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til hingað til eigi sér fullnægjandi stoð í lögum eins og þau hafa verið túlkuð og með hliðsjón af þeim neyðarráðstöfunum sem grípa þurfti til við upphaf faraldurs SARS-CoV-2 veirunnar má ætla að krafa um skýrleika aukist eftir því sem lengra líður frá upphafi faraldurs. Því sé rétt að frumvarp verði lagt fram svo löggjafinn geti tekið þessi atriði til umfjöllunar og skýra eftir atvikum heimildir ráðherra og sóttvarnalækni.

### 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Önnur úrræði koma ekki til greina miðað við tilgang frumvarpsins. Þar sem um ræðir inngríp í stjórnarskrárvarin réttindi fólks þurfa heimildir stjórnvalda að koma fram í lögum og vera

nægjanlega skýrar til að teljast viðhlítandi réttargrundvöllur réttindaskerðingar. Því er ekki unnt að nota önnur úrræði, s.s. að setja reglugerð.

### 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Miðað við markmið frumvarpsins er talið fullnægjandi að leggja til breytingar á gildandi sóttvarnalögum. Þannig er ekki talið nauðsynlegt að leggja fram frumvarp til nýrra heildarlaga um sóttvarnir.

## D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

### 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Heilbrigðisráðherra hefur skipað starfshóp sem falið er að skrifa drög að frumvarpi til laga um breytingu á sóttvarnalögum nr. 19/1997. Drögnum skal skilað til ráðherra fyrir 1. desember 2020. Starfshópurinn er skipaður einstaklingum frá eftirfarandi aðilum:

heilbrigðisráðuneytinu, embætti landlæknis, dómsmálaráðuneytinu, sóttvarnalækni, Landspítala, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og embætti ríkislögreglustjóra. Ráðherra ákvað að skipa starfshóp í þessum tilgangi þar sem í ljósi reynslu af yfirstandandi heimsfaraldri hefur það sýnt sig að mikilvægt er að ólíkir aðilar og hinar ýmsu stofnanir komi að ákvörðunum um opinberar sóttvarnaráðstafanir. Framangreindir aðilar eru þau stjórnvöld sem helst hafa komið að opinberum sóttvarnaráðstöfunum í heimsfaraldrinum. Starfshópurinn skilar drögum til ráðherra og hún ákveður síðan næstu skref um framlagningu á 151. löggjafarþingi.

### 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

1. Taka til endurskoðunar ákvæði IV. kafla laganna sem kveða á um opinberar sóttvarnaráðstafanir.

2. Skoða hvort rétt sé að hafa sérstakt orðskýringarákvæði í lögnum, m.a. í samræmi við hugtakanotkun í alþjóðaheilbrigðisreglugerðinni.

3. Kveða á um hlutverk sóttvarnalæknis með nákvæmari hætti í 5. gr. laganna.

4. Skýra 14. gr. laganna m.a. með þeim hætti að ákvæðið taki til hvort tveggja smitaðra sem og þeirra einstaklinga sem rökstuddur grunur er um að hafi smitast af smitsjúkdómi.

5. Fella sóttkví undir málsmeðferð 15. gr. laganna.

## E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

### 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Vinna við gerð frumvarpsins krefst þess að tekið sé tillit til ákvæða stjórnarskrárinnar, einkum ákvæði 67. gr. í tengslum við 15. gr. sóttvarnalaga, nr. 19/1997. Þá er markmið frumvarpsins jafnframt að skýra betur heimildir stjórnvalda til opinberra sóttvarnaráðstafana í samræmi við kröfur lögmætisreglunnar og lagaáskilnaðarreglna stjórnarskrárinnar.

### 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei, ekki er fyrirhugað að breyta þeim heimildum sem þegar eru til staðar í núgildandi lögum og samkvæmt EES-samningnum.

### 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Taka þarf tillit til laga nr. 82/2008, um almannavarnir, með síðari breytingum og jafnframt laga nr. 80/2016, um útlendinga.

## F. Samráð

### 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Opinberar sóttvarnaráðstafanir geta haft áhrif á alla landsmenn sem og allt atvinnulíf landsins. Helstu aðilar sem hafa hlutverki að gegna þegar kemur að opinberum sóttvörnum og heimsfaraldri SARS-CoV-2 veirunnar eru auk heilbrigðisráðherra, embætti landlæknis, sóttvarnalæknir, heilbrigðisstofnanir, t.a.m. Landspítali og Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins,

og jafnframt embætti ríkislögreglustjóra sem fer með almannavarnir. Starfshópnum sem falið er að skrifa drög að frumvarpi er skipaður fulltrúum þessara stjórnvalda.

**2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Efni frumvarpsins kann að skarast við stjórnarmálefni dómsmálaráðuneytisins að nokkru leyti, t.a.m. vegna laga um almannavarnir, nr. 82/2008. Í starfshópnum er fulltrúi tilnefndur af dómsmálaráðuneytinu.

**3. Samráð sem þegar hefur farið fram**

Formlegt samráð hefur ekki hafist.

**4. Fyrirhugað samráð**

Fyrirhugað er að birta áform um lagasetningu og frummat á áhrifum í samráðsgátt stjórnvalda. Þá er jafnframt fyrirhugað að birta drög að frumvarpi til samráðs í samráðsgátt stjórnvalda.

**G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er**

**1. Niðurstaða frummatís á áhrifum, sbr. fylgiskjal**

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið, verði það að lögum, hafi áhrif á tekju- og útgjaldahlíð ríkissjóðs og/eða eignastöðu. Vakin er athygli á því í frummatinu að til skoðunar er breyting á gjaldtökuheimild 17. gr. laganna með m.a. hliðsjón af fordæmalausum umfangi sýnatöku sem hefur verið framkvæmt í heimsfaraldi SARS-CoV-2 veirunnar. Fjárhagsleg áhrif á tekjuhlið frumvarpsins verða endurmetin í endanlegu kostnaðarmati þegar breytingin á ákvæðinu liggur fyrir.

**H. Næstu skref, innleiðing**

**1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**

Heilbrigðisráðherra skipaði starfshópin þann 14. september sl. og er áætlað að starfshópurinn skili ráðherra drögum að frumvarpi fyrir 1. desember nk. og í framhaldið af því verður frumvarpið birt í samráðsgátt stjórnvalda. Fyrsti fundur starfshópsins var haldinn 18. september sl. Áætlað er að starfshópurinn fundi einu sinni í viku til að byrja með og skipti með sér verkefnum. Samkvæmt þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar er áætlað að leggja frumvarpið fram í janúar 2021 á 151. löggjafarþingi. Lagt verður til að lögin taki þegar gildi.

**2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**

Helstu stofnanir sem koma að opinberum sóttvörnum verða að kynna sér þær breytingar sem frumvarpið hefur í för með sér. Ekki er gert ráð fyrir að aðilar þurfi langan aðlögunartíma vegna efnis frumvarpsins.

**3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Samvinna allra þeirra aðila sem koma að opinberum sóttvörnum.

**4. Mælikvarðar á árangur og útkomu**

Nei, en það gæti breyst.

**5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Nei, en það gæti breyst.

**I. Annað**

[ ]

**J. Fylgiskjöl**

**1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**

**2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum**

Fylgiskjal með áformum um lagasetningu: Álitsgerð um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana, dags. 20. september 2020. Álitsgerðin er skrifuð af Dr. jur. Páli Hreinssyni.

