

Da krisen blev hverdag

Hvad corona lærer os om vores eget samfund

Brief

4



Hvornår får vi hverdagen igen?

„Jeg holder stinkende meget af hverdagen“, skrev Dan Turéll. I øjeblikket vil de fleste nok skrive under på det. Eller rettere: Vi holder af hverdagen, som den var – og er ivrige efter at få den igen.

Da Djøfs Corona Task Force blev nedsat i foråret 2020 var det vores mål at evaluere, hvordan Danmark ville håndtere de mange dilemmaer mellem beskyttelse af vores grundlæggende menneskerettigheder på den ene side og behovet for at reagere effektivt på en omfattende krise på den anden. For med coronaens indtog fulgte også den risiko, som følger med mange store kriser: At de haste-initiativer, restriktioner og, i nogle tilfælde, overtrædelser af menneskerettighederne, som kunne accepteres i krisens navn, umærkeligt ville glide ind som en del af vores hverdag, når akutttilstanden var forbi.

Dengang havde ingen af os vel forestillet os, at pandemien stadig ville være så langt fra overstået, når vi nåede til årsdagen for vedtagelsen af en af de mest vidtgående hastelovgivninger i nyere Danmarkshistorie – epidemiloven. Eller at en myriade af mutationer ville dæmpe forhåbningerne om snarlig genåbning. Nogen siger endda, at vi må indstille os på, at den nuværende tilstand kommer til at vare ved flere år frem.

Situationen gør kun den opgave, vi dengang stillede os selv mere relevant: At bidrage til at sikre, at kriselovgivning ikke bliver til hverdagslovgivning. At sikre, at indskrænkning af vores frihed ikke bliver permanent. For når krisen trækker ud så længe, betyder det så ikke, at det nu er blevet hverdag? Og burde lovgivningen så ikke følge med?

Djøfs Corona Task Force har udgivet tre briefs i 'corona-serien'. I fjerde og sidste brief ser vi både tilbage på erfaringerne fra de tre foregående briefs og frem på, hvad krisen indtil nu har lært os om vores samfund – og hvad vi kan gøre bedre, næste gang vi bliver ramt af nye bølger eller andre kriser.

Danmark er stadig blandt de europæiske lande, der i et menneskerettighedsperspektiv har klaret sig bedst gennem krisen. De erfaringer bør vi bruge konstruktivt til – sammen med andre ligesindede lande – at trække Europa i retning mod en endnu højere grad af respekt for vores basale rettigheder – også når krisen banker på.

Men når det er sagt, så kan vi samlet set konkludere, at krisen også har rykket Danmark. Selvom kriselovgivningen formelt har overholdt spillereglerne om en udløbsdato, kan vi stadig risikere, at kriselovgivningen bliver hverdag. Som samfund har vi fået rykket vores grænser for, hvilke typer af indgreb i vores rettigheder, vi er villige til at acceptere i krisens navn. Vi kan også konstatere, at den centralisering af magt, som coronakrisen har givet anledning til, har vist nogle uklarheder, som kan blive til sprækker i vores retssamfund, hvis ikke vi gør noget ved det: domstolsnedlukninger, minksager og en politisering af epidemihåndteringen, har vist os, at der

på nogle stræk er sået tvivl om ansvarsfordeling og magtens tredeling. De tendenser har også medført, at en skarp modpol er blevet skabt. I både de etablerede medier såvel som på de sociale medier ser vi en polarisering, hvor den demokratiske debat til tider er blevet meget sort/hvid. Her ser vi et behov for at få styrket en balanceret debat, men også for at få etableret en funktion, der regelmæssigt kan give os alle en uafhængig og troværdig status på udviklingen i vores retssamfund. Og dermed holde os på sporet af den helt almindelige hverdag, vi alle savner.

God læselyst!

Kristian Cedervall Lauta, Lykke Friis, Jens Elo Rytter, Mikael Sjöberg

Djøfs Corona Task Force

Grundlaget: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Grundloven

I alle Djøf Corona Task Forces briefs har vi taget udgangspunkt i vores grundlæggende menneskerettigheder, som de beskrives i den Europæiske Menneskerettighedskonvention og i den danske Grundlov:

EMK

Artikel 5, litra e om frihedsberøvelse ifm. smitterisiko

Artikel 6 om retfærdig rettergang

Artikel 8 om ret til privat- og familieliv

Artikel 11 om forsamlingsfrihed

Tillægsprotokol, artikel 1 om beskyttelse af ejendom.

Grundloven

§ 79 om forsamlingsfrihed

§ 71 om den personlige frihed

§ 74 om fri og lige adgang til erhverv

§3 om magtens tredeling

§61, 62, 63 og 64 om domstolenes uafhængighed af regeringen.

I dette sidste, samlende, brief er udgangspunktet alle de artikler, vi har forholdt os til gennem de foregående briefs, koblet med et overordnet menneskerettigheds-perspektiv.

Det anbefaler vi



1. Den evige krise? Indfør en krise-bremse

Hvis vi som samfund skal tilbage til en form for hverdag, hvor vi lever med corona frem for at gemme os for den, er det nødvendigt, at vi også vender tilbage til hverdagslovgivningen. Nye mutationer gør det svært at vide, hvordan smitteudbredelsen udvikler sig, og sundhedsfagligheden synes at indikere, at COVID-19 ikke nødvendigvis går væk – i hvert fald ikke foreløbigt. Men vi kan ikke leve et hverdagsliv under en kriselov. Derfor er der behov for, at regering og Folketing på et tidspunkt klart markerer afslutningen på krisen og derved på kriseloven. Det er afgørende at have en mekanisme, der sikrer, at krisen afsluttes – selv hvis pandemien ikke gør. Princippet kan med fordel bredes ud til andre krisesituationer uden et klart endepunkt. Derfor anbefaler vi, at der i krisesituationer indføres en fast forespørgselsdebat i Folketinget hver tredje måned. Her kan en forespørgsel om status fra statsministeren eller sundhedsministeren på den igangværende krise, herunder status for udløb af initiativer som følge af kriselovgivning, give anledning til regelmæssige drøftelser af – og dermed også klare udmeldinger om – hvorvidt tiden er kommet til at erklære krisen for slut og genoptage hverdagen – også i lovsammenhæng.



2. Nedsæt en gruppe af retsstatslige vismænd

Krisen har vist, at bevidstheden om, at Danmark er en retsstat, og hvad det helt konkret betyder, skal styrkes. Vi har haft konkrete sager, hvor der blev sået tvivl om princippet om magtens tredeling. Vi har set, at politiske meldinger i stigende grad gives udenom pressen – og dermed udenom de kritiske spørgsmål, pressen bør stille. Og vi har set en polarisering af den offentlige debat, hvor pladsen til at udtrykke tvivl og nuancer er blevet markant mindre. Det er alt sammen tegn på en mindre grad af forståelse for retsstatens principper. Derfor anbefaler vi at etablere en gruppe af retsstatslige vismænd som løbende skal rådgive og inspirere regeringen til at styrke bevidstheden om retsstaten og bidrage til at nuancere den offentlige debat. Vismændene skal beskæftige sig med situationer, hvor retsstatslige principper kan blive sat under pres fx af kriser, men også løbende og helt generelt. Gruppen sammensættes af 5-8 eksperter fra universiteter, tænketanke og domstolene. Vismændene mødes og giver status én gang om året og bidrager løbende til den offentlige debat om udviklingen af den danske retsstat.



3. Gør 'retsstaten' til et hovedtema i fremtidens Europa

Coronakrisen har tydeliggjort nogle bekymrende tendenser i retsstatsværdierne blandt de europæiske lande. I flere lande er der i ly af krisen indført love, som sætter menneskeretlige og retsstatslige værdier under pres. Samtidig har det europæiske samarbejde om grænser, vacciner mm. tydeliggjort den afgørende nødvendighed af tæt samarbejde. Vi er blevet mere bevidste om vigtigheden af fælles europæisk fodslag. Danmark bør sammen med ligesindede lande i Europa arbejde gennem de europæiske institutioner for at holde fokus på retsstat og menneskerettigheder – også i krisesituationer. Det kan fx være i Europarådet, som bygger på centrale principper om fremme af demokrati, menneskerettigheder og retsstaten ('rule of law'), hvor man kan arbejde for en 'best practice for krise-nedlukninger' eller oprette et 'krise/retsstats-barometer', der kan hjælpe landene til at måle på retsstatens tilstand, når kriser kræver ekstraordinære tiltag som fx nedlukninger.

Desuden er EU i gang med at planlægge en konference om Europas fremtid, som skal færdiggøres under det franske formandskab i første halvår af 2022. På konferencen vil politikere, interesseorganisationer og borgere diskutere, hvilke konsekvenser coronakrisen bør få for EU-samarbejdet. Sammen med andre lande, der har fundet en relativt god balance mellem nedlukning og hensyn til retsstaten, bør Danmark tage initiativ til to 'round tables' om retsstaten i en COVID19-tid, og arbejde på at retsstatslige værdier er fundamentet for Europas fremtid.



Erfaringer om krise og retsstat fra coronakrisen

Siden nedlukningen den 11. marts 2020 har Djøfs Corona Task Force fulgt udviklingen i restriktioner, kriselovgivninger og følgerne af dem tæt. Gennem en række briefs har vi evalueret Danmarks indsats sammenlignet med andre europæiske lande, og vi har set på, hvordan de europæiske menneskerettigheder er blevet håndteret gennem krisen på områder som frihedsrettigheder, domstolene og næringslivet. Vores udgangspunkt for arbejdet har været, at kriselovgivning ikke må blive til hverdag, og at det er afgørende, at vi som land formår at lære af de erfaringer, vi nu har gjort os igennem snart et år med den største krise for Danmark i nyere tid.

Vi mener, kort opsummeret, at nogle af de væsentlige erfaringer, vi kan uddrage er følgende:

Krisen har rykket ved vores principper

Den epidemilov, som blev hastevedttaget i marts 2020 gav bekymringsrynker hos mange. Med sine meget vidtgående beføjelser til sundhedsministeren, og mulighed for restriktioner, der sætter basale rettigheder under pres, blev det særligt vigtigt, at lovgivningen ikke blev gjort permanent i 'krisens navn'. Formelt set, er det ikke sket. Den nuværende lov, som trådte i kraft 1. marts 2021, er, set i et menneskeretligt perspektiv, markant bedre end hasteloven. Men den giver stadig mulighed for langt mere vidtgående tiltag end den oprindelige epidemilov. Dermed kan vi konstatere, at coronakrisen har flyttet grænsen for, hvad vi som befolkning vil acceptere, der kan eller skal ske i en krisesituation. Med den nye lov får vi måske nok hverdagen tilbage – men på et væsentligt skærpet bagtæppe, hvor mutationer og krise stadig lurar i baggrunden og giver mulighed for markante indgreb i vores frihed, der ligger klar til næste gang, en sundhedskrise rammer.

Forskydninger i magten giver behov for at styrke retsstaten

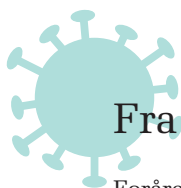
Coronakrisen er den største krise i nyere dansk historie, og det har tryktestet vores retsstat. Krisen har vist, at Danmark, grundlæggende og komparativt, stadig er et eksemplarisk land, når det gælder opretholdelsen af retsstatslige dyder og tilslutning til overholdelse af menneskerettigheder. Men krisen har alligevel blotlagt, at der findes steder, hvor et vedvarende tryk kan udvikle sig til egentlige sprækker: Vi har observeret en forskydning af magten imod regeringen. Krisehåndteringen har fra begyndelsen været centreret omkring en meget lille gruppe mennesker i Statsministeriet. Det har givet en forskydning i ansvarsstrukturene – der kan opstå tvivl om, hvem der egentlig har ansvaret for beslutningerne, når den styrelse eller det ministerium, som plejer at varetage området, pludselig ikke længere synes at have den fulde beslutningskraft. Dermed kan der opstå tvivl om, hvem der egentlig står med ansvaret, hvis noget går galt. Vi har også set tvivl om de grundlæggende principper om tredelingen af magten. Samlet set viser det, at der er behov for at styrke bevidstheden om retsstatens principper og om, hvorfor diskussionen om rettigheder, retsstat og magtfordeling er vigtig. Når krisen banker på, flytter grænserne sig for, hvad effektiv krisehåndtering kræver, og særligt i den situation, er det vigtigt at holde fast i, hvorfor principperne er vigtige.

Mulighederne for balanceret debat er blevet dårligere

Vi har gennem det seneste år kunnet observere, at den generelle samfundsdebat har været enten ikke-eksisterende eller ekstremt polariseret: enten *for* alle regeringens tiltag eller skarpt *imod*. Ligeledes er store dele af debatten flyttet over på sociale medier, godt hjulpet af politikernes valg af kanaler til at annoncere og bebude nye tiltag og holdninger – og her uden de kritiske spørgsmål, man kan forvente fra journalister. Det har i vores øjne synliggjort og aktualiseret et behov for at udvikle og styrke en offentlig samtale, der kan håndtere en højere grad af kompleksitet og nuancer i debatten, og som samtidig baserer sig på viden om, hvorfor rettigheder, retsstat og magtfordeling er vigtige, og hvordan disse principper kan balanceres med behovet for krisehåndtering. Her har både de etablerede medier og beslutningstagerne et særligt ansvar for at bidrage til, at samtalen faktisk bliver en samtale og ikke en monolog i et ekkokammer, hvor kritisk dialog ikke kan finde sted.

Danmark kan bruge de gode kriseerfaringer i EU

Gennem det seneste år har Djøfs Corona Task Forces briefs sammenlignet den danske krisehåndtering med håndteringen i de øvrige europæiske lande. Vi har konstateret, at Danmark på de fleste stræk har leveret en corona-håndtering med restriktioner, der ikke er skrappere, end hvad krisens størrelse har kunnet berettige. Her har vi rundt omkring i Europa kunnet konstatere, at der under både første og anden bølge har været problemer i flere lande med intensive indgreb, der overtræder de grundlæggende menneskerettigheder og sætter spørgsmålstejn ved domstolenes uafhængighed.



Fra kriselov til hverdagslov

Foråret 2020 kom til os med en lovproces, der ikke er set lignende i nyere tid. I løbet af de dage, der fulgte efter nedlukningen, blev en række love ændret og nye indført for at hjælpe landet gennem sundhedskrisen. En af de mest omtalte, er den overordnede rammelov, om 'foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme og forskellige andre love', også kaldet epidemiloven.

Hasteloven satte den epidemilov, som i forskellige udformninger havde været gældende siden 1970'erne, ud af kraft. Ændringerne blev foreslået, behandlet i Folketinget og vedtaget uden høring i løbet én dag, den 12. marts. Ændringerne blev ledsaget af tv-billeder af et sjældent enigt Folketing, hvor samtlige partier stemte for loven ved ikke bare at trykke på knappen som vanligt, men ved at rejse sig i salen. Partierne var enige i behovet for en lov, der hurtigt og effektivt kunne tage hånd om den sundhedskrise, der havde ramt landet. *„Vi skal vise danskerne at vi tager de nødvendige skridt. Så er det bedre, at vi skyder lidt over mål nu, end at vi om nogle måneder ser tilbage og tænker, at vi burde have gjort mere tidligere“*, som Dansk Folkepartis formand har udtrykt det.

Men der var også bekymring at spore. Selv efter behandlingen i Folketinget, hvor nogle af de mest vidtgående forslag om indgreb i private hjem blev pillet ud, gav den nye lov mulighed for flere restriktioner end den gamle. Blandt andet opholdsforbud, ekspropriation og fjernelse af muligheden for at modtage erstatning som følge af de tab, restriktionerne måtte medføre

Samtidig gav loven meget vidtgående beføjelser til sundhedsministeren og flyttede beslutningskompetencen væk fra forvaltningen og de eksperter, der hidtil havde styret landets epidemikontrol. En række af de beslutninger, der tidligere skulle tages af regionernes epidemikommissioner, var i lovteksten nu erstattet med 'sundheds- og ældreministeren'. Dermed var kriseberedskabet blevet en ministeropgave, og ansvaret havde forskubbet sig fra et forvaltningsmæssigt til et politisk niveau. Konsekvenserne af den beslutning har været intensivt diskuteret siden, og både pressen og flere undersøgelser har oprullet en række sager, hvor uenigheder mellem forvaltning og minister er blevet udstillet – bl.a. i udredningsgruppen nedsat af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.

I task forcens brief 'Da friheden blev sat på pause' gennemgik vi blandt andet, hvilke konsekvenser hasteloven havde for vores frihedsrettigheder. Her konkluderede vi, at selvom muligheden for endog meget skrappe restriktioner var til stede i loven, blev der kun gjort brug af den i et omfang, der var proportionalt med krisen størrelse. Umiddelbart har hasteloven med sine uhørt vide beføjelser altså ikke givet anledning til disproporportionale krænkelse af vores menneskerettigheder i Danmark.

Men loven i sig selv, og forløbet omkring dens vedtagelse i særdeleshed, gav altså anledning til en vis bekymring for tilstanden af vores retsstat. Udfordringen med kriselovgivning er nemlig, at den kan ændre den måde, vi som samfund tænker på. Den kan skubbe vores grænser for, hvad der er nødvendigt og acceptabelt – i krisens navn. Og det kan medføre, at det, vi kunne acceptere i krisens navn, glider over i hverdagen.

I forbindelse med debatten om haste-epidemiloven, blev det understreget, at loven havde en udløbsdato, en såkaldt solnedgangsklausul. Det skulle sikre, at de vidtgående beføjelser i loven ikke kunne forlænges. Solnedgangsklausuler er imidlertid ikke nogen garanti for, at selve indholdet i loven ikke kan glide videre ind i ny lovgivning om emnet. Det findes der flere eksempler på, også i nyere dansk historie. Eksempelvis er lovgivningen i den 'antiterrorpakke', som blev vedtaget efter angrebet på World Trade Center i USA i 2001 for at sikre Danmark mod et lignende angreb, stadig gældende. Trods solnedgangsklausul. Samtidig er eksempelvis lovens muligheder for ransagning og aflytning blevet breddet ud til nu også at gælde ved mistanker om andre typer af kriminalitet og ikke bare terror. Det er med andre ord ikke usædvanligt, at en krise kan give anledning til særlovgivning, der på forskellig vis efterfølgende bliver til hverdagslovgivning. Bliver det så også tilfældet med haste-epidemiloven?

Den 1. marts 2021 udløb hasteloven og en ny lov er gældende. Som med de forrige, træder den nye epidemilov kun i funktion, når sygdomskriser rammer. Eftersom corona-epidemien langt fra er overstået, er den nye epidemilov dermed allerede i gang.

Stort set alle de tiltag som blev indført med hasteloven er videreført i den nye epidemilov. Tvangsvaccinationer, som også var en del af den oprindelige lov, er taget ud. Til gengæld er muligheden for at udstede bindende påbud (fx om isolation eller test) over for grupper kommet til.

Samtidig står det klart, at det, der har ændret sig det seneste år, snarere er 'hvem', end det er 'hvad'. Fremtidige epidemier skal således i langt højere grad end tidligere håndteres af politikere, og derved igennem mere demokratisk forankrede, men også friere vurderinger, som kan være mere uafhængige af faglige vurderinger. Samtidig er de kategorier af sygdomme, som kan bringe loven i anvendelse, ændret, således at det er sundhedsministeren, der beslutter, hvornår lovens indgrebsmulighed skal i spil. Dette er samlet set en svækkelse af de sundhedsfaglige garantier i loven.

Til gengæld er der indført et demokratisk 'bolværk' i form af krav om parlamentarisk inddragelse, ligesom der er sat begrænsninger på, hvor længe restriktioner maksimalt må vare, når de bliver iværksat. Endelig er det sikret automatisk domstolsprøvelse på en række indgreb. Dermed er der taget store skridt imod at skabe en bedre ramme omkring håndteringen af sundhedskriser, der tilgodeser menneskerettigheder og retssikkerhed. Som borger burde man således stå bedre fra 1. marts 2021 (eller 15. april, hvor de fleste ændringer senest skal slå igennem), idet man har bedre adgang til at få prøvet indgreb ved domstolene, og der er automatisk udløb på en række restriktioner.



For butiksejere og restauratører er der til gengæld ikke meget godt nyt. Loven indeholder ikke en bestemmelse om erstatning og forbedrer heller ikke nødvendigvis forudsigeligheden af indgreb for den enkelte. Her må man klare sig nogenlunde, som man har gjort de sidste 12 måneder.

Det er tydeligt, at den nye epidemilov er blevet til i skyggen af den igangværende krise og de erfaringer, man det seneste år har gjort sig om balancerne mellem politikere og sundhedssystem, Folketing og regering samt grundighed sat over for evne til at handle hurtigt. Lovens udgangspunkt er nu, at sundhedskriser er underlagt politisk ledelse. Spørgsmålet må være, om vi kan konkludere endeligt, hvad vi bør gøre fremover, her midt i krisen? Det vil uden tvivl være gavnligt at få en mere grundlæggende diskussion af balancen mellem faglige og politiske skøn, retssikkerhed og nødvendighed samt grænserne mellem regering og Folketing, når loven som aftalt skal evalueres i løbet af efteråret 2021.

Blev kriselovgivning så hverdagslovgivning? Vi kan ikke svare endegyldigt, fordi vi stadig står midt i det. Men når man ser på den nye epidemilov, står det klart, at den er udtryk for, at vi som samfund har rykket os. Vi er blevet villige til at acceptere flere indgreb i vores basale rettigheder, hvis det kan sikre os mod pandemien. De højlydte protester, der skabte lydtafet til lovens vedtagelse, viser dog også, at der hos nogle grupper er en voksende utryghed ved loven og dermed villigheden til at indgreb i krisens navn.

Krise-hverdag eller hverdags-krise

Erhvervslivet, uddannelsesinstitutioner, kulturlivet og mange andre presser i disse måneder på, for at få en slutdato på restriktionerne og dermed en indikation på, hvornår vi kan sige, at hverdagen er tilbage. Ønsket udfordres af meldinger om nye mutationer og viruseksperters, der med regelmæssige mellemrum forklarer, at COVID-19 formentlig er noget, der vil være i vores samfund i mange år fremover.

Betyder det, at vi skal blive ved at være i krisetilstand indtil vi, med statsministerens ord, har 'fuldstændig epidemikontrol'? Et udsagn, hun dog senere har modereret. Eller er viruseksperternes langtidsforudsigelser netop et signal om, at et liv med corona i baghovedet er nødt til at blive hverdag?

Kriser har sjældent en slutdato, ligesom deres begyndelse som regel også er glidende. Derfor kan det være utrolig svært at afgøre, om krisen er overstået eller ej. I tilfældet corona kan håbet være, at vacciner kan bevirke, at corona bliver en sygdom som de fleste andre, og ikke noget, der kræver mange særtiltag og skrappe restriktioner.

Ideerne til at få det, før så forkætrede og nu så forjættede, hverdagens hamsterhjul tilbage, strømmer fra erhvervsliv og samfund: Corona-pas, så erhvervslivet igen kan besøge kunder og krydse grænsen, og vi kan gå til koncert og komme på restaurant. Lyn-test ved indgangen til skoler og arbejdsplader. Ny-indretning af arbejdslivet med mere hjemmekontor og mindre storrum.

Fælles for en del af forslagene er, at de er udtryk for et betydeligt ændret mindset. Vi er blevet langt mere villige til at bytte grundlæggende rettigheder for en mere umiddelbar frihed. Eksempelvis har DI i deres forslag til en genåbningsplan efterlyst en højere grad af 'pragmatisme'. I Storbritannien har store virksomheder luftet ideen om en 'no jab-no job' policy, hvor kun de, som kan bevise, de er vaccinerede mod corona kan blive tilbudt job i virksomheden. I den forbindelse har grundlæggeren af virksomheden Pimlico Plumbers sagt, at han både mener, det er lovligt og ansvarligt at stille et vaccinekrav. Og som han har udtalt: *„We are in regular contact with our staff from our HR department and I think people would crawl across the snow naked to get a vaccine at the moment.“*. I Danmark ville et evt. lignende krav fra en arbejdsgiver kunne rejse en lang række juridiske spørgsmål, der synes vanskelige at besvare generelt: ville det være forskelsbehandling? Har man en ret til ikke at blive vaccineret, og ville den i så fald blive undergravet? Og hvad ville det betyde for muligheden for at stille krav til andre sundhedsaspekter (ikke-ryger, ikke-overvægt, ingen kroniske sygdomme osv.)?

Spørgsmålet om, hvordan hverdagen kan komme igen – og hvilken pris, vi er villige til at acceptere for at få den tilbage, blev allerede i juni adresseret af formanden for Europa-Parlamentets underudvalg for menneskerettigheder, Maria Arena. Her forholdt hun sig blandt andet til nogle af de tiltag, som EU arbejder med for at kunne åbne grænserne og gøre det muligt at rejse igen – blandt andet smittesporings-apps, som i sig selv kan udgøre en overtrædelse af retten til privatliv. Her understregede hun, at behandlet information skal håndteres efter den eksisterende databeskyttelseslovgivning, der giver en særlig garanti for beskyttelse af menneskerettigheder og ikke under nødsituationslovgivning. Adspurgt om termoscanninger for rejsende og forespørgslerne til lægeerklæringer for rejsende, sagde hun dog også: *„Jeg er enig i, at i normale tider ville det ikke være normalt at have denne form for overvågning. Men det er ikke tilfældet nu. Hvis vi ønsker at genåbne grænserne, hvis vi ønsker at overvåge pandemien, skal vi have mere information.“*

Den øgede pragmatisme gælder tilsyneladende for hele Europa. Men spørgsmålet om, hvornår man ikke længere skal benytte sig af kriselovgivning eller nødlovgivning, er langt fra afklaret. For hvordan ved vi, at krisen nu ikke længere er så akut, at den er en krise, men derimod er blevet til en normalt tilstand? Er det domstolene, der skal afgøre det, sådan som det skete i Holland i februar? Er det regeringen? Uanset hvad vil det i vores øjne være af stor betydning at få vedtaget en form for 'krise-bremse', hvor regering og Folketinget klart melder ud, at vi ikke længere er i en tilstand, hvor det er legitimt at ty til krisetiltag. Krisen kan fortsætte ind i hverdagen og blive en del af den, men det er afgørende, at kriselovgivningen ikke får lov at fortsætte på ubestemt tid.

Derfor anbefaler vi, at der i krisesituationer indføres en kvartalsvis forespørgselsdebat i Folketinget. Her kan en forespørgsel om status fra statsministeren eller andre relevante ministre på den igangværende krise, herunder status for udløb af initiativer som følge af kriselovgivning, give anledning til regelmæssige drøftelser af, om tiden er kommet til at afslutte brugen af en kriselov.



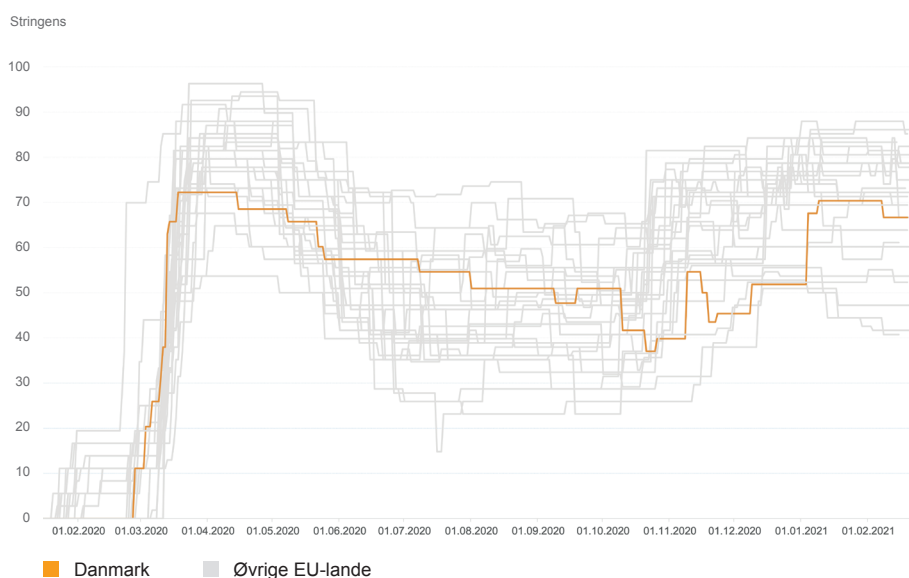
Har corona slået sprækker i retsstaten?

I task forcens foregående briefs om frihedsrettigheder, domstolene og næringslivet, har vi kunnet konstatere, at Danmark grundlæggende set fremstår eksemplarisk, når det gælder opretholdelsen af retsstatslige dyder og den generelle tilslutning til overholdelse af vores menneskerettigheder.

Selvom det har været nødvendigt at indføre restriktioner, som, særligt i en nordisk kontekst, kan forekomme drastiske og uvante, har tiltagene stort set alle været proportionale med krisens omfang. Sammenlignet med vores europæiske naboer, har Danmarks begrænsninger af de grundlæggende menneskerettigheder som følge af krisen, været moderate. Danmark har lukket mindre ned, restriktionerne har været mindre indgribende i frihedsrettighederne, og der har været gjort mere ud af at beskytte retten til at drive erhverv, end tilfældet har været det i mange af de øvrige europæiske lande.

Hvor hårdt har Danmark lukket ned sammenlignet med andre europæiske lande?

Stringens er her et mål for graden af hårdhed, hvormed de enkelte lande har lukket ned. Stringens-indekset er udregnet pba. af forskellige indikatorer som fx lukning af skoler og arbejdspladser, forsamlingsforbud, opfordring til at blive hjemme, rejserestriktioner mv.



Kilde: Coronavirus Government Response Tracker, Oxford University

Det generelt positive billede ændrer dog ikke ved, at der undervejs også har været torne i buketten af roser.

I vores første brief, som behandlede frihedsrettigheder, så vi, at princippet om proportionalitet langt hen ad vejen blev fastholdt. Men vi så også, at der blev malet

med en meget bred pensel for at beskytte befolkningen mod coronavirus. Det betød, at der ikke var plads til regionale nuanceringer af restriktionerne, det betød, at der ikke var mulighed for ret mange undtagelser, og det betød, at eksempelvis de ældre på plejehjem fik krænket deres frihedsrettigheder i meget høj grad med henvisning til et forsigtighedsprincip, der i den mest akutte krisetid blev det vigtigste. Den balance er blevet væsentligt forbedret i anden bølge, hvor vi ser en langt højere grad af differentiering og regionale tiltag.

I vores andet brief konstaterede vi, at forløbet omkring nedlukning af domstolene viste, at princippet om magtens tredeling – de vandtætte skotter mellem den lovgivende, den dømmende og den udøvende magt – ikke stod så stærkt, som man kunne forvente i krisens første dage. Vi konstaterede også, at der var behov for mere klare beslutningsgange internt i domstolssystemet.

Vores tredje brief om næringslivets vilkår blev til med mink-sagen som bagtæppe, hvor der i høj grad blev sået tvivl om skillelinjerne mellem faglige og politiske beslutninger og om ansvarsfordelingen mellem aktørerne.

Med den bevægelse vi nu ser i epidemiloven mod en væsentlig højere grad af politisk frem for faglig sundhedskrisehåndtering, og med den generelle forskydning af magten imod regeringen, som den foreløbige håndtering af krisen har vist, ser vi også en forskydning i ansvarsstrukturen. Beslutningerne tages meget centralt og uden den inddragelse af eksempelvis regional ekspertise, som tidligere har været en del af epidemiloven.

Vi vil derfor gerne særligt understrege følgende muligheder for Danmark til fremtidig krisehåndtering samt generelt styrkelse af retsstatslige garantier:

- > Det lader til, at krisen har blotlagt en del tvivl om den grundlæggende magtfordeling i Danmark. Her ligger et betydeligt potentiale både for forbedring og for institutionelt at bestyrke adskillelsen. Det betyder at styrke domstolenes organisering, at styrke bevidstheden om magtadskillelæren hos embedsværket og at styrke Folketingets rolle som demokratisk vagthund.
- > Afklar linjerne mellem faglige og politiske skøn. Udgangspunktet er, at vores ekspertise er underlagt politisk ledelse. Det matcher godt med epidemilovens opsætning – men grænserne herfor udfordres i kriser.
- > Hold tungen lige i munden, hvad angår proportionalitet, når man laver generelle indgreb for en hel befolkning: overvej muligheden for at begrænse geografisk, på sektor, økonomisk konsekvens eller tid. Så man sikrer, at voldsomme indgreb bliver mindst muligt indgribende. Overvej om man i fremtidig lovgivning klart kan indskrive denne proportionalitet – således at man sikrer, at det mindst mulige indgreb anvendes.

Vi anbefaler desuden – med inspiration fra de økonomiske vismænd – at etablere en gruppe af retsstatslige vismænd, som løbende skal rådgive og inspirere regeringen til at styrke bevidstheden om retsstaten og bidrage til at nuancere den offentlige debat. Rådet skal beskæftige sig med situationer, hvor retsstatslige principper kan blive sat under pres, fx af kriser. Rådet sammensættes af 5-8 eksperter fra universiteter, tænketanke og domstolene. Rådet mødes og giver status én gang om året og bidrager løbende til den offentlige debat om udviklingen af den danske retsstat.

Det europæiske perspektiv

I Danmark kan sagerne om aflivning af mink, kontroverser om, hvorvidt beslutninger om nedlukning er politiske eller sundhedsfaglige, samt hele debatten om epidemiloven give indtryk af, at der er slået revner i retsstaten. Sammenligner man med de øvrige europæiske lande, har vi dog stadig håndteret situationen og de menneskeretlige principper relativt godt.

Tiden siden marts 2020 har vist talrige eksempler på regeringer, der er kommet i problemer, fordi de enten ikke har overholdt de til tider særdeles indgribende begrænsninger i befolkningens rettigheder eller har udnyttet krisen til egen vinding. I Irland i august måtte landbrugsminister Dara Calleary, senator Jerry Buttimer og EU-kommissær Phil Hogan alle gå af efter at have deltaget i en golfmiddag med et antal mennesker, der langt oversteg forsamlingsforbuddet. I oktober måtte et højstående medlem af den ungarske regering gå af efter at have deltaget i en sexfest, selvom der var udgangsforbud, og i både Litauen og Polen er sundhedsministrene trådt tilbage på grund af korruptionssager, der involverede indkøb af coronatest og masker til overpriser. Også i Skotland måtte landets svar på Søren Brostrøm, Chief Medical Officer Catherine Calderwood, træde tilbage efter flere gange at have brudt coronareglerne og rejst til sit sommerhus, selvom hun udadtil var ansigtet på *Stay home, save lives*-kampagnen. Eksemplerne er talrige gennem hele Europa.

Men der er også en række eksempler på overtrædelser, der ikke blot har handlet om egen morskab eller vinding, men i stedet har peget i retning af autoritære politiske tendenser. Særligt bekymrende er det, at krisen i flere tilfælde er blevet brugt til at indføre disproportionalt skrappe restriktioner, som er i strid med menneskerettighederne.

I midten af februar ophævede domstolen i Haag med øjeblikkelig virkning udgangsforbuddet i Holland med henvisning til, at coronakrisen ikke har karakter af en akut krise. Domstolen vurderede ved sin afgørelse om ophævelsen af udgangsforbuddet, at coronakrisen ikke er en krise og hastende på samme måde, som hvis man sammenligner med, at en af landets digere eksempelvis brød sammen.

I Slovenien forsøgte regeringen at give politiet beføjelser til at spore mobil-kommunikation uden en ransagningskendelse med det formål at kunne overvåge smittedes adfærd. Her protesterede Sloveniens menneskerettigheds-ombudsmand kraftigt, og forslaget blev droppet med henvisning til, at det udgjorde et brud på både retten til privatliv og retten til fri kommunikation – begge dele er beskyttet af den slovenske grundlov. I Skotland forsøgte regeringen med henvisning til sundhedskrisen at give mulighed for at afgøre sager om alvorlig kriminalitet uden tilstedeværelse af en jury. Det blev dog mødt med så store politiske protester, at forslaget blev trukket tilbage. Trods international fordømmelse indførte Ungarn en kriselov uden solnedgangsklausul, som gav mulighed for at afvige fra den eksisterende lovgivning og indføre meget skrappe restriktioner. Samtidig betød loven, at der ikke kunne gennemføres valg i Ungarn, så længe krisen stod på. I Tyskland har man set strenge regionale rejseforbud og lokale lockdowns. I begge lande har domstolene i flere tilfælde dømt restriktionerne ulovlige og ikke proportionale med henvisning til overtrædelse af menneskerettighederne.

Også i Frankrig har man indført en række særdeles skrappe restriktioner, såsom udgangsforbud, krav om at bære dokumentation for lovligt ærinde, hvis man skal uden for sit hjem, og regler for, hvor langt man i så tilfælde må bevæge sig. Det er dog ikke alle i Frankrig, der har ment, at regeringens tiltag har været tilstrækkelige. Der er i øjeblikket 150 sagsanlæg mod den nu tidligere premierminister Edouard Philippes regering for ikke at have gjort nok for at forhindre COVID-19 i at sprede sig i Frankrig. Det sker med henvisning til paragraffen om *'abstention de combattre un sinistre'*, altså at man som person undlader at reagere på, at andre er i fare. Det kan udløse 2 års fængsel og 30.0000 Euro i bøde. I første omgang skal retten forsøge at skille det politiske og det personlige ansvar i de 150 sagsanlæg.

Samlet set kan vi konstatere, at der er betydelige bekymringer om legalitet og forudsigelighed i mange af de europæiske lande, også lande vi almindeligvist sammenligner os med.

Til gengæld har den bekymring også ført til en større fælles europæisk opmærksomhed om vigtigheden af at stå vagt om de retsstatslige principper. Senest har 19 ud af de 27 EU-lande udarbejdet en fælles udtalelse, hvor de understreger, at akutte tiltag skal være proportionale med krisens omfang, ikke må begrænse ytrings- eller pressefriheden og ikke mindst vigtigheden af, at krisetiltag er tidsbegrænsede. Deri ligger også en kritik af de 8 lande, som står uden for udtalelsen – Østrig, Kroatien, Cypern, Tjekkiet, Malta, Polen, Slovakiet og Slovenien.

Hvis man skal uddrage noget positivt af den meget bekymrende hældning i Europa over mod unødigt autoritære tiltag, er det, at krisen også har øget den fælles bevidsthed hos de lande, der støtter stærkt op om retsstaten og menneskeretlige principper. Her har Danmark en meget stærk interesse i at bidrage til et øget samarbejde.

Derfor bør Danmark være med til at sætte en dagsorden, hvor retsstat bliver gjort til et tema for fremtidens Europa. Danmark bør sammen med ligesindede lande i Europa, arbejde gennem de europæiske institutioner for at holde fokus på retsstat og menneskerettigheder – også i krisesituationer. Det kan fx være at udvikle en *'best practice for nedlukninger'* eller oprettelsen af et *'retsstatsbarometer'*, der kan hjælpe landene til at måle på retsstatens tilstand i krisetider og ifm. med eventuelle nedlukninger.

Desuden kan Danmark bidrage aktivt til planlægningen af konferencen om Europas fremtid, som indledes om kort tid og skal afsluttes under det franske EU-formandskab i første halvår af 2022. På konferencen vil politikere, interesseorganisationer og borgere bl.a. diskutere, hvilke konsekvenser coronakrisen bør få for EU-samarbejdet. Få emner vil her være så vigtige at diskutere som retsstaten. Sammen med andre lande, der har fundet en relativt god balance mellem nedlukning og hensyn til retsstaten, bør Danmark tage initiativ til to *'round tables'* om retsstaten i en COVID19-tid. Hvad kan landene lære af hinanden, og hvilke *'spilleregler'* bør landene overholde fremover?

Sådan har vi gjort

Djøfs Corona Task Force har i fire briefs indsamlet information om Danmark og andre europæiske landes håndtering af coronakrisen med fokus på frihedsrettigheder, restriktioner og lovgivning. Data er indsamlet gennem offentligt tilgængelige kilder. I brief 4 samler vi op på konklusionerne fra de første tre briefs og drøfter betydningen af regeringers coronaindgreb for vores samfund og retsstat.

Alle coronabriefs kan frit downloades på djoef.dk/coronataskforce.

Her finder du også vores interaktive landkort, hvor du kan sammenligne omfanget af indskrænkninger og begrænsninger af menneskerettighederne på tværs af Europa og finde informationer om EU-landenes coronainitiativer.



Medlemmer



Kristian Cedervall Lautau

Formand for task forcen.

Professor. Prodekan for uddannelse ved det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Ekspert i fordeling af ansvar, menneskerettigheder og regulering i forbindelse med katastrofer.



Lykke Friis

Direktør for Tænk tanken Europa, tidligere minister og prorektor for Københavns Universitet. Ekspert i europæiske forhold.



Jens Elo Rytter

Professor i statsforfatningsret ved det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Ekspert i menneskerettigheder.



Mikael Sjöberg

Formand for Den danske dommerforening og dommer i Østre Landsret. Næstformand i bestyrelsen for Djøf Offentlige Chefer.



Om Djøfs Coronabriefs

Danmark har i forbindelse med coronakrisen vedtaget historisk indgribende love i vores menneskerettigheder. Nu er vi kommet så langt med håndteringen af den faktiske krise, at vi kan begynde at se på, hvad vi lærte af det. Ikke kun fra et sundhedsfagligt men også fra et menneskerettighedsperspektiv og et demokratisk perspektiv. Og vel at mærke også hvad vi gjorde i forhold til resten af Europa.

Formålet med Djøfs Corona Task Force er at sætte spot på demokrati, frihed og rettigheder under og efter coronakrisen. Kriselovgivning må ikke blive hverdag. Indskrænkning af helt basale frihedsrettigheder må ikke blive permanent. Det langsigtede mål er at bruge coronakrisen til at lære til næste gang, en omfattende krise rammer. Uanset om det drejer sig om en sundhedskrise eller andre former for kriser.

Øvrige udgivelser i serien af Coronabriefs:

- > Coronabrief 1: Da friheden blev sat på pause – hvad corona lærte os om menneskerettigheder i en krisetid (september 2020)
- > Coronabrief 2: Da krisepolitik såede tvivl om magtens tredeling – hvad corona lærte os om retsstaten i en krisetid (december 2020)
- > Coronabrief 3: Da festen lukkede – hvad corona lærer os om næringslivet i en krisetid (februar 2021)

Djof har nedsat task forcen og udpeget dens medlemmer med det formål at understøtte en kvalificeret debat om fremtidens håndtering af lignende omfattende kriser med konsekvenser for demokratiet og menneskerettighederne. Task forcen konkluderer uafhængigt, men er nedsat af Djof, som står for sekretariatsbetjeningen. Medlemmernes arbejde er frivilligt og ulønnet.

Spørgsmål og henvendelser vedrørende Djøfs Corona Task Force kan rettes til politisk chefrådgiver Astrid Gufler agu@djof.dk

