

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

ADVOKAT 
SAMFUNDET

COVID-19-TILTAG I DANMARK

RETSSIKKERHEDSMÆSSIGE
OG MENNESKERETLIGE
KONSEKVENSER



COVID-19-TILTAG I DANMARK – RETSSIKKERHEDSMÆSSIGE OG MENNESKERETLIGE KONSEKVENSER

Ansvarlige: Monitoreringschef Christoffer Badse (Institut for Menneskerettigheder) og afdelingschef Lise Krüger Andersen (Advokatsamfundet)

Redaktion: Lise Garkier Hendriksen, Christoffer Badse og Anne Høgenhaven Simony.

Forfattere: Anncathrine Carl, Mikkel Lindberg Laursen, Anne Høgenhaven Simony, Mai Frisk Steffensen, Christoffer Badse, Lise Garkier Hendriksen og Trine Otto Hansen. Tak for bidrag til Kristian Inuk Grosen, Maiken Lindegaard Keller, Marya Akhtar, Rikke Frank Jørgensen og Nikolas Tan.

Advokatsamfundet er oprettet ved lov og har efter sine vedtægter bl.a. som formål at virke til gavn for det danske retssamfund. Advokatsamfundets bestyrelse, Advokatrådet, deltager derfor på et politisk neutralt grundlag aktivt i det lovforberedende arbejde og i den retspolitiske debat med henblik på bl.a. at pege på forhold i lovgivningen og i lovgivningsprocessen, som er betænkelige i forhold til retssikkerheden.

Institut for Menneskerettigheder er Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution. Instituttet rådgiver regeringen, Folketinget, ministerier og myndigheder og udgiver analyser og forskning om en lang række emner om menneskerettigheder og ligebehandling. Instituttet kortlægger år for år, hvor Danmark har de største udfordringer, og hvor der sker fremskridt.

Redaktionen sluttede den 28. maj 2020.

e-ISBN: 978-87-93893-44-3

Korrektur: Altid Korrektur
Layout: Hedda Bank Grafisk Design
Forsidefoto: Colourbox

© 2020 Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet
menneskeret.dk og advokatsamfundet.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

INDHOLD

SAMMENDRAG	4
KAPITEL 1 – KONKLUSION OG TVÆRGÅENDE ANBEFALINGER	7
KAPITEL 2 – GENEREL FRAVIGELSE AF RETTIGHEDER	10
STATSRETTLIG NØDRET	10
FRAVIGELSE AF DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDS- KONVENTION	11
KAPITEL 3 –FORBUD MOD AT SAMLES OG OPHOLDE SIG BESTEMTE STEDER	13
VORES BEMÆRKNINGER OG ANBEFALINGER	15
KAPITEL 4 – KONTAKTOPSPORING OG DATAINDSAMLING	18
VORES BEMÆRKNINGER OG ANBEFALINGER	19
KAPITEL 5 – RETSSIKKERHED OG HASTELOVGIVNING – STRAFSKÆRPELSER FOR COVID-19-RELATERET KRIMINALITET	21
VORES BEMÆRKNINGER OG ANBEFALINGER	23
KAPITEL 6 – TVANGSISOLATION/-INDLÆGGELSE OG TVANGSVACCINATION	28
VORES BEMÆRKNINGER OG ANBEFALINGER	29
KAPITEL 7 – ANDRE TILTAG SOM FØLGE AF COVID-19	32
UDVISNING FOR COVID-19-RELATERET KRIMINALITET	32
RESTRIKTIONER FOR ERHVERVSLIVET	33
ADGANG TIL PRIVATE BOLIGER UDEN RETSKENDELSE	33
BESØGSRESTRIKTIONER OG INDREJSEFORBUD FOR ÆGTEFÆLLER M.FL.	34
BILAG 1 – OVERBLIK OVER UDVALGT COVID-19-LOVGIVNING	36
NOTER	39

SAMMENDRAG

Advokatsamfundet og Institut for Menneskerettigheder ønsker med denne rapport at synliggøre udvalgte centrale retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige udfordringer, som er resultatet af myndighedernes tiltag i foråret 2020 for at hindre udbredelsen af ny coronavirus/COVID-19 i Danmark.

Afvejningen mellem grundlæggende frihedsrettigheder og bekæmpelsen af COVID-19-smitten er endog særdeles vanskelig. Vi er opmærksomme på, at et enigt folketing bakker op om tiltagene, der midlertidigt indskrænker mange grundlæggende rettigheder.

Det er imidlertid vigtigt at reflektere over, om tiltagene har ramt den rigtige balance mellem på den ene side beskyttelse af sundheden, herunder især for ældre og særligt sårbare grupper og sundhedsvæsenets kapacitet, og på den anden side alle borgeres frihed og retssikkerhed.

Vi gennemgår en række COVID-19-tiltag og giver anbefalinger til regeringen og Folketinget under hvert tiltag, ligesom vi på baggrund af gennemgangen giver syv tværgående anbefalinger.

TVÆRGÅENDE ANBEFALINGER TIL FREMTIDIGE ALVORLIGE KRISER

Hastelovgivning udfordrer en række grundlæggende principper for den danske retsstat. Ved hastebehandlingerne af ændringerne i forhold til COVID-19-tiltag blev relevante organisationer og myndigheder ikke inddraget i en høringsproces, og regeringen og Folketinget fik dermed ikke mulighed for at inddrage udtalelser fra kyndige fagfolk i lovgivningsprocessen.

Vi har følgende generelle og tværgående anbefalinger til håndteringen af fremtidige alvorlige kriser:

1. Al lovgivning og regulering, der har en negativ indvirkning på retssikkerheden eller begrænser menneskerettighederne, skal sendes i høring.
2. Hastelovgivning skal udelukkende iværksættes for de tiltag, det er bydende nødvendigt at gennemføre straks.
3. Krisetiltag skal have en så præcis lovhjemmel som muligt, og brede bemyndigelsesbestemmelser bør undgås.

4. Krisetiltag skal være nødvendige og stå i et rimeligt forhold til målet, der ønskes opnået.
5. Krisetiltag skal være tidsbegrænsede og ophøre, så snart behovet for dem ikke længere er til stede.
6. Myndighederne skal tage særlige hensyn og bibeholde særligt fokus i forhold til udsatte og sårbare grupper.
7. Krisetiltag skal evalueres.

FORBUD MOD AT SAMLES OG OPHOLDE SIG BESTEMTE STEDER

Forbuddet mod at forsamle sig mere end ti mennesker udgør en generel og meget indgribende begrænsning i forsamlingsfriheden. Bekæmpelsen af COVID-19 udgør dog et så tungtvejende hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed, at forsamlingsforbuddet formentlig kunne anses for nødvendigt og proportionalt, da forbuddet blev indført.

Begrænsningen i forsamlingsfriheden skal dog blive ved med at være nødvendig og proportional, også når forholdene ændrer sig. Derfor er det helt afgørende, at regeringen ophæver det generelle forbud mod forsamlinger på flere end ti personer, så snart begrænsningen ikke længere er absolut nødvendig for at beskytte sundheden (herunder bl.a. med henblik på at undgå overbelastning af sundhedsvæsenet), og det f.eks. i stedet er tilstrækkeligt at give generelle anbefalinger til afstand og håndhygiejne m.v.

Selve de ændringer af epidemiloven, som har givet mulighed for at fastsætte f.eks. forsamlingsforbuddet, burde have været præciseret yderligere i ændringslovene. Det er således uklart, hvornår man er en del af en forsamling, og hvad det vil sige at befinde sig samme sted som andre personer. Politiet er dermed overladt et meget vidt skøn ved vurderingen af, hvornår en person overtræder forsamlingsforbuddet. Desuden kan det være svært for den enkelte borger at forudse, hvornår man er omfattet af forbuddet.

Regeringen bør i forbindelse med den forventede revision af epidemiloven i efteråret 2020 nøje præcisere og specificere de bestemmelser, der ønskes videreført i en ny epidemilov, under hensyntagen til den menneskeretlige beskyttelse og den meget indgribende karakter af bl.a. et generelt forsamlingsforbud og en mulighed for afspærring/udgangsforbud.

KONTAKTOPSPORING OG DATAINDSAMLING

Som noget nyt giver epidemiloven en meget bred bemyndigelse til at kunne forpligte bl.a. private, virksomheder og myndigheder til at give oplysninger til brug for kontaktopsporing og begrænsning af smitte. Den eneste afgrænsning af bestemmelsen er, at oplysningerne skal være relevante, og at afgivelsen af oplysninger er nødvendig for at hindre udbredelse og smitte af COVID-19.

Derudover giver loven nu mulighed for at anvende datadrevne løsninger med henblik på at vurdere befolkningens bevægelsesmønstre. Sådanne tiltag er imidlertid potentielt meget indgribende, da de kan muliggøre overvågning af bestemte personer.

Regeringen bør ved revisionen af epidemiloven nøje redegøre for, hvordan lovens bestemmelser om oplysningspligt overholder persondataretlige principper om dataminimering, formålsbestemthed og tidsbegrænsning, og hvilke oplysninger fysiske og juridiske personer kan forpligtes til at afgive.

Regeringen bør også sikre anonymitet (fremfor pseudonymitet), når der behandles oplysninger om befolkningens færden for at forhindre smitte med COVID-19, herunder ved brug af apps eller ved behandling og indsamling af teledata, således at oplysningerne ikke kan anvendes til overvågning af bestemte personer eller grupper.

STRAFSKÆRPELSER FOR COVID-19-RELATERET KRIMINALITET

Med lovændringerne vedrørende såkaldt COVID-19-relateret kriminalitet har Folketinget fastsat straffen for en lang række specifikke lovovertrædelser, ligesom man i lovforslagets bemærkninger går i detaljer med at beskrive, hvilke situationer der bør udløse hvilken type straf.

Dette er et udtryk for en detailregulering, som kan vise sig vanskelig at anvende i praksis, hvor virkeligheden sjældent passer ind i regeringen og Folketingets tænkte eksempler.

Regeringen og Folketinget bør udvise tilbageholdenhed med at regulere for meget i detaljen og viser tillid til domstolene ved at gennemføre regler, som giver domstolene mulighed for at manøvrere.

TVANGSISOLATION, TVANGSINDLÆGGELSE OG TVANGSVACCINATION

Tvangsindlæggelse, -isolation og -vaccination er meget intensive indgreb, der kan have store konsekvenser for den enkelte borger. Det er efter epidemiloven tilladt at frihedsberøve en person, selvom personen ikke med sikkerhed selv er smittebærer.

Som noget nyt kan sundheds- og ældreministeren med henblik på at minimere spredningen af øvrige sygdomme (f.eks. almindelig influenza) tvangsvaccinere for influenza for at undgå, at influenzapatienter optager sengepladser i sundhedsvæsenet, som COVID-19-patienter har brug for. Der er endnu ikke fastsat sådanne regler.

Regeringen bør ved den kommende revision af epidemiloven bl.a. nøje overveje, om der fortsat er behov for en mulighed for tvangsvaccination for øvrige sygdomme for at begrænse antallet af øvrige patienter i sundhedsvæsenet.

KAPITEL 1

KONKLUSION OG TVÆRGÅENDE ANBEFALINGER

Danmark har været i en historisk og meget speciel situation de seneste måneder på grund af COVID-19-pandemien. Grundlæggende rettigheder og retssikkerheden er blevet udfordret i hidtil uset omfang og på meget kort tid. Hensynet til den offentlige sundhed, herunder bl.a. at undgå en overbelastning af sundhedsvæsenet og at beskytte mod COVID-19's relativt høje dødelighed blandt især sårbare grupper, kan retfærdiggøre, at der foretages en række indgreb i vores livsudfoldelse og rettigheder.¹

I ekstraordinære situationer kan der således gøres brug af ekstraordinære tiltag. Det skal dog sikres, at de begrænsninger, som indføres, ikke bliver for vidtgående, og at de ophører, så snart situationen normaliseres. I forhold til COVID-19 er der ikke udarbejdet klare kriterier for, hvornår der ikke længere er tale om en ekstraordinær situation.

Vi er opmærksomme på, at valgene ikke har været lette, og at afvejningen mellem grundlæggende frihedsrettigheder og bekæmpelsen af COVID-19-smitten er endog særdeles vanskelig. Yderligere er vi opmærksomme på, at et enigt folketing bakker op om tiltagene.

Ikke desto mindre er det vigtigt at reflektere over, om tiltagene har ramt den rigtige balance mellem på den ene side beskyttelse af sundheden og på den anden side alle borgeres frihed og retssikkerhed.

En ny kritisk sundhedsmæssig situation kan opstå, eller den nuværende kan blusse op eller blive forlænget. Det er derfor vigtigt at overveje, om tilgangen kan justeres og forbedres på helt konkrete områder.

Vi giver i denne rapport konkrete anbefalinger i hvert enkelt afsnit, herunder om indgrebene i forsamlingsfriheden, om tvangsisolation og -vaccination, om kontaktopsporing og dataindsamling, om strafsukærpelser og om retssikkerhedsmæssige konsekvenser. Se anbefalingerne i hvert afsnit.

De retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige udfordringer, der har rejst sig – og fortsat rejser sig – er mange. Dette gælder ikke mindst vilkårene for særligt udsatte grupper, der af forskellige årsager rammes hårdere end resten af befolkningen. Denne rapport's udvalg af emner afspejler imidlertid ikke forholdene for enkeltgrupper, men søger at give et overblik over en række væsentlige tiltag.

På baggrund af de tiltag, der har været iværksat i forbindelse med COVID-19-epidemien i Danmark, har vi følgende generelle og tværgående anbefalinger til håndteringen af fremtidige alvorlige krisesituationer:

1. Al lovgivning og regulering, der har en negativ indvirkning på retssikkerheden eller begrænser menneskerettighederne, skal sendes i høring

I en høringsproces kan relevante aktører gøre regeringen og Folketinget opmærksom på retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige udfordringer. Det gælder også, selvom høringsprocessen i ekstraordinære situationer kan være meget kort. De folkevalgte vil på den baggrund være bedre rustet til en kvalificeret debat med regeringen om behovet for, indholdet i og udstrækningen af lovgivningen. Den kvalificerede debat kan give regeringen mulighed for at ændre i den foreslåede regulering, således at lovkvaliteten højnes, og potentielle krænkelser undgås.

Ingen love eller bekendtgørelser om COVID-19-tiltag i Danmark har været sendt i høring.

2. Hastelovgivning skal udelukkende iværksættes for de tiltag, det er bydende nødvendigt at gennemføre straks

Der bør kun helt undtagelsesvist anvendes hastelovgivning, og alene når det henset til situationen er absolut nødvendigt. Ved gennemførelsen af et hastelovforslag bør forslaget begrænses til alene at indeholde de tiltag, som er bydende nødvendige. Tiltag, som ikke har akut hastende karakter, bør i stedet gennemføres ved brug af almindelig lovgivningsprocedure.

I dele af hastelovgivningen vedrørende COVID-19 er der endvidere foretaget væsentlige ændringer undervejs i behandlingen i Folketinget. Ændringer er normale i forbindelse med de politiske forhandlinger, men kan resultere i, at forholdet til retssikkerheden og Danmarks internationale forpligtelser ikke altid er behandlet i tilstrækkelig grad i forhold til, hvor indgribende lovændringen kan være.

3. Krisetiltag skal have en så præcis lovhjemmel som muligt, og brede bemyndigelsesbestemmelser bør undgås

En meget bred, uklar eller upræcis lovhjemmel skaber et uforudsigeligt lovgrundlag for både myndighedsudøvelse og borgere. Dette er især et problem, hvis indskrænkningerne i grundlæggende frihedsrettigheder er meget intensive og bliver overladt til en minister at udmønte nærmere i bekendtgørelser. Bekendtgørelser udformes i ministerier m.v., uden for Folketingets demokratiske kontrol og tilsyn og har ikke lovbemærkninger, der kan hjælpe i fortolkningsspørgsmål. En uklar lovhjemmel skaber risiko for vilkårlig myndighedsudøvelse, ulighed for loven og diskrimination.

Regulering relateret til COVID-19-bekæmpelsen er gennemført via næsten 200 bekendtgørelser og ændringsbekendtgørelser og for en stor dels vedkommende ud fra nogle meget brede bemyndigelsesbestemmelser i epidemiloven. Ved at have centraliseret beslutningskompetencen hos sundhedsministeren kan der

sikres en hurtig indsats, men der sker en indskrænkning af transparens omkring beslutningsprocessen, idet de konkrete tiltag sker ved bekendtgørelse, ikke ved lov.

4. Krisetiltag skal være nødvendige og stå i et rimeligt forhold til målet, der ønskes opnået

COVID-19-tiltag skal være sundhedsfagligt funderede for retssikkerhedsmæssigt og menneskeretligt at kunne forsvares. Tiltagene skal ikke være mere indgribende end, hvad der er nødvendigt for at inddæmme smitten. Regeringen og Folketinget bør altid grundigt overveje, om mindre indgribende tiltag kan have den ønskede virkning. Idet der er forskellige inddæmnings- og afbødningsstrategier, bør der være transparens i forhold til, hvilke valg der er sundhedsfaglige, og hvilke der er af politisk karakter. Alle valg bør begrundes, således at der ikke opstår tvivl om indgrebenes proportionalitet og bagvedliggende bevæggrund.

5. Krisetiltag skal være tidsbegrænsede og ophøre, når behovet for dem ikke længere er til stede

Samfundet og de grundlæggende rettigheder skal hurtigst muligt tilbage til normale tilstande. De såkaldte solnedgangsklausuler bør derfor anvendes i al regulering, der har grundlag i en ekstraordinær situation, såsom bekæmpelsen af COVID-19. Love og bekendtgørelser bør således ophæves automatisk efter en nærmere angiven tidsperiode, der ikke må strækkes ud over, hvad der skønnes absolut nødvendigt for at bekæmpe smittespredningen. Alle krisetiltag skal løbende monitoreres med inddragelse af eksterne parter med henblik på at vurdere, hvornår behovet for dem ikke længere er til stede.

6. Myndighederne skal tage særlige hensyn og bibeholde særligt fokus i forhold til udsatte og sårbare grupper

I en krisesituation risikerer udsatte og sårbare grupper at lide overlast eller blive overset. Hvis sædvanlige systemer, tilsyn, indberetningsordninger m.v. ikke er lige så funktionsdygtige i en krisesituation, som de normalt er, kan retssikkerhedsmæssige garantier blive udfordret. Myndighederne bør derfor i en krisesituation have særligt fokus på at tage hånd om udsatte og sårbare grupper i samfundet, f.eks. udsatte familier, hjemløse og personer, der i øvrigt modtager støtteforanstaltninger.

7. Krisetiltag skal evalueres

Det er væsentligt, at samtlige nye tiltag, som bliver introduceret under en krise, bliver evalueret. I den forbindelse skal der være særligt fokus på, hvordan de indførte restriktioner i grundlæggende frihedsrettigheder og retssikkerhedsgarantier er blevet udmøntet. En evaluering vil give alle aktører bedre indsigt i håndteringen af indsatsen, som kan være værdifuld viden ved fremtidige kriser.

Senest i forbindelse med revisionen af epidemiloven bør der således udarbejdes en evaluering af samtlige tiltag, der er indført i lyset af COVID-19, herunder med en vurdering af behovet for og effekten af hvert enkelt tiltag holdt op imod den rettighedsbegrænsning, tiltagene har medført.

KAPITEL 2

GENEREL FRAVIGELSE AF RETTIGHEDER

Det har under COVID-19-epidemien været fremført, at Danmark er mere eller mindre i undtagelsestilstand. I det følgende redegør vi kort for, hvad 'statsretlig nødret' vil sige, og hvornår det er muligt at fravige Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

STATSRETlig NØDRET

Forfatningsretlig eller statsretlig nødret handler om den situation, hvor der sker noget, som har en så ekstraordinær karakter, at det kan være nødvendigt at fravige grundloven for at håndtere situationen. Grundloven fastlægger ikke, hvordan staten så skal forholde sig.

Det nærmeste, vi i Danmark kommer på en undtagelsestilstand inden for grundlovens rammer, er en bestemmelse, hvor regeringen "i særdeles påtrængende tilfælde" kan udstede **foreløbige love**, når Folketinget ikke kan samles. Sådanne love må dog ikke stride mod grundloven, og de skal altid straks efter Folketingets samling godkendes eller forkastes af Folketinget.² I forhold til COVID-19-epidemien er det hidtil ikke kommet så vidt, da Folketinget i hele perioden har kunnet samles.

GENEREL

UNDTAGELSESTILSTAND

Grundloven opstiller ikke bestemte kriterier for, hvornår der er tale om en situation, som gør det nødvendigt at fravige grundloven, men det antages i den forfatningsretlige litteratur, at der skal være tale om en virkelig alvorlig fare for staten og dens institutioner.³ Samtidig må hensynet i grundloven til menneskeretten og demokratiet

varetages bedst muligt. Fravigelsen må ikke gå længere, end det er nødvendigt for at imødegå den alvorlige fare, og den skal være proportional, dvs. at tiltagene, som fraviger grundloven, skal stå i et rimeligt forhold til den fare, der truer landet.⁴

Det er almindeligt antaget, at besættelsen af Danmark under 2. verdenskrig var en sådan situation.⁵

NØDRETSBETRAGTNINGER I KONKRETE TILFÆLDE

Regeringen antog i lovforslaget bag en af ændringslovene til epidemiloven i marts 2020, at "nødretsbetragtninger efter omstændighederne (...) vil kunne danne grundlag for konkrete forbud mod forsamlinger som følge af udbredt smittefare".⁶ Med henvisning til nødret fandt regeringen således, at COVID-19-pandemien kan muliggøre fravigelse af grundlovens bestemmelse om forsamlingsfrihed i **konkrete** tilfælde.

Hvis en konkret forsamling skal kunne opløses/forbydes inden for grundlovens rammer, skal der enten være "fare for den offentlige fred", eller andre væsentlige hensyn skal nødvendiggøre det.⁷ For at kunne fravige grundloven med henvisning til nødretsbetragtninger skal det enkelte tiltag således vurderes konkret i forhold til den fare/den nødsituation, der er på det tidspunkt, begrænsningen foretages. Hvis et tiltag, f.eks. en opløsning af en konkret forsamling, går videre, end grundloven tillader, må det overvejes, om nødretsbetragtninger kan danne grundlag for tiltaget, og om tiltaget er nødvendigt og proportionalt.

Se mere om et **generelt** forbud mod forsamlinger under afsnittet om forsamlingsforbud nedenfor.

FRAVIGELSE AF DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder en mulighed for at fravige konventionens rettigheder (såkaldt derogation), hvis der er tale om en offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens, og når fravigelsen er strengt påkrævet af situationen.⁸ Det betyder, at der i et land for at kunne fravige konventionen skal være en ekstraordinær nødsituation eller katastrofe, som påvirker hele befolkningen, og som udgør en trussel mod det organiserede samfundsliv i staten.⁹

Staten skal underrette Europarådets generalsekretær snarest muligt, efter at konventionen er fraveget, og en begrundelse for fravigelsen skal fremgå af erklæringen.¹⁰

Det er efter vores opfattelse muligt at foretage væsentlige indskrænkninger i en række rettigheder inden for konventionens almindelige bestemmelser, dvs. uden at det er nødvendigt at fravige konventionen. Det skyldes, at folkesundheden under en epidemi udgør et tungtvejende samfundshensyn, som efter konventionen kan begrunde begrænsninger i rettighederne. Det gælder f.eks. forsamlingsfriheden, bevægelsesfriheden og retten til respekt for privatlivet.

Derudover er der rettigheder, f.eks. forbuddet mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, som det aldrig er muligt at fravige – heller ikke i en krisesituation.

En fravigelse af rettighederne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention må i forhold til COVID-19 forventes primært at få betydning, hvis det kom på tale at udstede et udgangsforbud for at hindre smittespredning. Et omfattende udgangsforbud, der gælder generelt for en del eller hele befolkningen, og uanset om folk er smittet eller ej, vil efter omstændighederne være så indgribende, at det udgør en frihedsberøvelse. Et sådant tiltag er ikke muligt inden for de almindelige rammer af konventionen og vil derfor nødvendiggøre en fravigelse.

Den danske regering har ikke indgivet en erklæring om fravigelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Men selv hvis regeringen indgiver en sådan erklæring – nu eller i fremtiden – vil regeringen skulle påvise, at fravigelsen er strengt påkrævet af situationen, og at indførte tiltag er nødvendige og proportionale.

I alt ti af Europarådets 47 medlemsstater har indgivet en erklæring om fravigelse af konventionen (Letland, Nordmakedonien, Rumænien, Armenien, San Marino, Georgien, Albanien, Serbien, Moldova, Estland).¹¹ Frankrig, Italien, Spanien og Storbritannien – som har indført udgangsforbud – har ikke indgivet erklæring om fravigelse af konventionen. Frankrig, Italien og Spanien har dog indført national undtagelsestilstand.¹²

KAPITEL 3

FORBUD MOD AT SAMLES OG OPHOLDE SIG BESTEMTE STEDER

FORSAMLINGSFORBUD

Folketinget vedtog i marts-april 2020 en række ændringer i epidemiloven. Herunder fik sundheds- og ældreministeren bl.a. mulighed for at kunne fastsætte regler om generelt gældende forbud mod "at flere personer befinder sig på samme sted".¹³ Det vil sige, at der som den nedre grænse kan fastsættes regler om forbud mod, at tre personer befinder sig på samme sted.¹⁴

Hvis et forbud skal lyde på ti eller færre personer, kan det dog kun fastsættes efter rådgivning fra sundhedsmyndighederne og kun, hvis forbuddet er nødvendigt for at forebygge eller inddæmme alvorlig smittespredning, og et mindre indgribende forbud ikke er tilstrækkeligt.¹⁵

Det er forudsat, at der ikke fastsættes forbud ned til tre personer for personer, som er nærmeste pårørende eller tilhører samme husstand, og heller ikke for personer, som ikke tilhører samme husstand, men hvis boligforhold gør, at de i praksis ikke kan undgå et vist mål af omgang med hinanden (f.eks. kollegier og lignende bofællesskaber). Som udgangspunkt vil et forbud ikke gælde for private boliger, men boliger vil kunne blive omfattet, hvis de benyttes til sammenkomster med personer uden for husstanden, der er forsamlet på en måde, som skønnes at udgøre en smittefare.¹⁶

De mere præcise regler om, hvad der gælder for forsamlinger, er fastsat af sundheds- og ældreministeren i en bekendtgørelse, der løbende er ændret og erstattet siden 17. marts 2020.¹⁷

Det er efter bekendtgørelsen forbudt at afholde og deltage i indendørs- og udendørsarrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende, hvor der er flere end ti personer til stede. Denne regel gælder ikke for private boliger og haver, men gælder for gårde, som beboere fra et større antal boliger råder over.¹⁸

Politiet kan derfor påbyde borgere at forlade et offentligt sted, hvis der befinder sig flere end ti personer sammen på en sådan måde, som efter politiets skøn udgør en særlig fare for smitte med COVID-19. Politiet skal vurdere dette ud fra Sundhedsstyrelsens generelle anbefalinger. Manglende overholdelse af forsamlingsforbuddet eller af et påbud fra politiet kan straffes med bøde.¹⁹

Disse regler gælder ikke for forsamlinger, der har et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed (demonstrationer). De gjaldt fra begyndelsen heller ikke for begravelser/bisættelser, dåb og vielser og lignende religiøse handlinger.²⁰

En lang række samfundsfunktioner, herunder f.eks. domstolene, var omfattet af nedlukningen fra 13. marts til 14. april 2020, men i takt med at regeringen fra den 15. april 2020 begyndte en gradvis normalisering af samfundet, er flere funktioner undtaget fra forbuddet.²¹ Dog er der fastsat et forsamlingsforbud, hvad angår afholdelse og deltagelse i arrangementer, begivenheder m.v. på 500 personer, som gælder indtil den 1. september 2020.²²

Som led i ændringerne er indlagt en solnedgangsklausul, så hele epidemiloven automatisk ophæves den 1. marts 2021.²³ En revision af loven er planlagt til november 2020.²⁴

OPHOLDSFORBUD

Ændringerne i epidemiloven og en efterfølgende bekendtgørelse fra Sundheds- og Ældreministeriet betyder også, at politiet kan nedlægge forbud mod ophold på et bestemt sted, hvortil der er almindelig adgang, i en bestemt periode, hvis det efter politiets skøn er nødvendigt for at forhindre fare for smitte med en alment farlig sygdom det pågældende sted, og det at meddele personer påbud om at forlade stedet ikke skønnes at være tilstrækkeligt til at forhindre smittefaren. Et opholdsforbud gælder for indtil syv dage og kan forlænges. Forbuddet gælder ikke almindelig færden på stedet.²⁵

Politiet har hidtil benyttet denne mulighed ved Islands Brygge i København og ved Lakolk Butikscenter på Rømø.²⁶

AFSPÆRRING/UDGANGSFORBUD

Ændringerne i epidemiloven har også givet mulighed for et indgreb, som hidtil ikke har været i anvendelse i forbindelse med COVID-19: Sundheds- og ældreministeren kan påbyde, at der skal ske afspærring af et område, hvis der bl.a. optræder en alment farlig sygdom, eller hvis der er risiko for, at en sådan sygdom optræder eller bringes ind. Sundheds- og ældreministeren kan fastsætte regler om restriktioner for personer, der har bopæl eller ophold i området.²⁷

Adgang til afspærring fandtes også i epidemiloven før COVID-19, men da var det de tidligere regionale epidemikommissioner, der havde bemyndigelsen.

Påbuddet kan gives for at forhindre samkvem med omgivelserne til og fra et afgrænset geografisk område som f.eks. en bygning, boligkarré eller bydel og skal ophæves snarest muligt.

Det blev desuden op til påsken 2020 overvejet, om faste broforbindelser i Danmark skulle lukkes for at hindre smittespredning på tværs af landsdelene, men det blev ikke iværksat. I givet fald ville det juridiske grundlag ikke være epidemiloven, men

angiveligt i stedet transportministerens såkaldte ulovbestemte dispositionsret som ejer af Store- og Lillebæltsbroerne.²⁸

VORES BEMÆRKNINGER OG ANBEFALINGER

FORSAMLINGSFORBUD

Et generelt forbud mod at forsamle sig er en begrænsning af forsamlingsfriheden, som bl.a. er beskyttet i grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.²⁹

Set i forhold til den internationale menneskeret, herunder særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, skal en begrænsning i forsamlingsfriheden – for at være lovlig – have et grundlag i lov og forfølge et af flere anerkendelsesværdige formål, hvilket bl.a. kan være at beskytte sundheden. Derudover skal begrænsningen være nødvendig og stå i et rimeligt forhold til det formål, som søges opnået (være proportional).

Også efter grundloven skal en begrænsning være proportional og nødvendig, hvilket ifølge Højesteret skal fortolkes på samme måde som efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.³⁰

Lovgrundlaget er i denne sammenhæng de ændringer, som blev foretaget af epidemiloven i hast uden den tid og inddragelse af interessenter, som er en sædvanlig del af lovgivningsarbejdet.

En vurdering af de danske tiltags lovlighed er herudover mest et spørgsmål om, hvorvidt tiltagene står i et rimeligt forhold til formålet om generelt at beskytte sundheden.

Ændringerne af epidemiloven muliggør (selvom ikke alle muligheder er udnyttet), at forsamlinger forbydes, uanset om de er fredelige eller ej, og uanset om de finder sted i det private eller offentlige rum. Derudover er der også tale om en forudgående begrænsning, ikke kun en adgang til at påbyde personer at gå hver til sit. Tiltagene er dermed meget vidtgående.

Der er dog taget et vist hensyn til frihedsrettigheder og privat- og familielivet, idet de udstedte forbud bl.a. ikke omfatter forsamlinger med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed (demonstrationer) og visse religiøse handlinger.

Jo mere en rettighed begrænses, jo tungere skal modhensynet være – i denne forbindelse hensynet til folkesundheden – for at det kan betragtes som proportionalt. Intensiteten af indgrebet afhænger i dette tilfælde bl.a. af, hvor grænsen går for, hvor mange personer der må samles. Et forbud mod forsamlinger på ti eller tre personer er eksempelvis langt mere indgribende end et forbud mod forsamlinger på 100 personer.

COVID-19 kan som nævnt forårsage meget behandlingskrævende og potentielt dødelige sygdomsforløb, ligesom sygdommen vil kunne belaste landets sundhedsvæsen ud over kapacitetsgrænsen.³¹ Derfor er hensynet til den offentlige sundhed i denne forbindelse så tungtvejende, at selv så omfattende en begrænsning som et generelt forsamlingsforbud sandsynligvis er proportionalt.

Begrænsningen i forsamlingsfriheden skal dog blive ved med at være nødvendig og proportional, også når forholdene ændrer sig. Derfor er det helt afgørende, at forsamlingsforbuddet bliver ophævet, så snart begrænsningerne ikke længere er absolut nødvendige.

Selve de ændringer af epidemiloven, som har givet mulighed for at fastsætte forsamlingsforbud og opholdsforbud burde have været præciseret yderligere i ændringslovene. I loven er der således ikke en nærmere definition af, hvornår man er en del af en forsamling, og hvad det vil sige at befinde sig samme sted som andre personer.

Det er vigtigt, at det er gennemskueligt for befolkningen, hvornår man er en del af en "større forsamling" eller "befinder sig på samme sted" med flere personer.³²

Det er ikke beskrevet i lovændringerne eller de tilhørende bemærkninger, om man kan være omfattet, selvom man eksempelvis holder to meters afstand fra andre forsamlede personer; hvor stort et areal "samme sted" dækker over; hvorvidt man skal have kendskab til, at man er i nærheden af andre personer, der befinder sig på samme sted m.v. Politiet er dermed overladt et meget vidt skøn ved vurderingen af, hvornår borgerne overtræder forsamlingsforbuddet. Det kan desuden være svært for den enkelte borger at forudse, hvornår man er omfattet af forbuddet. Derfor kan man også risikere, at borgere undlader at udnytte de rettigheder, de har, for at "være på den sikre side" (en såkaldt 'chilling effect').

AFSPÆRRING/UDGANGSFORBUD

Ud over at meddele et forbud mod at forsamles kan sundheds- og ældreministeren – selvom det endnu ikke er sket – også meddele påbud om at afspærre et område, så samkvem med omgivelserne forhindres i fornødent omfang, herunder også ved at fastsætte restriktioner for personer, der har bopæl eller ophold i området.

Et sådant udgangsforbud vil udgøre et voldsomt indgreb i de berørte personers bevægelsesfrihed, der bl.a. er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.³³

Hvor intensivt et sådant indgreb er, afhænger dog af, om det er en enkelt bygning eller en hel bydel, der bliver afspærret. Det afhænger også af, om det vil medføre, at en person ikke – eller kun i begrænset omfang – vil kunne forlade sin bolig, da man i så fald vil kunne betragte det som en egentlig frihedsberøvelse. Hvor intensivt tiltaget er, vil også afhænge af, i hvor høj grad og i hvor lang tid personer vil kunne få adgang til området. Det er endvidere et parameter, i hvor høj grad

de andre muligheder for at begrænse ophold efter epidemiloven og tilhørende bekendtgørelser bliver udnyttet.

Det fremgår ikke af lovens bemærkninger, hvor udbredt en sygdom skal være, for at man kan afspærre et område. Det betyder, at der er meget vide rammer for at kunne gøre brug af bestemmelsen, på trods af at en afspærring vil udgøre et meget intensivt indgreb i de berørte personers rettigheder. Det er således særdeles uklart, hvornår afspærring kan anvendes, og det bør ikke være tilfældet for så indgribende lovgivning.

ANBEFALINGER

Vi anbefaler, at:

- Regeringen ophæver det generelle forbud mod forsamlinger på flere end ti personer, så snart begrænsningen ikke længere er absolut nødvendig for at beskytte sundheden (herunder bl.a. med henblik på at undgå overbelastning af sundhedsvæsenet), og det f.eks. i stedet er tilstrækkeligt at give generelle anbefalinger til afstand og håndhygiejne m.v.
- Regeringen ved den forventede revision af epidemiloven i efteråret 2020 nøje præciserer og specificerer de bestemmelser, der ønskes videreført i en ny epidemilov, under hensyntagen til den menneskeretlige beskyttelse og den meget indgribende karakter af bl.a. et generelt forsamlingsforbud og en mulighed for afspærring/udgangsforbud.

KAPITEL 4

KONTAKTOPSPORING OG DATAINDSAMLING

Sundheds- og ældreministeren kan efter epidemiloven nu fastsætte regler om, at fysiske og juridiske personer og myndigheder skal afgive oplysninger til myndighederne, når det sker for at forhindre smitte af en bestemt sygdom.³⁴ Den slags dataindsamling har implikationer for retten til privatliv og beskyttelse af personoplysninger efter bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder og EU's Databeskyttelsesforordning.

Bestemmelsen i epidemiloven kan bl.a. anvendes til at forpligte virksomheder til at afgive betalingsoplysninger eller lignende med henblik på kontaktopsporing for at sikre mulighed for at målrette information om risiko for smitte.³⁵

Der er udstedt en bekendtgørelse, som forpligter juridiske personer til efter anmodning fra Styrelsen for Patientsikkerhed at afgive relevante oplysninger, når det er nødvendigt for at hindre udbredelse og smitte af COVID-19. Desuden forpligter den borgerne til, efter anmodning fra Styrelsen for Patientsikkerhed eller politiet, at afgive oplysninger om personens forudgående opholdssted i ind- eller udland samt oplysninger om, hvem personen har været i kontakt med under opholdet. Bekendtgørelsen ophæves automatisk den 1. juni 2020.³⁶

Der gjaldt fra 18. marts til 17. april 2020 en anden bekendtgørelse, hvor det eksplicit fremgik, at juridiske personer kunne forpligtes til at udlevere oplysninger om dankortbetalinger og teledata for at finde ud af, hvor en bestemt person har været. Denne eksplicitte fremhævelse er nu udgået af bekendtgørelsen.³⁷

Der er også taget andre initiativer om dataindsamling, som ikke fremgår af epidemiloven:

Statens Serum Institut får oplysninger fra teleselskaberne i aggregeret og anonymiseret format om, hvordan befolkninger bevæger sig

mellem postnumre/kommunegrænser.³⁸ Statens Serum Institut ønsker også data om befolkningens transport og indkøbsvaner m.v.³⁹

Sundheds- og Ældreministeriet har herudover planer om at lancere en frivillig mobiltelefon-app ved navn "Smittestop". Med appen kan man registrere kontakt inden for en til to meter med andre personer, som også har aktiveret appen. Kontaktopsporingen sker ved hjælp af bluetooth-signaler og baseres på teknologi udviklet i samarbejde mellem Google og Apple. Appen udvikles af NetCompany

for staten. Sundheds- og Ældreministeriet har nedsat et advisory board, der skal rådgive om sikkerhed og privatlivsbeskyttelse som led i udviklingen og lanceringen af appen.⁴⁰

VORES BEMÆRKNINGER OG ANBEFALINGER

Kontaktsporing og dataindsamling som led i COVID-19- bekæmpelsen indebærer samarbejde mellem staten og virksomheder, som enten indsamler oplysninger eller udvikler teknologiske løsninger, der gør indsamling af data mulig. I disse tilfælde har staten en pligt til at beskytte borgernes oplysninger mod misbrug. Staten skal kunne understøtte enhver påstand om forsvarlig, sikker og eventuel anonym behandling af personoplysninger med behørig dokumentation, ligesom staten skal kunne påvise, at borgerens ret til privatliv er beskyttet.

Myndighederne skal derfor være tydelige og transparente i brugen af tiltag, som fører til øget indsamling og udveksling af oplysninger, så hvert tiltag kan blive vurderet og om nødvendigt justeret, ligesom myndighederne skal være tydelige om, hvilke private aktører den samarbejder med i udviklingen af de pågældende løsninger.

PLIGT FOR PRIVATE TIL AT GIVE OPLYSNINGER

Epidemiloven giver en meget bred bemyndigelse til at fastsætte oplysningspligter. De eneste afgrænsninger i brugen af bestemmelsen er, at oplysningerne skal være relevante, og at afgivelsen af oplysninger er nødvendig for at hindre udbredelse og smitte af COVID-19.

Det fremgår ikke nærmere, hvornår oplysninger er relevante, og hvornår afgivelsen er nødvendig. Dette øger risikoen for, at myndighederne kommer til at overskride de tilladte grænser for, hvad der er muligt inden for de menneskeretlige rammer i en krisesituation.

Selvom det eksplicite krav om oplysningspligt vedrørende betalingskortoplysninger og teledata er taget ud af bekendtgørelsen om pligt til at afgive oplysninger, er det fortsat muligt efter ordlyden at forpligte juridiske personer til at afgive oplysninger af denne karakter, hvis det vurderes at være nødvendigt for at forhindre smittespredning.

Det er samtidig muligt at forpligte juridiske personer til at afgive en lang række øvrige oplysninger, som kan være lige så indgribende som indsamlingen af dankortoplysninger og teledata.

- Vi anbefaler, at regeringen ved den forventede revision af epidemiloven i efteråret 2020 nøje redegør for, hvordan lovens bestemmelser om oplysningspligt overholder de persondataretlige principper om dataminimering, formålsbestemthed og tidsbegrænsning, og hvilke oplysninger Styrelsen for Patientsikkerhed eller politiet kan forpligte en fysisk og juridisk person til at afgive.

ANONYMISERING AF OPLYSNINGER

En vis indsamling og analysering af personoplysninger må anses for nødvendig for at håndtere en sundhedskrise som den, vi står i.⁴¹ Det vedrører bl.a. helbredsoplysninger om, hvem der er smittet med COVID-19, hvordan de blev smittet osv.

Datadrevne løsninger for at vurdere befolkningens bevægelsesmønstre er imidlertid potentielt meget indgribende, da de kan muliggøre overvågning af bestemte personer og grupper.⁴²

Det er derfor særligt væsentligt, at sådanne oplysninger er anonymiserede, dvs. at de ikke kan henføres til en bestemt person. På den måde kan oplysningerne ikke anvendes til overvågning af bestemte personer eller grupper.

Hvis oplysningerne ikke er anonymiseret, men derimod pseudonymiseret, er det muligt at henføre data til en bestemt person.⁴³

- Vi anbefaler, at regeringen i videst mulige omfang sikrer anonymitet (fremfor pseudonymitet), når der behandles oplysninger om befolkningens færden for at forhindre smitte med COVID-19, herunder ved brug af apps eller ved behandling og indsamling af teledata, således at oplysningerne ikke kan anvendes til overvågning af bestemte personer eller grupper.

KAPITEL 5

RETSSIKKERHED OG HASTELOVGIVNING – STRAFSKÆRPELSER FOR COVID-19-RELATERET KRIMINALITET

Den 2. april 2020 vedtog Folketinget en ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven om bl.a. skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med COVID-19.⁴⁴

Baggrunden for lovændringen var ifølge justitsministeren, at man havde registreret flere hændelser, der tegnede et billede af, at kriminelle udnyttede epidemien til at begå kriminalitet. Der var således registreret en række anmeldelser om tricktyveri, hvor gerningsmanden havde brugt COVID-19 som påskud til at få adgang til borgeres hjem, og om tyveri, indbrud eller lignende vedrørende værnemidler, ligesom der ifølge justitsministeren var registreret et større antal anmeldelser om bedrageri vedrørende COVID-19.

Lovforslaget var forud for vedtagelsen fremsat som et hastelovforslag den 26. marts 2020 og hastebehandlet i Folketinget uden iagttagelse af den sædvanlige høringsproces. Loven trådte i kraft den 2. april 2020.

LOVENS INDHOLD

Med vedtagelsen af lovforslaget blev der indsat en ny § 81 d i straffeloven. Efter den nye bestemmelse kan straffen forhøjes med indtil det dobbelte for overtrædelse af en række straffelovsbestemmelser, hvis lovovertrædelsen har baggrund i eller sammenhæng med COVID-19-epidemien i Danmark.

Det forudsættes i den forbindelse, at visse overtrædelser som f.eks. tyveri af værnemidler som udgangspunkt vil skulle straffes med fængsel.

Strafniveauet skærpes yderligere, således at det bliver fire gange så højt som det gældende strafniveau, hvis lovovertrædelsen har fundet sted under sådanne omstændigheder, at der uberettiget er opnået eller søgt opnået lån, kredit, støtte, tilskud eller lignende kompensation fra hjælpepakker til imødegåelse af skadevirkninger ved COVID-19-epidemien.

Tilsvarende skærpes niveauet for tillægsbøder for lovovertrædelser, der vedrører hjælpepakker til imødegåelse af skadevirkninger ved COVID-19-epidemien.

Loven indebærer endvidere, at det ved fastsættelse af straffen for andre lovovertrædelser i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed,

hvis lovovertrædelsen har baggrund i eller sammenhæng med COVID-19-epidemien i Danmark.

Desuden giver loven mulighed for, at der vil kunne ske blokering af hjemmesider, hvorfra der begås visse straffelovsovertrædelser, som har baggrund i eller sammenhæng med COVID-19-epidemien i Danmark (udvidelse af anvendelsesområdet for retsplejelovens § 791 d).

Endelig indsatte man med loven en ny bestemmelse i udlændingelovens § 22, således at det fremgår, at en udlænding, som er omfattet af bestemmelsen, kan udvises, hvis udlændingen idømmes en ubetinget frihedsstraf, der er fastsat efter straffelovens § 81 d.

LOVGIVNINGSPROCESSEN

Lovforslaget blev hastefremstillet til førstebehandling den 26. marts 2020. Den 1. april 2020 afgav retsudvalget betænkning, og den 2. april 2020 blev forslaget vedtaget efter en samlet anden- og tredjebehandling.

Det oprindelige lovforslag indeholdt alene forslag til ændring af straffeloven, og lovforslaget om skærpede straffe omhandlede en mindre række bestemmelser i straffeloven.⁴⁵

Under forhandlingerne blev der imidlertid stillet flere ændringsforslag, som resulterede i, at der blev tilføjet yderligere straffelovsbestemmelser til § 81 d's anvendelsesområde.⁴⁶ Endvidere blev ændringen af retsplejeloven om blokering af hjemmesider og udlændingeloven om udvisning af udlændinge, som begår COVID-19-relaterede lovovertrædelser, tilføjet.

For så vidt angår strafskærpelsen, blev det tilføjet, at bødestraf vil kunne anvendes i enkeltstående tilfælde af tyveri, eksempelvis hvis personalet på et hospital i en stresset situation tager en mindre mængde håndsprit med hjem efter arbejde.

I ændringsforslaget vedrørende blokering af hjemmesider blev forslagens betydning i forhold til ytringsfriheden ikke behandlet, selvom indførelsen af denne mulighed bl.a. var af hensyn til at kunne gribe hurtigt ind over for bl.a. misinformation. Ytringsfrihedskommissionen har i sin nyligt afgivne betænkning anbefalet, at der ikke lovgives mod misinformation.⁴⁷

Som følge af at lovforslaget blev hastebehandlet, blev de sædvanlige høringsparter ikke inddraget.

Dommerforeningen, som forinden fremsættelsen havde udtrykt bekymring over lovforslagets indhold, blev imidlertid ved brev af 26. marts 2020 fra Retsudvalget anmodet om eventuelle bemærkninger til lovforslaget. Dommerforeningen afgav bemærkninger ved et høringssvar den 28. marts 2020.⁴⁸

Under forhandlingerne sendte Advokatrådet ved brev af 31. marts 2020 af egen drift en række bemærkninger til Retsudvalget.⁴⁹

Forhandlingerne førte til, at det i modsætning til det første hastelovforslag om ændring af epidemiloven m.v. ikke var et enigt folketing, som stemte lovforslaget igennem. Således valgte Radikale Venstre, Enhedslisten og medlemmerne uden for folketingsgrupperne at stemme imod.

Loven trådte i kraft den 2. april 2020. Justitsministeren skal senest den 30. november 2020 fremsætte forslag om revision af loven, som er underlagt en solnedgangsklausul, hvorefter bestemmelserne ophæves den 1. marts 2021.⁵⁰

VORES BEMÆRKNINGER OG ANBEFALINGER

HASTELOV

Som det fremgår ovenfor, blev lovforslaget om COVID-19-kriminalitet hastebehandlet fra fremsættelsen den 26. marts 2020 til vedtagelsen den 2. april 2020.

Et hastelovforslag udfordrer en række grundlæggende principper for den danske retsstat. Det er afgørende for at kvalificere de lovforslag, der fremsættes, at høringsparterne får tid og mulighed for at forholde sig til dem, således at der efterfølgende kan ske grundige parlamentariske drøftelser og forhandlinger på baggrund af svarene. Ved en hastebehandling bliver relevante organisationer og myndigheder imidlertid ikke hørt, og regeringen og Folketinget får dermed ikke mulighed for at inddrage udtalelser fra kyndige fagfolk i lovgivningsprocessen.

Det fremgår af Justitsministeriets lov kvalitetsvejledning, at der som altovervejende hovedregel foretages høring over lovudkast, medmindre lovforslaget f.eks. bygger på en betænkning, der har været i høring, eller tidsmæssige grunde er til hinder for det.⁵¹

Det fremgår endvidere af vejledningen, at ministeren i de tilfælde, hvor et forslag ikke sendes i høring eller først sendes i høring umiddelbart inden eller samtidig med fremsættelsen, bør oplyse dette i fremsættelsestalen. Ministeren bør endvidere redegøre for baggrunden herfor samt for, om ministeren ønsker lovforslaget førstebehandlet, inden hørings svar og høringsnotat i givet fald kan foreligge. I bemærkningerne under det faste punkt om hørte myndigheder og organisationer m.v. bør der endvidere medtages en begrundelse for, at forslaget ikke sendes i høring eller først sendes i høring umiddelbart inden eller samtidig med fremsættelsen.

Det følger desuden af § 13, stk. 1, i Folketingets forretningsorden, at tredjebehandling ikke må finde sted før 30 dage efter fremsættelsen og før 2 dage efter, at andenbehandlingen er afsluttet.

En hastelovgivningsproces, der fraviger dette udgangspunkt, bør derfor alene tages

i brug, når det er absolut nødvendigt, og regeringen og Folketinget bør begrænse sig til alene at medtage de tiltag i lovforslaget, der vurderes bydende nødvendige i den konkrete situation.

For så vidt angår processen i forbindelse med hastelovforslaget om COVID-19-kriminalitet, kan man have forståelse for ønsket om hurtigst muligt at indføre tiltag for at sikre, at respiratorer, håndsprit, mundbind og andre værnemidler er tilgængelige, da sådanne redskaber helt konkret kan være forskellen på liv og død. Om der var tale om en ekstraordinær kriminalitetskrise, er dog tvivlsomt, henset til omfanget og karakteren af den registrerede kriminalitet.

Det fremgår af lovforslaget, at baggrunden for hastelovforslaget er, at ”de seneste uger har bragt flere eksempler på, at kriminelle udnytter den alvorlige og ekstraordinære situation, som covid-19-epidemien har medført i Danmark. Det er helt centralt at komme disse former for kriminalitet til livs, da borgernes tillid til myndighederne er afgørende i en krisetid som den foreliggende. Ligeledes er det afgørende, at hjælpepakker til imødegåelse af skadevirkninger ved covid-19-epidemien, der har til formål at holde hånden under dansk økonomi i denne ekstraordinære situation og herved hjælpe danske lønmodtagere, arbejdspladser og virksomheder ud på den anden side af krisen, ikke udnyttes svigagtigt”.⁵²

Justitsministeren blev under behandlingen af lovforslaget på baggrund af Advokatrådets bemærkninger spurgt ind til begrundelsen for anvendelsen af hasteproceduren. Justitsministeren bemærkede i den forbindelse, at han i princippet er helt enig med Advokatrådet i, at der altid i videst muligt omfang bør sikres god tid til behandlingen af et lovforslag, og at der derfor almindeligvis skal gå 30 dage fra fremsættelsen af et lovforslag, til lovforslaget tredjebehandles, jf. § 13 i Folketingets forretningsorden. Der er dog ifølge ministeren tilfælde, hvor ekstraordinære situationer medfører, at den almindelige behandling af et lovforslag ikke kan afventes.⁵³

Danmark står uden tvivl i en sundhedsmæssig krisesituation, hvor det kan have været nødvendigt inden for rimelighedens grænser at lovgive hastepræget med de fejl og mangler, som dette måtte medføre.

Man kan dog rejse spørgsmål om, hvorvidt der har været tale om en ekstraordinær situation i forhold til kriminalitetsbilledet, som har kunnet begrunde en hastegennemførelse af ændringerne.

Når regeringen og Folketinget senere evaluerer processen, bør man derfor reflektere over, om samtlige de ændringer, som § 81 d, stk. 1, medførte, var af så hastende karakter, at de burde hastebehandles, eller om en større andel af ændringerne burde have været underlagt den almindelige lovgivningsprocedure med dertilhørende tidsfrister samt bedre lovkvalitet – og dermed mere langtidsholdbar lovgivning til følge.

RETSSIKKERHEDSMÆSSIGE OVERVEJELSER

Detailregulering i forhold til straffniveauer

Ligesom borgerne færdes også politikerne, når det kommer til COVID-19, på ukendt grund. I forhold til den konkrete situation kan det derfor være forståeligt, at man fra politisk side ønsker at sende et stærkt signal om, at det er særlig groft at udnytte en krisesituation til strafbare forhold for egen vindings skyld.

Regeringen og Folketinget skal dog have for øje, at det i sidste ende er den enkelte anklager og forsvarsadvokat, som skal føre den konkrete sag, og den enkelte dommer, der skal træffe afgørelse og foretage afvejningen, når straffen skal fastsættes.

Allerede inden behandlingen af lovforslaget udtrykte Dommerforeningen bekymring over forslaget. Dommerforeningen slog fast, at man allerede havde mulighed for at tillægge COVID-19-relaterede forbrydelser skærpende omstændigheder, ligesom domstolene allerede konkret havde mulighed for at idømme hårdere straffe end dem, som er anført i de i lovforslaget nævnte eksempler.⁵⁴

Med loven fastsætter regeringen og Folketinget straffen for en lang række specifikke lovovertrædelser, ligesom man i lovforslagets bemærkninger går i detaljer med at beskrive, hvilke situationer der bør udløse hvilken type straf. Dette er et udtryk for en detailregulering, som kan vise sig vanskelig at anvende i praksis, hvor virkeligheden sjældent passer ind i regeringen og Folketingets tænkte eksempler.

Folketinget bør således have tillid til, at dommeren på baggrund af sagens oplysning fastsætter straffen inden for den aktuelle strafferamme og tillægger formildende og skærpende omstændigheder vægt i det omfang, det måtte være relevant.

Hvis regeringen og Folketinget ønsker at sende et signal, kunne man derfor med fordel indføre en mere generel udmålingsbestemmelse om skærpelse af straffen i de relevante tilfælde uden at ty til forhøjelse af strafferammerne gennem detailregulering.

Henset til det begrænsede kriminalitetsbillede, som lå til grund for den voldsomme forhøjelse af strafferammen for de omhandlede lovovertrædelser, bør regeringen og Folketinget endvidere overveje, om tiltagene var proportionale, eller om mindre indgribende foranstaltninger kunne have haft den ønskede virkning.

Uklart anvendelsesområde

Det følger af den nye § 81 d, stk. 1, at straffen for overtrædelse af de nævnte bestemmelser kan forhøjes indtil det dobbelte, hvis lovovertrædelsen har baggrund i eller sammenhæng med COVID-19-epidemien i Danmark.

Det er ifølge bestemmelsens ordlyd uklart, hvad der skal til, for at en forbrydelse kan betragtes som havende baggrund i eller sammenhæng med COVID-19-epidemien.

I de specielle bemærkninger til § 81 d, stk. 1, anføres det, at dette vil være tilfældet, hvis lovovertrædelsen helt eller delvist har været motiveret af eller haft til formål at udnytte den situation i Danmark, som COVID-19-epidemien har medført.⁵⁵

Det kan vise sig at blive vanskeligt at vurdere i den konkrete sag, som alt andet lige må forventes at være mere kompleks end de eksempler, der er nævnt til illustration i bemærkningerne til bestemmelsen.

Det rejser en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, når en bestemmelse, som kan føre til minimum en fordobling af straffen, og i mange tilfælde fængselsstraf, har et så bredt og uklart anvendelsesområde.

Hertil kommer, at de sager, der skal vurderes i henhold til bestemmelsen, forventeligt først vil blive behandlet ved domstolene efter COVID-19-epidemien, hvor det endog kan være endnu mere vanskeligt at vurdere kriminalitetens tilknytning til epidemien.

Hvis man vil haste lovgivning igennem, bør man sørge for, at de lovbestemmelser, som gennemføres, er så klare, præcise og forudsigelige som muligt, da uklar lovgivning kan skabe forvirring og utryghed og være vanskelig at anvende i praksis.

Man bør endvidere begrænse sig til den mest nødvendige løsning og overveje, om tiltagene er proportionelle, eller om mindre indgribende foranstaltninger kan have haft den ønskede virkning.

Pressede domstole

Som følge af de betydelige strafskærpelser for en lang række lovovertrædelser vil mange sager nødvendiggøre en domstolsbehandling.

Hvor man således tidligere kunne have afgjort sagerne med en bøde, vil sagerne med påstand om fængselsstraf skulle behandles i retten. De mulige fortolkningsvanskeligheder, som lovgivningen medfører, betyder herudover, at sagsbehandlingen kan blive mere tidskrævende.

Domstolene var også før COVID-19-epidemien stærkt presset, bl.a. som følge af et løft af ressourcer ved politiet og anklagemyndigheden, og sagerne om COVID-19-relateret kriminalitet vil utvivlsomt medføre, at presset stiger yderligere.

Den lange sagsbehandlingstid hos domstolene kan således også udfordre retssikkerheden. De omhandlede sager vil grundet sagsophobningen formentlig først blive behandlet på den anden side af COVID-19-epidemien. Berørte borgere vil

derfor skulle vente længere på retfærdighed, ligesom lange sagsbehandlingstider i sidste ende vil kunne føre til mildere straffe.

Solnedgangsklausul

Det fremgår af loven, at justitsministeren senest den 30. november 2020 skal fremsætte forslag om revision af lovens bestemmelser, og loven er underlagt en solnedgangsklausul, hvorefter bestemmelserne ophæves den 1. marts 2021.

Ved denne form for solnedgangsklausul pålægges regeringen at fremsætte forslag til revision inden senest den 30. november 2020. Her ligger formentlig en forventning om, at COVID-19-epidemien kan fortsætte, og at der kan være behov for at forlænge bestemmelsernes levetid eller indføre en mere generel bestemmelse om strafsækpelse i forbindelse med nationale kriser.

Regeringen og Folketinget bør sikre, at lovgivning, som bliver hastet igennem, er midlertidig og ikke bliver forlænget igen og igen, indtil den i princippet bliver permanent. Levetiden for den hasteindførte lovgivning bør alene være så lang, som det vurderes absolut nødvendigt, og de omfattede regler bør ophæves automatisk, så snart der ikke længere konkret og akut er brug for dem.

ANBEFALINGER

Vi anbefaler, at:

- Regeringen og Folketinget udviser tilbageholdenhed med at regulere for meget i detaljen i forhold til strafniveauer og viser tillid til domstolene ved at gennemføre regler, som giver domstolene mulighed for at manøvrere – det gælder også ved en eventuel videreførelse af strafsækpelse efter revisionen af epidemiloven i efteråret 2020.
- Regeringen og Folketinget alene anvender hastelovgivning, når det henset til situationen er absolut nødvendigt og i så fald alene vedrørende tiltag, som er bydende nødvendige. Krisetiltag, som ikke har akut hastende karakter, bør i stedet gennemføres ved brug af almindelig lovgivningsprocedure.
- Krisetiltag skal altid være af midlertidig karakter. Den hasteindførte lovgivning bør kun gælde så længe, som det vurderes absolut nødvendigt, og reglerne bør ophæves automatisk på en fastsat dato, eller så snart der ikke længere er brug for dem. Krisetiltag skal løbende monitoreres med inddragelse af eksterne parter med henblik på at vurdere, hvornår behovet ikke længere er til stede.

KAPITEL 6

TVANGSISOLATION/-INDLÆGGELSE OG TVANGSVACCINATION

TVANGSISOLATION OG TVANGSINDLÆGGELSE

Sundheds- og ældreministeren kan efter epidemiloven påbyde enhver, der lider af COVID-19, eller som formodes at kunne være smittet med COVID-19, at lade sig undersøge af en sundhedsperson og at lade sig indlægge eller isolere i en egnet facilitet.⁵⁶ Tidligere var det de regionale epidemikommissioner, der havde denne kompetence.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at en person formodes at kunne være smittet, når personen eksempelvis har symptomer på sygdommen, har opholdt sig i et område, hvor sygdommen er udbredt, eller har eller har haft samkvem med en anden person, der har opholdt sig i et sådant område. Det er en forudsætning, at der er tale om et ophold, som ikke ligger så langt tilbage i tid, at personen ikke længere kan formodes at være smittet.⁵⁷

Det fremgår også, at en "isolering i egnet facilitet" f.eks. kan være personens eget hjem, men også kan være et sygehus, kaserne, hotel m.v. Tvangsisoleringen kan alene opretholdes, så længe det er nødvendigt.⁵⁸

I praksis er det Styrelsen for Patientsikkerhed, der udsteder påbud om tvangsundersøgelse, -indlæggelse, og -isolation.⁵⁹

Styrelsen for Patientsikkerhed oplyste den 6. april 2020, at styrelsen havde udstedt to påbud om isolation og havde fået politiets bistand til at gennemføre påbuddene.⁶⁰

TVANGSVACCINATION FOR ANDRE SYGDOMME FOR AT MINDSKE PRES I SUNDHEDSVÆSENET

Epidemiloven har også før COVID-19-krisen givet mulighed for, at sundheds- og ældreministeren kan påbyde tvangsvaccination for at hindre udbredelsen af visse sygdomme.⁶¹

Som noget nyt kan ministeren nu også fastsætte regler om tvangsmæssig vaccination for at minimere udbredelsen af øvrige sygdomme i befolkningen, hvis det er nødvendigt for at forebygge eller inddæmme udbredelse af f.eks. COVID-19, og tvangsvaccination sker for at nedbringe antallet af øvrige patienter i sundhedsvæsenet.⁶² Det betyder, at ministeren med henblik på at minimere spredningen af øvrige sygdomme (f.eks. almindelig influenza) kan tvangsvaccinere

for influenza for at undgå, at influenzapatienter optager sengepladser i sundhedsvæsenet, som COVID-19-patienter har brug for. Der er endnu ikke fastsat sådanne regler.

VORES BEMÆRKNINGER OG ANBEFALINGER

TVANGSINDLÆGGELSE OG TVANGSISOLATION

Tvangsindlæggelse og tvangsisolation kan udgøre frihedsberøvelse og skal derfor overholde en række krav i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.⁶³

Ifølge grundloven skal en administrativ frihedsberøvelse indbringes for domstolene, hvis den frihedsberøvede begærer det.⁶⁴ Efter epidemiloven skal den frihedsberøvede vejledes om adgangen til at få frihedsberøvelsen indbragt for domstolene.⁶⁵

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention tillader bl.a. frihedsberøvelse af personer for at hindre spredning af smitsomme sygdomme.⁶⁶ I den forbindelse stiller Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tre krav ved brug af tvangsisolation:

1. spredning af den smitsomme sygdom skal udgøre en fare for den offentlige sundhed eller sikkerhed,
2. frihedsberøvelse skal være sidste udvej, og
3. frihedsberøvelsen må kun opretholdes, så længe smittefaren og nødvendigheden af frihedsberøvelse fortsat er til stede.⁶⁷

På baggrund af de oplysninger om COVID-19, som er nævnt ovenfor, lægger vi til grund, at en pandemisk spredning af COVID-19 udgør en fare for den offentlige sundhed eller sikkerhed. Derfor vil kriterierne efter alt at dømme være opfyldt for, at myndighederne – som en sidste udvej – vil kunne tvangsindlægge eller tvangsisolere borgere for at hindre spredning af COVID-19, men kun så længe det er nødvendigt.

Som nævnt ovenfor er det efter epidemiloven en forudsætning for at anvende tvangsindlæggelse og -isolation, at en person enten lider af COVID-19 eller formodes at være smittet med COVID-19.⁶⁸

Det fremgår dog ikke udtrykkeligt af epidemiloven, at tvangsindlæggelse og -isolation kun må anvendes, når mindre indgribende foranstaltninger er fundet utilstrækkelige. Ligesom det ikke fremgår, hvilke overvejelser myndigheder bør gøre sig for at vurdere, om de tvangsmæssige foranstaltninger er nødvendige. Det fremgår heller ikke, hvornår det skal vurderes, om foranstaltningen skal forlænges.

Mindre indgribende foranstaltninger end tvangsisolation kan f.eks. være et påbud om, at personen inden for et specifikt tidsrum skal holde sig inden døre. Dette vil være mindre intensivt end døgnisolation. Derudover bør det undersøges, om vedkommende er indstillet på at gå i frivillig isolation.

Tvangsindlæggelse og -isolation er meget intensive indgreb, der kan have store konsekvenser for den enkelte, og som efter dansk lovgivning kan anvendes, blot der er en formodning for, at en person kan være blevet smittet. Det er tilstrækkeligt, at personen opholder sig eller har opholdt sig i et område, hvor sygdommen er udbredt, eller at personen har haft kontakt med en anden person, der har opholdt sig i et sådant område. Det er derfor tilladt at frihedsberøve en person, selvom personen ikke med sikkerhed selv er smittebærer.

Hvis man ikke ved, om personen er smittet, kan man ikke vide, om personen udgør en fare for den offentlige sundhed og sikkerhed, og om tvangsisolation eller -indlæggelse derfor er nødvendigt. I forhold til COVID-19 kan det ved en test, som er tilgængelig i sundhedsvæsenet, afgøres, om personen er smittet. I det lys kan det forekomme uproportionalt at tvangsisolere en person, hvis vedkommende er villig til at lade sig teste.

- Vi anbefaler, at regeringen i forbindelse med den forventede revision af epidemiloven i efteråret 2020 præciserer, at påbud om at lade sig isolere eller indlægge kun kan gives, når mindre indgribende foranstaltninger er fundet utilstrækkelige og så vidt muligt kun til personer, der er diagnosticeret med sygdom, og at isolation og indlæggelse skal revurderes inden for et vist tidsinterval.

TVANGSVACCINATION FOR ANDRE SYGDOMME FOR AT MINDSKE PRESSET I SUNDHEDSVÆSENET

Tvangsbehandling og tvangsvaccination udgør en begrænsning i retten til respekt for privatlivet, som er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.⁶⁹ Tvangsvaccination kan imidlertid være retfærdiggjort af hensyn til folkesundheden og nødvendigheden af at kontrollere spredning af smitsomme sygdomme.⁷⁰

Det er forudsat i lovforslaget, at bestemmelsen om tvangsvaccination alene anvendes i ekstraordinære situationer, hvor formålet ikke kan opnås ved andre mindre vidtgående foranstaltninger, f.eks. ved frivillig eller tvangsmæssig isolation eller ved afspærring af et afgrænset område, og hvor der gør sig særligt vægtige hensyn gældende i forhold til at nedbringe antallet af øvrige patienter i sundhedsvæsenet.⁷¹

Der er dog også andre muligheder. En af de nye ændringer i epidemiloven giver mulighed for at foretage en omfattende begrænsning af rettigheder på sundhedsområdet ved at fravige forskellige behandlingstilbud og patientrettigheder, når det er nødvendigt for at sikre kapacitet til behandling

og pleje af personer, der er smittet med f.eks. COVID-19, og de pågældende forpligtelser og rettigheder må anses for at være af mere underordnet betydning i forhold til det nævnte kapacitetsbehov. At fjerne behandlingsgarantier og andre sædvanlige tilbud gør det i høj grad muligt at begrænse antallet af øvrige patienter i sundhedsvæsenet.

Der skal efter epidemiloven gøre sig særligt vægtige hensyn gældende i forhold til at nedbringe antallet af øvrige patienter i sundhedsvæsenet, og tvangsvaccination skal alene anvendes i ekstraordinære situationer.⁷² Det fremgår imidlertid ikke nærmere af loven, hvornår der er tale om særligt vægtige hensyn og ekstraordinære situationer.

Selvom tvangsvaccination for andre sygdomme end COVID-19 alene forudsættes anvendt i ekstraordinære situationer, bør det nøje overvejes, om der er behov for en bestemmelse, der muliggør tvangsvaccination for øvrige sygdomme end den sygdom, som udgør en epidemi. Dette skyldes særligt, at der efter epidemiloven er andre mindre indgribende muligheder for at nedbringe antallet af øvrige patienter i sundhedsvæsenet.

- Vi anbefaler, at regeringen ved revisionen af epidemiloven nøje overvejer, om der er behov for en mulighed for tvangsvaccination for øvrige sygdomme for at begrænse antallet af øvrige patienter i sundhedsvæsenet.

KAPITEL 7

ANDRE TILTAG SOM FØLGE AF COVID-19

UDVISNING FOR COVID-19-RELATERET KRIMINALITET

Ved loven om strafsækærpelser, nævnt ovenfor, blev der også foretaget en ændring i udlændingeloven, der medfører, at udlændinge, som begår kriminalitet med baggrund i COVID-19, kan udvises, hvis de idømmes ubetinget frihedsstraf. De skærpede udvisningsregler var ikke en del af det oprindelige lovforslag, men kom til som et ændringsforslag.

I betænkningen til lovforslaget er det beskrevet, at en udlænding kan udvises "uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet og uanset den pågældendes opholdsgrundlag", hvis kriminaliteten har baggrund i COVID-19, med henvisning til at udvisning fortsat er en konkret vurdering og skal være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.⁷³

Ændringen er en udvidelse af de gældende regler om udvisning, idet udlændinge, som har haft længerevarende ophold i Danmark, kan risikere udvisning i videre omfang end tidligere. Regeringen vurderer, at de nye regler vil have meget begrænset praktisk betydning.⁷⁴

En udvisning er en begrænsning i retten til respekt for privat- og familieliv, som er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. En begrænsning skal – for at være lovlige – have et grundlag i lov og skal forfølge et af flere anerkendelsesværdige formål. Derudover skal begrænsningen stå i et rimeligt forhold til det formål, som søges opnået.⁷⁵

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har præciseret de generelle kriterier, der indgår i proportionalitetsafvejningen ved udvisning, som bl.a. indebærer den begåede kriminalitets art og grovhed og den generelle tilknytning til opholdslandet og hjemlandet.⁷⁶ For en udlænding, der har boet i opholdslandet det meste af sin barndom og ungdomsliv, skal der meget alvorlige grunde til, før udvisning kan retfærdiggøres.⁷⁷

På trods af at ændringen i udlændingeloven ifølge regeringen vil have en begrænset betydning i praksis, er der tale om en udvidelse af adgangen for at udvise udlændinge, der har etableret et liv i Danmark, og som f.eks. har boet i Danmark det meste af deres liv.

Det er afgørende for vurderingen af, om en udvisning kan retfærdiggøres for f.eks. tyveri af håndsprit, at lægge vægt på bl.a. kriminalitetens grovhed og længden af udlændingens ophold i Danmark ved udvisningsvurderingen.

Ændringen i udlændingeloven blev vedtaget som et ændringsforslag til en lov omhandlende bl.a. skærpet straf for lovovertrædelse med baggrund i COVID-19. Dette indebærer, at forholdet til Danmarks internationale forpligtelser ikke er behandlet i tilstrækkelig grad i forhold til, hvor indgribende lovændringen kan være for nogle personer, og hvor komplekse reglerne er på udvisningsområdet.

RESTRIKTIONER FOR ERHVERVSLIVET

Det er muligt efter epidemiloven at udstede forbud eller fastsætte restriktioner på transportmidler eller for erhvervsdrivendes forretningslokaler, at forbyde arrangementer m.v. Det er tiltag, som er meget indgribende for erhvervslivet generelt og for den enkelte forretningsdrivende. Sådanne tiltag kan i helt konkrete tilfælde udgøre indgreb i ejendomsretten, som er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og i forhold til ekspropriation i grundloven.⁷⁸

Det er væsentligt, om et indgreb alene bliver rettet mod en enkelt erhvervsdrivende, eller om et indgreb rettet mod alle inden for en kategori af erhvervsdrivende på en uforholdsmæssig hård måde rammer enkelte erhvervsdrivende. I langt de fleste tilfælde må det antages, at de indgreb, der indtil videre har været foretaget over for erhvervslivet, ikke er ekspropriative. Hvis der i et konkret tilfælde er tale om ekspropriation, skal der ydes fuldstændig erstatning.⁷⁹

Indgrebene må antages heller ikke at gå videre, end hvad der er tilladt efter menneskeretten. Det skyldes, at staten har en bred skønsmargin, og at formålet med indgrebene er at bekæmpe COVID-19.

ADGANG TIL PRIVATE BOLIGER UDEN RETSKENDELSE

Det har under behandlingen af de to ændringer af epidemiloven været diskuteret i Folketinget, om det skulle være muligt for politiet at gå ind i private hjem uden en retskendelse.

Det har bl.a. været diskuteret, om politiet for at håndhæve særligt forbuddet mod forsamlinger skulle have mulighed for at gå ind i private hjem uden en retskendelse. Sundheds- og ældreministeren tilkendegav i forbindelse med behandlingen i Folketinget, at reglerne som det klare udgangspunkt ikke skal anvendes til at gå ind i private hjem uden retskendelse, og at denne mulighed alene forbeholdes en række snævert afgrænsede tilfælde og under overholdelse af retsplejelovens regler om ransagning i forbindelse med efterforskning af kriminalitet.⁸⁰

Når betingelserne for ransagning efter disse regler i retsplejeloven er opfyldt, kræver ransagning af en bolig forudgående retskendelse eller samtykke. Dog kan politiet foretage ransagning uden forudgående retskendelse, hvis formålet ville blive forspildt, hvis politiet skulle afvente en retskendelse. I sådanne tilfælde skal

politiet efterfølgende efter anmodning fra den person, hvis bolig er blevet ransaget, indhente retskendelse.

Vi noterer os, at det ikke er muligt at gå ind i private hjem uden retskendelse, og at der forud for en eventuel videreførelse af den første ændring af epidemiloven skal foretages en vurdering af lovens anvendelse, effekter og konsekvenser for retssikkerheden.⁸¹

BESØGSRESTRIKTIONER OG INDREJSEFORBUD FOR ÆGTEFÆLLER M.FL.

BESØGSRESTRIKTIONER PÅ DIVERSE OPHOLDSSTEDER

Ændringerne i epidemiloven giver mulighed for, at sundheds- og ældreministeren kan forbyde eller begrænse besøg til offentlige og private plejehjem og sygehuse, klinikker, plejeboliger, aflastningspladser, anbringelsessteder, botilbud m.v., hvis det anses for en nødvendighed i forhold til at forebygge og inddæmme udbredelsen af COVID-19.⁸²

Forbud mod besøg kan efter omstændighederne udgøre en begrænsning i retten til respekt for privat- og familielivet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention⁸³

Den 13. maj 2020 blev reglerne lempet på Social- og Indenrigsministeriets område. Ændringen består i, at visse sociale opholdssteder undtages af besøgsrestriktionerne. Personer på de opholdssteder, som fortsat er underlagt restriktionerne, har nu mulighed for at få besøg af 1-2 faste besøgspersoner.⁸⁴

INDREJSEFORBUD FOR UDENLANDSKE ÆGTEFÆLLER/FASTE SAMLEVERE/KÆRESTER

Med lukningen af de danske grænser den 14. marts 2020 blev det besluttet, at udlændinge, der ikke allerede har lovligt ophold i Danmark, skal have et anerkendelsesværdigt formål for at kunne indrejse i Danmark.⁸⁵

Dette medførte, at udenlandske borgere med dansk eller udenlandsk ægtefælle/ fast samlever med bopæl i Danmark i udgangspunktet ikke fik lov at rejse ind i landet. Begrundelsen fra udlændinge- og integrationsministeren er, at familiebesøg i udgangspunktet godt kunne udskydes på daværende tidspunkt.⁸⁶

Denne praksis blev ændret den 22. april 2020, da udlændinge- og integrationsministeren oplyste, at udenlandske ægtefæller og faste samlevende fremover kunne besøge deres partner i Danmark som følge af den gradvise åbning af Danmark.⁸⁷ Fra 25. maj 2020 blev indrejsemulighederne yderligere udvidet for kærester, som ikke er gift, og som bor i hvert sit land, dvs. ikke deler bopæl, så denne gruppe som udgangspunkt også har et anerkendelsesværdigt formål med indreisen. Udvidelsen gælder for personer med fast ophold i Tyskland og i de nordiske lande.⁸⁸

Indrejseforbud for ægtefæller/faste samlevere/kærester kan i nogle tilfælde udgøre et indgreb i retten til familieliv, idet det kan afskære muligheden for at opretholde et beskyttet familieliv.

Vi finder det i højere grad i overensstemmelse med Danmarks menneskeretlige forpligtelser, at udenlandske ægtefæller og faste samlevere nu i udgangspunktet har et anerkendelsesværdigt formål ved at besøge deres partner i Danmark, og at det samme gælder kærester med fast bopæl i de nordiske lande eller Tyskland.

OVERBLIK OVER UDVALGT COVID-19-LOVGIVNING

I forbindelse med COVID-19-bekæmpelsen i Danmark er der udstedt mere end 200 love, bekendtgørelser og vejledninger m.v. i perioden fra 27. februar til 28. maj 2020, herunder syv hovedlove (fordelt på fem ministerier), ti ændringslove (fordelt på seks ministerier) og ca. 160 bekendtgørelser af forskellig karakter.⁸⁹

Her gives et overblik over tilblivelsesprocessen for de regler, der er nævnt i rapporten:

LOVGIVNING

Ændringer i epidemiloven

Lov nr. 208 af 17. marts 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.):

- Fremsat 12/3 2020
- Førstebehandlet/henvist til udvalg 12/3 2020
- Betænkning afgivet 12/3 2020
- Andenbehandlet/henvist til udvalg 12/3 2020
- Tillægsbetænkning afgivet 12/3 2020
- Tredjebehandlet, vedtaget 12/3 2020
- Stadfæstet 17/3 2020.

Lov nr. 359 af 4. april 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme og forskellige andre love (Yderligere foranstaltninger for at forebygge og inddæmme smitte med covid-19 m.v.):

- Fremsat 26/3 2020
- Førstebehandlet/henvist til udvalg 26/3 2020
- Betænkning afgivet 31/3 2020
- Andenbehandlet/henvist til udvalg 31/3 2020
- Tredjebehandlet, vedtaget 31/3 2020
- Stadfæstet 4/4 2020.

Ændringer i straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven

Lov nr. 349 af 2. april 2020 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19 og blokering af hjemmesider, hvorfra der begås visse lovovertrædelser, som har baggrund i eller sammenhæng med covid-19):

- Fremsat 26/3 2020
- Førstebehandlet/henvist til udvalg 26/3 2020
- Betænkning afgivet 1/4 2020
- Andenbehandlet/direkte til tredjebehandling 2/4 2020
- Tredjebehandlet, vedtaget 2/4 2020
- Stadfæstet 2/4 2020.

BEKENDTGØRELSER

Sundheds- og Ældreministeriet

- Bekendtgørelse om undersøgelse, indlæggelse eller isolation og tvangsmæssig behandling i medfør af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme i forbindelse med håndtering af Coronavirussygdom 2019 (COVID-19):
 - Bek. nr. 214 af 17/3 2020 (i kraft 18/3 2020 kl. 10.00)
 - Erstattet af bek. nr. 368 af 4/4 2020 (i kraft 5/4 2020 kl. 10.00).
- Bekendtgørelse om begrænsning af rettigheder på sundheds- og ældreområdet i forbindelse med håndtering af Coronavirussygdom 2019 (COVID-19):
 - Bek. nr. 219 af 17/3 2020 (i kraft 18/3 2020 kl. 10.00. Ophæves 1/7 2020, enkelte bestemmelser dog først 1/1 2021)
 - Erstattet af bek. nr. 301 af 28/3 2020 (i kraft 29/3 2020)
 - Erstattet af bek. nr. 364 af 4/4 2020 (i kraft 5/4 2020 kl. 10.00. Ophæves 1/7 2020, enkelte bestemmelser dog først 1/1 2021).
- Bekendtgørelse om forbud mod større forsamlinger og mod adgang til og restriktioner for lokaler og lokaliteter i forbindelse med håndtering af covid-19:
 - Bek. nr. 224 af 17/3 2020 (i kraft 18/3 2020 kl. 10.00, ophæves 30/3 2020)
 - Ændret af bek. nr. 251 af 22/3 2020 (i kraft 22/3 2020)
 - Ændret af bek. nr. 305 af 27/3 2020 (i kraft 29/3 2020)
 - Erstattet af bek. nr. 370 af 4/4 2020 (i kraft 5/4 2020 kl. 10.00, ophæves 18/4 2020)
 - Ændret og forlænget til 11/5 2020 af bek. nr. 442 17/4 2020
 - Erstattet af bek. nr. 445 af 19/4 2020 (i kraft den 20/4 2020, ophæves 11/5 2020)
 - Ændret af bek. nr. 586 af 8/5 2020 (i kraft 8/5 2020)
 - Ændret og forlænget til 8/6 2020 af bek. nr. 593 af 10/5 2020 (i kraft 11/5 2020)
 - Erstattet af bek. nr. 630 af 17/5 2020 (i kraft 18/5, ophæves den 8/6 2020)
 - Ændret af bek. nr. 658 af 21/5 2020 (i kraft 22/5 2020)
 - Erstattet af bek. nr. 687 af 27/5 2020 (i kraft 27/5 2020, ophæves 8/6 2020)

- Bekendtgørelse om oplysningsforpligtelser samt behandling af personoplysninger med henblik på at hindre udbredelse og smitte i forbindelse med håndtering af Coronavirussygdom 2019 (COVID-19):
 - Bek. nr. 347 af 30/3 2020 (i kraft 4/4 2020, ophæves 1/6 2020)
- Bekendtgørelse om afspærring af et område i forbindelse med håndtering af Coronavirussygdom 2019 (COVID-19):
 - Bek. nr. 367 af 4/4 2020 (i kraft 5/4 2020 kl. 10.00).
- Bekendtgørelse om forbud mod store forsamlings i forbindelse med håndteringen af covid-19:
 - Bek. nr. 456 af 20/4 2020 (i kraft 21/4 2020, ophæves 1/9 2020).

Social- og Indenrigsministeriet

- Bekendtgørelse om midlertidigt forbud mod besøg på anbringelsessteder og botilbud m.v. på socialområdet i forbindelse med håndtering af Coronavirussygdom 2019 (COVID-19):
 - Bek. nr. 372 af 4/4 2020 (i kraft 5/4 2020 kl. 10.00, ophæves 1/7 2020)
 - Ændringer i bekendtgørelsen med bek. nr. 394 af 7/4 2020 (i kraft 8/4 2020)
 - Erstattet af bek. nr. 610 af 13/5 2020 (i kraft 13/5 2020, ophæves 1/7 2020).

NOTER

- 1 Se Sundhedsstyrelsens COVID-19-hjemmeside <https://www.ssi.dk/aktuelt/sygdomsudbrud/coronavirus> under "risikovurdering". En række af de foranstaltninger, som ellers kun kan iværksættes mod sygdomme som ebola, kopper m.fl. (alment farlige sygdomme), kan også iværksættes over for COVID-19 (øvrige smitsomme og andre overførbare sygdomme). Dette kan ske, når en smitsom, overførbart sygdom optræder på en ondartet måde eller med stor udbredelse, eller når andre forhold indebærer en særlig stor risiko for smittespredning, jf. Epidemilovens § 10, som let ændret ved lov nr. 208 af 17. marts 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.). Se om sundheds- og ældreministerens beslutning af 28. februar 2020 i pkt. 3.1. i bemærkningerne til ændringen, lovforslag 133/2019.
- 2 Grundlovens § 23.
- 3 Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3, Menneskerettigheder, 2003, s. 286 med henvisning til Max Sørensen, 1973, side 39.
- 4 Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3, Menneskerettigheder, 2003, s. 286 med henvisning til Henning Koch, 1994, side 414.
- 5 Se bl.a. Højesterets kendelse af 8. september 1941 i sag 222/1941 (UfR 1941.1070/2 H) og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen, 1980, side 740.
- 6 Forarbejderne til lov nr. 208 af 17. marts 2020, dvs. de almindelige bemærkninger til lovforslag 133/2019 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.), punkt 4.1.3.
- 7 Østre Landsret dom af 22. februar 2001 i anke 7. afdeling nr. S-3633-00 (UfR 2001.1200 Ø).
- 8 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 15.
- 9 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Lawless mod Irland (nr. 3), sagsnummer 332/57, dom af 1. juli 1961, præmis 28.
- 10 Den Europæiske Menneskerettighedskommission, Lawless mod Irland (nr. 1), sagsnummer 332/57, rapport af 19. december 1959, præmis 80, tilgængelig på <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73438>.
- 11 Europarådet, Reservations and Declarations for Treaty No.005 - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, tilgængelig på

- https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=oC00wpDO (opdateres løbende, tilgået 13. maj 2020).
- 12 Frankrigs officielle Service-Public-hjemmeside, "L'état d'urgence sanitaire en pratique", 12. maj 2020, <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14013> (senest besøgt 18. maj 2020), Reuters, "Spain plans last emergency decree extension as protests break out", 16. maj 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-spain/spain-plans-last-extension-of-emergency-decree-as-covid-19-deaths-slow-idUSKBN22S0HH> (senest besøgt 18. maj 2020), Det italienske Sundhedsministeriums hjemmeside, "Ministero della Salute, decreto del presidente del consiglio dei ministri", 10. april 2020, <http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaiglioAtto?id=73838&complete=true> (senest besøg 26. maj 2020).
 - 13 Lov nr. 359 af 4. april 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme og forskellige andre love (Yderligere foranstaltninger for at forebygge og inddæmme smitte med covid-19 m.v.), § 1, nr. 3. Loven ændrede i regler vedtaget ved lov 208 af 17. marts 2020.
 - 14 Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Yderligere foranstaltninger for at forebygge og inddæmme smitte med COVID-19 m.v.), L 158/2019, de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.2.
 - 15 Lov nr. 359 af 4. april 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme og forskellige andre love (Yderligere foranstaltninger for at forebygge og inddæmme smitte med covid-19 m.v.), § 1, nr. 4.
 - 16 Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Yderligere foranstaltninger for at forebygge og inddæmme smitte med COVID-19 m.v.), L 158/2019, de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.2.
 - 17 Først gjaldt bekendtgørelse nr. 224 af 17. marts 2020 med ændringer, derefter bekendtgørelse nr. 370 af 4. april 2020 med ændringer, derefter bekendtgørelse nr. 445 af 19. april 2020 med ændringer, derefter bekendtgørelse nr. 630 af 17. maj 2020 og senest bekendtgørelse nr. 687 af 27. maj 2020 om forbud mod større forsamlings og mod adgang til og restriktioner for lokaler og lokaliteter i forbindelse med håndtering af covid-19.
 - 18 Bekendtgørelse nr. 687 af 27. maj 2020 om forbud mod større forsamlings og mod adgang til og restriktioner for lokaler og lokaliteter i forbindelse med håndtering af covid-19, § 1.
 - 19 Bekendtgørelse nr. 687 af 27. maj 2020 om forbud mod større forsamlings og mod adgang til og restriktioner for lokaler og lokaliteter i forbindelse med håndtering af covid-19, § 2 og § 16.
 - 20 Bekendtgørelse nr. 445 af 19. april 2020 om forbud mod større forsamlings og mod adgang til og restriktioner for lokaler og lokaliteter i forbindelse med håndtering af covid-19, §§ 3, 12-13.
 - 21 Bekendtgørelse nr. 687 af 27. maj 2020 om forbud mod større forsamlings og mod adgang til og restriktioner for lokaler og lokaliteter i forbindelse med håndtering af covid-19, §§ 3, 13-14.

- 22 Bekendtgørelse nr. 456 af 20. april 2020 om forbud mod store forsamlings i forbindelse med håndteringen af COVID-19, § 1, stk. 1.
- 23 Lov nr. 208 af 17. marts 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.), § 2, stk. 2.
- 24 Tillægsbetænkning over forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.) (lovforslag 133/2019), afgivet af Sundheds- og Ældreudvalget, Folketinget, 12. marts 2020, bilag 1, spørgsmål 3.
- 25 Lov nr. 359 af 4. april 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme og forskellige andre love (Yderligere foranstaltninger for at forebygge og inddæmme smitte med covid-19 m.v.), § 1, nr. 5, og bekendtgørelse nr. 445 af 19. april 2020 om forbud mod større forsamlings og mod adgang til og restriktioner for lokaler og lokaliteter i forbindelse med håndtering af covid-19, §§ 10-11.
- 26 Københavns Politi, "Københavns Politi forbyder midlertidigt ophold på Islands Brygge", pressemeddelelse af 25. april 2020: <https://politi.dk/koebenhavns-politi/nyhedsliste/koebenhavns-politi-forbyder-ophold-paa-islands-brygge/2020/04/25>. Syd- og Sønderjyllands Politi, "Midlertidigt opholdsforbud ved Lakolk Butikcenter", pressemeddelelse af 25. april 2020, <https://politi.dk/syd-og-soenderjyllands-politi/nyhedsliste/midlertidigt-opholdsforbud-ved-lakolk-butikcenter/2020/04/25>.
- 27 Lov nr. 208 af 17. marts 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.), § 1, nr. 6, og bekendtgørelse nr. 367 af 4. april 2020 om afspærring af et område i forbindelse med håndtering af Coronavirussygdom 2019 (COVID-19).
- 28 DR, "Regeringen har fået grønt lys til at lukke Storebæltsbroen", nyhedsartikel, 2. april 2020, <https://www.dr.dk/nyheder/indland/regeringen-har-faaet-groent-lys-til-lukke-storebaeltsbroen>, med henvisning til et notat fra Transport- og Boligministeriet, "Vedrørende spørgsmål om hjemmel til midlertidigt at lukke faste forbindelser pga. Corona-virussen", 26. marts 2020, ministeriets sagsnr. 2020-3283. Notatet kan findes på Informations hjemmeside, https://www.information.dk/sites/information.dk/files/vedr._lukning_af_faste_forbindelser.pdf. Se også Information, "Jurister sår kraftig tvivl om lovligheden af at lukke broerne over Storebælt og Lillebælt", nyhedsartikel, 8. april 2020, <https://www.information.dk/indland/2020/04/jurister-saar-kraftig-tvivl-lovligheden-lukke-broerne-storebaelt-lillebaelt>.
- 29 Grundlovens § 79, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, artikel 21.
- 30 Højesterets dom af 16. august 1999 i sag 248/1998 (UfR 1999.1798 H).
- 31 Se Sundhedsstyrelsens COVID-19-hjemmeside <https://www.ssi.dk/aktuelt/sygdomsudbrud/coronavirus> under "risikovurdering".

- 32 Lov nr. 208 af 17. marts 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.) og lov nr. 359 af 4. april 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme og forskellige andre love (Yderligere foranstaltninger for at forebygge og inddæmme smitte med covid-19 m.v.).
- 33 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 4. tillægsprotokol, artikel 2.
- 34 Epidemilovens § 21 a.
- 35 Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.) (lovforslag 133/2019), de specielle bemærkninger til § 1, nr. 25.
- 36 Bekendtgørelse nr. 347 af 30. marts 2020 om oplysningsforpligtelser samt behandling af personoplysninger med henblik på at hindre udbredelse og smitte i forbindelse med håndtering af Coronavirussygdom 2019 (COVID-19).
- 37 Bekendtgørelse nr. 216 af 17. marts 2020 om oplysningsforpligtelser samt behandling af personoplysninger med henblik på at hindre udbredelse og smitte i forbindelse med håndtering af Coronavirussygdom 2019 (COVID-19). Denne bekendtgørelse blev ophævet af bekendtgørelse nr. 441 af 17. april 2020.
- 38 Nyhed, Teleindustrien, "Teleselskaber bidrager til COVID-19 analyser", 14. april 2020, tilgængelig her: <http://www.teleindu.dk/teleselskaber-bidrager-til-covid-19-analyser/>.
- 39 Sundhedsstyrelsen, Håndtering af COVID-19: Prognose og kapacitet i Danmark for intensiv terapi, 22. marts 2020, side 5 og 9, tilgængelig her, https://www.sst.dk/-/media/Nyheder/2020/ITA_COVID_19_220320.ashx?la=da&hash=633349284353F4D8559B231CDA64169D327F1227.
- 40 Sundheds- og Ældreministeriet, "Nyt Advisory Board skal rådgive myndighederne om den kommende danske smittestops-app", pressemeddelelse, 1. maj 2020, <http://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Coronavirus/2020/Maj/Smittestop-app.aspx>.
- 41 Datatilsynet, pressemeddelelse, "Datatilsynet om app: frivillighed og gennemsigtighed er afgørende", 17. april 2020, tilgængelig her: <https://www.datatilsynet.dk/presse-og-nyheder/nyhedsarkiv/2020/apr/datatilsynet-om-app-frivillighed-og-gennemsigtighed-er-afgoerende/>.
- 42 European Data Protection Board, guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak, vedtaget den 21. april 2020, tilgængelig her: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_20200420_contact_tracing_covid_with_annex_en.pdf.
- 43 På Datatilsynets hjemmeside findes en nærmere forklaring af begreberne anonymiserede, aggregerede og pseudonymiserede oplysninger, tilgængelig her: <https://www.datatilsynet.dk/generelt-om-databeskyttelse/hvad-er-personoplysninger/>.
- 44 Lov nr. 349 af 2. april 2020 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller

- sammenhæng med covid-19 og blokering af hjemmesider, hvorfra der begås visse lovovertrædelser, som har baggrund i eller sammenhæng med covid-19).
- 45 § 119 (vold og trusler mod personer i offentlig tjeneste), § 161 (falsk erklæring på tro og love), § 163 (urigtig erklæring til det offentlige), § 171 (dokumentfalsk), § 263 a (udbredelse af adgangsmidler til datasystem), § 276 (tyveri), § 276 a (indbrudstyveri), § 278 (underslæb), §§ 279 og 300 a (hhv. forsætlig og groft uagtsomt bedrageri), § 279 a (databedrageri), § 280 (mandatsvig), § 281 (afpresning), § 282 (åger), § 283 (skyldnersvig), § 288 (røveri), §§ 289 og 289 a (hhv. svig og særligt groft svig med offentlige midler), §§ 290 og 303 (hhv. forsættligt og groft uagtsomt hæleri), § 290 a (hvidvask), § 293 (brugstyveri) og § 301 (uberettiget anvendelse af betalingsoplysninger).
- 46 §§ 122 og 144 (bestikkelse i offentlig tjeneste), § 299, stk. 2 (bestikkelse i den private sektor), § 263, stk. 1 og stk. 3, jf. stk. 1 (hacking), §§ 119 a (chikane af personer i offentlige tjeneste), § 120 (vold og trusler mod personer i offentlig tjeneste ved hjælp af opløb), § 121 (fornærmelig tiltale mod personer i offentlig tjeneste), §§ 133 og 134 (henholdsvis farlige og ufarlige opløb), § 134 a (grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted), § 134 b (maskeringsforbud), § 135 (ugrundet udrykning af politi, ambulance m.v.) og § 247, stk. 2 (vold mod personer, der efter karakteren af deres arbejde er særlig udsatte for vold).
- 47 Justitsministeriet, Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark – Betænkning afgivet af Ytringsfrihedskommissionen, Betænkning nr. 1573, 2020, kapitel 14, afsnit 7.
- 48 Retsudvalget 2019-20, L 157, bilag 3.
- 49 Retsudvalget 2019-20, L 157, bilag 11.
- 50 Lov nr. 349 af 2. april 2020 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19 og blokering af hjemmesider, hvorfra der begås visse lovovertrædelser, som har baggrund i eller sammenhæng med covid-19), § 4.
- 51 Justitsministeriets vejledning nr. 9539 af 26. juni 2018 om lovkvalitet, pkt. 6.1.
- 52 Forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19) (L 157/2019), pkt. 9.
- 53 Spørgsmål nr. 102 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19) (L 157/2019).
- 54 Retsudvalget 2019-20, L 157, bilag 3.
- 55 Forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19) (L 157/2019), de specielle bemærkninger til § 1, nr. 1.
- 56 Epidemilovens § 5, stk. 1, som indsat ved lov nr. 208 af 17. marts 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.), § 1, nr. 6.
- 57 Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.) (lovforslag 133/2019), de specielle bemærkninger til § 1, nr. 6.

- 58 Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.) (lovforslag 133/2019), de specielle bemærkninger til § 1, nr. 6.
- 59 Bekendtgørelse nr. 368 af 4. april 2020 om undersøgelse, indlæggelse eller isolation og tvangsmæssig behandling i medfør af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme i forbindelse med håndtering af Coronavirussygdom 2019 (COVID-19).
- 60 Styrelsen for Patientsikkerhed, "Styrelsen for Patientsikkerhed har givet to påbud om, at borgere skal lade sig isolere (COVID-19)", pressemeddelelse af 6. april 2020, tilgængelig her: <https://stps.dk/da/nyheder/2020/styrelsen-for-patientsikkerhed-har-givet-to-paabud-om,-at-borgere-skal-lade-sig-isolere-covid-19/#>.
- 61 Epidemilovens § 8, stk. 1.
- 62 Epidemilovens § 8, stk. 2, som indsat ved lov nr. 208 af 17. marts 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.), § 1, nr. 7.
- 63 Grundlovens § 71 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5.
- 64 Grundlovens § 71, stk. 6.
- 65 Lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Epidemiloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1026 af 1. oktober 2019, § 20.
- 66 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, stk. 1, litra e.
- 67 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Enhorn mod Sverige, sagsnummer 56529/00, dom af 25. januar 2005, præmis 44, tilgængelig her, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68077>.
- 68 Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.) (lovforslag 133/2019), de specielle bemærkninger til § 1, nr. 6.
- 69 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Se forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.) (lovforslag 133/2019), de almindelige bemærkninger, punkt 4.2.2, der henviser til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Pretty mod Storbritannien, sagsnummer 2346/02, dom af 29. april 2004, præmis 63, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, M.A.K. og R.K. mod Storbritannien, sagsnummer 45901/05 og 40146/06, dom af 23. marts 2010, præmisserne 75-80.
- 70 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Solomakhin mod Ukraine, sagsnummer 24429/03, dom af 15. marts 2012, præmis 36.
- 71 Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.) (lovforslag 133/2019), de almindelige bemærkninger, punkt 4.2.2.

- 72 Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.) (lovforslag 133/2019), de specielle bemærkninger til § 1, nr. 8.
- 73 Betænkning over lovforslag om ændring af straffeloven (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19), tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201914L00681>.
- 74 Endelig besvarelse af spørgsmål nr. 23 fra justitsministeren stillet af Retsudvalget, 30. marts 2020, tilgængelig på: <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L157/spm/23/svar/1647609/2171908.pdf>.
- 75 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.
- 76 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Maslov mod Østrig, sagsnummer: 1638/03, dom af 23. juni 2008, præmis 68, tilgængelig på: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87156>.
- 77 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Maslov mod Østrig, sagsnummer: 1638/03, dom af 23. juni 2008, præmis 75.
- 78 Grundlovens § 73 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol 1, artikel 1.
- 79 Epidemilovens § 27, som ændret ved lov nr. 208.
- 80 Betænkning til lovforslag nr. L 158, side 1-2, tilgængelig her: <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/l158/betaenkning.htm>.
- 81 Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.) (lovforslag 133/2019), de specielle bemærkninger til § 2, stk. 2.
- 82 Epidemilovens § 12 c.
- 83 Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.
- 84 Bekendtgørelse nr. 610 af 13. maj 2020 om midlertidigt forbud mod besøg på anbringelsessteder og botilbud m.v. på socialområdet i forbindelse med håndteringen af Coronavirussygdom 2019 (COVID-19).
- 85 I de almindelige bemærkninger til lov 208/2020 henvises til udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7 og stk. 3, hvorefter tredjelandsstatsborgere og unionsborgere kan afvises ved grænsen, hvis sundhedsmæssige grunde tilsiger det. Samme hjemmel til afvisning ved grænserne fremgår af Justitsministeriets notat om den EU-retlige vurdering af grænsekontrol og afvisning som led i indsatsen vedrørende COVID-19, 15. marts 2020, tilgængelig på: <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/REU/bilag/306/2163445.pdf>.
- 86 Folketingstidende tillæg F, 96. møde den 22. april 2020, svar fra udlændinge- og integrationsminister, s. 46, tilgængelig på: https://www.folketingstidende.dk/samling/20191/salen/M96/2019_M96_referat.pdf.
- 87 Se noten ovenfor.
- 88 Statsministeriet, aftale om yderligere genåbning i fase 2, 20. maj 2020, tilgængelig på: <http://www.stm.dk/multimedia/Aftale.pdf>.
- 89 Søgning foretaget i Retsinformations regeldatabase på ""covid-19"" i dokumenttitel. Resultater vedrørende Grønland og Færøerne er fratrukket.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

ADVOKAT 
SAMFUNDET

