



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	HRN21020307 Frumvarp til sóttvarnalaga.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Heilbrigðisráðuneytið/starfshópur ráðherra.
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	15. nóvember 2021

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Þann 4. febrúar 2021 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um breytingu á sóttvarnalögum, nr. 19/1997. Frumvarpið var samið af starfshópi heilbrigðisráðherra sem falið var að skrifa frumvarp í þeim tilgangi að skýra ákvæði laganna um opinberar sóttvarnaráðstafanir á grundvelli fenginnar reynslu af heimsfaraldri SARS-CoV-2 veirunnar. Þann 26. ágúst 2020 óskaði forsætisráðherra, í samráði við heilbrigðisráðherra, eftir því að dr. juris Páll Hreinsson tæki saman álitgerð um valdheimildir sóttvarnalæknis og heilbrigðisráðherra til opinberra sóttvarnaráðstafana samkvæmt sóttvarnalögum með hliðsjónar af skráðum og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar og mannréttindaákvæðum í stjórnarskrá og alþjóðasamningum. Óskað var eftir því að dr. juris Páll Hreinsson gerði frumtillögur að breytingum á lögum eða reglum eftir því sem tilefni var til. Þann 20. september 2020 skilaði hann álitgerð sinni og var hún jafnframt lögð til grundvallar vinnu áður nefnds starfshóps. Hjá velferðarnefnd Alþingis kom heildarendurskoðun sóttvarnalaga til umræðu og segir m.a. í nefndaráliti Velferðarnefndar eftir 2. umræðu, með vísun í umsagnir sem bárust nefndinni, að sú stjórnsýsla sem mælt er fyrir um í núgildandi lögum væri að mörgu leyti ágæt en þarfnist úrbóta og skýringa. Þá segir jafnframt að hlutverk sóttvarnalæknis og landlæknis með tilliti til stjórnsýslulegrar ábyrgðar og samspils við lög um landlækni og almannavarnir væri að nokkru leyti ábótavant. Nefndin segir í álitu sínu að vissulega sé þörf á að endurskoða sóttvarnalög í heild sinni en að slík heildarendurskoðun verði að bíða þinglegrar meðferðar. Óheppilegt gæti reynst að ráðast í of víðtækar breytingar, m.a. á stjórnsýslu sóttvarnamála, í miðjum heimsfaraldri og gæti það valdið óvissu um hlutverk hvers stjórnvalds á viðkvæmum tíma, þegar hvað brýnast er að verkefnaskipting sé skýr og boðleiðir vel þekktar. Var það því mat nefndarinnar að skynsemisrök mæltu gegn því að ráðist yrði í of víðtækar breytingar á þeim tíma. Nefndin tók samt fram að mikilvægt væri að vinna við endurskoðun laganna hefjist sem allra fyrst, óháð þeim faraldri sem nú geisar, og beindi því til heilbrigðisráðuneytisins að sem víðtækast samráð verði haft við heildarendurskoðun sóttvarnalaga. Í nefndaráliti velferðarnefndar Alþingis eftir 2. umræðu kemur einnig fram að í umræðu í þingsal hafi komið fram sjónarmið um að mikilvægt væri að horfa til norrænnar löggjafar við endurskoðun sóttvarnalaga. Í nefndarálitinu kemur einnig fram að við heildarendurskoðun verði að horfa til skuldbindinga Íslands á grundvelli EES-samningsins og Schengen-samstarfsins. Þá telur starfshópurinn jafnframt mikilvægt að nefna að við frumvarpsvinnu er einnig mikilvægt að horfa til Alþjóðaheilbrigðisreglugerðarinnar. Jafnframt er talið rétt af hálfu starfshópsins að líta til hlutverk sóttvarnalæknis þegar kemur að annarri vágagnvart samfélaginu, t.a.m. eldgosum o.s.frv.

Þann 18. júní 2021 skipaði ráðherra nýjan starfshóp sem falið var að skrifa drög að nýjum heildarlögum um sóttvarnir í samræmi við áður nefnda umræðu hjá velferðarnefnd Alþingis og í þingsal. Í starfshópinn voru tilnefndir aðilar frá heilbrigðisráðuneytinu, dómsmálaráðuneytinu,

Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, embætti landlæknis, sóttvarnalækni, Sóttvarnaráði, Landspítala og ríkislögreglustjóra.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Um er að ræða heildarendurskoðun á núgildandi sóttvarnalögum. Í vinnu starfshópsins var sérstaklega litið til þess að endurskoða stjórnarsýslu sóttvarna, t.d. stöðu sóttvarnalæknis innan stjórnarsýslunnar. Þá er gerð breyting á því hvernig opinberar sóttvarnaráðstafanir eru ákvarðaðar í þeim tilgangi að fleiri aðilar komi að tillögum sóttvarnalæknis til ráðherra um opinberar sóttvarnaraðgerðir. Þá eru gerðar ýmsar minniháttar breytingar í þeim tilgangi að gera lög in aðgengilegri og skýrari.

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

Að mati starfshópsins er það ekki þannig að gildandi lög og reglur dugi ekki til, t.d. í móttspyrnu gegn farsóttum. Þó er það þannig að rétt er að skýra betur ákvarðanatöku þegar opinberar sóttvarnaraðgerðir eru ákvarðaðar. Þá er jafnframt rétt að skýra stöðu sóttvarnalæknis innan stjórnarsýslunnar, t.a.m. um að sóttvarnalæknir hafi tiltekið sjálfstæði gagnvart öðrum embættum og að sóttvarnalæknir sé skipaður af ráðherra.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Frumvarpið fellur undir málefnasvið 32 um lýðheilsu og stjórnarsýslu 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 að skýra betur stjórnarsýslu sóttvarna og ákvarðanatöku þegar ákveðið er að ráðast í opinberar sóttvarnaráðstafanir. Ásamt öðrum eðlilegum uppfærslum á löggjöfinni. Frumvarpið fellur skýrt að stefnu stjórnvalda um að verjast hvers kyns heilsuvá og kemur ekki veg fyrir að unnið verður áfram að öflugum og markvissu sóttvarnastarfi gegn t.a.m. SARS-CoV-2 veirunni.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Talið er skynsamlegt og nauðsynlegt að yfirfara sóttvarnalögin bæði í ljósi reynslu síðustu u.þ.b. tveggja ára og þróunar í lagasetningu á Norðurlöndunum. Að mati starfshópsins er frumvarpið nauðsynlegt til að skýra betur ákvarðanatöku, skýra betur stöðu sóttvarnalæknis innan stjórnarsýslunnar í þeim tilgangi að skýrt sé í lögum að sóttvarnalæknir sé sjálfstæður gagnvart öðrum embættismönnum innan stjórnarsýslunnar.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Önnur úrræði en lagasetning koma ekki til greina.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Um er að ræða það margar tillögur að breytingum á núgildandi sóttvarnalögum að talið er réttast að setja ný sóttvarnalög. Núgildandi sóttvarnalög eru frá árin 1997 og þeim hefur verið breytt alls 16 sinnum og talið rétt að Alþingi taki til umræðu á þessum tíma ný heildarlög 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. Drögunum skal skila til ráðherra fyrir 1. febrúar 2022. Starfshópurinn er skipaður einstaklingum frá eftirfarandi aðilum: heilbrigðisráðuneytinu, dómsmálaráðuneytinu, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, embætti landlæknis, sóttvarnalækni, sóttvarnaráði, Landspítala og ríkislögreglustjóra.

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

- a. Lagt er til að skýra frekar hlutverk helstu aðila innan stjórnarsýslunnar.
- b. Lagt er til að sóttvarnalæknir verði skipaður af ráðherra í stað þess að hann sé ráðinn af landlækni.
- c. Lagt er til að fjölskipuð farsóttarnefnd taki að hluta við tillögugerð um opinberar sóttvarnaráðstafanir sem er á hendi sóttvarnalæknis í dag.
- d. Lagðar eru til breytingar á uppröðun og kaflaskiptingu nógildandi sóttvarnalaga í þeim tilgangi að löggjöfin verði aðgengilegri og skýrari.
- e. Lögð er til uppfærsla á viðurlagaákvæði í þeim tilgangi að ákvæðið sé skýrara.
- f. Lagt er til ákvæði sem fjallar um skyldur flugrekenda og rekstraraðila skipa á farsóttartímum, t.a.m. um skyldu til að skoða vottorð o.fl. Um er að ræða ákvæði sem myndi leysa af hólmi sambærilegt ákvæði til bráðabirgða í nógildandi lögum um loftferðir.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Vinna við gerð frumvarpsins krefst þess að skoða sé samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar á sviði mannréttinda. Ákvæði frumvarpsins geta m.a. varðað 66., 67., 71., 73., og 75. gr. stjórnarskrárinnar og 5., 8., 9., 10., 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu og 2. gr. samningsviðauka nr. 4 við sáttmálann, sbr. lög nr. 62/1994. Rétt er að ítreka að frumvarpinu er ætlað að tryggja þau réttindi sem varin eru af framangreindum ákvæðum með því að kveða á um það í lögum til hvaða ráðstafana má grípa til að skerða þessi réttindi, í hvaða tilvikum og að meðalhófs skuli þá gætt. Þannig sé tryggt að slíkar skerðingar styðjist við viðhlítandi lagaheimild og séu ekki framkvæmdar nema í þágu almannahagsmuna eða til verndar heilsu eða réttindum annarra. Hafa þarf í huga að skerðing á réttindum samkvæmt umræddum ákvæðum stjórnarskrárinnar og mannréttinasáttmálans á grundvelli sóttvarnalaga er gerð til verndar veigamestu verndarhagsmunum samfélagsins, þ.e. til verndar lífi og heilsu fólks, sem njóta verndar stjórnarskrár og mannréttinasáttmálans. Jafnframt hefur verið talið að á stjórnvöldum hvíli frumkvæðisskylda að stjórn lögum til að bregðast við til verndar lífi og heilsu fólks ef ljóst er að bein og fyrirsjáanleg ógn stæði að því.

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

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Lög um almannavarnir, nr. 82/2008 og lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Opinberar sóttvarnaráðstafanir geta haft áhrif á alla landsmenn sem og allt atvinnulíf landsins. Þá geta varnir og forvarnir gegn smitsjúkdómum almennt haft áhrif á marga einstaklinga innan samfélagsins, burt séð frá því hvort heimsfaraldur geisar eða ekki. Helstu aðilar sem hafa hlutverki að gegna þegar kemur að opinberum sóttvörnum og heimsfaraldri eru heilbrigðisráðherra, embætti landlæknis, sóttvarnalæknir, heilbrigðisstofnanir, t.a.m. Landspítali og Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, sóttvarnaráð 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 skarast að mörgu leyti við stjórnarmálefni dómsmálaráðuneytisins að því er varðar opinberar sóttvarnaraðgerðir á landamærum Íslands og almannavarnir.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Formlegt samráð er ekki hafið. Starfshópurinn hefur samt sem áður átt fundi annars vegar með sóttvarnalækni og hins vegar landlækni.

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 frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Heilbrigðisráðherra hefur skipað starfshóps til að skrifa drög að frumvarpi. Áætlað er að starfshópurinn skili ráðherra fullbúnum drögum til framlagningar á Alþingi fyrir 1. febrúar 2022. Áætlað er að starfshópurinn fundi einu sinni í viku og skipti með sér verkefnum. Samkvæmt drögum að þingmálaskrá er áætlað að leggja frumvarpið fram í mars 2022 á 152. löggjafarþingi.

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. Þá þarf sérstaklega að undirbúa stofnun embættis sóttvarnalæknis og eiga mikið samráð við bæði sóttvarnalækni og embætti landlæknis.

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.