

Héraðsdómur Reykjavíkur

Ú R S K U R Ð U R

5. apríl 2021

Mál nr. R-1900/2021

Sóttvarnarlæknir
(*Edda Andradóttir lögmaður*)

gegn

A
(*Reimar Pétursson lögmaður*)

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

Krafa sú sem hér er til úrlausnar barst dómnum með tölvuskeyti á páskadag sunnudaginn 4. apríl 2021 klukkan 12:31. Sóknaraðili er sóttvarnarlæknir, [...] og varnaraðili er A [...]

Sóknaraðili krefst þess að staðfest verði ákvörðun hans um að A, kt. [...], [...], skuli dvelja í sóttkví í sóttvarnahúsi í húsnæði Fosshótel, Þórunnartúni 1, Reykjavík, þar til niðurstaða úr seinni sýnatöku liggur fyrir, sbr. 2. mgr. 15. gr. sóttvarnalaga nr. 19/1997.

Varnaraðili krefst þess að henni verði umsvifalaust leyft að yfirgefa sóttvarnahúsið Þórunnartúni án þess að slíkt hafi nokkra eftirmála og að henni ásamt fjölskyldu verði í staðinn leyft að fara í sóttkví í sumarbústað fjölskyldunnar í Borgarfirðinum ellegar að lögheimili þeirra í Reykjavík.

Þá er gerð krafa um að þóknun talsmanns verði greidd úr ríkissjóði.

[...]

Niðurstaða

Svo sem áður greinir kom varnaraðili ásamt B og tveimur börnum frá Frankfurt til landsins með flugi 2. apríl sl. og var þá flutt fljótlega eftir komu, ásamt fjölskyldu sinni, með hópferðabíl á vegum embættis sóttvarnalæknis, til dvalar í sóttvarnahúsi í húsnæði Fosshótel við Þórunnartún 1, Reykjavík, á grundvelli 5. gr. reglugerðar nr. 355/2021 um sóttkví og einangrun

og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19. Eftir að varnaraðili mótmælti þessari málsmeðferð, þá dveljandi í framangreindu húsnæði í Reykjavík, tók sóknaraðili ákvörðun um að hún ásamt fjölskyldu sinni, skyldi dveljast þar áfram. Eins og málið liggur endanlega fyrir dóminum er einungis deilt um lögmæti þeirrar ákvörðunar sóknaraðila. Þá er samkomulag um að litið skuli svo á að málið sé borið upp fyrir dóminum að kröfu sóknaraðila.

Krafa sú sem hér er til úrlausnar barst dómnum aðfaranótt sunnudagsins 4. apríl 2021 klukkan 00:40, en mál þetta er rekið samhliða málum um tvær aðrar kröfur sem bárust dómnum sömu nótt og málum um fjórar kröfur til viðbótar sem bárust dómnum á hádegi í gær, þar með talin þessi. Málið var þingfest í gær klukkan 15:00. Við þá fyrirtöku málsins var því lýst yfir af hálfu aðila að gagnaöflun væri lokið og málið tilbúið til munnlegs flutnings. Var málið tekið til úrskurðar að loknum munnlegum málflutningi um kl. 19:30.

Ágreiningslaust er þannig með aðilum málsins að um málsmeðferð skuli farið eftir sóttvarnlögum nr. 19/1997 eins og þau birtast eftir nokkuð umfangsmikla breytingu sem gerð var á þeim með lögum nr. 2/2021. Í 2. mgr. 15. gr. laganna er kveðið á um það efnislega að óski málsaðili eftir því að ákvörðun lík þeirri sem hér er til umfjöllunar verði borin undir dóm skuli sóttvarnalæknir þá svo fljótt sem verða má setja fram skriflega kröfu um staðfestingu á gildi hennar og afhenda hana dómstjóra héraðsdóms í þinghá þar sem málsaðili dvelst þegar ákvörðun er tekin.

Því hefur því verið hreyft í málinu að ákvörðun um dvöl varnaraðila í sóttvarnahúsi hafi í raun verið tekin strax við komu hans til landsins. Sú ákvörðun hafi byggst á þeim almennu stjórnvaldsfyrirmælum sem birtast í fyrrgreindri reglugerð nr. 355/2021, á þá leið að ferðamenn sem koma til landsins skuli að uppfylltum ákveðnum skilyrðum dveljast í sóttkví eða einangrun í sóttvarnahúsi, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Í því sambandi skipti máli að sumir farþegar geti framvísað skilríkjum á landamærunum sem leiða til þess að þeir verða ekki sendir í sóttvarnahús. Fari þannig ákveðin flokkun fram við landamærin af hálfu stjórnvalda. Hvað sem þessu líður verður í tilvikum varnaraðila að líta svo á að ágreiningur um dvöl hennar í sóttvarnahúsi hafi fyrst komið upp þegar hún lýsti sig formlega andsnúna dvölinni og krafðist lausnar úr henni, en í framhaldi af því tók sóknaraðili þá ákvörðun sem hér er til úrlausnar. Samkvæmt þessu verður lagt til grundvallar að málið sé réttilega rekið fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laga nr. 19/1997.

I.

Með lögum nr. 19/1997, eins og þeim hefur síðar verið breytt, eru stjórnvöldum veittar rúmar heimildir til að mæla fyrir um víðtækar ráðstafanir í þjóðfélaginu þegar hætta er á farsóttum innanlands, til eða frá Íslandi, eða hætta telst á útbreiðslu smits frá einstaklingum, sbr. einkum IV. kafla laganna. Lögin eiga sér skírskotun til alþjóðaheilbrigðisreglugerðarinnar sem íslenska ríkið er bundið við að þjóðarétti en með breytingarlögum nr. 43/2007 var gildissvið nr. 19/1997 fært til samræmis við reglugerðina. Lögjöfin endurspeglar þannig einnig þjóðréttarlega skuldbindingu íslenska ríkisins þess efnis að hindra, vernda gegn og hafa hemil á útbreiðslu sjúkdóma meðal þjóða heims, með sóttvarnaráðstöfunum. Samkvæmt lögum er ráðgert að til

framangreindra ráðstafana sé jafnan gripið á grundvelli tillagna frá sóttvarnalækni, sem ber samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna ábyrgð á sóttvörnum í landinu, en embætti landlæknis ber ábyrgð á framkvæmd þeirra mála undir yfirstjórn ráðherra samkvæmt 1. mgr. sömu greinar. Ljóst er að þær ráðstafanir stjórnvalda sem hér er um að ræða eru íþyngjandi. Gildir því um þær sú grunnregla íslenskrar stjórnskipunar að þær verða að eiga sér stoð í lögum og mega ekki ganga gegn lögum, þ. á m. ákvæðum stjórnarskrár. Sömuleiðis gildir um þær sú grunnregla að þær verða að vera til þess fallnar að þjóna markmiðum sínum og mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er í því tilliti. Þá ber stjórnvöldum, hér sem endranær, að virða skráðar og óskráðar reglur um jafnræði borgaranna.

Stjórnarskrá Lýðveldisins veitir í VII. kafla, borgurum víðtæka vernd gegn því að frelsi þeirra í víðum skilningi verði skert, sbr. hér einkum 4. mgr. 66. gr., 67. gr. og 1. og 3. mgr. 75. gr. Þessi réttindi eru einnig vernduð af ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. samnefnd lög nr. 62/1992. Af öllu þessu leiðir að gerðar verða kröfur til þess að lög Alþingis, sem fela í sér skerðingar á frelsi manna, séu skýr. Af þessu leiðir einnig að gera verður ríkar kröfur til þeirra heimilda sem stjórnvöldum eru fengnar að þessu leyti með almennum lögum.

II.

Alkunna er að farsótt hefur herjað á heimsbyggðina frá ársbyrjun 2020. Í kröfuskjali sóknaraðila til dómsins er ástandinu lýst með svofelldum hætti:

„COVID-19 er smitsjúkdómur af völdum kórónuveirunnar SARS-CoV-2. Þann 30. janúar 2020 lýsti Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin yfir neyðarástandi á heimsvísu vegna COVID-19 og 11. mars s.á. lýsti stofnunin yfir heimsfaraldri vegna farsóttarinnar. Fyrsta tilvik sjúkdómsins var greint á Íslandi þann 28. febrúar 2020, en frá því að faraldurinn hófst hér á landi hafa um 10.000 einstaklingar greinst með sjúkdóminn, um 320 verið lagðir inn á sjúkrahús, 51 lagst inn á gjörgæsludeild, 29 þurft á aðstoð öndunarvéla að halda og 29 manns látist. Auk þess glíma margir við langvarandi eftirköst sjúkdómsins. Á heimsvísu hefur faraldurinn verið í uppsveiflu að undanförunu og hafa nú um 130 milljónir greinst og tæplega þrjár milljónir látist, en telja verður að tölurnar séu talsvert hærri í raun vegna vangreininga og vanskráninga víða.“

Að mati dómsins er hafið yfir vafa að stjórnvöld höfðu brýnt tilefni til að grípa til sóttvarnaráðstafana og hafa það enn. Hins vegar fellur það utan sakarefnis málsins að leggja mat á hvort aðgerðir sóttvarnaryfirvalda hafi nú eða fyrr verið réttar og skynsamlegar eða jafnvel of víðtækar almennt sé eins og málatilbúnaður varnaraðila hefur að nokkru byggst á. Kemur því einungis til skoðunar hvort skilyrði séu að lögum til að skylda varnaraðila til fyrrgreindrar dvalar í sóttvarnahúsi.

Af hálfu sóknaraðila hefur verið lögð áhersla á að þær aðgerðir sem hér er deilt um séu tilkomnar einkum vegna þess að almenningur hefði í ýmsum tilvikum ekki virt fyrirsmæli um sóttkví. Þannig væri úrræðið, þ.e. að skylda fólk til dvalar í svokölluðu sóttvarnahúsi á grundvelli 5. gr. reglugerðar nr. 355/2021, ráðstöfun sem tryggði betur eftirlit með þeim sem dveldust í sóttkví hverju sinni. Samkvæmt þessu er markmið þeirra aðgerða sem hér er um ræðir skýrt, það er að sporna við því að farsóttin nái útbreiðslu hér á landi. Fer ekki á milli mála að

Það markmið helgast af almannahagsmunum og er lögmætt. Brýnir hagsmunir einstaklinga og þá einnig réttindi, sem undir venjulegum kringumstæðum eru varin af stjórnarskrá, verða undir öðrum kringumstæðum að víkja þegar almannahagsmunir krefjast þess, og aðgerðum er ætlað að vernda heilsu eða réttindi annarra en þeirra, sem verða fyrir því að réttindi þeirra eru skert. Þessi sjónarmið sækja skýra stoð í mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. framangreint. Í þeim efnum verður hér vísað til e-liðar 1. mgr. 5. gr. og 8. gr. samningsins sem og niðurlags 2. gr. í samningsviðauka nr. 4 við samninginn. Þá er heimilt undir vissum kringumstæðum að skerða réttindi einstaklinga sem tryggð eru í EES-samningnum, sbr. lög nr. 2/1993, með opinberum sóttvarnaráðstöfunum.

Í þessu sambandi athugast að enginn ágreiningur er í málinu um að varnaraðili skuli sæta sóttkví hér á landi, hvað sem líður umræddum grundvallarréttindum hans. Er því einungis um að ræða mótmæli varnaraðila við því að hann sæti sóttkví í umræddu sóttvarnahúsi í stað þess að fá að velja sér sjálfur stað sem uppfylli almenn skilyrði sem sóttvarnalæknir hefur sett í því efni.

Þá er ekki ágreiningur með aðilum um að ákvörðun um að gera varnaraðila að dveljast í sóttvarnahúsi er byggð á 5. gr. reglugerðar nr. 355/2021, sem birt var 31. mars sl. og tók gildi á skírdag 1. apríl sl. Er þar um að ræða ákvæði sem sérstaklega er beint að ferðamönnum sem koma til landsins. Er óhjákvæmilegt að líta svo á að um ferðamenn gildi strangari reglur heldur en um þá sem sannanlega hafa umgengist smitaða einstaklinga, en þeir síðargreindu sæta einungis heimasóttkví samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar. Ferðamönnum er hins vegar, samkvæmt 5. gr., þ.e. ef þeir falla inn í þann hóp sem þar er skilgreindur, skylt að dvelja í sóttkví eða einangrun og sú dvöl skal vera í sóttvarnahúsi. Ekki er um það deilt að sóttvarnayfirvöld telja dvalarstað varnaraðila, sem er hótél sem stjórnvöld hafa tekið til afnota í þessum tilgangi, vera slíkt sóttvarnahús.

III.

Í lögum nr. 19/1997, eins og þeim var breytt með lögum nr. 2/2021, er sóttvarnahús skilgreint sem: „Staður þar sem einstaklingur, sem ekki á samastað á Íslandi eða getur að öðrum sökum ekki eða vill ekki einangra sig í húsnaði á eigin vegum, getur verið í sóttkví eða einangrun vegna gruns um að hann sé smitaður af farsótt eða ef staðfest er að svo sé.“ Að virtum aðstæðum varnaraðila í máli þessu verður með engu móti séð að hann falli undir framangreinda skilgreiningu. Hefur því ekki verið mótmælt að varnaraðili, sem á lögheimili á Íslandi, hafi sannanlega í hús að venda og sé viljugur til að vera í sóttkví heima hjá sér eða eftir atvikum á öðrum stað sem uppfyllir skilyrði heimasóttkvíar. Það athugast að framangreind skilgreining laganna kom til í meðförum Alþingis á því frumvarpi sem varð að lögum nr. 2/2021. Byggir skilgreiningin þannig á nefndarálit frá velferðarnefnd þingsins sem lagði hana til, einkum í þágu meðalhófs. Ásamt því að leggja til téða skilgreiningu á sóttvarnahúsi lagði nefndin til að bætt yrði við 5. gr. laganna sérstakri heimild til handa sóknaraðila um að opna sóttvarnahús á vegum stjórnvalda eins og þörf þykir vegna farsótt. Báðar þessar tillögur rötuðu inn í frumvarpið og urðu að núgildandi lögum. Óhjákvæmilegt er að líta svo á að sú heimild sem sóknaraðila var veitt samkvæmt lögnum sé bundin við sóttvarnahús í umræddum skilningi

laganna enda leiða hvorki lögskýringargögn né viðurkennd lögskýringarsjónarmið til annarrar niðurstöðu.

Þótt sú frelsisskerðing sem felst í dvöl í sóttvarnahúsi sé að vissu leyti sambærileg þeirri sem felst í heimasóttkví verður af ýmsum, sumpart augljósum, ástæðum að telja dvöl þar þungbærari en dvöl í heimahúsi. Gildir þá einu þótt viðurlög við því að brjóta gegn sóttkví séu hin sömu hvort sem um heimasóttkví ræðir eða sóttkví í sóttvarnahúsi. Með hliðsjón af kröfum um meðalhóf og fyrrgreindum reglum um jafnræði borgaranna var því brýnt að skýr heimild væri til þeirrar ráðstöfunar sem hér um ræðir í tilviki þeirra sem eiga hér heimili og geta sætt heimasóttkví með sambærilegum hætti og aðrir landsmenn.

Til sanns vegar má færa að sjálf ákvörðun sóttvarnalæknis eigi sér stoð í því reglugerðarákvæði sem hún er byggð á eins og það er orðað. Að öllu framangreindu virtu er það hins vegar niðurstaða dómsins að þetta ákvæði reglugerðarinnar sem um ræðir skorti lagastoð og þar með umrædd ákvörðun sóknaraðila sem hafi þá gengið lengra en lögin heimila. Ákvæði 4. mgr. 13. gr., eins og málsgreinin orðast nú, megnar ekki að hnika þeirri niðurstöðu, þótt ákvæðið sé vissulega afar víðtækt, og heldur ekki grunsemdir sóknaraðila um að einstaklingar virði ekki heimasóttkví. Er því óhjákvæmilegt að fella úr gildi þá ákvörðun sóknaraðila að varnaraðila verði gert skylt að dveljast í sóttvarnahúsi samkvæmt reglugerð nr. 355/2021, enda verður talið að hann hafi með fullnægjandi hætti sýnt fram á að hann geti sjálfur fullnægt þeirri lagaskyldu sem á honum hvílir þess efnis að sæta sóttkví og ekki er um deilt í málinu. Eru þá ekki efni til að fjalla um hvort aðilum hafi verið mismunað í svokölluðu sóttvarnahúsi, um aðbúnað þar, eða málsmeðferð sóknaraðila.

Það athugist að hvað sem líður þessari niðurstöðu getur sóknaraðili ávallt gripið til aðgerða til bráðabirgða samkvæmt 2. málslíð, 2. mgr. 12. gr. laga nr. 19/1997, að uppfylltum þeim skilyrðum sem fram koma í ákvæðinu og leiða af almennum reglum. Þá er með téðri niðurstöðu engin afstaða tekin til eftirlits með væntanlegri heimasóttkví varnaraðila eða skilyrðum til aðstæðna hans þar. Einnig verður að líta svo á að undir þeim kringumstæðum sem skapast hér, sé nauðsynlegt að farið verði yfir mál hvers og eins ferðamanns sem dvelst í sóttvarnahúsi, kjósi viðkomandi að freista þess að binda enda á dvöl sína þar. Þannig má vænta þess að kanna þurfi þá hvort viðkomandi búi við þær aðstæður sem greinir í skilgreiningu laganna um sóttvarnahús, sbr. framangreint, eða lýsi sig jafnvel andvígán því að sæta sóttkví, en þá verður ekki séð að hann geti krafist þess að breyting verði á dvalarstað hans eins og sakir standa.

IV.

Sakarefni málsins einskorðast við gildi áðurgreindrar stjórnvaldsákvörðunar og sætir málið sérstakri meðferð, sbr. 15. gr. a laga nr. 19/1997 eins og þeim var breytt með 13. gr. laga nr. 2/2021. Um aðrar kröfur verður því ekki fjallað í máli sem þessu.

Málskostnaður skal, samkvæmt 7. mgr. 15. gr. a í lögum nr. 19/1997, greiddur úr ríkissjóði, þ.m.t. talin þóknun skipaðs talsmanns varnaraðila sem er hæfilega ákveðin 250.000 krónur að

teknu tilliti til virðisaukaskatts. Tekið er tillit til þess að sami talsmaður gæti einnig hagsmuna annarra fjölskyldumeðlima í þremur öðrum samkynja málum sem lokið er í dag.

Málið fluttu lögmenirnir Edda Andradóttir fyrir hönd sóknaraðila og Reimar Pétursson fyrir hönd varnaraðila.

Lárentsínus Kristjánsson héraðsdómari kveður upp úrskurð þennan.

Ú R S K U R Ð A R O Ð

Felld er úr gildi ákvörðun sóknaraðila, sóttvarnalæknis, um að varnaraðili, A, skuli dveljast í sóttkví í sóttvarnahúsi samkvæmt 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 355/2021 þar til niðurstaða úr seinni sýnatöku reynist neikvæð, sbr. 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar.

Málskostnaður greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun skipaðs talsmanns varnaraðila, Reimars Péturssonar lögmanns, 250.000 krónur.

Lárentsínus Kristjánsson