



HÉRAÐSDÓMUR
REYKJAVÍKUR

D Ó M U R

2. júní 2022

Mál nr. E-5130/2021:

Stefnandi: A

(Svavar Daðason lögmaður)

Stefndi: Íslenska ríkið

(Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður)

Dómari: Arnaldur Hjartarson héraðsdómari

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 2. júní 2022 í máli nr. E-5130/2021:

A

(Svavar Daðason lögmaður)

gegn

íslenska ríkinu

(Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður)

Mál þetta, sem var dómtekið 6. maí 2022, var höfðað 4. nóvember 2021.

Stefnandi er A, [..., ...].

Stefndi er íslenska ríkið, Arnarhvoli í Reykjavík.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru þær aðallega að stefnda verði gert að greiða stefnanda miskabætur að fjárhæð 1.000.000 krónur og vexti af þeirri fjárhæð samkvæmt 8. gr. laga nr. 38/2011 um vexti og verðtryggingu frá 2. apríl 2021 til 19. maí 2021, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags, að frádreginni innborgun, dags. 8. september 2021, að fjárhæð 30.000 krónur. Til vara krefst stefnandi þess að stefnda verði gert að greiða lægri miskabætur að mati dómsins og vexti af þeirri fjárhæð samkvæmt 8. gr. laga nr. 38/2001 frá 2. apríl 2021 til 19. maí 2021, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags, að frádreginni innborgun, dags. 8. september 2021, að fjárhæð 30.000 krónur. Í báðum tilvikum er krafist málskostnaðar, eins og málið væri eigi gjafsóknarmál.

Stefndi krefst aðallega sýknu en til vara verulegrar lækkunar á dómkröfum stefnanda. Þá er aðallega krafist málskostnaðar en til vara er þess krafist að hann verði látinn falla niður.

I

Stefnandi kom til Íslands með flugi frá Póllandi 2. apríl 2021. Var henni gert að sæta sóttkví í sóttvarnahúsi í Þórunnartúni í Reykjavík með vísan til 5. gr. þágildandi reglugerðar nr. 355/2021 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19. Stefnandi, sem á lögheimili á Íslandi, kveðst hafa mótmælt slíkri sóttkví, bæði áður en henni var ekið frá flugvöllinum og við komuna í sóttvarnahúsið. Þáverandi lögmaður stefnanda sendi stefnda tölvubréf 4. apríl 2021 og krafðist þess að henni yrði leyft að víkja úr sóttvarnahúsi og að ákvörðun um dvöl hennar þar yrði tafarlaust borin undir héraðsdóm. Því bréfi var svarað með tölvubréfi embættis landlæknis síðdegis 5. apríl 2021. Í því bréfi var ákvörðun sóttvarnalæknis kynnt stefnanda og boðað að hún yrði borin undir dóm síðar sama dag. Í ákvörðuninni kom

meðal annars fram að Pólland væri á lista yfir svæði þar sem 14 daga nýgengi smita á hverja 100.000 íbúa væri yfir 500 eða fullnægjandi upplýsingar lægju ekki fyrir. Því væri stefnanda skylt að hlíta ákvæði 5. gr. reglugerðar nr. 355/2021. Það væri því ákvörðun sóttvarnalæknis að stefnandi skyldi dvelja í sóttvarnahúsi, sbr. 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, þar til niðurstaða síðari sýnatöku reyndist neikvæð, sbr. 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar, eða eftir atvikum þar til einangrun hefði verið aflétt reyndist stefnandi vera með COVID-19. Loks segir í ákvörðuninni að þar sem ljóst þyki að stefnandi uni ekki ákvörðun sóttvarnalæknis verði hún borin undir héraðsdóm í samræmi við 15. gr. sóttvarnalaga nr. 19/1997.

Hinn 5. apríl 2021 kvað Héraðsdómur Reykjavíkur upp úrskurð í málum annarra einstaklinga í svipaðri stöðu og stefnandi, þ.e. fólks sem átti lögheimili á Íslandi en var eigi að síður gert að dvelja í sóttvarnahúsi. Þar á meðal var úrskurður í máli nr. R-1898-2021. Þar mótmælti einstaklingur dvöl í sóttvarnahúsi, enda þótt enginn ágreiningur hefði ríkt um það að honum hefði samkvæmt lögum borið að sæta sóttkví. Í niðurstöðu héraðsdóms var vikið að skilgreiningu hugtaksins sóttvarnahús í lögum nr. 19/1997, eins og þeim hafði verið breytt með lögum nr. 2/2021. Lagði dómurinn áherslu á að í þeirri skilgreiningu fælist að hugtakið tæki til dvalar einstaklinga sem ekki ættu samastað hér á landi eða gætu af öðrum sökum ekki eða vildu ekki einangra sig í húsnæði á eigin vegum. Þar sem aðili þess máls hefði átt lögheimili hér á landi og vildi sæta sóttkví á heimili sínu gæti framangreind skilgreining ekki tekið til hans. Þá var rekið í dómnum að þótt sú frelsisskerðing sem fælist í dvöl í sóttvarnahúsi væri að vissu leyti sambærileg þeirri sem fælist í heimasóttkví yrði af ýmsum ástæðum að telja dvöl þar þungbærari en dvöl í heimahúsi. Með hliðsjón af kröfum um meðalhóf og jafnræði hefði því verið brýnt að skýr heimild stæði til þeirrar ráðstöfunar sem sóttvarnalæknir hefði gripið til. Aftur á móti hefði skort lagastoð fyrir því að 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 355/2021, sem varðaði skyldu ferðamanns til að dvelja í sóttvarnahúsi í sóttkví, yrði beitt sem grundvelli hinnar umþrættu ákvörðunar gagnvart einstaklingi sem lögheimili ætti hér á landi og kysi fremur að sæta sóttkví á heimili sínu. Var ákvörðunin því felld úr gildi.

Með vísan til þessa úrskurðar og annarra úrskurða frá sama degi í sambærilegum málum ákvað sóttvarnalæknir að afturkalla ákvörðun sína í máli stefnanda á grundvelli 25. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Var lögmanni stefnanda tilkynnt um þetta með tölvubréfi kl. 21:23 hinn 5. apríl 2021. Var mál stefnanda því í reynd ekki borið undir héraðsdóm. Í kjölfarið átti stefnandi þess kost að ljúka sóttkví í heimahúsi, en hún er, eins og áður, segir búsett hér á landi.

Með bréfi, dags. 19. apríl 2021, krafðist stefnandi bóta úr hendi stefnda vegna frelsissviptingar frá 2. apríl 2021 til 4. sama mánaðar. Annars vegar var um að ræða

kröfu um miskabætur að fjárhæð 1.000.000 króna en hins vegar kröfu um greiðslu lögmanskostnaðar að fjárhæð 185.380. krónur.

Með bréfi stefnda, dags. 20. ágúst 2021, var kröfu stefnanda hafnað en tekið fram að til að eyða hugsanlegri réttaróvissu væri unnt að fallast á að ljúka málinu með sátt á þann veg að stefnanda yrðu greiddar 30.000 krónur í miskabætur, þ.e. ígildi 15.000 króna fyrir hvorn sólarhring sem miðað væri við í bréfi stefnanda að væri tímabil frelsissviptingar. Þá væri fallist á að greiða stefnanda 85.000 krónur í málskostnað.

Stefnandi tók í kjölfarið við greiðslu framangreindra bóta, þ.e. 30.000 krónum í miskabætur og 85.000 krónum í málskostnað að meðtöldum virðisaukaskatti, með fyrirvara, sbr. bótauppgjör, dags. 8. september 2021. Í upphafi þess skjals kemur fram að það taki til bóta vegna dvalar á tímabilinu 2. apríl 2021 til 4. sama mánaðar.

Stefnandi höfðar mál þetta þar sem hún telur tjón sitt ekki fullbætt með þeirri bótafjárhæð sem hún hefur þegar mótttekið.

Við aðalmeðferð málsins gaf skýrslu fyrir dómi Gylfi Þór Þorsteinsson, en hann var forstöðumaður sóttvarnahússins sem stefnandi dvaldist í á umræddum tíma.

II

Stefnandi byggir dómkröfu sína á því að stefndi hafi svipt hana frelsi sínu og því beri stefnda að greiða henni miskabætur, sbr. 4. mgr. 15. gr. b laga nr. 19/1997 með síðari breytingum, sbr. 13. gr. breytingarlaga nr. 2/2021, almennar reglur skaðabótaréttar og ákvæði VII. kafla stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 með síðari breytingum, einkum 4. mgr. 66 gr., 1. mgr. og 5. mgr. 67. gr. og ákvæði mannréttinasáttmála Evrópu sama efnis. Einnig sé byggt á b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993.

Fyrir liggi að brotið hafi verið á réttindum stefnanda, sbr. einnig úrskurð Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. R-1898/2021.

Stefnandi byggir einnig á því að hún hafi verið reiðubúin til þess að dvelja í heimasóttkví og hafi gert ráðstafanir til þess, sbr. ákvæði þágildandi reglugerðar nr. 355/2021. Þess í stað hafi hún verið vistuð á litlu hótélherbergi, þar sem möguleikar hennar til þess að komast undir bert loft hafi verið verulega takmarkaðir. Þá hafi henni verið meinað að fara í gönguferð sér til heilsubótar þrátt fyrir að það hafi staðið öðrum til boða. Enn fremur hafi hún fengið takmarkaðar upplýsingar um það hvernig tilhögun sóttkvíarinnar yrði, eins og áskilið sé í lögum um sóttvarnir. Þannig hafi ekki verið ljóst hvernig hún gæti matast eða yfirgefið hótélherbergið til að fara í gönguferðir og henni ekki gert ljóst hvenær og klukkan hvað henni yrði frjálst að yfirgefa sóttvarnahúsið. Í þessari framkvæmd hafi falist ómannúðleg og vanvirðandi meðferð en slíkt sé brot á 1. mgr. 68. gr stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 3. gr. laga um mannréttinasáttmála Evrópu nr. 62/1994.

Frá upphafi hafi verið ljóst að stefnandi hafi verið reiðubúin til að vera í heimasóttkví. Því hafi ekki verið tilefni til að skylda hana til að dvelja í sóttvarnahúsi og alls ekki lagastoð fyrir slíkri kvöð, eins og fyrrgreindur úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur beri með sér. Eðlilegt sé að fjárhæð miskabóta til handa stefnanda taki mið af því að hún hafi sér ekkert til sakar unnið og að stjórnvaldsákvörðun sú er svipti hana frelsi hafi ekki verið í samræmi við meginreglu stjórnisýsluréttarins um meðalhóf. Þá sé einnig ljóst að sú ákvörðun að svipta stefnanda frelsi hafi verið algjörlega án nokkurrar lagastoðar. Loks skuli þess getið, að stefnandi hafi aldrei verið upplýst um tilefni, fyrirkomulag eða lengd frelsissviptingarinnar á tungumáli sem hún skildi. Þetta auki á alvarleika brotsins gegn stefnanda.

Stefnandi hafni alfarið þeim skilningi stefnda að stórkostlegt gáleysi sé áskilið í 4. mgr. 15. gr. b laga nr. 19/1997. Sú túlkun stefnda fái hvorki stoð í orðalagi ákvæðisins né lögskýringargögnum.

Ljóst sé að stefnandi hafi verið svipt frelsi sínu og henni gert að dveljast í lokuðu rými án þess að henni væri gerð grein fyrir því að hún ætti rétt á lögfræðiaðstoð og heimtingu á því að bera málið undir dómstóla, á tungumáli sem hún tali og skilji, sbr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar. Því sé yfir vafa hafið að ákvæði b-liðar 1. mgr. 26. gr. laga nr. 50/1993 eigi við í máli stefnanda.

Stefnandi fari fram á miskabætur að fjárhæð 1.000.000 krónur sem samsvari 500.000 krónum fyrir hvorn sólarhring sem stefnandi hafi verið svipt frelsi sínu án lagaheimildar eða 20.833 krónur fyrir hverja klukkustund.

III

Stefndi fellst á að skilyrði 4. mgr. 15. gr. b laga nr. 19/1997 kunni að vera uppfyllt í málinu en hafnar því alfarið að skilyrði b-liðar 1. mgr. 26. gr. laga nr. 50/1993 séu fyrir hendi. Stefndi kveðst hins vegar í fljótu bragði ekki fá séð að stefnandi hafi hlotið miskatjón, a.m.k. ekki umfram þær miskabætur sem henni hafi þegar verið greiddar.

Stefndi bendir á að í 5. mgr. 14. gr. laga nr. 19/1997 sé gert ráð fyrir því að ef ekki náist samstarf við aðila máls um að fylgja reglum um sóttkví taki sóttvarnarlæknir stjórnvaldsákvörðun. Ef slíkt samstarf næst hins vegar teljist það ekki stjórnvaldsákvörðun. Stefnandi hafi komið til landsins 2. apríl 2021 en með tölvupósti lögmanns hennar 4. apríl 2021 hafi hún farið þess á leit að verða birt ákvörðun sóttvarnalæknis um dvöl í sóttvarnahúsi. Fulltrúi sóttvarnalæknis hafi birt lögmanni stefnanda ákvörðunina með tölvupósti daginn eftir þar sem veittar hafi verið leiðbeiningar um rétt hennar til að bera ákvörðunina undir héraðsdóm, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 19/1997. Ekki hafi komið til þess að sóttvarnalæknir sendi kröfur til héraðsdóms eins og boðað hefði verið en ef það hefði verið gert hefði dómara í samræmi

við 9. mgr. 15. gr. laganna borið að skipa stefnanda talsmann. Ekkert liggja fyrir um að það hafi verið gert og hafni stefndi málátillbúnaði stefnanda um að málsmeðferðarreglur laga hafi verið brotnar gagnvart henni í aðdraganda þess að henni hafi verið birt stjórnvaldsákvörðunin um dvöl í sóttkví 5. apríl 2021.

Hvort sem bótaábyrgð verði reist á sakargrundvelli eða hlutlægri ábyrgð þurfi að vera fullnægt þeim frumskilyrðum skaðabótaábyrgðar að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni/miska auk þess sem orsakatengsl þurfi að vera á milli þess og þeirra atvika sem viðkomandi bótareglu sé ætlað að taka til. Í samræmi við almennar reglur skaðabótaréttur hvíli sönnunarbyrði um þessi atriði venjulega á tjónþola.

Engin vottorð sérfræðinga eða önnur gögn hafi verið lögð fram í málinu um ætlað miskatjón til að undirbyggja bótakröfu stefnanda og ekki verði heldur séð að hún hafi verið verr sett en aðrir sem dvalið hafi á sóttvarnahótelinu í umrætt sinn, svo sem hvað aðbúnað snerti. Stefndi hafi auk þess nokkrar efasemdir um að skortur á viðhlítandi lagastoð hafi eitt og sér verið til þess fallið að baka stefnanda miska með hliðsjón af stöðu faraldursins á þessum tíma og þeim markmiðum sem lágu til grundvallar aðgerðum sóttvarnaryfirvalda og ætlað hafi verið að vernda líf og heilsu fólks.

Af fyrrgreindum úrskurði héraðsdóms og öðrum úrskurðum sem féllu sama dag, sbr. mál nr. R-1897/2021 til og með R-1903/2021, verði hvorki séð að sú frelsissvipting sem fólst í sóttkví stefnanda eftir komu hingað til lands hafi ekki átt sér stoð í lögum né að héraðsdómur hafi talið frelsissviptinguna í eðli sínu ólögmæta. Þvert á móti komi fram í úrskurðinum að hafið sé yfir vafa að stjórnvöld hafi haft brýnt tilefni til að grípa til sóttvarnaráðstafana og að á aðilum hafi hvílt lagaskylda um að sæta sóttkví. Hafi ágreiningur í málunum þannig einungis varðað það hvort aðilum væri skylt að dvelja í sóttkví á tilteknum stað sem stjórnvöld hefðu ákveðið, þ.e. í sóttvarnahúsi. Þótt niðurstaða héraðsdóms hafi orðið sú að ákvæði þess efnis í reglugerð nr. 355/2021 hafi ekki átt sér stoð í sóttvarnalögum hafi aðilum þeirra mála, á grundvelli þeirra laga, eftir sem áður borið að dvelja í sóttkví á öðrum stað. Þar hafi þeim borið að lúta sambærilegum reglum að því er varðaði takmörkun á athafnafrelsi og þeir sem dvöldu í sóttkví í sóttvarnahúsi þurftu að sæta. Séu viðurlög við brotum á sóttkví jafnframt þau sömu, óháð því hvar sóttkví fari fram. Með engu móti sé hægt að jafna aðstæðum stefnanda til aðstæðna þeirra sem sviptir hafa verið frelsi sínu að ósekju á grundvelli gæsluvarðhalds eða nauðungarvistunar á sjúkrahúsi en slíkar frelsisskerðingar feli að mati stefnda í sér miklu viðameira inngríp og vegi með allt öðrum hætti að persónu og æru viðkomandi.

Aðbúnaður aðila í sóttvarnahúsi hafi verið fullnægjandi og ætlaður miski stefnanda kunni þá öðru fremur að stafa af takmörkun á aðgengi að rými og persónulegum munum á meðan dvöl stóð en ekki eiginlegri sóttkví, sem stefnandi hefði

í öllu falli þurft að sæta. Kröfur stefnanda séu í þessu ljósi langt umfram þann miska sem stefnandi kunni að hafa orðið fyrir vegna dvalar í sóttvarnahúsi í stað heimilis.

Á stjórnvöldum hvíli frumkvæðisskylda að stjórnlögum til að bregðast við til verndar lífi og heilsu fólks ef ljóst sé að bein og fyrirsjáanleg ógn steðji að því. Í þessu felist almannahagsmunir sem falli undir þær undanþágur sem meðal annars sé kveðið á um í 4. mgr. 66. gr., 1. mgr. 67. gr. og 71. gr. stjórnarskrárinnar.

IV

Ágreiningslaust er að stefnanda var gert að dvelja í sóttvarnahúsi frá 2. apríl 2021 til 5. sama mánaðar, en í tengslum við þá dvöl krefst stefnandi miskabóta úr hendi stefnda. Hún miðar bótakröfuna þó aðeins við frelsissviptingu í tvo sólarhringa. Stefndi hefur, eins og áður segir, greitt stefnanda miskabætur fyrir það tímabil að fjárhæð 30.000 krónur, en stefnandi telur tjón sitt ekki bætt að fullu með þeirri greiðslu, sem móttekin var með fyrirvara af hennar hálfu.

Í 4. mgr. 15. gr. b laga nr. 19/1997 segir meðal annars að dæma skuli bætur úr ríkissjóði hafi einstaklingur verið sviptur frelsi með ákvörðun sóttvarnalæknis ef lögmælt skilyrði hefur brostið til slíkrar ákvörðunar. Bæta skuli fjártjón og miska ef því er að skipta. Að öðru leyti gildi almennar reglur skaðabótaréttar.

Við aðalmeðferð málsins staðfesti lögmaður stefnda aðspurður að stefndi vefengir ekki að ákvörðun sóttvarnalæknis um dvöl stefnanda hafi skort lagastoð. Þegar af þeirri ástæðu voru ekki uppfyllt skilyrði fyrir því að stefnanda yrði gert að dvelja í sóttvarnahúsi, hvað sem líður röksemdum stefnda um málefnaleg sjónarmið að baki slíkri dvöl.

Ekki er unnt að fallast á það með stefnanda að hún hafi sætt ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð, enda er slíkt með öllu ósannað. Þar sem lagastoð skorti fyrir ákvörðun um dvöl stefnanda í sóttvarnahúsi á hún aftur á móti rétt á bótum fyrir miska vegna þeirrar frelsskerðingar sem hún sætti umrædda tvo sólarhringa, sbr. fyrrgreinda sérreglu 4. mgr. 15. gr. b laga nr. 19/1997. Ekki er til að dreifa sérstökum gögnum sem varpa nánara ljósi á þann miska og verða bætur ákveðnar að álitum. Við það mat verður hliðsjón höfð af þeirri staðreynd að ágreiningslaust er að stefnanda hefði í öllu falli borið að sæta heimasóttkví bótalaust á sama tímabili ef henni hefði ekki verið gert að dvelja í sóttvarnahúsi. Ekki er þó unnt að fallast á það með stefnda að dvöl í sóttvarnahúsi teljist ekki frelssvipting umfram það sem fælist í sóttkví í heimahúsi.

Að öllu framangreindu virtu þykja miskabætur til stefnanda hæfilega ákvarðaðar 60.000 krónur, sbr. varakröfu stefnanda, enda þykir aðalkrafa hennar úr hófi fram.

Stefnandi krefst, eins og áður segir, vaxta samkvæmt 8. gr. laga nr. 38/2001 frá 2. apríl 2021 til 19. maí 2021, en dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags. Fallast má á það með stefnanda að krafa hennar beri vexti

samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 frá 2. apríl 2021, enda hefur stefndi ekki borið fyrir sig málsástæður sem leitt gætu til þess að annað tímamark yrði hér lagt til grundvallar. Samkvæmt 9. gr. laga nr. 38/2001 skulu skaðabótakröfur bera dráttarvexti samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laganna að liðnum mánuði frá þeim degi er kröfuhafi sannanlega lagði fram þær upplýsingar sem þörf var á til að meta tjónsatvik og fjárhæð bóta. Eins og áður segir þá sendi lögmaður stefnanda kröfubréf til stefnanda, dags. 19. apríl 2021, þar sem gerð var grein fyrir kröfu hennar. Ber því að dæma dráttarvexti frá 19. maí 2021.

Í samræmi við framangreinda niðurstöðu verður stefnda gert að greiða stefnanda 60.000 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 frá 2. apríl 2021 til 19. maí 2021, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags, að frádreginni innborgun stefnda 8. september 2021 að fjárhæð 30.000 krónur.

Stefnandi nýtur gjafsóknar í málinu samkvæmt gjafsóknarleyfi, dags. 28. mars 2022, og eru því ekki efni til að dæma stefnda til greiðslu málskostnaðar. Verður málskostnaður því felldur niður. Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns hennar sem þykir hæfilega ákveðin 800.000 krónur, án tillits til virðisaukaskatts.

Af hálfu stefnanda flutti málið Svavar Daðason lögmaður.

Af hálfu stefnda flutti málið Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður.

Arnaldur Hjartarson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D Ó M S O R Ð:

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, A, 60.000 krónur með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 2. apríl 2021 til 19. maí 2021 en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags, að frádreginni innborgun stefnda 8. september 2021 að fjárhæð 30.000 krónur.

Málskostnaður fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns hennar, Svavars Daðasonar, sem þykir hæfilega ákveðin 800.000 krónur.