

Sundheds- og Ældreministeriet
Holbergsgade 6
1057 København K
E-mail: sum@sum.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325719
MIKL@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/03424-2

15. JANUAR 2021

HØRINGSSVAR OVER FORSLAG TIL NY EPIDEMILOV

Sundheds- og Ældreministeriet har ved e-mail af 22. december 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til forslag til lov om epidemier m.v. (epidemiloven), som samme dato er fremsat for Folketinget som L 134.

1. SAMMENFATNING

Med lovforslaget foreslås en ny epidemilov til erstatning for den nuværende. Der lægges med lovforslaget op til en række ændringer i forhold til den epidemilov, som gælder i dag. Samtidig foreslås en række af de tiltag, som det i dag er muligt at indføre, bibeholdt i loven.

Instituttet har tidligere afgivet et høringssvar over et udkast til et forslag til en ny epidemilov med en række anbefalinger til, hvordan det daværende lovudkast kunne forbedres ud fra et menneskeretligt og retssikkerhedsmæssigt perspektiv.¹

Instituttet finder det positivt, at der i det forslag til en ny epidemilov, som den 22. december 2020 er fremsat for Folketinget, er foretaget en række ændringer, som blandt andet instituttet har anbefalet.

Instituttet finder det således positivt, at der blandt andet foreslås regler om;

¹ Institut for Menneskerettigheder, høringssvar over udkast til forslag til lov om epidemier m.v., 12. november 2020, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/epidemiloven>. Se også rapporten, COVID-19-tiltag i Danmark – Retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser, 2020, udgivet af Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/udgivelser/covid-19-tiltag-danmark-retssikkerhedsmæssige-menneskeretlige-konsekvenser>.

- Parlamentarisk kontrol med anvendelsen af en række bemyndigelsesbestemmelser (§ 9)
- Epidemikommissionens indstillinger og offentliggørelse af disse (§§ 8 og 11),
- Automatisk domstolsprøvelse af visse afgørelser og påbud, der har karakter af frihedsberøvelse (§ 64, stk. 1),
- Pligt til løbende at efterprøve påbud om tvangsforanstaltninger (§ 12, stk. 4),
- Klageadgang til et nyt Ankenævn for Epidemiloven (§ 61),
- At forsamlingsforbud i udgangspunktet kun kan fastsættes for højst fire uger ad gangen (§ 23, stk. 4),
- At der ikke kan fastsættes forsamlingsforbud for domstole, Folketinget samt forsamlinger med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed (lovforslagets § 24, stk. 2).

Selvom der med lovforslaget er sket en række menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige forbedringer, er der fortsat dele af lovforslaget, som instituttet finder anledning til at kommentere på. Dette gælder både de dele, der også fremgik af det daværende lovudkast, og de dele, der som noget nyt er blevet inkluderet i lovforslaget.

Instituttet har i dette høringssvar valgt at fokusere på de væsentligste af instituttets tidligere anbefalinger, men instituttet bemærker, at en række af de anbefalinger, som instituttet har afgivet i det tidligere høringssvar over daværende lovudkast til en ny epidemilov, herunder i forhold til reglerne om oplysningspligter og i forhold til religionsfriheden, fortsat er relevante for dette lovforslag.²

Vores vigtigste anbefalinger kan sammenfattes således:

Foranstaltninger over for en flerhed af enkeltpersoner

Efter lovforslagets § 28 kan Sundheds- og Ældreministeren fastsætte regler om, at personer, der blandt andet har deltaget i en koncert eller en demonstration eller andet større arrangement, hvor der er konstateret smitte med en alment farlig eller samfundskritisk sygdom, skal lade sig undersøge (for eksempel teste) eller isolere.

Bestemmelsen giver mulighed for at fastsætte et "fælles påbud" til en større mængde enkeltpersoner i tilfælde, hvor det ikke er muligt at identificere de enkelte personer, eller hvor det ville være

² Institut for Menneskerettigheder, høringssvar over udkast til forslag til lov om epidemier m.v., 12. november 2020, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/epidemiloven>.

uforholdsmæssigt ressourcekrævende at identificere hver enkelt person. Det er muligt at fastsætte bødestraf for manglende overholdelse af reglerne.

Instituttet finder, at bestemmelsen er en atypisk hybrid mellem generelt formuleret lovgivning og et konkret påbud til enkeltpersoner. Desuden forekommer det uklart, hvordan regler fastsat i medfør af § 28 vil skulle håndhæves, og om det forventes, at der vil skulle fastsættes oplysningspligter efter lovforslagets § 49, stk. 5, for personer, der er omfattet af regler fastsat efter § 28.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at sikre, at der ikke kan fastsættes strafansvar for overtrædelse af regler fastsat i medfør af lovforslagets § 28, og at regeringen i øvrigt overvejer, om modellen i § 28 er den rette.

Hvornår er man en del af en forsamling?

Det er efter lovforslagets § 24 muligt at fastsætte regler for hele eller dele af landet om forbud mod, at flere personer befinder på samme sted (såkaldt forsamlingsforbud).

Det er tilstrækkeligt klart beskrevet i lovforslaget, hvornår en person er omfattet af et forsamlingsforbud i den situation, hvor de samlede personer har et fælles formål. Det er dog ikke tilstrækkeligt klart beskrevet – og dermed forudsigeligt – hvornår en person er omfattet i de situationer, hvor personer ikke har et sådant fælles formål.

Politiet er dermed overladt et meget vidt skøn i deres vurdering 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 risikere, at borgere undlader at udnytte de rettigheder, de har, for at "være på den sikre side" (en såkaldt "chilling effect").

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at præcisere, hvornår personer befinder sig på samme sted, herunder hvor stort et areal dette er tiltænkt at dække over; om en person skal have kendskab til, at denne er i nærheden af andre personer, der befinder sig på samme sted; og om en person er omfattet, hvis denne holder et vist antal meters afstand fra andre grupper af personer.

Forbud mod forsamlinger på 10 personer eller færre

Lovforslaget giver mulighed for, at forsamlinger forbydes helt ned til tre personer, uanset om de finder sted i det private eller offentlige rum.

Lovforslaget lægger op til, at kravene er de samme, uanset hvor intensivt et forsamlingsforbud, der indføres. Ved et så intensivt indgreb som et forsamlingsforbud på 10 eller færre personer er det dog instituttets opfattelse, at kravene for at foretage indgrebet bør skærpes.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at skrive ind i ordlyden af lovforslagets § 24, at et forbud mod at samles 10 personer eller færre udelukkende kan iværksættes, såfremt det er *strengt nødvendigt*.

Adgang til besøg i egen bolig

Med lovforslaget lægges der op til, at personer, der bor i visse boformer, vil kunne underlægges påbud eller regler om besøgendes adgang i deres egen bolig, selv om de ikke på grund af deres helbred eller behov for behandling i øvrigt er i risikogruppen i forhold til den pågældende almenfarlige eller samfundskritiske sygdom. Disse personer vil dermed kunne opleve restriktioner alene på baggrund af, hvilken boform deres bolig er en del af.

Instituttet vurderer, at de foreslåede regler om besøgsrestriktioner indebærer en risiko for uproportionelle indgreb i retten til respekt for privatlivet, da besøgsrestriktioner rettet mod beboerens egen bolig kan være meget indgribende og i nogle situationer reelt afskære beboeren fra kontakt med sine allernærmeste.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at fastsætte, at restriktioner for og forbud mod besøgendes adgang alene kan finde anvendelse på fællesarealer og ikke på arealer, der udgør beboerens egen bolig.

Herunder følger en nærmere gennemgang af instituttets bemærkninger:

2. FORSIGTIGHEDSPRINCIP

I lovforslaget foreslås to generelle bestemmelser, som skal gælde for henholdsvis foranstaltninger over for enkeltpersoner (§ 12) og samfundsmæssige foranstaltninger (§ 23).

Af begge bestemmelser fremgår det, at foranstaltninger skal ophæves, når det ikke længere er nødvendigt at opretholde dem (§ 12, stk. 3, og § 23, stk. 3).

I forslaget understreges det, at forebyggelse og bekæmpelse af smitsomme sygdomme selvsagt er forbundet med betydelig usikkerhed og uforudsigelighed, og at kriterierne (i §§ 12 og 23) således ikke er til hinder for, at der ud fra et forsigtighedsprincip for at beskytte personer og samfundet kan fastsættes foranstaltninger, hvor der ikke forelægger evidens eller viden om virkningen (lovforslagets bemærkninger til §§ 12 og 23).

Det fremgår imidlertid ikke af forslaget, hvordan et "forsigtighedsprincip" nærmere skal forstås.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at uddybe, hvordan et forsigtighedsprincip skal forstås.

Det er endvidere instituttets opfattelse, at der af hensyn til indgrebsintensitet ikke ud fra et "forsigtighedsprincip" bør kunne gives påbud om vidtgående indgreb, herunder de påbud, der kan have karakter af frihedsberøvelse (§§ 14, 15, 21, 26, 28 og 40).

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at sikre, at der ikke ud fra et "forsigtighedsprincip" kan gives påbud om vidtgående indgreb, herunder de påbud, der kan have karakter af frihedsberøvelse.

3. FORANSTALTNINGER OVER FOR EN FLERHED AF ENKELTPERSONER

Det fremgår af lovforslaget, at Sundheds- og Ældreministeren kan fastsætte regler om, at personer, der har befundet sig et bestemt sted, deltaget i en forsamling, ved et arrangement, en begivenhed eller lignende, hvor der er konstateret smitte med en alment farlig eller samfundskritisk sygdom, skal lade sig undersøge af en sundhedsperson eller isolere i en egnet facilitet (§ 28).

Anvendelse af bemyndigelsesbestemmelsen er underlagt den nye, foreslåede ordning med parlamentarisk kontrol (lovforslagets § 9), og Epidemikommissionen kan indstille, at der fastsættes regler efter bestemmelsen, eller at allerede fastsatte regler ændres eller ophæves (lovforslagets § 8).

Der er således tale om en bemyndigelsesbestemmelse til at fastsætte en pligt for en nærmere bestemt gruppe af personer, der har deltaget i en bestemt, allerede afholdt, begivenhed, til at lade sig undersøge af en sundhedsperson (for eksempel blive testet) eller at lade sig isolere.

Det fremgår af lovforslaget, at der vil kunne fastsættes regler både i de situationer, hvor det ikke er muligt at identificere de enkelte personer, men også i de tilfælde, hvor det vil være uforholdsmæssigt ressourcekrævende at identificere hver enkelt person, for eksempel gæster til en stor koncert eller sportsbegivenhed, hvor det tidsmæssige hensyn til hurtigt at kunne iværksætte foranstaltninger med henblik på at hindre smittespredning er afgørende (lovforslagets bemærkninger til § 28).

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at manglende overholdelse af en sådan pligt vil kunne straffes med bøde, jf. det foreslåede § 65, stk. 3 (lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.4.2).

Instituttet anerkender, at en ny epidemilov må rumme en passende balance mellem brede samfundsmæssige foranstaltninger og adgang til at indføre foranstaltninger over for enkeltpersoner. § 28 om foranstaltninger over for en flerhed af personer, som har befundet sig på steder med konstateret smitte, forekommer imidlertid som en atypisk hybrid mellem de to typer foranstaltninger.

En bekendtgørelse anvendes sædvanligvis til generelle regler for almenheden. Den parlamentariske kontrolfunktion i lovforslaget skal generelt sikre, at der er demokratisk forankring bag særligt de samfundsmæssige foranstaltninger (nedlukning af skoler, erhvervsliv, forsamlingsforbud, begrænsninger i offentlig transport m.v.).

Med § 28 forudsættes bekendtgørelsesformen, inkl. den parlamentariske kontrolfunktion, imidlertid anvendt med tilbagevirkende gyldighed som et "fælles påbud" til en større mængde enkeltpersoner. Her ville det relevante udvalg i Folketinget således f.eks. skulle tage stilling til, om deltagere i en konkret, afholdt politisk demonstration skal undergives påbud om undersøgelse eller isolation.

Dertil kommer, at det forekommer uklart, hvordan regler fastsat i medfør af § 28 vil skulle håndhæves i tilfælde, hvor det ikke er muligt at identificere de enkelte personer. Det fremgår heller ikke, om myndighederne forventer, at der vil skulle fastsættes oplysningspligter efter lovforslagets § 49, stk. 5, for personer, der er omfattet af regler fastsat efter lovforslagets § 28.

På den baggrund er det instituttets opfattelse, at der ikke i medfør af reglerne bør fastsættes strafansvar for overtrædelse af reglerne. Et strafansvar må i stedet forbeholdes de situationer, hvor en person har fået udstedt et påbud om at skulle lade sig undersøge af en sundhedsperson eller at lade sig isolere efter lovforslagets §§ 13 og 15.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at sikre, at der ikke kan fastsættes strafansvar for overtrædelse af regler fastsat i medfør af lovforslagets § 28, og at regeringen i øvrigt overvejer, om modellen i § 28 er den rette.

4. FORSAMLINGS- OG BEVÆGELSESFRIHED

Det foreslås med lovforslagets § 24, at justitsministeren efter forhandling med sundheds- og ældreministeren kan fastsætte regler for hele eller dele af landet om forbud mod, at flere personer befinder på samme sted (såkaldt forsamlingsforbud). Et forsamlingsforbud kan omfatte indendørs, udendørs, offentlige og private steder, og forbuddet kan fravige anden lovgivning.

Det følger af lovforslagets § 23, stk. 1, at § 24 kan iværksættes for at forebygge eller inddæmme udbredelse af en samfundskritisk sygdom. Det følger af samme bestemmelses stk. 3, at et forsamlingsforbud skal være nødvendigt, så kortvarigt som mulig, og stå i rimeligt forhold til formålet med forbuddet. Den mindst indgribende og mest skånsomme foranstaltning skal anvendes, hvis denne er tilstrækkelig til at opnå formålet. Forbuddet skal ophæves, når det ikke længere er nødvendigt at opretholde det.

Instituttet finder det positivt, at det nu fremgår af § 23, stk. 4, at regler om forsamlingsforbud efter § 24, stk. 1, kun kan fastsættes med en gyldighedsperiode på højst fire uger ad gangen, medmindre særlige grunde undtagelsesvis tilsiger en længere gyldighedsperiode.

Instituttet finder det også positivt, at det nu udtrykkeligt fremgår af lovforslagets § 24, stk. 2, at der ikke kan fastsættes regler om forsamlingsforbud efter samme bestemmelses stk. 1, for domstole, Folketinget samt forsamlinger med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed.

Det fremgår af lovforslagets § 8, stk. 2, at Epidemikommissionen - efter anmodning fra vedkommende minister - nu skal afgive indstilling om, hvorvidt der bør fastsættes regler om forsamlingsforbud efter § 24, stk. 1.

Det fremgår yderligere af lovforslagets § 9, stk. 1, at sådanne regler efter § 24, stk. 1, alene kan fastsættes af vedkommende minister, hvis indholdet af reglerne sammen med en indstilling fra Epidemikommissionen forinden er forelagt for et af Folketinget nedsat udvalg, og udvalget ikke har udtalt sig imod reglernes udstedelse. Dette gælder dog ikke, hvis det drejer sig om en ophævelse, lempelse eller uvæsentlige ændringer af allerede fastsatte regler.

I akutte tilfælde, kan ministeren dog stadigvæk udstede reglerne uden forudgående forelæggelse for udvalget – dog skal ministeren bagefter uden unødigt ophold forelægge de nyindførte regler for udvalget, som kan udtale sig imod reglerne, hvorefter ministeren skal ophæve dem igen (§ 9, stk. 2). Denne øgede parlamentariske kontrol og inddragelse af sundhedsfaglig rådgivning finder instituttet positivt.

FORBUD MOD FORSAMLINGER PÅ 10 PERSONER ELLER FÆRRE

Lovforslaget giver fortsat mulighed for, at forsamlinger efter den foreslåede § 24 kan forbydes, uanset om de finder sted i det private eller offentlige rum. Det fremgår også fortsat af lovbemærkningerne, at der, som den nedre grænse, vil kunne fastsættes regler om forbud mod, at tre personer eller flere befinder sig på samme sted (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.1.2).

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 blandt andet af, hvor grænsen går for, hvor mange personer, der må samles. I forslaget stilles der imidlertid ikke skærpede krav til et forsamlingsforbud på 10 eller færre personer, på trods af intensiteten af et sådant indgreb.

Instituttet har tidligere anbefalet, at et sådant forbud skal ophæves, når et sådant forbud ikke længere er absolut nødvendigt for at beskytte den offentlige sundhed.³

Selvom regler om forsamlingsforbud nu kun – som udgangspunkt – kan fastsættes efter indstilling fra Epidemikommissionen og med inddragelse af Folketinget, samt bliver fastsat med begrænset gyldighedsperiode, er det dog fortsat instituttets opfattelse, at et

³ Institut for Menneskerettigheder, høringssvar over udkast til forslag til lov om epidemier m.v., 12. november 2020, side 24, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/epidemiloven>.

forsamlingsforbud på 10 eller færre personer bør underlægges skærpede krav.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at skrive ind i ordlyden af lovforslagets § 24, at et forbud mod at samles 10 personer eller færre udelukkende kan iværksættes, såfremt det er *strengt nødvendigt*.

Instituttet ønsker at gøre opmærksom på, at menneskerettigheder er tiltænkt at garantere den effektive udnyttelse af en rettighed, og dermed ikke rettigheder, der er teoretiske eller illusoriske. Instituttet er af den opfattelse, at det at nedsætte et generelt forbud mod at forsamlingsfriheden bliver illusorisk i praksis.

Selvom det nu udtrykkeligt fremgår af forslaget § 24, stk. 2, at blandt andre forsamlingsforbud, er forsamlingsfriheden også en personlig frihedsrettighed, der tjener til det enkelte individs udfoldelse, og som endvidere er en nødvendig forudsætning for foreningsfriheden.

En så intensiv begrænsning af forenings- og forsamlingsfriheden bør kun iværksættes, såfremt der foreligger en vis grad af viden og dermed forventning om, at det vil have en effekt i forhold til den samfundskritiske sygdom. Det bør derfor ikke være muligt at forbyde, at mere end 2 personer samles ud fra et "forsigtighedsprincip".

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at sikre, at det ikke er muligt efter lovforslagets § 24, stk. 1, at forbyde, at mere end 2 personer samles ud fra et "forsigtighedsprincip".

HVORNÅR ER MAN EN DEL AF EN FORSAMLING?

Det fremgår af lovbemærkningerne, at regler om forsamlingsforbud efter lovforslagets § 24 som udgangspunkt vil kunne "omfatte enhver situation, hvor flere personer opholder sig på samme sted". Et forbud vil blandt andet kunne omfatte større eller mindre forsamlingsarrangementer og begivenheder. Som eksempler nævnes deltagere til koncerter, idrætsbegivenheder, fester, generalforsamlingsmøder i selskaber eller foreninger (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.1.2.).

Det fremgår videre, at bestemmelsen også vil kun anvendes til at fastsætte regler, som omfatter "mere tilfældig sammenstimlen af personer på samme sted". Det vil sige uanset, om personerne befinder sig på stedet med samme formål.

Efter instituttets opfattelse er det tilstrækkeligt klart beskrevet, hvornår en person er omfattet af et forsamlingsforbud i den situation, hvor de samlede personer har et fælles formål. Det er dog fortsat instituttets opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt klart beskrevet – og dermed forudsigeligt – hvornår en person er omfattet i de situationer, hvor personer ikke har et sådant fælles formål.

Det er således ikke beskrevet i bemærkningerne;

- om en person kan være omfattet, selvom denne eksempelvis holder et vist antal meters afstand fra andre forsamlede personer,
- hvor stort et areal "samme sted" cirka dækker over, eller
- om man skal have kendskab til, at man er i nærheden af andre personer, der befinder sig på samme sted m.v.

Lovforslagets § 24, stk. 1, har dermed et meget bredt anvendelsesområde, og overlader dermed også et meget vidt skøn til politiet i deres vurdering af, hvornår en person overtræder et forsamlingsforbud.

Ovennævnte uklarheder kan derudover gøre det svært for den enkelte borger at forudse, hvornår man er omfattet af forbuddet. Dette kan udgøre en risiko for, at borgere undlader at udnytte de rettigheder, de har, for at "være på den sikre side" (en såkaldt "chilling effect").

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at præcisere, hvornår personer befinder sig på samme sted, herunder hvor stort et areal dette er tiltænkt at dække over; om en person skal have kendskab til, at denne er i nærheden af andre personer, der befinder sig på samme sted; og om en person er omfattet, hvis denne holder et vist antal meters afstand fra andre grupper af personer.

AKKUMULEREDE BEGRÆNSNINGER I BEVÆGELSESFRIHEDEN

Med lovforslaget gives der mulighed for at lave en lang række indgreb i personers muligheder for at bevæge sig frit rundt, besøge visse steder og tage ophold. For eksempel kan der udstedes opholdsforbud efter lovforslagets § 25, afspærringspåbud efter § 26, isolationspåbud efter §

28 og forbud om adgang til eller brugen af visse institutioner, lokaler og transportmidler efter §§ 29-36 m.v.

Selvom det enkelte indgreb isoleret set kan være af begrænset intensitet og proportionalt, skal alle de iværksatte indgreb dog ses i en sammenhæng for at kunne foretage en vurdering af, hvor store – og dermed hvor intensive – begrænsninger, der reelt set er foretaget i den enkelte persons bevægelsesfrihed.

Dette kunne eksempelvis være i den situation, hvor der gives et afspærringspåbud for en hel bydel, og hvor man samtidig iværksætter et forbud mod at anvende transportmidler, så personer, der bor i bydelen, har dårlige muligheder for at kunne transportere sig selv væk.

Det kunne også være i den situation, hvor man har givet afspærringspåbud for en bydel, der er omkranset af andre bydele med lignende påbud, som medfører, at personer i den førstnævnte bydel reelt ikke kan forlade den, da de i så fald ville skaffe sig adgang til et område, hvor der ikke er tilladt adgang.

Nærværende lovforslag indeholder fortsat ikke krav om en sådan samlet vurdering eller hensyntagen forud for, at regler, der indeholder en begrænsning af bevægelsesfriheden, tages i brug.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at indsætte et krav om, at der forud for anvendelsen af regler, der begrænser bevægelsesfriheden, skal foretages en undersøgelse af og tages hensyn til, hvilke andre regler, der indeholder et indgreb i samme rettighed, der allerede gælder.

AFSPÆRRINGSPÅBUD

Efter lovforslagets § 26 kan Styrelsen for Patientsikkerhed for en periode på indtil syv dage påbyde, at der skal ske afspærring af et bestemt område, hvor en alment farlig eller samfundskritisk sygdom optræder, hvor der er risiko for, at en sådan sygdom optræder eller bringes ind, eller hvor der er mistanke om, at der er udlagt biologisk kampstof, således at samkvem med omgivelserne forhindres i fornødent omfang. Et påbud har den virkning, at adgang til og ophold i området ikke er tilladt, og kan også omfatte personer, der har bopæl eller ophold i det berørte område.

Det fremgår endvidere, at et sådant påbud kun vil finde anvendelse på et afgrænset geografisk område, som for eksempel en bygning, boligkarré eller bydel (lovforslagets bemærkninger til § 26).

Det er imidlertid ikke i bestemmelsen fastsat en øvre grænse for, hvad et "bestemt område" samlet set kan udgøre. Det fremgår således ikke, om flere på hinanden eller ved hinanden følgende afspærringspåbud af bydele samlet set kan medføre, at en større by eller en hel kommune afspærres.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at fastsætte en øvre grænse for, hvor stort et område Styrelsen for Patientsikkerhed samlet set kan påbyde afspærret.

Endvidere er det efter instituttets opfattelse fortsat ikke tilstrækkeligt, at der kan gives et afspærringspåbud, hvis der alene er en "risiko for", at en sygdom optræder eller bringes ind. Det skyldes, at et afspærringspåbud kan have karakter af en frihedsberøvelse og derfor er meget intensivt over for de berørte personer. Der bør således være skærpede krav til, hvornår et afspærringspåbud kan gives.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at fastsætte, at der skal være nærliggende risiko for, at en alment farlig eller samfundskritisk sygdom optræder eller bringes ind, før der kan gives et afspærringspåbud efter lovforslagets § 26, stk. 1.

Derudover fremgår det ikke af lovbemærkningerne, hvor udbredt en sygdom skal være, for at man kan afspærre et område ud over, at en sådan afspærring skal være nødvendig m.v. efter lovforslagets § 23, stk. 3.

Dermed er der meget vide rammer for at kunne gøre brug af lovforslagets § 26. Det er således særdeles uklart, hvornår afspærring kan anvendes, hvilket ikke bør være tilfældet for så indgribende en bemyndigelse.

Det bør således fremgå klart af bemærkningerne, hvornår bestemmelsen kan anvendes over for personer med bopæl i området. Det samme bør fremgå i forhold til personer, der har et bydende nødvendigt ærinde i området – eksempelvis fordi de har delebørn eller er nærmeste pårørende til et døende familiemedlem, som befinder sig der.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for nærmere at præcisere og eksemplificere, hvornår regler fastsat efter lovforslagets § 26 vil kunne anvendes, herunder i særdeleshed, hvornår bestemmelsen vil kunne anvendes over for personer, som har bopæl i eller har et andet bydende nødvendigt ærinde i området.

5. RESTRIKTIONER FOR BEBOERE PÅ BOTILBUD M.V.

Med lovforslaget gives der bemyndigelse til, at Styrelsen for Patientsikkerhed ved almenfarlige og samfundskritiske sygdomme kan påbyde en kommune eller en region at fastsætte restriktioner for eller forbud mod adgangen til eller brugen af behandlings-, pleje- og omsorgsinstitutioner m.v. (den foreslåede § 29). Ligeledes indføres der hjemmel til, at vedkommende minister ved samfundskritiske sygdomme kan indføre regler om sådanne restriktioner eller forbud for hele eller dele af landet (den foreslåede § 30).

De pågældende restriktioner og forbud vil blandt andet kunne omhandle besøgendes adgang, ophold og færden, herunder restriktioner for antallet af besøgende eller krav om, at besøg skal foregå på en bestemt måde. Der vil også kunne fastsættes restriktioner for beboeres og ansattes ophold og færden på de nævnte steder, herunder krav om hygiejnemæssige og smitteforebyggende tiltag (de almindelige bemærkninger 2.4.5.2 og bemærkningerne til §§ 29 og 30).

Bemyndigelsen til at fastsætte restriktioner for og forbud mod adgangen til og brugen af behandlings-, pleje- og omsorgsinstitutioner m.v. giver mulighed for indgreb i grundlæggende menneskerettigheder såsom retten til et selvstændigt liv samt retten til privat- og familieliv, herunder respekt for hjemmet, som blandt andet er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Handicapkonvention.

Instituttet bemærker, at beboere på botilbud ofte har svære og varige funktionsnedsættelser. Det samme er gældende for ældre mennesker i ældre- eller plejeboliger, samt borgere i andre behandlings-, pleje- og omsorgsinstitutioner m.v. En stor del af målgruppen for de pågældende restriktioner vil derfor være omfattet af rettighederne i FN's Handicapkonvention.

Handicapkonventionens artikel 19 indebærer en ret til at vælge sin egen bolig og forudsætter, at man ikke bliver tvunget til at bo på en

institution eller i institutionslignende boformer, samt at mennesker med handicap i egen bolig har adgang til forskellige støttetilbud.

I tæt sammenhæng med retten til et selvstændigt liv findes handicapkonventionens artikel 22, som giver mennesker med handicap ret til beskyttelse mod ulovlige indgreb i privat- og familieliv, herunder hjemmet og kommunikation med andre mennesker.

Personer med handicap er af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anerkendt som en særlig sårbar gruppe, da personer med handicap historisk har været udsat for diskrimination, fordomme og eksklusion, hvorfor staten har en væsentlig snævrere skønsmargin og skal præsentere vægtige grunde for at kunne retfærdiggøre tiltag, der vil kunne ramme denne gruppe særligt hårdt.⁴

En del af de boformer og institutioner, der kan fastsættes restriktioner for, udgør borgerens egen bolig og hjem. Restriktioner vil således også kunne omfatte den del af boformen, som beboeren selvstændigt råder over (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.5.2, og bemærkningerne til §§ 29 og 30).

Lovforslaget lægger desuden op til, at personer, der bor i disse boformer, vil kunne underlægges restriktioner for ophold og færden og besøgendes adgang i deres egen bolig, selv om de ikke på grund af deres helbred eller behov for behandling i øvrigt er i risikogruppen i forhold til den pågældende almenfarlige eller samfundskritiske sygdom (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.5.2). Disse personer vil dermed kunne opleve restriktioner alene på baggrund af, hvilken boform deres bolig er en del af.

Generelt set skelnes der i den gældende regulering af sociale botilbud og almenboliger med tilknyttede servicearealer skarpt imellem arealer, som beboeren selv kan råde over, og fællesarealer. Efter almenlejeloven og almenboligloven, er der ikke hjemmel til at indføre besøgsrestriktioner. På samme vis udelukker lov om social service, at der kan indføres besøgsrestriktioner for beboerens egen bolig.⁵ Også i servicelovens regler om husordner respekteres beboernes egen bolig,

⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Guberina mod Kroatien, sagsnummer 23682/13, dom af 22. marts 2016, præmis 73.

⁵ Bekendtgørelse af lov nr. 798 af 7. august 2019 om social service, § 137 a, tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/798>.

da der alene kan udfærdiges regler og retningslinjer for ophold på botilbuddenes fællesarealer.⁶

På denne baggrund vurderer instituttet, at de foreslåede regler om besøgsrestriktioner indebærer en risiko for indgreb i retten til respekt for privatliv og hjemmet, som ikke er proportionelle, da besøgsrestriktioner rettet mod beboerens egen bolig kan være meget indgribende og i nogle situationer reelt kan afskære beboeren fra kontakt med sine allernærmeste.⁷ Hertil kommer, at beboerne kan opleve sådanne indgreb alene på grund af den boform, de er tilknyttet, uagtet deres risikoprofil for den givne sygdom, og da kravet om nødvendighed og proportionalitet ikke vurderes konkret over for den enkelte person.

De foreslåede regler indebærer således en grundlæggende tilsidesættelse af princippet om, at også beboere på botilbud m.v. har deres egen bolig, som de frit kan råde over på linje med andre private boformer. Indgrebene i retten til et selvstændigt liv, privatliv og hjemmet for beboere på botilbud m.v. risikerer dermed at blive mere intensive end eksempelvis indgrebene over for andre borgere, som er bevilliget pleje og omsorg efter serviceloven, men som ikke bor på et botilbud.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at fastsætte, at restriktioner for og forbud mod besøgendes adgang alene kan finde anvendelse på fællesarealer og ikke på arealer, der udgør beboerens egen bolig.

Reglerne om restriktioner for og forbud mod adgangen til og brugen af behandlings-, pleje- og omsorgsinstitutioner m.v. er placeret i lovforslagets kapitel 6 om samfundsmæssige foranstaltninger. For så vidt angår de restriktioner, som måtte blive rettet mod botilbud m.v., hvor restriktionerne omfatter borgerens egen bolig, er der efter

⁶ Lov nr. 498 af 1. maj 2019 om ændring af lov om social service lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og forskellige andre love, § 1, nr. 3, tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/498>.

⁷ Se nærmere om konsekvenserne af de besøgsrestriktioner, som blev indført i foråret 2020, i Institut for Menneskerettigheders rapport 'Besøgsrestriktioner på botilbud – konsekvenser af covid-19 for beboere på botilbud', tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/Bes%C3%B8gsrestriktioner%20p%C3%A5%20botilbud.pdf>

instituttets vurdering tale om indgreb, der retmæssigt bør betragtes som foranstaltninger rettet mod enkeltpersoner (lovforslagets kapitel 5).

Det skyldes, at der er tale om indgreb rettet mod den enkeltes bolig, der i nogle situationer kan indebære, at en beboer i praksis bliver afskåret fra kontakt med sine nærmeste. Der er dermed tale om et så intensivt indgreb i den enkeltes privatliv og selvbestemmelse, at indgrebet bør begrundes konkret over for den enkelte beboer, således at det sikres, at der i hver enkelt situation er foretaget en konkret vurdering af indgrebets proportionalitet m.v.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at præcisere, at der er tale om foranstaltninger rettet mod enkeltpersoner, samt at reglerne flyttes til lovforslagets kapitel 5 med tilhørende retssikkerhedsgarantier, i det omfang der gives adgang til at indføre restriktioner på det areal, som udgør beboerens egen bolig.

INDIVIDUEL KLAGEADGANG TIL ANKENÆVNET FOR EPIDEMILOVEN

Med lovforslagets § 61 foreslås det at oprette Ankenævnet for Epidemiloven, der får kompetence til at behandle klager over afgørelser truffet i henhold til loven eller regler fastsat i medfør af loven. Instituttet finder det positivt, at der med lovforslaget foreslås klageadgang til et nyt Ankenævn for Epidemiloven, hvor borgere og virksomheder får mulighed for at klage over afgørelser truffet efter loven eller regler fastsat i medfør af den.

På baggrund af den foreslåede bestemmelse og bemærkningerne hertil finder instituttet det imidlertid uklart, hvad der præcist ligger i klageadgangen for så vidt angår mulighederne for at klage over restriktioner for og forbud mod adgangen til og brugen af behandlings-, pleje- og omsorgsinstitutioner m.v. Instituttet finder det i den forbindelse uklart, om ankenævnet kan foretage en konkret prøvelse af den enkelte beboers situation, herunder konsekvenserne for den enkelte, og om de fastsatte restriktioner er for indgribende i pågældende, konkrete situation.

Som eksempel på, hvor det kan være relevant at få prøvet, om et besøgsforbud eller en adgangsbeskrænsning overholder kravene til proportionalitet m.v. i en konkret sag, kan nævnes situationer, hvor det eksempelvis er omtvistet, om en beboer eller patient er omfattet af gruppen af personer med kritisk sygdom, der kan være undtaget for

restriktionerne. På samme vis kan det være omtvistet, om en person er omfattet af gruppen af nære pårørende. En individuel prøvelse vil også kunne være relevant i tilfælde, hvor samtlige beboere på et botilbud er underlagt de samme restriktioner, men hvor en given beboer reelt bor alene og afsides,⁸ hvorfor der ikke nødvendigvis er det samme behov for at begrænse besøgendes adgang til netop denne bolig.

Henset til hvor intensive indgreb i den enkeltes privatliv og selvbestemmelse, der er tale om, finder instituttet det afgørende, at der som minimum er mulighed for, at den enkelte beboer på behandlings-, pleje- og omsorgsinstitutioner m.v. eller pårørende kan klage over og få prøvet sin egen sag, herunder om der er taget behørigt hensyn til de omstændigheder, som den pågældende befinder sig i.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der vedtages et ændringsforslag for at præcisere, at personer, som er omfattet restriktionerne, har adgang til at klage til Ankenævnet for Epidemiloven over individuelle, konkrete beslutninger om besøgsforbud, adgangsrestriktioner m.v., og under hvilke vilkår restriktionerne gælder.

⁸ Se eksemplet på s. 17 i Institut for Menneskerettigheders rapport 'Besøgsrestriktioner på botilbud – konsekvenser af covid-19 for beboere på botilbud', tilgængelig her: <https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/document/Bes%C3%B8gsrestriktioner%20p%C3%A5%20botilbud.pdf>

6. RETTEN TIL EJENDOM

Af lovforslaget fremgår det, at sundheds- og ældreministeren kan iværksætte ekspropriation af fast ejendom, og at der ydes fuldstændig erstatning til den eller de berørte ejere, hvis der er tale om ekspropriation (lovforslagets § 60).

Af den epidemilov, der gjaldt før ændringen ved hasteloven i marts måned 2020, havde en person krav på fuld erstatning, hvis denne blev påført et tab som følge af foranstaltninger iværksat med loven. Før marts måned 2020 var det således ikke en betingelse, at der skulle være tale om ekspropriation. Dengang var det alene et krav, at vedkommende blev påført et tab.

Instituttet konstaterer, at en række tiltag efter loven kan have ganske alvorlige konsekvenser for de berørte erhverv, som derfor kan udgøre væsentlige indgreb i ejendomsretten.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2007933.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR