

Heilbrigðisráðuneytið

Skógarhlíð 6

105 Reykjavík

Reykjavík, 14. febrúar 2022.

Efni: Umsögn um frumvarp heilbrigðisráðherra til sóttvarnalaga (mál nr. 26/2022).

Samtökin frelsi og ábyrgð hafa falið undirrituðum lögmanni að senda, fyrir hönd samtakanna, meðfylgjandi umsögn um frumvarp heilbrigðisráðherra til sóttvarnalaga.¹ Í greinargerð sem fylgir frumvarpinu kemur m.a. fram að talin sé þörf á heildarendurskoðun gildandi sóttvarnalaga sem eru að stofni til frá árinu 1997. Í athugasemdum kemur m.a. nánar fram að einna helst sé talin þörf á endurskoðun ákvæða „sem fjalla um stjórnsýslu sóttvarna og opinberar sóttvarnaráðstafanir vegna þeirrar reynslu sem fengist hefur hér á landi vegna heimsfaraldurs SARS-CoV-2 veirunnar [...] í fyrsta skipti í gildistíð laganna [var] opinberum sóttvarnaráðstöfunum skv. IV. kafla núgildandi laga beitt gagnvart almenningi með umfangsmiklum hætti“.

Áhyggjur umbj.m. lúta að því fordæmi sem tilvitnaðar aðgerðir kunna að hafa sett. Í ljósi reynslunnar er full ástæða til að gjalda varhug við því að endurskoðuð sóttvarnalög, í samræmi við framkomið frumvarp heilbrigðisráðherra, verði notuð til að ryðja síðari og sams konar aðgerðum braut. Eftirfarandi umsögn er sett fram í því skyni að undirstrika nauðsyn þess að slíkum ráðstöfunum yfirvalda verði settar viðhlítandi lagalegar skorður með það fyrir augum að treysta lýðræðislegt stjórnarfar í sessi.

Fyrir liggur að helstu breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu lúta að stjórnsýslu sóttvarna og opinberra sóttvarnaráðstafana. Þótt telja meggi að sumar breytingarnar séu hugsanlega til bóta er af hálfu umbj.m. talin fyllsta ástæða til að gera athugasemdir við ýmis atriði frumvarpsins, sbr. það sem hér fer á eftir.

I.

Inngangur

Af hálfu umbj.m. er lögð á það rík áhersla að íslensk stjórnvöld bregðist ekki skyldum sínum samkvæmt stjórnarskrá lýðveldisins við meðferð þessa máls. Stjórnarskráin geymir enga almenna heimild til þess að meginstöðum stjórnskipunarinnar og lýðræðislegs stjórnarfars sé vikið til hliðar í nafni neyðarástands. Ákvæði sóttvarnalaga mega ekki vera svo almenn eða óljós að opnað sé fyrir möguleika á ofríki í nafni sóttvarna. Besta vörn almennings gegn því að stjórnarfarið rangsnúist í átt til harðstjórnar er í því fólgin að þingbundin stjórn sé varin af öllum mætti, enda er það forsenda þess að viðhalda megi hér raunverulegu lýðræði og efnislegu réttarríki. Í þessu felst nauðsynleg áminning um það að allt vald stafar frá þjóðinni.

¹ Frumvarpið sem vísað er til í þessari umsögn má finna á eftirfarandi slóð: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3139](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3139) sótt 13. febrúar 2022, sjá „Skjöl til samráðs“: file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Frumvarp%20til%20s%C3%B3ttvarnalaga_starfsh%C3%B3pur_LOKA%20(1).pdf

Af hálfu umbj.m. er lögð rík áhersla á rétta forgangsörðun stjórnvalda í samræmi við stjórnarskrána. Af því leiðir að setja verður hvers kyns frelsis- og réttindaskerðingu borgaranna mjög þröngar skorður. Undirstöðumannréttindi, svo sem friðhelgi einkalífs, yfirráð yfir eigin líkama, funda- og ferðafrelsi, verða samkvæmt stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum ekki afnumin. Hvers kyns fyrirhugaðar skerðingar verða að vera tímabundnar og jafnframt bundnar því skilyrði að þær verði aðeins lagðar á að uppfylltum ströngum lagalegum viðmiðum.

Sú frjálslynda lýðræðishefð sem íslensk stjórnskipun grundvallast á miðar að því að takmarka afskipti ríkisvalds af daglegu lífi borgaranna. Í því felst og af því leiðir að stjórnvöldum ber í lengstu lög að verja frelsi og réttindi einstaklinganna gagnvart hvers kyns eftirliti, íhlutun, boðum og bönnum. Stjórnskipunarhefð þessi byggir þannig á þeirri undirstöðu að í vafatilvikum beri að meta grundvallarmannréttindi einstaklinganna framur hagsmunum ríkisins. Að baki býr sá útgangspunktur að frelsi einstaklingsins verði best varið með því að takmarka vald ríkisins. Af sjálfu leiðir, að verði frávík frá þessu er um leið höggvið á rót stjórnskipunarinnar og stigið ógæfuspor í átt til alræðis og harðstjórnar.² Af framangreindum ástæðum ber handhöfum ríkisvalds að standa lýðræðis- og frelsvaktina fyrir hönd almennings. Í því samhengi skal sérstaklega undirstrikað nauðsyn þess að menn láti ekki blekkjast af ofríki sem boðað er undir hentifána frjálslyndis. Myndlíking um hentifána er notuð hér til að undirstrika að ofríkisstefna, þvingun og valdboð samræmist ekki klassísku frjálslyndi. Þvert á móti verður slíkt fremur kennt við gervifrjálslyndi og úlf í sauðargæru. Í því samhengi þykir enn fremur tilefni til að undirstrika að frumvarp þetta dregur fram hina raunverulegu átakalínu nútímastjórn mála, sem liggur nú ekki eftir hefðbundnum hægri / vinstri ás. Sú óheillaþróun í samskiptum ríkis og borgara sem átt hefur sér stað á síðustu misserum, þar sem mörkin milli einkalífs og opinberra valdheimilda verða sífellt óljósari og stjórnvöld seilast sífellt lengra inn á hið persónulega svið, er til marks um það að hinar pólitísku línur hafa riðlast. Í þeirri varnarbaráttu sem frelsisþenkjandi fólk þarf nú að heyja finna menn samherja í hópi fyrrverandi mótherja. Vinir lýðræðis, einstaklingsfrelsis, nálægðarreglu (þ. Subsidiaritátsprínzip), sjálfsákvörðunarréttar og sjálfsábyrgðar sameinast nú í vörn og sókn gegn þeim sem fylkja sér að baki skrifræði, forræðishyggju, ofríki og fjarlægu miðstýrðu embættis- og stofnanavaldi sem svarar ekki til neinnar lýðræðislegrar ábyrgðar. Í því samhengi skal áréttáð að félagsmenn umbj.m. spanna breitt og öfgalaust pólitískt litróf. Markmið þeirra með því að senda inn athugasemdir þessar er að leggja lóð sín á vogarskálar frjálslynds lýðræðis, mannréttinda og borgaralegs frelsis, gegn stjórnlyndi og kreddum, sérfræðingastjórn, kúgun og helsi.

II.

Ályktanir af sóttvarnaráðstöfunum síðastliðinna tveggja ára

Þegar litið er til baka yfir sl. 2 ár er sláandi hvernig aðgerðir stjórnvalda hafa í framkvæmd misvirt fjölbreytni samfélagsins: Eitt hefur verið látið yfir alla ganga, þótt augljóst hafi verið, nánast frá upphafi faraldursins, að hann lagðist margfalt þyngra á aldrað fólk og heilsuveilt en ungt fólk og hraust. Í síðastnefndu samhengi má benda á að þrátt fyrir vísbendingar um að dánartíðni hafi verið ýkt lengi framan af faraldrinum, þá sýndu tölur frá CDC snemma mjög mikinn aldurstengdan mun á hættunni sem stafaði af veirunni. Samkvæmt „bestu áætlunum“

² Sjá nánar: John Locke, John Stuart Mill o.fl.

CDC 10. september 2020³, á hápunkti faraldursins, var áhættan á því að deyja eftir að hafa sýkst af kórónuveirunni (e. Infection Fatality Rate) talin þessi:

0-19 ára: 0,003%

20-49 ára: 0,02%

50-69 ára: 0,5%

70 ára og eldri: 5%

Þrátt fyrir 1600-faldan mun á áhættu yngsta og elsta aldurshópsins hafa sóttvarnaaðgerðir stjórnvalda miðast við eitt samræmt svar fyrir alla. Slík nálgun er óvísindaleg þar sem hún byggir ekki á bestu tiltæku gögnum um vágestinn sem verið er að verjast, heldur brýtur slík nálgun gegn því grunnviðmiði læknisfræðinnar að ekki sé beitt öðrum meðulum en þeim sem gagnast hverjum og einum einstaklingi. M.ö.o. hefur í læknisfræði verið gengið út frá því að ekki séu ráðlagðar aðrar meðferðir en þær sem hafi einstaklingsbundna þýðingu. Þegar stjórnvöld kjósa að horfa fram hjá grundvallarstaðreyndum um aðsteðjandi áhættu er í reynd verið að brjóta gegn réttarvernd borgaranna með því að sniðganga þá meginforsendu stjórnskipunar, laga og læknavísinda, að frelsiskerðandi sóttvarnaaðgerðir byggji á traustum vísindalegum forsendum. Virði stjórnvöld þetta ekki í framkvæmd verður að líta á það sem staðfestingu á því að runnir séu upp nýir tímar, þar sem mælikvarðar valdbeitingar eru ekki lengur hlutlægir og þar sem gerræði og ógnarstjórn verður raunhæfur möguleiki. Frammi fyrir því að framangreind hætta hafi verið blásin upp og ógnin af henni ýkt þannig að allt þjóðlífið fer að snúast um að ráða niðurlögum hennar, jafnvel á kostnað alls annars, þá vakna upp draugar sem vonir stóðu til að búið væri að kveða niður. Við þær aðstæður sem hér var lýst hefur stjórnarfarið fjarlægst það sem stjórnarskráin kveður á um, en þokast þess í stað nær stjórnarfari sem tekur á sig mynd harðstjórnar. Slíkir stjórnarhættir beinast gegn einstaklingsfrelsi og miða að því að setja alla þætti persónulegs lífs undir vald ríkisins. Í slíku umhverfi eiga hvers kyns félagslegar, pólitískar og lagalegar hefðir undir högg að sækja: Eitt afmarkað stefnumál er sett á oddinn og öll önnur viðfangsefni hverfa í skuggann. Allri orku er beint að því að ná þessu eina stefnumiði, án tillits til kostnaðar. Allt er skoðað í ljósi þessa eina markmiðs. Með því að magna upp ótta og bæla niður gagnrýni er kallað eftir stuðningi almennings í baráttunni við óvininn. Þegar almennum stuðningi er náð við þetta takmark tekur ríkið sér meira vald yfir þegnumum en lýðræðislegt stjórnarfar heimilar. Allt andóf er stimplað sem illviljað. Gagnrýnin pólitísk umræða er ekki leyfð. Lokaskrefið í þessari umbreytingu frá lýðræði til harðstjórnar birtist í því að fjölbreytileiki mannlífsins dofna og víkur fyrir heildarsamræmingu hegðunar og skoðana. Framangreindar ábendingar um þá hættu sem steðjar nú að lýðræðislegu stjórnarfari eru ekki úr lausu lofti gripnar, sbr. þær alvarlegu lögregluríkis-blikur sem nú eru á lofti í ríkjum er til skamms tíma voru talin í fremstu röð lýðræðisríkja en hafa umpólast í átt til

³ Sjá Centers for Disease Control and Prevention (CDC), uppfært 10. September 2020, COVID-19 Pandemic Planning Scenarios, CDC. <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/hcp/planning-scenarios-archive/planning-scenarios-2021-03-19.pdf>

annars og verra stjórnarfars á síðustu misserum. Nægir hér að nefna Ástralíu og Austurríki, þótt fleiri ríki feti nú því miður sömu óheillabraut.⁴

Framangreind orð fela í sér viðvörðun, sem umbj.m. telja fullt tilefni til að hafa í frammi gagnvart íslenskum stjórnvöldum í ljósi aðstæðna og fyrri atvika. Nánar er í því samhengi skírskotað til þess að stjórnvöld, bæði hér- og erlendis, hafa með vísan til kórónuveirunnar leyft sér að víkja hefðbundnum viðmiðum um lýðveldi, þingræði og lýðræði til hliðar, en þess í stað tekið til við að stjórna daglegu lífi borgaranna, atvinnu- og félagslífi með reglugerðum sem byggjast á óljósu áhættumati, tilmælum og ráðleggingum. Ein skaðlegasta afleiðing þessa hefur verið réttaróvissa sem stafar af ört breytilegum reglum. Reglur um sóttkví og einangrun hafa gengið lengra en góðu hófi gegnir. Dómsstólar hafa ekki veitt það aðhald sem vonast var eftir.⁵ Af hálfu yfirvalda hefur þrýstingi verið beitt til að fá fólk til að samþykkja að þeim beri að hlýða fyrirmælum yfirvalda í því skyni að lágmarka útbreiðslu veirunnar. Fyrir liggur að vestræn stjórnvöld, þar á meðal í Bretlandi, hafa beitt sálfræðihernaði gagnvart almenningi í þessum tilgangi.⁶ Í stað þess að telja kjark í fólk og hvetja til yfirvegunar hafa yfirvöld sent frá sér skilaboð sem þjónað hafa þeim tilgangi að ýkja hættuna og magna upp ótta.⁷ Allt hefur snúist um veiruna. Baráttan við hana hefur helgað öll meðul. Baráttan við veiruna hefur hér sem annars staðar verið sett ofar öðrum markmiðum ríkisstjórnarinnar. Hefðbundin viðmið um aðhald í ríkisrekstri, ríkisfjármálum, peningaprentun o.fl. virðast hafa verið sett til hliðar. Kórónuveiran hefur verið gerð miðlæg í öllum ákvörðunum stjórnvalda og allri þjóðfélagsumræðu. Allt hefur þetta gerst nánast umræðulaust. Gagnrýnisraddir hafa verið hæddar og málefnalegar efasemdir úthrópaðar. Látið hefur verið eins og framangreind forgangsroðun sé augljós og í raun hafin yfir umræðu. Í þessu andrúmslofti hafa verið gerðar skoðanakannanir sem sýna útbreiddan stuðning við harðar aðgerðir og stjórnvöld á þeim grunni tekið sér ríkt svigrúm til að þrengja að athafnafrelsi og persónufrelsi borgaranna. Allt er þetta til marks um það hvílík háskaför blasir við þegar staðreyndir eru faldar, vísindalegum kröfum vikið til hliðar og gagnrýnin umræða þöggvð niður. Við þessar aðstæður hefur óábyrgt fólk í áhrifastöðum talið sér heimilt að fara fram með málflutning þar sem alið er á aðgreiningar-, aðskilnaðar- og mismununarstefnu með tilheyrandi mannréttindabrotum. Þegar slík orðræða er orðin hluti af daglegri pólitískri umræðu, án þess að gerðar séu athugasemdir við slíkt af hálfu þeirra sem þó gefa sig út fyrir að vera málsvavarar frjálslyndis og tjáningarfrelsis hefur áhættan raungerst. Alvarlegt er einnig hvernig stjórnvöld hafa vikið sér undan efnislegu eftirlitshlutverki sínu í þessu tilliti með því að leita skjóls í formreglum.⁸ Þeir embættismenn, ritstjórar, blaðamenn, vísindamenn og aðrir sem hér eiga í hlut hafa brugðist hlutverki sínu og

⁴ Forsætisráðherra Kanada boðaði setningu neyðarlaga 14. febrúar 2022 til að kveða niður lögmæt mótmæli, sjá: <https://www.reuters.com/world/americas/canada-police-response-protests-spotlight-after-key-bridge-us-cleared-2022-02-14/>. Skoðað 15.2.2022.

⁵ Í því samhengi vísast m.a. til úrskurðar Landsréttar 4. janúar 2021 í máli 805/2021, þar sem héraðsdómur leysti ekki með neinum viðhlítandi hætti úr mikilvægum málsástæðum varnaraðila og Landsréttur lét málið liggja óopnað í vefgátt dómsstólsins frá 30. desember 2021 til 3. janúar 2022 og lét svo síðastnefndan dag líða án þess að aðhafast nokkuð í málinu, en vísaði málinu svo frá dómi 4. janúar 2022 á þeim grunni að lögvarðir hagsmunir væru útrunnir. Sjá: <https://landsrettur.is/domar-og-urskurdir/domur-urskurdur/?Id=aec0999d-39d8-4805-a875-732fcec9bc3&verdictid=87277f78-1706-4b0e-82d3-e333afb24637>

⁶ Sjá t.d. <https://www.spectator.co.uk/article/britain-s-unethical-covid-messaging-must-never-be-repeated>

⁷ Slíkt framferði stjórnvalda má flokka sem leik að eldi, því mannleg reynsla sýnir að auðveldara er að magna upp ótta en kveða hann niður.

⁸ Sjá hér niðurstöðu fjölmiðlanefndar 1. febrúar 2022 í máli nr. 2021-2529.

samfélagslegum skyldum í lagalegu og siðferðilegu tilliti. Ef þingmenn og almenningur standa ekki vaktina geta afleiðingarnar orðið hörmulegar, ekki aðeins fyrir stjórn málin og stjórnarfarið, heldur einnig fyrir fjölskyldur og einstaklinga sem vaknað gætu upp við þann vonða draum að einstaklingsbundin réttindi séu í daglegri framkvæmd látin víkja fyrir óljósri tilvísun til hagsmuna samfélagsins. Vert er að minna á að einmitt þannig hafa svívirðilegustu glæpir stjórnvalda gegn einstaklingunum verið réttlættir.

III.

Almennar athugasemdir

Títtnefnt frumvarp til sóttvarnalaga samræmist illa framangreindum grundvelli frjálslyndrar lýðræðishefðar. Birtist það m.a. í því að frumvarpið virðist að verulegu leyti styðjast við hugmyndir sem sóttar eru út fyrir ramma þessarar dýrmætu hefðar. Í stað þess að slegin sé skjaldborg um frelsi einstaklinganna og aðgerðir stjórnvalda grundvallist á virðingu fyrir einstaklingsbundnum rétti og fjölbreytilegum þörfum, er gert ráð fyrir breiðvirkum aðgerðum sem miðast við hagsmuni *samfélagsins* fremur en *einstaklinganna*. Kemur þetta fram í ítrekuðum tilvísunum til *samfélagslegrar* hættu. Áherslan á einstaklingsbundna hættu og einstaklingsbundinn rétt er hverfandi í samanburði. Þannig er í frumvarpinu mun meiri áhersla lögð á *skyldur* einstaklinganna en *rétt* þeirra. Með sama hætti er skírskotun til samfélagslegrar hættu notuð til að réttlæta ýmiss konar íþyngjandi ráðstafanir af hálfu hins opinbera, svo sem miðlun persónuupplýsinga um einstaklinga o.fl. Af þessum áherslum leiðir að umbj.m. telja rétt að vara við því að stjórnvöld snúi veigamestu áherslum réttarríkisins á hvolf við meðferð þessa máls. Athygli er því vakin á eftirfarandi grunnskekkju í frumvarpinu: Í stað þess að mannréttindi einstaklinganna séu heilög og óskerðanleg virðist frumvarpið byggt á þeirri forsendu að mannréttindi séu háð opinberum sóttvarnaráðstöfunum. Hér er um að ræða grundvallarskekkju sem ekki má ekki láta renna í gegnum löggjafarferlið án leiðréttingar. Ekkert frumvarp til almennra laga má raska þeirri forgangsroð sem nefnd var hér í upphafi. Stjórnarskrárvarin mannréttindi verða ekki afnumin með almennum lögum um sóttvarnir. Af sömu augljósu ástæðu ber löggjafanum sömuleiðis að setja strangar skorður gagnvart öllum fyrirætlunum frumvarpsins um valdframsal til ráðherra og embættismanna, t.d. um hvers kyns reglusetningu, fyrirmæli, tilmæla og verklagsreglur gagnvart lögreglu o.fl. Handhöfum löggjafarvalds ber skylda til að hafa vakandi auga með því að enginn seilist ótilhlýðilega til valda undir yfirsýni skilvirkni eða að viðkomandi sé best til þess fallinn að túlka vilja almennings og gæta hagsmuna almennings.

Frumvarpið sem hér um ræðir hefur að geyma almennar lagaheimildir sem opna fyrir möguleikann á því að öryggisventlar stjórnskipunar lýðveldisins séu aftengdir með skírskotun til hugsanlegrar og samfélagslegrar hættu. Ákvæði frumvarpsins sem mæla í þessa veru eru því marki brennd að vera of almennt orðuð, opna fyrir of víða túlkun og flytja með sér hættu í misnotkun í lagaframkvæmd. Setja þarf mun nánari skilyrði fyrir því að réttlætanlegt megi teljast að réttarríkissjónarmið víki fyrir valdboði, að þingleg meðferð þoki fyrir skilvirkniskröfum, heildarmynd hverfi vegna rörsýnar eða að heildarhag og yfirvegun sé fórnað á altari valdasælni.

Skuldbinding æðstu handhafa ríkisvalds við réttarríkishugsjónina verður að endurspeglast við undirbúning laga, lagasetningu og lagaframkvæmd. Í þessu felst m.a. viðurkenning á því að allt vald sæti aðhaldi og sé bundið af reglum. Skýrar, skiljanlegar, birtar og framvirkar (ekki afturvirkar) reglur gegni því hlutverki að verja borgarana gagnvart ólögmati valdbeitingu. Ef

skerða á mannréttindi eða borgaralegt frelsi verði það, sem fyrr segir, ekki gert nema á grundvelli lögmætra heimilda og að uppfylltum ströngum skilyrðum.

Sú útpensla valdheimilda handhafa framkvæmdavalds sem býr að baki tillögum heilbrigðisráðherra í tilvísuðu frumvarpi opinberar að réttarríkið stendur mögulega ekki eins föstum fótum og menn vildu trúa fyrir tilkomu kórónuveirunnar og hinna hörðu stjórnvaldsaðgerða sem ráðist hefur verið í með vísan til hennar. Afleiðingarnar hafa verið grafalvarlegar fyrir efnahagslíf þjóðarinnar og fjöldi fólks hefur í raun verið sviptur atvinnu sinni, ferðafrelsi, lífsgrundvelli, félagslífi o.fl. Vísbendingar hrannast upp um það að sóttvarnaaðgerðir stjórnvalda hafi leitt af sér mun meira tjón en þeim var ætlað að fyrirbyggja.

Af hálfu umbj.m. er lögð ofuráhersla á að dreginn verði viðeigandi lærdómur af því sem hér hefur gerst sl. 2 ár, þannig að koma megí í veg fyrir að slík afdrifarík mistök endurtaki sig. Um leið verði séð til þess að opinbert vald verði aldrei aftur ofnotað á svo veikum grunni. Dregnar verði fram í dagsljósið ástæður þess að valdi var misbeitt og mörk meðalhófs yfirstigin með tilheyrandi tjóni fyrir réttaröryggi almennings, réttarvernd einstaklinga og almenna verndarhagsmuni sem kenna má við það dýrmætasta sem stjórnarskrá okkar, lögum og mannréttindasáttmálum er ætlað að vernda.

Setja þarf mun skýrari mörk í frumvarpið gagnvart þeim tíma sem sóttvarnaáðstafanir vegna hugsanlegrar eða samfélagslegrar hættu geta talist réttlætanlegar, t.a.m. með vísan til þess aðsteðjandi hætta sé ekki nægilega vel kortlögð. Umbj.m. gera ekki athugasemdir við það að grípa megí til viðeigandi varnaraðgerða á fyrstu stigum hættu-, neyðar- eða almannavarnaástands. Tryggja þarf að lög geymi tímamörk og nánari skilyrði um hvar ytri mörk slíkrar undanþágu liggja. Sömu leiðis ber að sjá til þess að þegar í upphafi sé sett af stað viðeigandi gagnaöflun, rannsókn og aðgerðaáætlun, jafnframt því sem yfirvöld skuldbindi sig til að verja gagnrýna umræðu, styðja við frumkvöðlastarf, vísindarannsóknir o.fl. sem flýtt getur fyrir afléttingu ráðstafana.

Síðast en ekki síst er í þessum hluta umsagnarinnar brýnt að undirstrika nauðsyn þess að aðkoma Alþingis að fyrirhuguðum sóttvarnaáðstöfunum verði augin til muna. Sú aðkoma þarf að vera raunveruleg en ekki neins konar sýndaraðkoma. Að áliti umbj.m. gætir tvískinnungs í frumvarpinu að þessu leyti. Í orði kveðnu er í athugasemdunum talið mikilvægt að „auka aðkomu þingsins að þessum málum frá því sem nú er og þá á grundvelli stöðu þingsins sem löggjafa og eftirlitsaðila með stjórnvöldum, bæði vegna lagalegrar ábyrgðar ráðherra sem og pólitískrar“. Þrátt fyrir þetta er af einhverjum ástæðum ekki lagt til að endanlegt ákvörðunarvald um opinberar sóttvarnaáðstafanir verði fært til Alþingis, svo sem þó er gert á Norðurlöndum, m.a. í Danmörku. Hafa athugasemdir með frumvarpinu að geyma sjónarmið sem eru lítilsvirðandi fyrir Alþingi. Þar er sérfræðingaræði hampað umfram þinglega meðferð og breiða pólitíska umræðu í anda þingræðis og lýðræðis. Ótækt er að Alþingi láti slíkt yfir sig ganga og samþykki að veikja, í nafni skilvirkni, þær dýrmætu undirstöður sem nefndar voru hér að framan. Af hálfu umbj.m. er undirstrikað að „styrkleikar lítillar stjórnsýslu“ geta hæglega orðið að Akkilesarhæl í framkvæmd, með því að menn missi sjónar á þeirri heildarmynd sem Alþingi er vel í stakk búin til að verja með frjálsri og gagnrýnni umræðu. Frammi fyrir þessu dugar engin málamyndanálgun. Alþingi ber að hafna þeirri ráðagerð sem birtist í athugasemdum með frumvarpinu að velferðarnefnd þingsins verði aðalvettvangur upplýsingagjafar og rökstuðnings af hálfu ráðherra.

Af hálfu umbj.m. er rík áhersla lögð á nauðsyn þess að allar ákvarðanir ráðherra skuli bornar undir þingheim svo fljótt sem verða má. Í því samhengi má hafa hliðsjón af sambærilegum lagaákvæðum sem gilda á Norðurlöndum. Sérstaka hliðsjón má hafa af lögum sem Norðmenn settu í marsmánuði 2020 og nefnd hafa verið kórónulögin (n. koronaloven).⁹ Í þessu samhengi blasir við bera þarf ákvarðanir ráðherra undir Alþingi til samþykktar eða synjunar. Þar nægir ekki að kynna ákvörðun ráðherra í velferðarnefnd eða öðrum nefndum þingsins.

Í nafni þeirrar áherslu sem umbj.m. leggja á lýðræðislegt stjórnarfar skal hér áréttað að takmarka ber í hvívetna allt valdframsal til heilbrigðisráðherra. Reglur þær sem hafa áhrif á daglegt líf landsmanna skulu eiga sér lýðræðislega rót. Hvers kyns reglugerðarstjórnun ber því að takmarka. Engum leyfist að grafa undan réttarríkinu undir því yfirskini að verið sé að styrkja það.

Í samræmi við síðastnefnt sjónarmið ber að strika út ráðagerðir í frumvarpinu sem miða að víðtækum reglugerðarheimildum ráðherra. Sérstaka aðgát ber að viðhafa gagnvart hugmyndum þess efnis að ráðherra sé heimilt að innleiða hér, í heild sinni, alþjóðaheilbrigðisreglugerð Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar.

Taka ber fram í lögunum að ákvörðun um beitingu sóttvarna skuli ávallt tekin af innlendum stjórnvöldum. Sú ákvörðun skuli vera sjálfstæð, óþvinguð og byggð á mati þar sem tekið er tillit til aðstæðna innanlands, þ.m.t. kosta þess og ókosta að Íslendingar eru eyþjóð, sem deilir ekki landamærum með öðrum.

Í allri umræðu um sóttvarnir og ráðstafanir sem lagðar eru til á þeim grunni í nafni samfélagslegrar hættu ber að gæta vandlega að tímamörkum. Skipta ber viðbragðsáætlunum upp í tímabil og meta lögmæti aðgerðanna eftir því hvar á tímaásnum þær koma fram. Viðurkenna má að á fyrsta skeiði, þegar lítið er vitað um hættueiginleika aðsteðjandi vanda, megi játa stjórnvöldum nokkuð svigrúm til athafna. Af sjálfu leiðir að þetta tímabil má ekki standa lengi. Um leið og fram hafa komið upplýsingar sem gera mönnum kleift að leggja raunsætt mat á stöðuna er nýtt tímabil runnið upp, þar sem gera verður meiri kröfur til stjórnvalda um það hvernig bregðast megi við og um þær meðferðir / ráðstafanir sem lagðar eru til, ásamt skýrum áætlunum um afléttingar. Á þriðja tímaskeiði þessa ferlis, þ.e. þegar örugg vitneskja er fram komin um hættuna, ber að ráðast í afléttingar án ástæðulausra tafa.

IV.

Sérstakar athugasemdir

Gera verður athugasemdir við það að samkvæmt 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir allt of rúmu gildissviði laganna. Þar kemur fram að lögunum sé ætlað að fjalla „um varnir gegn smitsjúkdómum, alvarlegum sjúkdómum, samfélagslega hættulegum sjúkdómum og sjúkdómsvöldum. Lögin taka einnig til óvenjulegra og óvæntra atburða sem geta haft alvarlegar heilsufarslegar afleiðingar innanlands eða meðal þjóða heims.“ Að mati umbj.m. býður þetta opna orðalag heim hættu á misnotkun valds í búningi sóttvarnaráðstafana. Þegar stjórnvöld grípa til slíkra úrræða verða viðmið stjórnarskrár stjórnarskrár um valddreifingu og valdtemprun um leið fjarlægari. Afleiðingin er sú að almenningur stendur berskjaldaðri gagnvart mögulegu ofríki stjórnvalda. Hér er ekki um léttvæg mál að ræða. Með ákvörðun um

⁹ Sjá hér 5. gr. svonefndra kórónulaga í Noregi, n. lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 m.v. (koronaloven).

beitingu sóttvarnaráðstafana á þeim lagagrunni sem frumvarpið felur í sér er í reynd stigið þrífætt skref í einu vetfangi. Í fyrsta lagi er stjórnvöldum veitt heimild til sniðganga þær reglur sem almennt gilda um lögmæti og valdheimildir þeirra. Í öðru lagi er þeim veitt heimild til að afnema réttindi og víkja frá gildandi lögum. Í þriðja lagi byggja slíkar heimildir á þeim grunni að stjórnvöld séu við þessar aðstæður óbundin af hefðbundnum viðmiðum laga.¹⁰ Allt dregur þetta fram alvarleika málsins: Ráðstafanir í nafni sóttvarna, sem gripið er til í nafni hættuástands geta verið í beinu ósamræmi við sjálfar undirstöður réttarríkisins, þar á meðal um réttaröryggi, fyrirsjáanleika og vörn gagnvart gerræðisstjórn.

Með 3. gr. frumvarpsins er ráðgert að veita ráðherra allt of víðtækt reglusetningarvald. Um eitur og geislavirk efni á að fjalla í sjálfstæðum lagabálki, ekki sóttvarnalögum. Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins er sóttvarnalækni veittur réttur til tillögugerðar. Samhliða slíkum rétti verður að leggja þá skyldu á herðar sóttvarnalækni að tillögur hans séu gerðar almenningi aðgengilegar og að þær séu vandlega rökstuddar, byggðar á bestu vísindalegu þekkingu og settar fram af yfirvegun sem endurspeglar að tekið hafi verið tillit til andstæðra sjónarmiða við tillögugerðina. Sömu kröfur verður að gera til tillagna farsóttarnefndar, sbr. 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Í síðastgreindu samhengi skal bent á að orðalag um endurskoðunartíma er villandi / rangt í frumvarpinu. Þar stendur nú að endurskoða skuli ákvörðun (um samfélagslega hættulega sjúkdóma) á „minnst sex mánaða fresti“. Hér hlýtur að eiga að standa „mest 6 mánaða fresti“. Sá tímafrestur er að mati umbj.m. raunar of langur og réttara væri að miða við 2-3 mánuði í þessu samhengi svo sem gert er erlendis, m.a. í Bretlandi, þar sem miðað er við mun skemmri endurskoðunarfrest.¹¹

Gera verður eftirfarandi athugasemdir við orðskýringu í 4. gr. frumvarpsins á því sem kallað er „samfélagslega hættulegur sjúkdómur“. Í frumvarpinu skírskotar þetta orðalag til alvarlegs sjúkdóms „sem veldur eða getur valdið alvarlegri röskun á mikilvægum störfum, innviðum samfélagsins og/eða sem leitt getur til verulega aukins álags á heilbrigðiskerfið verði hann útbreiddur í samfélaginu“. Af hálfu umbj.m. er ofuráhersla lögð á að frumvarpið reisi viðeigandi varnarmúra í þessu samhengi þannig að tryggt sé að handhafar ríkisvalds orsaki ekki sjálfir eða viðhaldi hættuástandi með því að láta undir höfuð leggjast að bregðast, án tafar, við röskun á mikilvægum störfum, með því að styrkja innviði og leggja sannanlega allt kapp á að draga úr álagi á heilbrigðiskerfið í því skyni að aflétta hættuástandi sem allra fyrst. Framangreind afstaða umbj.m. byggir á skírskotun til þess að heimatilbúin innviðakrísu getur ekki talist réttlæta að meginreglum réttarríkisins og stjórnskipunarinnar sé ýtt til hliðar í nafni hættuástands. Stjórnvöldum leyfist m.ö.o. ekki að rökstyðja íþyngjandi ráðstafanir gagnvart borgurunum með vísan til hættu- eða neyðarástands ef valdhafar hafa í reynd sjálfir stjórn á aðstæðum sem skapa hættuástandið. Hér á Íslandi hafa frelsisskerðingar sl. tveggja ára verið réttlættar með vísan til þess að Landspítalinn sé við þölmörk eða ráði ekki við meira álag. Með vísan til framanritaðs getur þetta vart haldið sem réttlættingarástæða, sérstaklega ekki þegar litið er til þess að legurýmum á íslenskum heilbrigðisstofnunum fækkaði úr 1283 (árið 2007) í 1009

¹⁰ Sjá til hliðsjónar: Jørgen Stubberud, «Hva er unntakstilstand» i Dag Michalsen (ritstj.), Unntakstilstand og forfatning. Brudd og kontinuitet i konstitusjonell rett (Pax Forlag, 2013), bls. 94.

¹¹ Sjá nánar: <https://www.gov.uk/guidance/high-consequence-infectious-diseases-hcid> þar sem fram kemur að strax 19. mars 2020 hafi skilgreiningu á Covid-19 verið breytt í Bretlandi og veiran ekki lengur talin samfélagslega hættulegur sjúkdómur (e. high consequence infectious disease) þar í landi.

(2020) og að fækkunin er enn meiri ef þetta er sett í samhengi við fólksfjölgun á sama tíma, þ.e. úr 412 rúm per 100.000 íbúa 2007 í 297 rúm per 100.000 íbúa árið 2020.¹²

Breytingar sem lagðar eru til með 6. gr. frumvarpsins á 7. gr. laganna eru allt of opnar og óljósar. Í stað almennra fyrirmæla um að mönnum sé „skyld að fylgja fyrirmælum um ráðstafanir“ aðeins á þeim grundvelli að grunur hafi vaknað hjá lækni. Hér er verið að opna fyrir flóðgáttir alls kyns hömlulausrar valdbeitingar og handhafar ríkisvalds mega ekki leggja blessun sína yfir slíkt.

Af hálfu umbj.m. er lögð rík áhersla á að skilgreiningar frumvarpsins þurfi að vera ítarlegar og viðmið skýr. Þetta á ekki síst við um 10. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að fjórar nýjar málsgreinar bætist við 12. gr. laganna. Gera verður alvarlegar athugasemdir við það að ekki sé gert ráð fyrir að við miðlun persónuupplýsinga í því samhengi sé hlutaðeigandi einstaklingur ekki upplýstur um ferlið. Allir sem sæta slíkri meðferð eiga rétt á að fá að vita, án ástæðulauss dráttar, að þeir hafi sætt slíkri meðferð, þ.e. að rótað hafi verið í þeirra einkamálum af hálfu fulltrúa opinbers valds. Slík íhlutun í einkamálefni borgaranna má heldur ekki gerast að tilefnislausu. Eðli málsins samkvæmt verður trúnaðar að gæta í sambandi lækni við sjúkling. Ef víkja á slíkum meginviðmiðum til hliðar verður það aðeins gert að uppfylltum ströngum skilyrðum. Gjalda ber varhug við því að slíkur trúnaður rofni sjálfkrafa þegar sjúkdómur hefur verið skilgreindur sem hættulegur með þeim afleiðingum að lækni teljist heimilt að deila gögnum um sjúklinga sína án nánari takmarkana.

Í 4. kafla athugasemda með frumvarpinu er rætt um „samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar“. Þar kemur fram að frumvarpinu sé ætlað að tryggja þau réttindi sem varin eru af tilvísuðum ákvæðum stjórnarskrárinnar og Mannréttindasáttmála Evrópu „með því að kveða skýrt á um það í lögum til hvaða ráðstafana má grípa til að skerða þessi réttindi, í hvaða tilvikum og að meðalhófs skuli þá gætt“.

Af hálfu umbj.m. er eindregið varað við því að þingmenn nálgist af alvöruleysi umfjöllun um þau atriði sem hér greinir. Fyrir liggur að sóttvarnalög og reglur sem settar hafa verið á grundvelli þeirra hafa verið nýttar til að þrengja að frelsi borgaranna. Þannig hafa tugþúsundir Íslendinga á þessum grunni sætt sóttkví og einangrun, auk þess sem eftirlit stjórnvalda hefur verið stóraukið, ferðafrelsi skert o.m.fl. Vísbendingar eru komnar fram um að aðgerðir stjórnvalda hafi ekki skilað þeim árangri sem að var stefnt¹³ og meðalhófsviðmið hafi verið brotin með því að gengið hafi verið lengra í þessum efnum en hættueiginleikar veirunnar gáfu tilefni til. Í athugasemdum með frumvarpi heilbrigðisráðherra til breytinga á sóttvarnalögum sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi 2020–2021, (þingskjal 385 — 329. mál) sagði m.a. að gildandi lög og reglur hefðu „almennt reynst vel í baráttunni við heimsfaraldurinn“. Í ljósi reynslu sl. 2 ára er vandséð að sagan gefi tilefni til þeirrar ályktunar að lög og reglur hafi „almennt reynst vel“ í samhengi mannréttinda. Mögulega mætti skilja slíka tilvísun til góðrar reynslu út frá sjónarhóli stjórnvalda um aukið svigrúm til frelsisskerðinga, rýmri viðmiða um meðalhóf og alþjóðlegrar þróunar í átt til þrengri skilnings á mannréttindum, þar sem ríkisstjórnir, fræðimenn o.fl. hafa lagt blessun sína yfir að vissum þjóðfélagshópum sé

¹² <https://www.frettabladid.is/frettir/legurymum-fkka-umtalsvert-herlendis/> Skoðað 14.2.2022.

¹³ Sjá t.d. <https://www.laeknabladid.is/tolublod/2021/12/nr/7885>; <https://www.vb.is/frettir/hjardonaemi-seinni-hluta-naesta-ars/165822/> Skoðað 15.2.2022.

mismunað að lögum án þess að slíkt jafngildi því að brotið sé gegn stjórnarskrárvernduðu jafnræði borgaranna¹⁴.

Gerðar eru sérstakar athugasemdir við það að ekki sé sterkara kveðið að orði í því sem lagt er til að verði 3. mgr. 12. gr. laganna. Að áliti umbj.m. er, í ljósi fyrri lagaframkvæmdar, nauðsynlegt að binda beitingu opinberra sóttvarnaráðstafana eins þröngum og skýrum skilyrðum og framast er unnt. Þannig verður t.d. að gera meiri kröfur til lagatextans en svo að einföld tilvísun til meðalhófs dugi. Hér þarf að löggjafinn að setja inn viðeigandi viðmið sem setur yfirvöldum eins þröngar og skýrar skorður og unnt er. Slíkan ramma getur löggjafinn afmarkað með vísan til tölfræðiupplýsinga sem fyrir liggja um fyrri farsóttir. Löggjafinn getur og á að afmarka hvenær hætta af farsótt sé orðin slík að beiting opinberra sóttvarnaráðstafana teljist réttlætanleg gagnvart lögum, mannréttindasáttmálum og stjórnarskrá.

Í frumvarpið vantar sérstaka yfirlýsingu í lagatextann þess efnis að með lögunum sé stefnt að mannúð og ítrustu vörn réttinda og frelsis sérhvers einstaklings, sbr. það sem fyrir segir um þær skyldur sem vestræn stjórnskipunarhefð leggur handhöfum ríkisvalds á herðar í þessu tilliti, þ.e. að í vafatilvikum skuli réttindi einstaklingsins ganga frammar hagsmunum ríkisins. Verði sóttvarnalögum beitt til að hafa endaskipti á þessu er voðinn vís.

Gera ber alvarlegar athugasemdir við víðtæka skilgreiningu frumvarpsins á hugtakinu farsótt. Þar er ótækt að vísa almennt til „sjúkdóms“, án þess að það hugtak sé nánar skilgreint, þegar mun betur færi á að vísað væri til „alvarlegs smitsjúkdóms“ með tilheyrandi skilgreiningum. Ekki blasir við hvers vegna lagt er til að þar undir falli „ákveðið heilsutengt atferli“ eða „aðrir atburðir sem lúta að heilsu fólks“. Með þessu er verið að opna handhöfum ríkisvalds allt of rúmar heimildir. Þessa skilgreiningu ber að þrengja þannig að engum vafa sé undirorpið að sóttvarnaráðstöfunum verði ekki beitt nema í þágu raunverulegra sóttvarna, þ.e. þegar um alvarlega smitsjúkdóma er að ræða. Annars konar óáran verður, eðli máls samkvæmt, að fjalla um í sérlögum. Síðastgreint atriði á við um ýmis önnur atriði í frumvarpinu sem eiga ekkert erindi inn í lög um sóttvarnir, sbr. t.d. að veita ráðherra heimild til að kveða á um útgöngubann vegna smithættu „eða annarrar hættu sem fellur undir lögin, t.d. geislavirkni“. Um geislavirk efni og áhrif þeirra á að fjalla í sérlögum, ekki í sóttvarnalögum. Aðrar skilgreiningar í 3. gr. frumvarpsins eru sama marki brenndar, þ.e. eru of víðtækar. Sem dæmi má nefna að skilgreiningu sem þar er að finna á hugtakinu inngríp, sem látið er ná til mjög fjölpættra aðgerða.

Hvað viðvíkur „inngrípum“ sérstaklega ber að setja fram sérstök varnaðarorð gagnvart þeim fyrirætlunum sem finna má í 11. gr. frumvarpsins. Þar er lagt til að í 13. gr. laganna komi fram að ekki skuli beitt inngrípum „nema gagnvart þeim *sem grunur leikur á að hafi orðið fyrir smiti*“. [Leturbr. AþJ]. Ótækt er að „grunur“ einn réttlæti að fulltrúar ríkisins beiti alvarlegra inngrípum í líkamlega heilsu borgaranna. Hér þarf að setja mun strangari skilyrði og veita mönnum rétt til að verjast og leggja ágreining um þetta í úrskurð dómara.

Í 13. gr. frumvarpsins er að finna óvarlega ráðagerð um meðferð persónuupplýsinga: Þar er talað um að heilbrigðisstarfsmenn skuli vera „árvökulir í starfi sínu um hvort sjúklingur sé smitaður af sjúkdómi og enn fremur um útbreiðslu slíkra sjúkdóma. Heilbrigðisstarfsmaður, sem kemst að því í starfi sínu að einstaklingur hefur smitast af smitsjúkdómi sem samkvæmt lögum þessum er tilkynningarskyldur **eða hefur grun um að svo sé, skal þegar í stað tilkynna**

¹⁴ Sjá t.d. <https://www.ruv.is/frett/2021/11/12/boda-utgongubann-fyrir-obolusetta-austurrikismenn>.

Það sóttvarnalækni. Hliðstæð skylda hvílir á forstöðumönnum rannsóknastofa, sjúkradeilda og annarra heilbrigðisstofnana”. **[Leturbr. AþJ]** Með þessu er verið að opna flóðgáttir sem telja má ískyggilegar gagnvart sjónarmiðum persónuverndar. Hér þarf að þrengja verulega að heimildum heilbrigðisstarfsmanna og tryggja að viðkvæmum upplýsingum sé ekki miðlað nema að uppfylltum ströngum og nánar tilgreindum lagaskilyrðum. Tekið er fram að sambærileg sjónarmið eiga við um önnur ákvæði frumvarpsins viðvíkjandi miðlun viðkvæmra upplýsinga, sbr. 17. gr. í frumvarpinu.

Reglugerðarheimild sú sem gert er ráð fyrir í 13.gr. laganna (11. gr. frumvarpsins) er of víðtæk. Kjörnir þingfulltrúar eiga sjálfir að axla ábyrgð á þessum ákvörðunum að undangenginni þróttmikilli umræðu.

Alvarlegar athugasemdir eru gerðar við ákvæði 29. gr. frumvarpsins þar sem fram kemur að ráðherra sé með reglugerð heimilt að kveða á um að ferðamenn undirgangist heilbrigðisskoðun og að ekki skuli beitt inngripum „nema gagnvart þeim sem grunur leikur á að gætu hafa smitast“. Ekki þarf að hafa mörg orð um þá augljósu staðreynd að slíkt orðalag er alltof opið.

Ákvæði 33. gr. frumvarpsins kallar á sérstaka rannsókn og umræðu. Þar segir orðrétt:

Hafi ferðamaður undir höndum viðurkennt vottorð um ónæmisaðgerð er ekki hægt að synja honum um komu inn í landið eða beita öðrum ráðstöfunum á grundvelli þessa ákvæðis með skírskotun til sjúkdómsins sem vottorðið varðar, jafnvel þótt hann komi frá smitsvæði, nema sannanlegar ábendingar og/eða vísbendingar séu um að ónæmisaðgerðin hafi ekki borið árangur eða að vottorðið sé falsað. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um vottorð, svo sem um form og efni vottorða, sem og önnur vottorð tengd smitsjúkdómum en vottorð um ónæmisaðgerðir, svo sem vottorð sem sýna fram á afstaðna sýkingu eða að einstaklingur sé ekki smitandi.

Kallað er eftir því að rannsakað verði hvaðan hugmyndir þessar eru upp runnar. Hvers vegna „viðurkennt vottorð um ónæmisaðgerð“ eigi að valda því að íslenskum yfirvöldum sé óheimilt að synja mönnum um komu inn í landið hlýtur að verða að teljast ein sérkennilegasta tillaga sem borin hefur verið fram til samþykktar á Alþingi. Að baki býr einhver hugmynd um að ekki sé unnt að stöðva för bólusettra til landsins og að bólusetningarvottorð skuli gilda umfram landslög og landamærareglur sem Íslendingar kunna að hafa sett til varnar hagsmunum sem t.d. má kenna við frið og öryggi. Í tilvitnaðri tillögu er einnig að finna einhvers konar öfugsnúning á þeim lögmálum sem unnið hefur verið eftir á þessu sviði fram til þessa, því svo virðist sem sönnunarbyrðin um gildi vottorðsins eigi ekki að liggja á þeim sem framvísar því heldur á landamæraeftirlitinu sjálfu. Með þessu móti væri verið að slá úr höndum Íslendinga alla möguleika á því að hagnýta sér kosti þess að vera eyríki og geta stöðvað för þeirra sem telja má að ógni lýðheilsu, friði og öryggi. Sem löggjafarþing á Alþingi Íslendinga að eiga síðasta orðið í þessum efnum. Ákvörðunarvald um svo alvarleg mál sem hér um ræðir má ekki framselja úr landi eða til embættismanna með því að láta svona tillögur renna óbreyttar í gegnum þingið og öðlast lagagildi. Af framangreindu leiðir að skoða verður þessa tillögu í heildrænu samhengi, m.t.t. uppruna hennar og hugsanlegra áhrifa sem slíku er ætlað að hafa á ferðafrelsi óbólusettra.

Í ákvæði 37. gr. frumvarpsins er að finna umfjöllun um svonefndar göngudeildir smitsjúkdóma. Hugmyndir þar að lútandi eru algjörlega vanreifaðar. Óljóst er hver á að starfrækja slíkar deildir og af hverju þær eiga að taka sérstaklega til „tilkynningaskyldra sjúkdóma“ án þess að gerð sé sú krafa að um sé að ræða sjúkdóma sem sannanlega teljast hættulegir.

Í 38. gr. er fjallað um öryggisbirgðahald, sem í upphafi kórónuveirufaraldursins reyndist vera mjög ábótavant hérlandis. Leggja ber áherslu á að búin sé til sérstök, sérhæfð, deild sem annist um þessi mál. Leggja má áherslu á að útvegum birgða í upphafi faraldurs þurfi að einkennast af hraða og útsjónarsemi, þar sem nýta þarf allar leiðir. Frumkvöðlar og einkaframtak geta leikið lykilhlutverk í þessu samhengi. Því má ekki leggja alla áherslu á miðstýrða útvegum nauðsynlegra birgða.

Með vísan til fyrri athugasemda þess efnis að takmarka beri eftir föngum reglugerðarheimildir ráðherra verður óhjákvæmilega að þrengja og skilyrða nánar ákvæði 40. gr. frumvarpsins, sem er of víðtækt í núverandi mynd.

V.

Samantekt. Lokaorð.

Við undirbúning, umræðu og mótun laga um sóttvarnir ber að hafa vakandi auga með því að ákvæði laga verði skýrlega orðuð, valdheimildir þröngt afmarkaðar og valdbeiting bundin ströngum og nánar tilgreindum skilyrðum. Með því móti eru slegnir varnaglar gegn því að stjórnvöld misbeiti valdi með því að víkka út lagaheimildir sínar og láta þær ná yfir tilvik eða aðstæður sem réttlæta ekki í reynd að vikið sé frá þeim grundvallarkröfum réttarríkisins sem ávallt ættu að standa í forgrunni vandaðrar ákvarðanatöku.

Ekki má undir nokkrum kringumstæðum vanmeta þá sjálfstæðu hættu sem stafar af því að stjórnvöld ýki aðsteðjandi vanda og gangi á þeim grunni of langt í valdbeitingu gagnvart borgurunum. Slík viðbrögð ógna stöðugleika, grafa undan fyrirsjáanleika laga, rýra samfélagslegt traust og skapa aðstæður fyrir ýmiss konar misnotkun valds. Slíkt stjórnarfar skapar auk þess margs konar sjálfstæð vandamál, þar sem reglur eru settar í flýti, án viðeigandi umræðu, oft með þeim afleiðingum að lög verða flókin, ógagnsæ og mótsagnakennd. Sagan sýnir að stjórnarhættir af þeim toga grafa ekki aðeins undan réttaröryggi borgaranna, heldur einnig undan lýðræðinu og réttarríkinu. Við þær aðstæður er öllu því dýrmætasta teflt í voða: Frelsi og mannréttindum borgaranna.

Umsögn þessi er rituð til áminningar um það að lýðveldið stendur og fellur með því að almenningur og embættismenn, þ.m.t. handhafar löggjafarvalds, axli ábyrgð á vörn þess og viðhaldi. Af reynslu sl. tveggja ára má draga margvíslegan lærdóm. Umbj.m. vilja með umsögn þessari hvetja valdhafa til að horfa á þá reynslu af yfirvegum og láta ekki til þess koma að grafið sé undan réttarskipaninni með óvandaðri lagasetningu. Frumvarp það sem hér er til umræðu þarfnast augljóslega lengri meðgöngu. Endurskoða þarf efni þess af rósemi og út frá heildstæðri samfélagslegri og lagalegri yfirsýn þar sem virðing er borin fyrir sjálfsábyrgð og dómgreind borgaranna, auk þess sem gætt er að faglegum undirbúningi, kallað eftir málefnalegri gagnrýni, staðinn vörður um nauðsynlega valddreifingu, þingræði, frjálslýnda lýðræðishefð og réttarríkið, sem saman mynda brjóstvörn borgaralegs frelsis. Séu lög samþykkt á Alþingi sem ganga gegn þessu er stjórnarskráin í uppnámi og stjórnarfarinu teflt í voða. Leggi menn vísvitandi út á svo hálar brautir er ekki víst að afstýra megi alvarlegu og óafturkræfu tjóni. Hér er því mikið í húfi og til mikils að vinna.

F.h. Samtakanna frelsi og ábyrgð,

A handwritten signature in blue ink, reading "Arnar Þór Jónsson". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Arnar Þór Jónsson hrl.