

Alþingi

Nefndasvið (nefndasvid@althingi.is)

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 5. janúar 2021

Sent með tölvupósti.

**Efni: Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um breytingu á sóttvarnarlögum, 329. mál, þskj. 385, 151. löggjafarþing 2020-2021**

### **I. Um frumvarpið**

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur fengið ofangreint frumvarp til umsagnar. Laganefnd hefur farið yfir frumvarpið og er almennt jákvætt um efni þess. Laganefnd telur þó tilefni til að gera eftirfarandi athugasemdir við nokkrar greinar frumvarpsins.

### **II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins**

#### Um 10. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 12. gr. laganna sem fjallar um opinberar sóttvarnaráðstafanir vegna hættu á farsóttum innan lands. Í b-lið 10. gr. frumvarpsins er lagt til að við opinberar sóttvarnaráðstafanir bætist jafnframt við stöðvun atvinnurekstrar og útgöngubann. Samkvæmt umfjöllun í greinargerð hefur stöðvun atvinnurekstrar hingað til í framkvæmd verið felld undir hugtakið samkomubann. Samkvæmt reglugerðum ráðherra um takmarkanir á samkomum, settum á grundvelli 2. mgr. 12. gr., hefur stöðvun atvinnurekstrar *beinst að starfsemi þar sem margt fólk kemur saman eða er í miklu návígi eða eðli starfseminnar krefst snertingar*. Stöðvun atvinnurekstrar hafi í reynd þannig leitt beint af kjarna þeirra tilvika sem falla undir samkomubann. Talið var þó eðlilegt að kveða sérstaklega á um heimild til stöðvunar atvinnureksturs, þar sem slíkt var talið vera í betra samræmi við skýrleikakröfu lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Í d. lið 10. gr. frumvarpsins er tekið fram að ráðstöfunum samkvæmt framansögðu skuli ekki beita *nema brýna nauðsyn beri til verndar heilsu og lífi manna*. Við beitingu ráðstafana, sem og við afléttingu þeirra, skuli *gæta meðalhófs og jafnræðis og taka tillit til annarra verndarhagsmuna*, einkum þeirra sem njóta verndar stjórnarskrár lýðveldisins Íslands og mannréttindasamninga sem Ísland er aðili að.

Í 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er kveðið á um friðhelgi eignarréttar og í 75. gr. hennar um atvinnufrelsi. Má hvorugt skerða nema með lagaboði að því tilskildu, að almenningsþörf krefji. Þessi fyrirmæli stjórnarskrárinnar hafa í dómaframkvæmd verið túlkuð þannig, að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjöfin verður að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar

réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg, sbr. m.a. Hrd. 1996:2956 (Samherji) og Hrd. 2000:1621 (Stjómugrís).

Í d. lið 10. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um það, með almennum hætti, að jafnræðis og meðalhófs skuli gætt við beitingu ráðstafana skv. 2. mgr. 12. gr. laganna. Laganefnd telur jákvætt að slíkt ákvæði sé að finna í frumvarpinu. Hins vegar er það mat Laganefndar að þau almennu meðalhófs- og jafnræðisfyrirmæli sem mælt er fyrir um í d. lið 10. gr. frumvarpsins, dugi vart eins sér til að framangreind skilyrði stjórnarskrárinnar teljist uppfyllt, enda virðist ákvæðinu fremur beint að framkvæmd laganna en ekki í hvaða tilvikum (umfang) og að hvaða marki (takmörk) heimilt sé að grípa til framangreindra ráðstafana.

Laganefnd telur að æskilegt væri að kveða á með skýrari hætti í lögunum um takmörk og umfang þeirrar skerðingar á atvinnufrelsi og eignarréttindum, sem slík atvinnurekstrarstöðvun getur haft í för með sér. Þannig væri æskilegt ef leitast væri eftir því að útlista nánar þau tilvik þar sem til skoðunar gæti komið að setja á tímabundið atvinnurekstrarbann, t.d. ef eðli ýmist allrar eða hluta starfsemi krefst snertingar, leiðir til hópamyndunar fólks eða ef önnur sambærileg tilvik eru fyrir hendi. Laganefnd vekur athygli á því að um slík tilvik er að einhverju leyti fjallað í athugasemdum við 10. gr. í greinargerð með frumvarpinu, en telur í samræmi við framangreint að slík umfjöllun eigi fremur heima í lagatextanum sjálfum.

#### Um 12. gr.

Í 12. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að við nánar tiltekna aðstæður taki sóttvarnalæknir *stjórnvaldsákvörðanir* um aðgerðir til að fyrirbyggja eða hefta útbreiðslu smitsjúkdóms sem ógnað getur almannaheill, þ. á m. ákvörðanir um að einstaklingar skuli sæta sóttkví, einangrun eða öðrum viðeigandi ráðstöfunum sem miða að því að hefta smit. Í 5. mgr. 12. gr. segir að áður en tekin er stjórnvaldsákvörðun um aðgerðir skuli þess freistað að ná samstarfi við hlutaðeigandi um viðeigandi og hóflegar aðgerðir þar sem fylgt sé nánar tilteknum fyrirmælum og reglum. Takist það ekki taki sóttvarnalæknir „stjórnvaldsákvörðun í máli hlutaðeigandi að undangenginni málsmeðferð samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga, eftir því sem við getur átt“. Þá segir í 6. mgr. að sóttvarnalæknir geti tekið stjórnvaldsákvörðun *munlega* ef hann telur að hvers konar töf á afgreiðslu málsins sé hættuleg.

Að mati laganefndar væri skynsamlegt að taka af allan vafa um það í lagatextanum í hvaða tilvikum stjórnsýslulögin eiga við og hvenær ekki. Laganefnd bendir í þessu sambandi á að stjórnvöldum ber almennt að fylgja stjórnsýslureglum óháð því hvort stjórnvaldsákvörðun er skrifleg eða munnleg. Þannig gæti t.d. verið skynsamlegt að bæta við 6. mgr. 12. gr. frumvarpsins ótvíráðum texta um hvort og þá hvaða málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga skuli gilda – og eins upp að hvaða marki – þegar sóttvarnarlæknir tekur ákvörðun um einangrun eða sóttkví vegna smitsjúkdóma, ef töf á afgreiðslu máls er hættuleg. Augljóst má vera að ákvörðanir um einangrun eða sóttkví vegna smitsjúkdóma, eða gruns um smitsjúkdóma, þarf að taka með afar skjóttum hætti. Ólíklegt er að raunhæft verði að fylgja öllum reglum stjórnsýslulaga, eins og t.d. um rannsókn og andmælarétt, með hefðbundnum hætti við töku ákvörðana sem þessa.

## Um 14. gr.

Í 2. mgr. 14. gr. b frumvarpsins (sem verður 15. gr. b sóttvarnalaga) segir að úrskurði héraðsdóms samkvæmt 5. mgr. 15. gr. a (5. mgr. 14. gr. b frumvarpsins), um það hvort stjórnvaldsákvörðun sóttvarnalæknis, sem felur í sér frelsissviptingu, skuli staðfest eða felld úr gildi að hluta eða öllu leyti, megi skjóta til Landsréttar með kæru og fari um hana eftir almennum reglum um kæru í einkamálum eftir því sem við á. Um er að ræða ákvæði sem er efnislega samhljóða 4. mgr. 15. gr. gildandi sóttvarnalaga.

Almennur kærufrestur samkvæmt 1. mgr. 144. gr. laga nr. 91/1991 er tvær vikur frá uppkvaðningu úrskurðar héraðsdóms. Þá skal afhenda Landsrétti kærugögn innan tveggja vikna frá því að kæra berst héraðsdómi, sbr. 3. mgr. 147. gr. laganna. Eftir það hefur varnaraðili í Landsrétti skv. 148. gr. laganna viku til að leggja fram greinargerð og málgögn og getur Landsréttur ekki lagt úrskurð á kærufnið fyrr en að þeim tíma liðnum, sbr. 1. mgr. 149. gr.

Laganefnd telur að þessir almennu frestir í kærumálum skv. lögum nr. 91/1991 samræmist illa þeirri skjótu málsmeðferð sem augljóslega þarf að viðhafa í málum þar sem reynir á stjórnvaldsákvörðun sóttvarnalæknis, t.a.m. um sóttkví og einangrun. Í þessu sambandi vísar laganefnd til þess að frelsissvipting samkvæmt úrskurði héraðsdóms má ekki vara lengur 15 sólarhringa. Séu fyrrnefndir frestir í lögum nr. 91/1991 fullnýttir er ljóst að lögvarðir hagsmunir af málsskoti eru í öllum tilvikum liðnir undir lok. Sérstaklega er að gagnaðili þess sem kærir skuli hafa viku til skila greinargerð í Landsrétti og hafa þannig hugsanlega í hendi sér að láta lögvarða hagsmuni þess sem kærir falla niður. Skortur á lögvarðum hagsmunum leiðir til frávisunar máls frá dómi. Við þessar aðstæður er hætt við því að rétturinn til að bera aðgerðir undir dóm verði í framkvæmd óvirkur.

Að mati laganefndar þarf að mæla fyrir um skemmri fresti í frumvarpinu sé ætlunin að láta ákvæði laga um meðferð einkamála að öðru leyti gilda um meðferð kærumála. Mætti að mati laganefndar t.d. hafa hliðsjón af þeim frestum sem gilda um kærur og meðferð kærumála skv. XXX kafla laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, þ.e. að kærufrestur sé þrjú sólarhringar frá uppkvaðningu úrskurðar héraðsdóms, sbr. 2. mgr. 193. gr. laganna, og að málsaðilar hafi sólarhring til að til að leggja fram greinargerð í Landsrétti eftir að kæra hefur borist réttinum, sbr. 3. mgr. 194. gr.

### **III. Lokaorð.**

Laganefnd LMFÍ styður þingmálið og leggur til að það verði samþykkt með þeim breytingartillögum sem gerðar eru hér að framan. Fulltrúar LMFÍ eru reiðubúnir að koma á fund nefndarinnar til að fylgja eftir þessari umsögn ef þess er óskað.

Virðingarfyllt,

f.h. laganefndar LMFÍ

Jón Gunnar Ásbjörnsson lögmaður

Lára Herborg Ólafsdóttir lögmaður