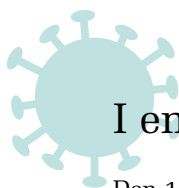


Da friheden blev sat på pause

Hvad corona lærte os om menneskerettigheder i en krisetid

Brief

1



I en krisetid står dilemmaerne i kø

Den 11. marts 2020 lukkede Danmark ned. For en ikke nærmere defineret periode var det slut med bryllupsfester, koncerter og fodboldkampe. Påskens sommerlige vejr måtte for manges vedkommende nydes alene, og tv'et blev igen en national samlingsfaktor med Fabers fællessang og regeringens pressemøder som fast samtaleemne på zoom-møderne landet over.

Pludseligt var en national sundhedskatastrofe ikke bare noget, der kunne ske i andre lande, behageligt langt fra os selv. Vi var midt i stormen og skulle vænne os til ord som smittetryk, værnemidler og til at se på den røde kurve, som var så vigtig at undgå. Vi skulle udvise samfundssind, og alle stå sammen ved at holde afstand.

Proportionalitet

Når Staten foretager indgreb i individets grundlæggende frihedsrettigheder, skal det altid overvejes, om indgrebet står mål med problemet. Afvejningen beror på, hvor vigtig rettigheden er, hvor intenst indgrebet er over for hvor vigtigt formålet er; og hvor stor betydning indgrebet har for varetagelsen af formålet.

Den danske regering handlede hurtigt. Med coronakrisen fulgte en ændring af epidemiloven, som gav sundhedsministeren mulighed for at indføre skrappe restriktioner og begrænsninger i nogle af vores fundamentale menneskerettigheder som retten til at samles og til at bevæge sig frit, til at drive forretning og retten til at få sin sag prøvet ved en domstol. Det var en historisk lovændring. At flytte så mange beføjelser, som før coronakrisen lå hos epidemikommissioner, og dermed centralisere magten hos regeringen, er ikke set tidligere.

Sammenlignet med mange andre europæiske lande var de begrænsninger, der blev lagt på danskernes grundlæggende frihedsrettigheder moderate. Til gengæld kan vi i bakspejlet nu se, at Danmark har holdt fast i begrænsningerne i meget længere tid end de fleste andre lande i Europa.

Netop fordi pandemien langt fra er overstået, kan vi med fordel allerede nu begynde at samle erfaringer fra de europæiske landes håndtering af den første bølge og bruge dem til at lære, hvordan vi bedst håndterer det, næste gang krisen rammer.

I fire briefs fokuserer Djøfs Corona Task Force på, hvordan status var for vores ret til at samles og bevæge os frit, til at få sager prøvet ved en domstol og retten til at drive forretning. I første omgang i april, da krisen rasede på sit højeste og igen i juli, da smittetallene i hele Europa var for nedadgående igen. Har proportionerne været i balance, når vi ser på indsatsen fra et europæisk menneskerettigheds – og demokratiperspektiv – og hvad kan vi lære af det til næste gang?

Indsætterne evaluerer vi blandt andet ved at sammenligne Danmark med vores europæiske naboer: Hvad gjorde de? Hvor strenge var restriktionerne? Var der undtagelser? Hvordan så smittekurven ud før og efter, begrænsningerne blev indført? Er restriktionerne ophævet – eller er de blevet en del af *the new normal*?

Lovgrundlag:

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

De grundlæggende frihedsrettigheder er i Europa ikke mindst sikret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Konventionen har karakter af en fælleseuropæisk standard, da den gælder for alle Europarådets 47 lande. Konventionen udgør derfor et naturligt juridisk grundlag for at vurdere og sammenligne frihedsrestriktionerne i Danmark og resten af Europa i forbindelse med coronakrisen.

Vi sammenligner Danmark med andre lande i Europa og tager udgangspunkt i tre artikler i Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention (EMRK):

- > Artikel 5, litra e om frihedsberøvelse ifm. smitterisiko ift udgangsforbud
- > Artikel 11 om forsamlingsfrihed
- > Artikel 8 om ret til privat- og familieliv.

NB! I Danmark indeholder Grundloven også en række bestemmelser, der sikrer blandt andet ytringsfrihed, forsamlingsfrihed og religionsfriheden.

Man siger, at frihed er det bedste guld. Men bliver den forvandlet til sølv i en krise-tid og erstattet med sikkerhed? Da corona ramte, skulle man pludselig til at vælge, hvad der var vigtigst. Var det hensynet til sundheden – for eksempel hos de ældre – eller var det vigtigere at kunne samles, rejse og leve, som vi har været vant til?

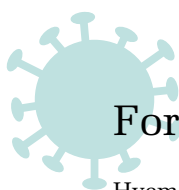
Dilemmaerne kom hurtigt til at stå i kø.

I dette første brief har vi valgt at se på, hvordan Europas lande tacklede spørgsmålene om forsamlingsfrihed og udgangsforbud. Valgte Danmark en hårdere eller mildere linje end andre? Var indgrebene proportionale? Og hvad kunne Danmark ellers have gjort? Dette er en vigtig diskussion, da det næppe er sidste gang, Danmark bliver ramt af en krise.

God læselyst!

Lykke Friis, Kristian Cedervall Lautau, Louise Halleskov, Jørgen Møller,
Jens Elo Rytter, Mikael Sjöberg

Djøfs Corona Task Force



Forsigtighed i højsædet

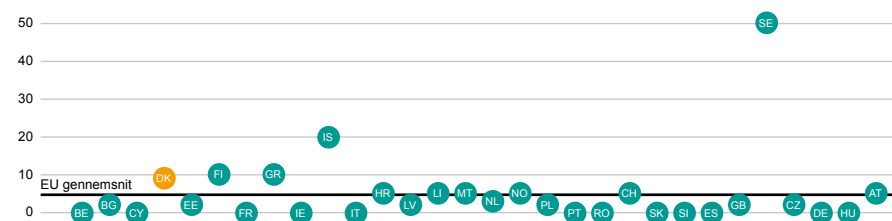
Hvem vedtog få indgreb, og hvem brugte indskrænkende rettighederne i stort omfang? Hvem var hurtigst og langsomst til at slippe grebet igen? Og hvad kan vi lære til næste gang, en omfattende krise rammer os?

Spørgsmålene har vi stillet i dette første brief, hvor vi sammenligner Danmarks håndtering af forsamlingsforbud og udgangsforbud under coronakrisen med vores europæiske naboers. Grundlaget for sammenligningen er en omfattende indsamling af informationer om, hvilke tiltag europæiske regeringer tog i coronakrisens første faser i april og i juli.

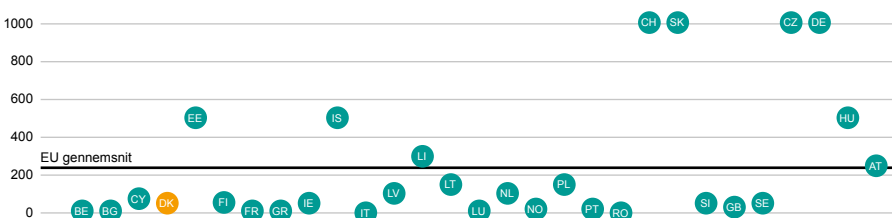
Forsamlingsfrihed: God start, men langsom lempelse

I april lå EU-gennemsnittet for forbuddet på 5 personer. I juli var gennemsnittet 241. Danmark lå markant under.

April 2020



Juli 2020



Vi kan konstatere, at den danske regering reagerede hurtigt og fra begyndelsen tog et fast og bredt greb om hele samfundet. Alle blev omfattet af de nye regler. Fra et menneskerettighedsperspektiv kan vi også konstatere, at Danmarks tiltag var mindre indgribende sammenlignet med mange andre af de europæiske lande. De danske indgreb tog i vid udstrækning hensyn til menneskerettighederne og var i vidt omfang liberale. Eksempelvis undlod Danmark at indføre udgangsforbud, noget flere andre lande benyttede sig af. Danmark havde også en række undtagelser til forsamlingsforbuddet. Eksempelvis var forsamlinger med politiske og religiøse formål (såsom demonstrationer og begravelser) undtaget. Her var mange andre lande mere restriktive.

Sammenligningen viser imidlertid lige så klart, at Danmark var væsentligt længere tid om at løsne grebet end mange andre lande i Europa. Forsigtighedsprincippet har i høj grad domineret, og hvor andre lande allerede i juli var begyndt at lempe betydeligt på begrænsningerne i befolkningens menneskerettigheder, valgte Danmark langt hen ad vejen at opretholde restriktionerne med henvisning til netop et princip om forsigtighed. Samtidig valgte man i Danmark en tilgang med meget lidt plads til eksempelvis individuelle eller regionale skøn. Dette betød, at indgrebene i visse henseender kunne opleves som ude af proportioner og unødigt omfattende.

Forsigtighedsprincippet

Forsigtighedsprincippet kan bruges i tilfælde, hvor de tilgængelige videnskabelige data ikke muliggør en fuldstændig risikovurdering. Forsigtighedsprincippet stammer fra miljølovgivningen, men i praksis kan princippet anvendes bredere.

Da forsigtighedsprincippet bruges, hvor der er tale om ufuldstændig viden, er foranstaltningerne derfor foreløbige, indtil der foreligger et mere fyldestgørende datagrundlag. Hvem der skal fremskaffe dette datagrundlag afhænger af den konkrete situation. I visse tilfælde vil det påhvile myndigheden, i andre tilfælde vil det påhvile den person, der er blevet skredet ind overfor. Og i andre igen vil byrden påhvile dem, der søges beskyttet med indførelsen af de foreløbige foranstaltninger.

Tre vigtige erfaringer fra coronakrisen



Læring 1:

Danmarks indsats var effektiv og proportional fra begyndelsen

Hurtigt og effektivt blev der sat initiativer i gang, som efter alt at dømme bidrog væsentligt til at stoppe smittespredningen. Samtidig var der opmærksomhed på proportionalitet i indsatsen i forhold til borgernes frihed. I forhold til andre lande var Danmarks tiltag mindre indgribende. Eksempelvis var Danmarks indgreb i forsamlingsfriheden mindre, og Danmark var først til at lempe begrænsninger i bevægelsesfriheden ved at åbne grænserne for internationale kærester.



Læring 2:

Der var for lidt plads til konkrete skøn

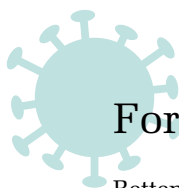
Andre europæiske lande gav på flere områder bedre plads til individuelle løsninger og regionale eller lokale undtagelser end Danmark. Det gjaldt eksempelvis for plejehjemmene i Berlin, hvor man, så længe smitten ikke var udbredt, gav mulighed for korte daglige besøg på plejehjemmene af hensyn til de ældres mentale sundhed. I Danmark var alle plejehjem underlagt et restriktivt besøgsforbud, som kunne opfattes som et unødigt omfattende indgreb i retten til bevægelsesfrihed samt retten til familie- og privatliv, om end intentionen var at beskytte de ældre. I takt med genåbningen af samfundet er regionale og lokale nedlukninger også i Danmark blevet mulige. Det redskab kan med fordel bruges mere fremover for at sikre proportionalitet.



Læring 3:

In dubio pro libertate – ved tvivl har frihed forrang

Forsigtighedsprincippet var det dominerende rationale for beslutninger langt ind i krisen. Det har medført, at indgreb, som fra begyndelsen var proportionale, er blevet overhalet indenom af tiden og udviklingen i smittetrykket. Sammenlignet med andre europæiske lande har Danmark været længere tid om at lempe restriktionerne. Forsigtighedsprincippet skal løbende vejes op imod – og tiltagende afløses af - proportionalitetsprincippet, som krisen udvikler sig, og usikkerhederne mindskes. Man kan sige, at i takt med at en krises karakter og omfang bliver kendt, skal individuelle friheder og forskelle veje tungere end et hensyn til offentlig sikkerhed og sundhed baseret på ubekendte og forsigtighed. For de europæiske frihedsrettigheder hviler på en grundtanke, som ikke uden videre lader sig forene med forsigtighedsprincippet – den tanke, som finder udtryk i den latinske retsgrundsætning: in dubio pro libertate – ved tvivl har friheden forrang.



Forsamlingsfrihed under pres

Retten til at demonstrere, når vi er utilfredse, til at feste på Rådhuspladsen, når landsholdet har vundet et mesterskab, deltage i politiske møder eller til at skråle med i flok foran scenen til SmukFest, er alt sammen en del af vores grundlæggende ret til at forsamles. Det er en hjørnesten i både de nationale og europæiske rettigheder i flok at kunne give udtryk for glæde, sorg og vrede.

I april 2020 måtte hele Europa pludseligt sande, at den rettighed ikke længere var selvfølgelig. Franskmændene lagde de gule protest-veste på hylden, nordmændene fik hytteforbud og måtte blive hjemme fra fjeldet, og de tyske asparges-festivaller blev aflyst, hurtigere end de eftertragtede stængler kunne plukkes.

Forsamlingsfrihed

Forsamlingsfriheden er sikret i Artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Den beskytter retten til 'frit at deltage i fredelige forsamlinger'. Begrænsninger i forsamlingsfriheden for at beskytte sundheden er tilladt, men kun hvis begrænsningerne er 'nødvendige i et demokratisk samfund' – hvilket betyder, at begrænsningerne i den konkrete situation skal være både nødvendige og stå i et rimeligt forhold til formålet (proportionalitet)

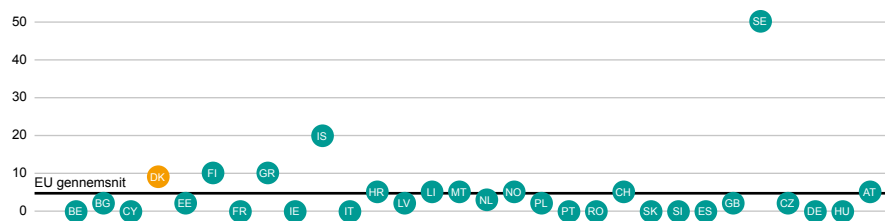
April: Et hurtigt, moderat forbud

Da coronakrisen for alvor fik tag i Danmark, blev en stor del af samfundets aktiviteter lukket ned. Med virkning fra 18. marts 2020 blev anbefalingen om at undgå større forsamlinger afløst af et egentligt forbud mod forsamlinger på mere end 10 personer.

Så få måtte samles

På tværs af Europa var forsamlingsforbuddet – med få undtagelser – meget omfattende. Danmark lå i den liberale ende sammen med bl.a. Finland, Island og Sverige.

April 2020

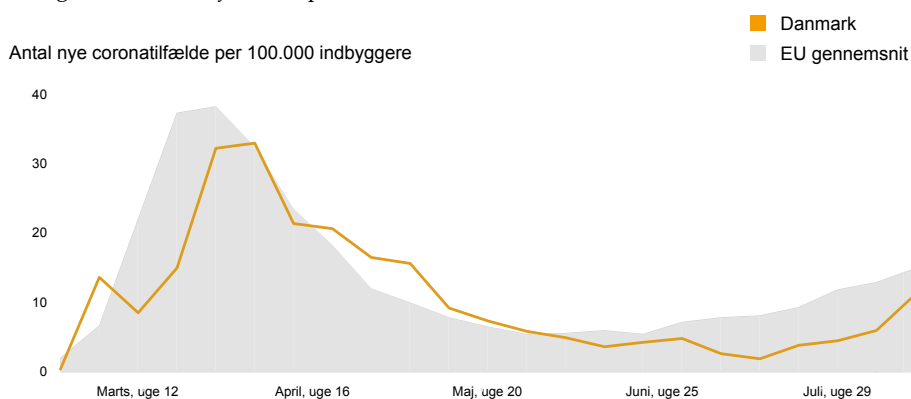


Dermed lagde Danmark sig på linje med resten af Europa. I april 2020 havde alle europæiske lande lagt begrænsninger på forsamlingsfriheden for at stoppe smittekæderne i befolkningen.

Antallet af nye coronasmittede per 100.000 borgere i Danmark var i det meste af april måned højere end gennemsnittet i Europa. Langt fra norditalienske tilstande, men højere. Alligevel lå Danmark med sit forsamlingsforbud på 10 personer i den meget moderate ende på den europæiske indgrebs-skala.

Smittetryk: Danmark over gennemsnittet i Europa

I april (undtagen uge 16) havde Danmark flere smittede per 100.000 indbyggere end gennemsnittet for Europa.



I blot to lande – Island og Sverige – måtte flere end 10 personer forsamles. Finland og Grækenland (som dog er speciel, fordi de samtidig havde udgangsforbud) lagde sig på den danske linje med et max-antal på 10 personer. Alle øvrige europæiske lande, som vi har data for, var mere restriktive med forsamlingsforbud på 5 personer og helt derved, hvor man teknisk set kan diskutere, om der var tale om en forsamling, nemlig 2 personer. En række lande havde derudover indført decideret udgangsforbud, som i sagens natur afskærer folk fra at samles.

Forbuddet blev ikke modtaget lige positivt i alle lande. I Tyskland førte det generelle forsamlingsforbud til kraftige protester, og bl.a. fik en gruppe aktivister i byen Giessen først forbud mod en demonstration under parolen 'Styrk sundheden i stedet for at svække vores rettigheder'. Demonstranterne mente, forbuddet var i strid med den tyske forfatning. Sagen kom for forfatningsdomstolen, der underkendte forbuddet, og demonstrationen kunne gennemføres. Dog med mundbind og afstandskrav.

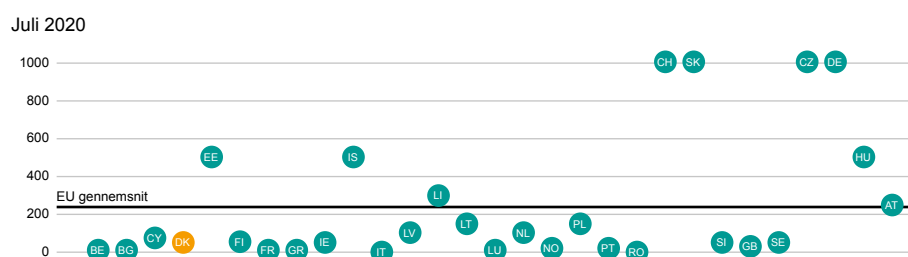
I andre lande var der hverken mulighed for undtagelser eller for at omgå forbuddet. I både Litauen og Italien blev det eksempelvis muligt for myndighederne at indsætte droner for at overvåge eventuelle forbudte forsamlinger af mennesker.

Juli: Et ændret Europakort

To måneder efter coronavirusen ramte Europa, havde de fleste lande stadig et forsamlingsforbud. Kun Malta havde helt sluppet tøjljerne. Spanien havde formelt set ophævet sit nationale forbud, men lod det være op til de enkelte regioner at trappe ned på restriktionerne.

Store lempelser i Europa – lille lempelse i Danmark

I Danmark blev forsigtighedsprincippet anvendt på forsamlingsforbuddet, der blev lempet, men kun en smule.



Hvor Danmark i april lå i den meget liberale ende af skalaen med et 'lempeligt' forsamlingsforbud sammenlignet med de øvrige europæiske lande, var vi i juli at finde i Europas Top10 over restriktive lande.

Ganske vist var det danske forsamlingsforbud blevet lempet, så op til 50 personer måtte forsamles. Men rundt omkring i Europa blev det lempet mere. I top lå bl.a. Tjekkiet, som i løbet af de to måneder gik fra et absolut forsamlingsforbud til en max-grænse på 1000 personer. Som de eneste lande lå Grækenland og Sverige stadig på samme niveau som i april. I Grækenland (for aktiviteter, der var undtaget udgangsforbud) lå grænsen på 10 personer – det samme som Danmark i april – og i Sverige lå grænsen på 50 personer. Smittetrykket havde også ændret sig til det bedre. Hvor Danmark i april lå over det europæiske gennemsnit for antal smittede per 100.000 borgere, lå vi i juli betydeligt under det i øvrigt generelt stærkt faldende smittetal i Europa (se smittetryksskurven på side 8).

I Danmark var alle omfattet af forbuddet, og der var ingen mulighed for regionale eller lokale undtagelser, sådan som man i et vist omfang kunne begynde at observere det rundt omkring i Europa.

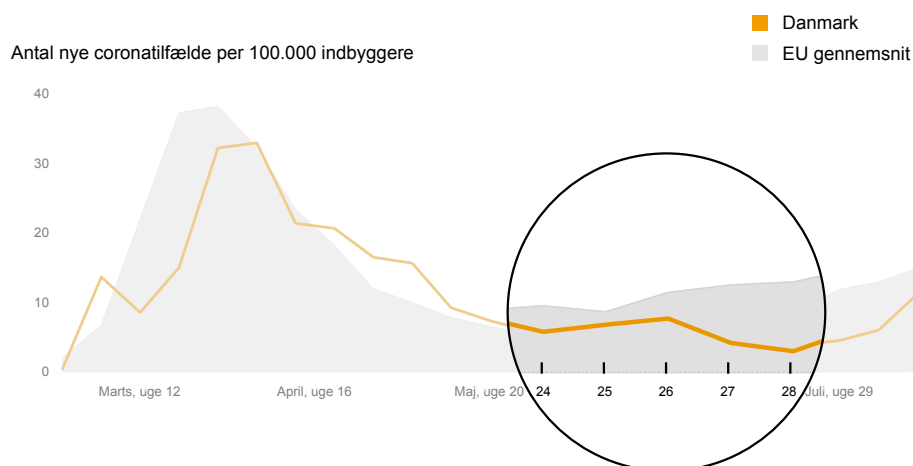
Eksempelvis i Tyskland, hvor delstaterne havde mulighed for at tilpasse reglerne efter de regionale forhold. Dette var muligt, fordi Tyskland er en føderalstat, hvor delstaterne – også under normale omstændigheder – har kompetencer, som i Danmark findes på nationalt plan. Her sagde præsident for Forbundsdagen Wolfgang Schäuble allerede i marts til Flensborg Avis: 'Borgerne ønsker ensartede regler. Men de ryster ofte på hovedet, når de så får dem. Forskellene mellem delstaterne er et kapløb om at finde de bedste løsninger. Det har hidtil tjent os godt. Og hvis en og anden så overdriver, viser det sig som regel, at vedkommende heller ikke formår så meget mere end de fleste andre.'

Undtagelser: Demonstrationer og begravelser

Når man ser på undtagelser fra forsamlingsforbuddet, valgte Danmark en mere moderat linje end mange andre lande i Europa. I Danmark var politiske forsamlinger – for eksempel demonstrationer – og religiøse formål i form af bisættelser og begravelser undtaget fra forbuddet. Mest markant kom den undtagelse til udtryk, da 15.000 mennesker mødte op til en Black Lives Matter demonstration i København i juni. Demonstrationen udløste bekymring for stigning i smittetallet, da det viste sig, at flere af demonstranterne blev testet positive. Demonstrationen førte dog ikke til nogen væsentlig generel øgning i smittetallene i ugerne, der fulgte.

Demonstration gav ikke smitte-boom

BLM-demonstrationen fandt sted i uge 24. Statistikken viser, at demonstrationen ikke var årsag til nogen betydelig smittetigning i ugerne, der fulgte.



Også i Tyskland og Holland var politiske formål undtaget fra forsamlingsforbuddet. Undtagelsen blev dog fortolket meget restriktivt, og man kan spørge sig selv, om en demonstration med maksimalt 20-30 personer kunne få den ønskede effekt set med demonstranternes briller.

Det har ikke været muligt at få information om alle europæiske lande på spørgsmålet om undtagelser, men for 10 lande er der bekræftet undtagelser for forsamlingsforbuddet. I april, hvor forbuddet var mest restriktivt, har vi kunnet få bekræftet, at 4 lande - herunder Danmark - havde undtagelser for politiske formål.

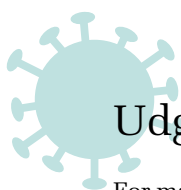
Opsummering: Godt begyndt – langsomt fuldendt

Man kan konkludere, at Danmark i begyndelsen af coronakrisen greb mindre hårdt ind i denne af borgernes grundlæggende rettigheder sammenlignet med de øvrige lande i Europa. Gennem ændringen af epidemiloven fik regeringen mulighed for at gennemføre et forsamlingsforbud, som nok var markant, men som sammenlignet med de fleste af vores europæiske naboer faktisk lå i den moderate ende. Samtidigt sikrede man gennem undtagelsen for politiske formål, at borgernes demokratiske ret til at protestere blev opretholdt.

Til gengæld var den danske regering betydeligt langsommere end de fleste andre lande til at lempe på forbuddet. Forsigtighedsprincippet slog igennem. Både når man ser på, hvor lavt smittetrykket var i juli måned, og når man sammenligner med den hast, hvormed andre lande lempede deres forbud og tillod flere mennesker at samles. Man benyttede sig heller ikke af muligheden for regionale eller lokale lempelser, hvilket førte til kritik fra de regioner, der havde et meget lavt smittetryk. Denne tilgang er delvist ændret siden, hvor der er kommet mere fokus på lokal smitteinddæmning.

Når det gælder det relativt voldsomme indgreb i en grundlæggende frihedsrettighed, som et forbud mod at forsamle sig er, viser vores sammenligning dermed, at Danmark begyndte i den milde ende af indgrebsspektret men at vi, som tiden gik, bevægede os over i den mest restriktive del i Europa – og det på trods af, at vi havde et lavere smittetryk.

Danmarks position kan naturligvis igen forrykke sig i takt med ændringer i andre lande og nye tiltag herhjemme. I slutningen af august, ved tilblivelsen af dette brief, er smittetallene rundt om i Europa og i Danmark begyndt at stige igen. Her er et andet og mindre frihedsindskrænkende redskab fx i stigende grad blevet taget i brug: Påbuddet om brug af mundbind og nedlukning af lokale aktiviteter. Påbud om mundbind i offentlig transport blev indført i Danmark, gældende fra den 22. august 2020. Personer, som nægter, kan straffes med bøder.



Udgang forbudt

For mange europæere blev foråret 2020 præget af de mange aflysninger: Alt fra koncerter til konferencer måtte for en tid aflyses, og mange måtte vænne sig til en ny og mere stille hverdag. Men i flere af Europas lande blev borgernes bevægelsesfrihed med indførelsen af et udgangsforbud i endnu højere grad begrænset, og mange kunne i ugevis kun forlade hjemmet kortvarigt, hvis de havde udgangstilladelse.

Udgangsforbud er et af de mest vidtgående indgreb en stat kan foretage og noget, vi normalt forbinder med krige og katastrofer. Danmark indførte ikke udgangsforbud, men muligheden blev drøftet i medierne, og regeringen afviste ikke, at den overvejede et udgangsforbud i fald, smitten ikke kom under kontrol.

Udgangsforbud

Den personlige frihed er sikret i Artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Den beskytter imod vilkårlig frihedsberøvelse. Det er tilladt at frihedsberøve personer for at 'hindre spredning af smitsomme sygdomme', men frihedsberøvelsen skal være 'lovlig'. Det betyder efter Menneskerettighedsdomstolens praksis, at frihedsberøvelse i den konkrete situation skal være både nødvendig og stå i et rimeligt forhold til formålet (proportionalitet)

April: Popularitets-boost for menneskets bedste ven

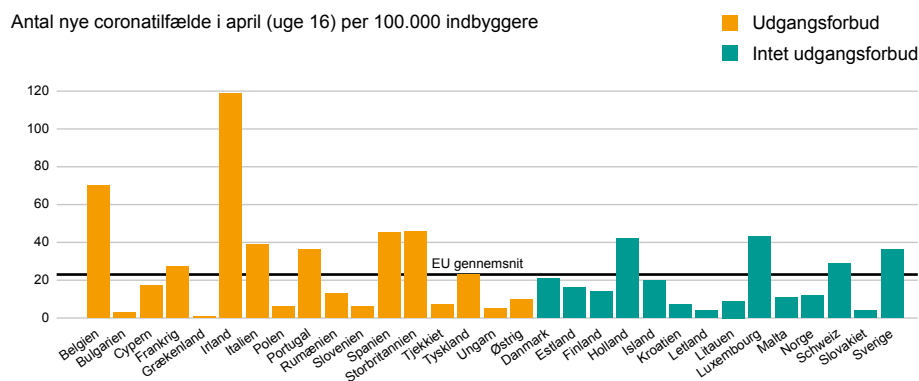
For så vidt angår udgangsforbud gik de nordeuropæiske lande fri, mens det i flere syd- og østeuropæiske lande var særdeles udbredt. Hele 16 lande havde i april indført et egentligt udgangsforbud. Blandt andet Spanien og Italien, hvor forbuddet blev strengt håndhævet. I Spanien havde politiet eksempelvis ret til at bede om indkøbsbon'er for at tjekke, at folk vitterligt havde købt ind i det nærmeste supermarked, sådan som reglerne tillod det, eller om man havde bevæget sig længere væk og måske endda blot havde fyldt en indkøbspose hjemme for at kunne gå en tur.

Omkring halvdelen af de lande, der valgte at indføre udgangsforbud, havde i første uge af april et smittetryk over EU-gennemsnittet. Men i flere lande med udgangsforbud lå smittetrykket væsentligt under gennemsnittet. Det gjaldt blandt andet Polen, Bulgarien, Tjekkiet og Ungarn.

De fleste lande havde undtagelser til udgangsforbuddet. I Spanien og Italien måtte man luften sit kæledyr. Allerede i slutningen af april kunne flere medier berette om, hvordan nogle endda fik en lille forretning ud af at udleje deres hund til gåture. Visse steder blev undtagelsen forsøgt fortolket endog særdeles kreativt. I Spanien fik en mand eksempelvis en bøde af politiet for at luften sin guldfisk. Guldfisken var dog i bowlen, så manden kunne nøjes med en bøde for at overtræde udgangsforbuddet og undgik tiltale for dyremishandling. Andre eksempler på fri fortolkning af begrebet kæledyr, har været personer, som luftede en høne og en bamse. Undtagelsen gjaldt ikke børn, og flere medier rapporterede om deprimerede børn, der led under forbuddet mod at gå udenfor.

Ikke altid sammenhæng mellem smittetryk og udgangsforbud

Flere lande havde relativt lavt smittetryk, men valgte at indføre udgangsforbud.



Juli: Lempelser hele vejen rundt

I juli så landkortet markant anderledes ud. Kun et enkelt land, Portugal, havde udgangsforbud, og det gjaldt ikke for hele landet, men blot for dele af hovedstaden Lissabon.

Smittetrykket var generelt faldende. I Polen var det dog steget. Alligevel valgte man her at ophæve udgangsforbuddet. Også Rumænien valgte at ophæve deres udgangsforbud trods det faktum, at smittetrykket i juli begyndte at stige markant fra 13 per 100.000 borgere i april til over 40 i slutningen af juli. Samtidig med stigningen opstod der protester i Bukarest. I juli berettede mediet EU Observer om, hvordan demonstranterne ønskede at undgå fornyede restriktioner. Mange, inklusive nogle politikere som endda indlod sig på slåskamp med politiet, var også imod det indendørs maskepåbud.

Der var altså hverken nogen umiddelbar konsensus på tværs af Europa eller internt i landene om, hvilken smittetryksgrense der skulle overskrides for at udløse eller ophæve et udgangsforbud.

Opsummering: Danmark tilbage blandt de moderate lande

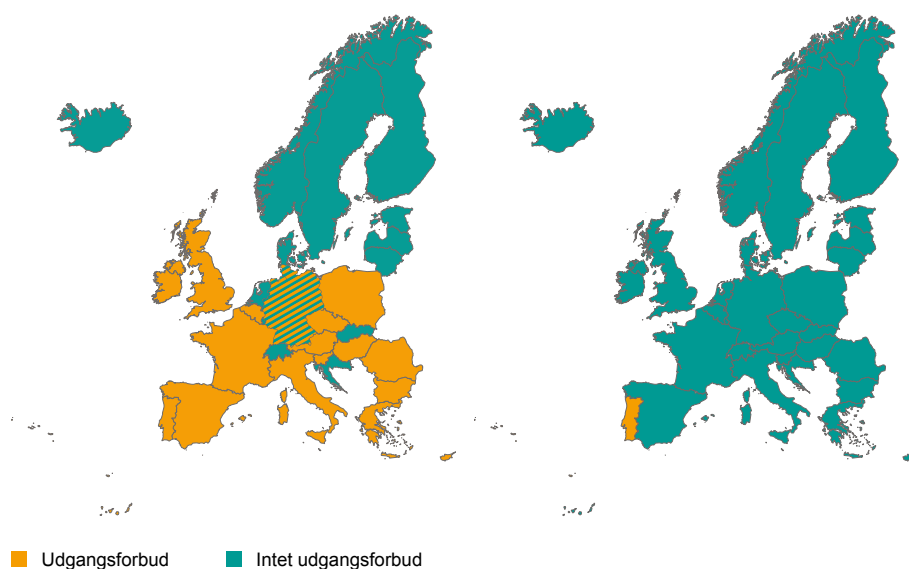
På forårets mange pressemøder blev regeringen regelmæssigt spurgt, om et udgangsforbud blev overvejet som en mulighed. Selv om det ikke blev kategorisk afvist, er det ikke på nuværende tidspunkt indført.

Udgangsforbud: Da friheden kom tilbage

Efter to måneder havde alle lande med udgangsforbud ophævet det igen. I Tyskland var der i april udgangsforbud i nogle områder fx Berlin, Freiburg og delstaterne Bayern og Baden-Württemberg. I Portugal gjaldt udgangsforbuddet i juli kun for dele af Lissabon.

April 2020

Juli 2020



En lang række af de europæiske lande indførte endog meget restriktive udgangsforbud for deres borgere. Efter to måneder havde alle dog ophævet forbuddet igen. Det gjaldt også de lande, hvor smittetrykket var steget trods udgangsforbuddet.



Cases

Over hele verden rammer COVID-19 i dag menneskers sundhed, økonomi og udfoldelsesmuligheder. Dermed opstår der også helt naturligt diskussioner om, hvorvidt de initiativer landene tager for at dæmme op for virus, er de rigtige. Står initiativerne mål med problemerne, eller er der tilfælde, hvor der bliver gået for hårdt til værks?

I Danmark har vi oplevet eksempler både på en restriktiv tilgang til de regler, der blev indført for at stoppe smitten og på, at der på nogle områder blev lempet og givet mulighed for individuelle løsninger. Tilsammen er de to yderpunkter med til at give et mere nuanceret billede af, hvordan Danmark har håndteret coronakrisen fra et menneskerettighedsperspektiv.

100 års ensomhed

Da Danmark lukkede ned i marts, pålagde Styrelsen for Patientsikkerhed kommunalbestyrelser over hele landet at udstede forbud mod besøgendes adgang til kommunale og private plejehjem. Beslutningskompetencen var dermed fjernet fra de enkelte institutioner såvel som fra regionerne. Formålet med forbuddet var at beskytte den gruppe af mennesker, de ældre, som er mest udsatte for at dø, hvis de bliver smittet med coronavirus.

Forbuddet tydeliggjorde dilemmaet mellem på den ene side bevægelsesfriheden og retten til familieliv, og på den anden side retten til sundhed, tryghed og liv. Var det vigtigst at beskytte de ældre mod corona og dermed risikere, at de ældre kom til at lide under isolationen – eller skulle man slække på beskyttelsen og dermed risikere, at mange sårbare ældre kunne blive smittede og dø?

I praksis betød forbuddet, at de ældre beboere nu befandt sig i reel isolation. Plejehjemsbeboerne måtte heller ikke besøge nogen uden for plejehjemmets matrikel. Bortset fra personalet var de forment menneskelig kontakt. Ingen børn, børnebørn eller bekendte kunne komme på besøg. I april skærpede man forbuddet, så det nu også gjaldt udearealer. Institutionens leder blev desuden tildelt et skøn og dermed en beslutningskompetence. Skønnet kunne dog kun anvendes til skærpelse – ikke til at lempe yderligere.

Formelt set var 'kritiske situationer', hvor en person var døende og med 'alvorlig kognitiv funktionsnedsættelse', hvor personen havde særligt behov for besøg, undtaget fra reglen. Bekendtgørelsen understregede dog samtidig, at eksempelvis demens ikke i sig selv var grund nok til at blive undtaget fra besøgsforbuddet.

Besøgsforbuddet omfattede alle regioner uden undtagelse – også de regioner, hvor smittetrykket var meget lavt. Fra den 2. juli blev besøgsforbuddet ophævet og en mulighed for lokale nedlukninger indført.

Hos foreninger som Alzheimerforeningen, der varetager interesserne for borgere med demens og deres pårørende, har oplevelsen været, at forbuddet blev tolket unødigt restriktivt, og at muligheden for undtagelse blev brugt for lidt. Efter en periode med stor forståelse for nedlukningen blandt pårørende, eksploderede antallet

af henvendelser fra frustrerede pårørende, så der i juni var tre gange flere henvendelser end normalt. En medarbejder fra foreningens demenslinje fortæller, at hun aldrig i sine 12 år i foreningen har oplevet noget lignende:

'Vi hørte den ene ulykkelige historie efter den anden, og der er ingen tvivl om, at der er mennesker, der er døde af det her. Savnet har hos mange været stort, tomheden i blikkene er blevet større, nogen har fået for lidt at spise og drikke, der er ikke blevet holdt øje med deres medicin i samme omfang, som når de pårørende kan hjælpe. Vores oplevelse er, at det har været på bekostning af medmenneskeligheden'.

Omkring 1/3 af Danmarks coronarelaterede dødsfald fandt sted på landets plejehjem efter indførelsen af besøgsforbuddet. Ingen af disse var i sagens natur blevet smittet af deres pårørende.

Også i de øvrige lande i Europa blev der indført skrappe restriktioner for besøg på plejehjem. Det gjaldt også for Tyskland. I Berlin skilte indsatsen sig imidlertid ud. Også her var der en høj grad af restriktioner på besøg, men alle havde ret til et dagligt besøg i op til en time. Med 'time-undtagelsen' sikrede man sig, at de ældre og ofte demente borgere, kunne bevare kontakten med deres nærmeste. Alvorligt syge og døende var undtaget fra alle restriktioner. Der var også en religiøs undtagelse, idet præster måtte komme på besøg.

I Holland besluttede regeringen den 19. marts at lukke for besøg på plejehjemmene, men allerede den 27. april blev der igen åbnet for besøgende. I Frankrig lukkede man for alle besøg den 11. marts, men ophævede det absolutte besøgsforbud igen den 19. april. Dermed var tendensen altså, at besøgsforbud uden undtagelse i disse lande varede i væsentlig kortere tid end det danske forbud. Ifølge den oprindelige plan var lempelser af besøgsforbuddet først på programmet i september. Dette blev dog ændret, blandt andet efter henvendelser fra patientforeninger.

Plejehjem

Retten til respekt for privatlivet og familielivet er sikret i Artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og beskytter bl.a. retten til samvær og kontakt mellem familiemedlemmer. Begrænsninger i denne ret for at beskytte sundheden er tilladt, men kun hvis begrænsningerne er 'nødvendige i et demokratisk samfund' – hvilket betyder, at begrænsningerne i den konkrete situation skal være både nødvendige og stå i et rimeligt forhold til formålet (proportionalitet)

I Danmark er plejehjem og ældreboliger underlagt loven om almene boliger, og derfor udgør indgreb i plejehjemsboernes ret til besøg et indgreb i retten til privatliv og familieliv.

Love is not tourism

Med nedlukningen af Danmark i marts lukkede også grænserne. Det betød, at mange dansk/udenlandske par oplevede, at begrænsningen i deres bevægelsesfrihed fik ekstra konsekvenser sammenlignet med par, der boede inden for Danmarks grænser. Grænselukningen udgjorde dermed i mange tilfælde også et indgreb i retten til familie-og privatliv.

Den indledende accept af situationen blev, som ugerne gik, afløst af frustration, og medierne flød over med eksempler på ulykkelige par, som måtte leve adskilt, udskyde bryllupper og gå glip af graviditets-scanninger som følge af restriktionerne.

Frustrationerne mindskedes ikke, da reglerne for indrejse blev løst den 25. maj. Det var nemlig kun kærester og ægtefæller fra nabolandene – Tyskland, Norge og Island (men ikke Sverige) som nu måtte besøge deres kære. Resten af verdens kærester var stadig udelukket fra at besøge Danmark.

Borgerforslag og Twitter-bevægelser

Love is not tourism blev i juni startet af privatpersoner som en kampagnebevægelse for at presse verdens regeringer til at undtage kærester fra indrejseforbuddene. Indrejsereglerne har også givet anledning til et såkaldt borgerforslag til Folketinget om at tillade kærester fra alle lande at besøge deres partner i Danmark.

Den 25. maj åbnede Danmark for at partnere fra nabolande (personer med fast ophold i Norge, Island og Tyskland kunne indrejse), og den 15. juni blev listen udvidet til øvrige EU-lande og Storbritannien. I juli blev dørene til Danmark åbnet for partnere fra lande uden for Europa, hvis smitten ligger under eller på samme niveau som i Danmark. Undtagelsen gælder dog kun par, som kan opfylde 3-måneders-reglen og dermed har udstået en vis prøvetid som kærester.

I slutningen af maj startede en række privatpersoner indsamling af støtteunderskrifter på et såkaldt borgerforslag til Folketinget. Hvis 50.000 personer med stemmeret til folketingsvalg støtter et borgerforslag, kan det blive fremsat i Folketinget. I forslaget lød det blandt andet sådan her:

”Kærlighed har ingen grænser, og derfor skal man heller ikke diskriminere kæreste-par, blot fordi deres partner måtte komme fra det "forkerte" land. At fastholde grænserne lukket på ubestemt tid er ganske sikkert hårdt for mange erhverv, og danskere som ynder at rejse, men ulideligt for de danskere, som har en livspartner fanget i et andet land, på ubestemt tid. Forslagsstillerne anerkender, at der skal være regler for de kærester, der kommer til Danmark under Corona-krisen. Men de skal være ens for alle, og baseret på sundhedsfaglige argumenter.”

I juni så en international bevægelse ved navn 'Love is not tourism' dagens lys på de sociale medier. Bevægelsen indsamler eksempler på adskilte par og forsøger blandt andet med appeller, happenings og en twitterkampagne at påvirke Europaparlamentarikere og nationale politikere til at lempe på indrejsereglerne.

Hvor Danmark for så vidt angår forbuddet mod plejehjemsbesøg lå i den absolut restriktive ende, forholdt det sig omvendt for indrejseforbuddet for kærester.

Danmark åbnede som det første land i Europa grænserne for besøgende med anerkendelsesværdige formål, selvom de kom fra lande uden for Europa. Det kunne være arbejde, forretning, studier og en række private formål, herunder at man ville genforenes med sin kæreste eller ægtefælle.

10 andre europæiske lande har mod slutningen af august indført undtagelser for indrejseforbuddet for par. Det drejer sig om Norge, Holland, Tjekkiet, Island, Østrig, Schweiz, Finland, Tyskland, Frankrig og Spanien.

Lempelsen er et eksempel på, at Danmark har indført en række undtagelser for at beskytte bevægelsesfriheden og retten til familieliv. Undtagelsen er både geografisk – der er taget stilling til, hvilke lande uden for Europa, der kan blive omfattet af undtagelsen – og individuel, idet undtagelsen gælder for en særlig gruppe mennesker.

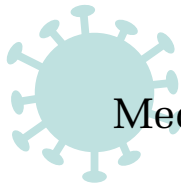
Sådan har vi gjort

Task forcen har indsamlet information om europæiske landes lovgivninger vedrørende forsamlingsforbud og udgangsforbud per 1. april og 1. juli 2020. Data er indsamlet gennem de enkelte landes myndigheder.

I nogle tilfælde har det ikke været muligt at fremskaffe informationer. I enkelte tilfælde, eksempelvis Tyskland, er der forskel på det føderale niveau og det regionale niveau, fordi der er tale om delstater med en høj grad af selvbestemmelse.

Alle Coronabriefs kan frit downloades på djoef.dk/coronataskforce

Her finder du også vores interaktive Europakort, hvor du kan sammenligne omfanget af indskrænkninger og begrænsninger af menneskerettighederne på tværs af Europa og finde informationer om EU-landenes coronainitiativer. På det interaktive kort kan man også se, hvilke lande det ikke har været muligt at få informationer om.



Medlemmer



Lykke Friis

Formand for task forcen.

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



Kristian Cedervall Lautau

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



Louise Halleskov

Lektor på Jura, Århus Universitet. Ekspert i menneskerettigheder, forvaltningsret og forholdet mellem EU, den Europæiske Menneskerettighedskonvention og national ret.



Jørgen Møller

Professor i statskundskab, Århus Universitet. Forsker i demokrati, statsdannelse og international politik.



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 sammenligning med vores europæiske naboer.

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 om domstole, magtfordeling og lovgivning
- > Coronabrief om næringsliv
- > Coronabrief om demokrati og en opsamling på task forcens arbejde

Djøf 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 Djøf, 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

