



Balancen mellem frihed og sikkerhed

COVID-19-epidemien har haft en betydelig effekt på lovgivningen, og dermed også på betingelserne for myndighedsudøvelse, herunder lovgivningsmæssige restriktioner og anbefalinger i forhold til borgerne. I denne tekst ser vi nærmere på nogle af de etiske hensyn, der gør sig gældende i forbindelse med myndighedsudøvelse, lovgivning i krisesituationer og borgernes tillid. Sidst i teksten præsenterer vi fem opmærksomhedspunkter.

OM MATERIALET

Denne tekst er udarbejdet af en styregruppe bestående af følgende rådsmedlemmer:

Anne-Marie Axø Gerdes, Berit Andersen, Bolette Marie Kjær Jørgensen, Christian Gamborg, Jacob Giehm Mikkelsen, Knud Kristensen, Leif Vestergaard Pedersen, Mette Reissmann, Mia Amalie Holstein, Morten Bangsgaard, Rune Engelbreth Larsen

Projektleder: Anne Bargisen Petersen

Teksten er en del af Det Etske Råd tema om COVID-19 og etik. Find det samlede materiale på rådets hjemmeside: www.etiskraad.dk/covid

Teksten er senest revideret 12. november 2020



**DET
ETISKE
RÅD**

INDHOLD

- Balancen mellem frihed og sikkerhed / 3
1. Ethiske hensyn ved myndigheders brug af magt / 3
 - Myndigheders rolle i en sundhedskrise / 3
 - Myndighederne og særligt indgribende foranstaltninger / 4
 - Forsigtighedsprincippet / 4
 - Proportionalitetsprincippet* / 5
 - Gennemsigtighedsprincippet* / 5
 - Princippet om en retfærdig behandling* / 5
 - Opsummering om etiske hensyn ved myndigheders brug af magt / 6
 2. Hasteændring af epidemiloven / 6
 - Tidligere om epidemiloven / 6
 - Epidemiloven og COVID-19-epidemien / 7
 - Grundloven og proportionalitet / 7
 - Undtagelsestilstand eller nødret / 8
 - Traditionen brudt / 8
 - Parlamentarisk kontrol / 9
 - En kompleks balance for at bevare tilliden / 10
 3. Tillid: et særligt hensyn? / 11
 - Tillidsformer og etiske principper / 11
 - Tillid* / 11
 - Etiske principper* / 12
 - Myndighedernes tillid til befolkningen / 13
 - Befolkningens tillid til myndighederne / 14
 - Tillid befolkningen imellem / 15
 - Opsummering / 16
 4. Det Ethiske Råds opmærksomhedspunkter / 17
 1. Gennemsigtighed omkring, hvilke valg der beror på sundhedsfaglig evidens og hvilke der er politiske valg / 17
 2. Demokratisk flertal, hvis man afviger fra sundhedsfaglig evidens / 17
 3. Indskrænkninger i den personlige frihed bør reguleres gennem regler, der er konkret hjemlet / 18
 4. Proportionalitet fordrer åbenhed om omkostninger / 18
 5. Sikre retfærdigheden / 19

BALANCEN MELLEM FRIHED OG SIKKERHED

Hensynet til borgere som autonome, rettighedsbærende individer, kommer under pres, når en epidemi raser og mennesker både anskues som værdifulde, men også som skrøbelige, potentielt farlige eller sårbare, der skal beskyttes mod udefrakommende eller selvpåførte trusler.

Den nuværende krise tydeliggør, at et centralt element i statens magt består i, at nogle mennesker får lov til at afgøre, hvad andre må gøre, og i centrum for denne krise ligger et mellemværende mellem den personlige frihed og den kollektive indgriben.

Et spørgsmål som melder sig er derfor, hvordan afvejningen mellem borger-rettigheder og hensynet til en effektiv bekæmpelse af COVID-19-epidemien bør være?

Et ledsagende spørgsmål kunne lyde, hvordan de folkevalgte eller myndighederne bør omgås ekstraordinær lovgivning? Hvilke etiske hensyn er relevante i en sådan sammenhæng? Hvordan bør myndighederne benytte sig af den magt de tildeles i en krisesituation, og hvordan udviser de den fornødne agtpågivenhed og sikrer balance i tiltagene, så tilliden opretholdes – både myndigheder og borgere imellem, men også borgerne hinanden i mellem?

I denne tekst præsenteres forskellige perspektiver på disse spørgsmål. Første afsnit handler om en række etiske hensyn, der er relevante at tage i betragtning, når myndigheder gør brug af magt. Dernæst følger et afsnit om den danske epidemilov og de hensyn der er af betydning, når særligt indgribende eller hastende lovgivning foretages. Endelig følger et afsnit om hvad der kan påvirke vores tillidsrelationer i en sundhedskrise.

1. ETISKE HENSYN VED MYNDIGHEDERS BRUG AF MAGT

Myndigheders rolle i en sundhedskrise

I forbindelse med epidemier kan der være en række forhold – i form af manglende viden eller vilje – som gør, at enkeltindivider ikke opfører sig på en måde, som tager etisk hensyn til de særligt svage og udsatte, eller til samfundet som helhed. For at råde bod på det, er der i moderne stater muligheder for, at relevante myndigheder iværksætter forskellige initiativer som skal være medvirkende til at sikre, at enkeltindivider opfører sig så hensynsfuldt som muligt:

- De kan *informere* om sygdommens art og dens smitteveje, eller om den enkeltes forebyggelsesmuligheder, og om de sundhedsmæssige og økonomiske konsekvenser af en ukontrolleret epidemi.
- De kan *facilitere* den enkeltes muligheder for at undgå at smitte andre eller for at beskytte sig selv mod sygdommen. Dette kan eksempelvis ske ved at stille vaccinationer til rådighed, hvis sådanne findes, eller ved at gøre adgangen til at blive testet let.
- De kan *opfordre* individer til en bestemt adfærd. De kan fx anbefale, at man ikke rejser til bestemte højrisikolande, medmindre det er strengt nødvendigt, ligesom de kan anbefale, at man går i karantæne i en vis periode, hvis man har opholdt sig i et land

med stor smitterisiko. De kan også mere generelt opfordre alle til at vaske hænder hyppigt, undgå tæt kontakt med andre, holde en given afstand og hoste i ærmet osv.

- Endelig kan de *beordre* en bestemt adfærd og iværksætte bestemte initiativer med magt, såsom retlige foranstaltninger i form af forbud og påbud. De kan tvinge folk i karantæne. Forbyde forsamlingssteder. Pålægge tvangslukning af virksomheder. Tvinge folk til at blive testet. Overvåge folks mobiltelefoner for at forstå smittekæder. Forbyde rejser ind og ud af landet helt eller delvist. Eller oprette udgangsforbud.

Myndighederne og særligt indgribende foranstaltninger

Ved iværksættelse af initiativer, som består af retlige restriktioner, påbud og forbud, må myndighederne være tydelige, retfærdige og gennemsigtige. Særligt fordi sådanne tiltag kan presse og gribe ind i en række grundlæggende værdier og hensyn, som normalt tages for givet i et demokratisk samfund som det danske: forsamlingsfrihed, bevægelsesfrihed, retten til privatliv, selvbestemmelsesret osv.

Overordnet set rejser statens brug af retlige greb, med henblik på at sikre folkesundheden i forbindelse med en epidemi, et spørgsmål om, hvor alvorlige epidemiens konsekvenser skal være, før grebene kan retfærdiggøres. Influenzaepidemier, som har en vis dødelighed, forekommer med nogle års mellemrum, men fører eksempelvis sjældent til tvangsforanstaltninger fra myndighedernes side.

En sundhedskrise, som COVID-19-epidemien, kræver handling i en situation præget af både uvished og tidspress. Diskussionen om, hvilke indgreb der efterfølgende vil kunne forsvares, vil derfor afhænge af, hvor alvorlige konsekvenser man forventer, i fald handlingerne viser sig at være en overreaktion, over for hvor alvorlige konsekvenser man kan gisne om, i fald man ikke handlede, og det viste sig at være en underreaktion. I begge tilfælde med den præmis for øje, at beslutningsgrundlaget kunne være baseret på unøjagtige og misvisende estimater.

Intet er således konsekvensfrit.

Forsigtighedsprincippet

Forsigtighed som forholdsregel har spillet en afgørende rolle i forbindelse med COVID-19-epidemien. Fra politisk side har regeringen henvist til forsigtighedsprincippet utallige gange, i forbindelse med besvarelse af spørgsmål om forskellige tiltag, og nogle vil mene, at forsigtighedsprincippet tages i brug, når den viden, man er i besiddelse af er knap og man mangler evidens.

I en etisk kontekst bruges et forsigtighedsprincip som begrundelse for, at det i forbindelse med epidemier eller andre omfattende begivenheder kan være ”bedre at gøre for meget, for tidligt – end for lidt, for sent”. Tanken er, at det kræver en særlig begrundelse ikke at handle, i situationer som er præget af uvished, og hvor manglende handling potentielt vil kunne have meget alvorlige konsekvenser for mange mennesker. Altså en særlig begrundelse for ikke at være proaktiv i forsigtighedens navn.

Særligt i demokratier vil et forsigtighedsprincip dog sjældent kunne stå alene, da det i så fald vil kunne overtrumfe alle andre hensyn og værdier. Hensynet til sikkerhed, enten

i form af folkesundheden eller den offentlige orden, er et abstrakt hensyn, der skal tage højde for situationens uvished, men som samtidigt kan være vanskeligt at afgrænse. Det er derfor afgørende, at forsigtighedsprincippet bliver afbalanceret af andre principper.

I det følgende præsenteres tre principper om henholdsvis proportionalitet, om gennemsigthed og om retfærdig behandling.

Proportionalitetsprincippet

Et af de principper, som forsigtighedsprincippet kan begrænses af, er et proportionalitetsprincip, hvorefter tiltag og sanktioner ikke må overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovlige tilsigtes med den pågældende lovgivning. Tiltag og sanktioner må endvidere ikke være uforholdsmæssige i forhold til deres formål. Indgrebet skal videre være egnet til formålet, og der bør således alene gøres brug af det mindst indgribende tiltag, som er foreneligt med at opnå et bestemt mål på effektiv vis.

Gennemsigtighedsprincippet

Videre kan retlige tiltag, baseret på forsigtighedsprincippet, også begrænses af et princip om gennemsigtighed. Grundlaget for beslutninger om lovgivningsmæssige tiltag, indgreb i rettigheder og tvangsindgreb i forbindelse med en epidemi bør være så klart og gennemsigtigt som muligt. Videre bør beslutningerne være genstand for den grad af forudgående offentlig og politisk diskussion, som situationen tidsmæssigt tillader.

I forbindelse med COVID-19-epidemien er et af de tiltag, som i en dansk kontekst har givet anledning til en åbenhedsdiskussion, lukningen af grænserne. Da lukningen i første omgang blev annonceret med meget kort varsel, var der flere politiske partier, som havde fået indtryk af, at den var baseret på sundhedsfaglige vurderinger. Det viste sig dog senere, at Sundhedsstyrelsen, ikke havde anbefalet en lukning af grænserne, og uklarheden om grundlaget var på den måde med til at så tvivl om tiltaget.

Princippet om en retfærdig behandling

Forsigtighedsprincippet rækker ud over og kan også balanceres af et princip om en retfærdig behandling. Dette princip må forstås som en rimelighedsbetragtning og tanken er her, at folkesundhedstiltag må tage hensyn til, om de belaster bestemte kategorier af individer på en særlig vis. Hvis et bestemt tiltag, med henblik på at afbøde eller inddæmme en epidemi, belaster bestemte personer uforholdsmæssigt meget (økonomisk, værdighedsmæssigt eller på anden vis) kan en rimelighedsbetragtning således tale for, at man ikke anvender det pågældende tiltag, selv om det i udgangspunktet ville være det mest effektive tiltag i løsningen af problemet – isoleret set. Og i fald det bestemte tiltag vurderes at være det eneste mulige, da bør man søge andre supplerende tiltag, der kan afbøde skaderne og eventuelt kompensere de uretfærdigt ramte på rimelig vis.

I forbindelse med den nuværende COVID-19-epidemi har spørgsmålet om prioritering af tiltag givet anledning til en betydelig debat. Hvorledes må der prioriteres mellem forskellige sundhedsgoder? Det har været centralt at diskutere, hvor mange midler det er rimeligt at bruge på afbødningen af epidemien, hvis en sådan afbødning samtidigt har andre sundhedsskadelige konsekvenser. Nedlukningen af samfundet og omlægningen af sundhedsvæsenet kan tænkes at have andre væsentlige sundhedsmæssige conse-

kvenser (udsættelse af undersøgelser eller operationer, angst, depression, mindre tendens til at søge lægehjælp osv.), og kan videre tænkes at efterlade færre midler til sundhedsvæsenet, når epidemien er overstået.

Videre er det en central overvejelse, hvorledes sundhed bør prioriteres over for andre (økonomiske) goder, i forbindelse med COVID-19-epidemien. Nogle har spurgt om de økonomiske konsekvenser kan blive for store? I den forbindelse er det en betragtning, at økonomien også tjener andre formål end sundhed, hvorfor det muligvis kan være urimeligt at ofre disse helt og holdent for sundhedens skyld. Men når opretholdelse af 'den lige adgang til god behandling for alle' vægtes, vil det alt andet lige samtidigt betyde, at man må acceptere visse økonomiske konsekvenser.

Spørgsmålet om hvordan man bedst prioriterer mellem at afbøde epidemien nu og her, over for de sundhedsskadelige konsekvenser, som en sådan afbødning måtte have på kort og lang sigt, diskuteres nærmere i teksten: "Etik og prioritering: COVID-19 og samfundsnedlukningens dilemmaer".¹

Opsummering om etiske hensyn ved myndigheders brug af magt

De uvisheder der i sagens natur vil være forbundet med epidemier, vil alt andet lige bevirke en vis spændvidde i befolkningens generelle holdninger til hvorvidt gennemførte eller foreslåede tiltag var og er de rette. Når man diskuterer stateres lovgivningsmæssige tiltag og restriktioner i forbindelse med epidemier (fx overvågning, kontaktopsporing, isolation, tvangsnedlukning af forretninger, indgreb i forsamlingsfriheden, karantæne og rejserestriktioner) vil etiske principper vedrørende forsigtighed, proportionalitet, retfærdighed og åbenhed altså ofte spille en meget central rolle i samspil med den eksisterende viden om de forskellige tiltags effektivitet. Ud over en vis usikkerhed om de forskellige tiltags effektivitet, kan de enkelte principper også tillægges vidt forskellig vægt, hvilket åbner op for mange holdninger til, hvad der etisk set er mest forsvarligt at gøre i en konkret situation.

2. HASTEÆNDRING AF EPIDEMILOVEN

Tidligere om epidemiloven

Epidemiloven² har til formål at hindre udbredelse af nærmere beskrevne smitsomme sygdomme og andre overførbare sygdomme i Danmark. Den blev oprindeligt indført i 1888 og forinden da fandtes en række påbud, som skulle holde danskerne sygdomsfri. Et af de første påbud, tilbage fra 1782³, gav myndighederne mulighed for at tvangsbehandle danskere, hvis de havde en smitsom sygdom. Dengang var det præsten, der tog de beslutninger på området, som i dag varetages af myndighederne. Med et andet og senere påbud i 1820⁴, indførtes eksempelvis tvungen vaccination mod kopper, under devisen "omhu for vores undersåtters helbred og liv", og sidenhen, i 1888, blev påbuddene konverteret til en egentlig Epidemilov. I samme forbindelse oprettede staten en række

1 Etik og prioritering: COVID-19 og samfundsnedlukningens dilemmaer: <https://www.etiskraad.dk/etiske-temaer/covid-19/prioritering-og-samfundsnedlukningens-dilemmaer>

2 Lovbekendtgørelse 2019-10-01 nr. 1026 om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme.

3 Forordning af 17. april 1782, anlangende de fornødne hjælpemidler til de blandt almenen opkommende smitsomme sygdommes helbredelse og at forekomme deres videre udbredelse.

4 Forordning om koppevaccination, 3. april 1810.

epidemikommissioner rundt om i landet, som skulle stoppe smitten med de værktøjer som loven bibragte. Epidemikommissionerne har siden, på baggrund af sundhedsmyndighedernes anbefalinger, bestemt hvilke tiltag der skulle tages, når Danmark blev ramt af smitsomme sygdomme. Men dette ændrede sig med COVID-19-epidemien.

Epidemiloven og COVID-19-epidemien

Verden over har COVID-19-epidemien afstedkommet en bred vifte af sundheds- og samfundskriser, der har medført hastige og vidtgående reguleringstiltag, som visse steder også har været indgreb i det vi betragter som grundlæggende frihedsrettigheder. I Danmark blev en hasteændring af epidemiloven indført på godt 24 timer af et enigt folketing. Hastebehandlingen er tids- og proceduremæssigt meget langt fra den almindelige lovgivningsprocedure, som tager sigte på, at Folketinget netop skal gives den nødvendige tid til at foretage en grundig behandling af lovforslagene.^{5,6}

Den pågældende hastelovændring medførte videre, at sundheds- og ældreministeren blev delegeret magtbeføjelser i en størrelsesorden, som ikke tidligere er set, herunder blandt andet retten til at begrænse den personlige frihed, privatlivet, bevægelsesfriheden og forsamlingsfriheden, i forbindelse med bekæmpelse af COVID-19-epidemien i Danmark.

Ændringsloven, som blev vedtaget den 12. marts 2020, trådte i kraft den 17. marts 2020, og den er siden blevet suppleret ved flere ændringslove og bekendtgørelser. Epidemiloven er således i udpræget grad udformet som en rammelov, der giver regeringen og sundheds- og ældreministeren, mulighed for at sætte særlige regler i kraft ved bekendtgørelser, hvilket har den praktiske betydning, at reglerne vil kunne træde i kraft ganske hurtigt og ikke ville skulle gennemgå samme behandling som ved vedtagelse af love.

Grundloven og proportionalitet

Det siges at ”ekstraordinære tider kræver ekstraordinære tiltag”, for med de mange ubekendte faktorer, forestillede skrækscenarier og gisninger om epidemiens spredning og udvikling, har man anlagt asfalten imens der køres, hvilket i sagens natur vanskeliggør situationen.

Det betyder dog ikke, at der består en åben mulighed for at vedtage hvad som helst. For sammen med disse ekstraordinære tiltag følger der, ud over et politisk, fagligt og juridisk ansvar, tillige et etisk ansvar om at værne om vores grundlovssikrede rettigheder.

Grundloven kan betragtes som en moderlov, der beskytter vore frihedsrettigheder, herunder ejendomsrettens ukrænkelighed og borgernes forsamlingsfrihed, og meget skal til førend indgreb kan gøres heri. Grundloven har en helt særlig status og besidder en

5 Justitsministeriet: Vejledning om lovkvalitet af 2017.

6 Lovgivningsprocessen i Folketinget: <https://www.ft.dk/da/folkestyret/folketinget/lovgivningsprocessen-i-folketinget>

højere retskraft, fordi den alene kan ændres gennem en særligt omstændelig procedure, og ikke kan opløses ved lov.

At meget skal til, kommer af en forventning om, at vi kan regne med det samfund vi bebor, videre af en forventning om, at der tages et grundlæggende ansvar for, at demokratiet virker med den fornødne åbenhed (gennemsigtighedsprincippet) og endelig af en forventning om, at en nødvendig handleplan for landets vej gennem epidemien – som er anlagt ud fra et forsigtighedsprincip – tillige nøje er balanceret af principper om proportionalitet og retfærdighed. Dette har stor betydning for, at tilliden mellem lovgivere og befolkningen opretholdes.

Ud fra en proportionalitetsbetragtning tilsiges, at alle sanktioner der knytter sig til grundlovssikrede rettigheder ikke må overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med den pågældende lovgivning, og at sanktionerne endvidere ikke må være uforholdsmæssige i forhold til deres formål. Indgrebet skal videre være egnet til formålet, og vurderingen heraf vil være afhængig af den pågældende situation og de konkrete omstændigheder, herunder hvor omfattende en trussel for samfundet den pågældende krise vurderes at udgøre, sammenholdt med indgrebets intensitet. Hvis man eksempelvis ønsker at inddæmme eller afbøde en epidemi, og der er grund til at tro, at det vil være lige så effektivt at nøjes med at forbyde forsamlinger på over 100 personer som forsamlinger på over 50 personer, vil proportionalitetsprincippet således tilsige, at man nøjes med at forbyde forsamlinger over 100, da dette vil gribe mindst ind i forsamlingsfriheden.

Proportionalitetsbetragtningen er således helt afgørende for, hvilke indgreb der er berettigede – både juridisk og etisk.

Undtagelsestilstand eller nødret

I mange lande opererer man med en mulighed for at erklære undtagelsestilstand, som bevirker, at særlige regler træder i kraft, men dette er ikke tilfældet i Danmark. Her eksisterer i stedet en uskreven grundsætning, om det man kalder konstitutionel nødret. Konstitutionel nødret kan i ekstreme tilfælde, hvor staten og dens institutioner er i fare, berettigede en fravigelse af de vanlige normer. Og nødrettens muligheder kan også genfindes i Grundlovens § 23, som giver regeringen mulighed for at vedtage midlertidige love på egen hånd, hvis Folketinget ikke kan mødes. Det er dog værd at bemærke, at også her skal meget til. Senest nødretten blev bragt i spil var under besættelsen. Så om end COVID-19-epidemien i meget alvorlig grad har påvirket samfundet, må lovgiver være agtpågivende for at påse om ikke allerede tilgængelige demokratiske værktøjer og regler kan anvendes til brug for løsning af situationen.

Traditionen brudt

Vi har i Danmark ikke tradition for alene at tildele magten til én person, og vores grundlov er i udgangspunktet netop baseret på, at de folkevalgte skal blive enige, hvilket må forstås gennem et flertal i Folketinget. Dette ændrede sig dog, da man vedtog lovforslaget af den 12. marts 2020, som foreslog en ændring af epidemiloven. Beføjelser blev her flyttet fra epidemikommissionerne til sundheds- og ældreministeren, ligesom Sund-

hedsstyrelsens rolle som indstillende faglige organ blev reduceret til et rådgivende organ, og vore frihedsrettigheder blev berørte.

Men hvorfor brød vi med traditionen og var det en overreaktion?

Ved en vurdering heraf, må man tage højde for hvilke informationer der var til rådighed på handlingstidspunktet og således drøfte om reaktionerne var proportionale og afstemte med den viden man var besiddelse af på pågældende tidspunkt.

Først og fremmest har det haft en væsentlig betydning, at man fra dansk jord i marts 2020 blev vidner til epidemiens udvikling i Norditalien, hvor det blev mere og mere klart, hvilken frygtelig situation deres sundhedsvæsen befandt sig i. Et sundhedsvæsen der led under manglende ressourcer og kapacitet til at kunne håndtere den belastning, som COVID-19-epidemien skyllede ind over landet med.

Vurderingen af hvad der var behov for, har således indeholdt en afvejning af, hvor meget der mon skulle gøres, for at det danske sundhedsvæsen ikke endte samme sted som scenariet i Norditalien, herunder en vurdering af, om de fornødne greb var til rådighed i den danske epidemilovgivning, som på tidspunktet ikke havde været opdateret længe.

Der var ikke helt samklang mellem de politiske røster og Sundhedsstyrelsen, der leverede det sundhedsfaglige bidrag. Regeringen og Folketinget vurderede på daværende tidspunkt, at en hastelovgivning måtte gennemføres for at komme i besiddelse af fornødne greb, og Folketinget var i forbindelse med vedtagelsesprocessen agtpågivende omkring ministerens enestående og vidtgående beføjelser, og opmærksomme på at disse aldrig skulle blive en fast bestanddel af dansk ret. Afvigelserne fra det vanlige tempo med tid til spørgsmål, diskussioner og eftertænkning, blev begrundet med behovet for løbende at kunne tage hurtige skridt, og at dette kunne fremmes ved at skabe kortere vej fra beslutninger til effektivering.

Parlamentarisk kontrol

Der har løbende været debatteret, afhængigt af smitteudviklingens forløb, hvorvidt en justering at lovgrebene skulle ruller tilbage eller fortsat har været på sin plads, for så vidt angik den parlamentariske kontrol med regeringens beføjelser og med den centralisering af magten der ligger i hastelovsbestemmelserne.

Af Sundheds- og Ældreudvalgets beretning om fremskyndelse af revision af epidemiloven⁷ kan man læse, at det anerkendes, at alle beslutninger nødvendigvis er politiske, men at de bør hvile på et åbent sundhedsfagligt fundament, og at man ville fremsætte et beslutningsforslag, som skulle trække de beføjelser tilbage, som flertallet mente, at regeringen ikke længere skulle have.

Når lovgiver ved COVID-19-epidemiens start, fandt disse ekstraordinære tiltag nødvendige, var beslutningerne begrundet i den aktuelle sundhedskrise og særligt det uvisse

⁷ Sundheds- og Ældreudvalgets beretning om fremskyndelse af revision af epidemiloven afgivet den 18. juni. SUU Alm. Del Bilag 438.

omkring den. Proportionalitetsbetragtningerne var derfor oppe imod den, på tidspunktet, store usikkerhed om sygdommens udbredelse og farlighed. De ekstraordinære tiltag, ville derfor ikke længere være nødvendige, når man fik en større indsigt i sundhedskrisen eller den var aftagende, og således kom solnedgangsklausulen i spil.

En solnedgangsklausul har til formål, at de ekstraordinære tiltag, rulles tilbage på et angivet tidspunkt, hvilket er afgørende for borgernes og Folketingets tillid til regeringen og for opretholdelse af retssikkerheden. Tidshorisonten for en solnedgangsklausul er vanligvis i omegnen af 3-6 måneder, men i forbindelse med COVID-19-epidemien blev man valgt at operere med en noget længere solnedgang, nemlig efter 12 måneder. Således blev vedtaget at loven skal ophøre kl. 12.00 den 1. marts 2021. Til sammenligning har man i Norge opereret med en noget kortere solnedgangsklausul på 1 måned ad gangen for netop at kunne bevare den parlamentariske kontrol.

En kompleks balance for at bevare tilliden

De tiltag, der er sket i forbindelse med håndtering af COVID-19-epidemien, er utvivlsomt ekstraordinære og gennemgribende, hvorfor man ud fra et etisk synspunkt kan argumentere for, at der må stilles helt særlige krav om, at restriktionerne skal være midlertidige og ikke mindst proportionale. Regeringen har tydeliggjort, at de i dette ukendte land opererer med et politisk forsigtighedsprincip i relation til smitteudspredelsen, og derfor kan det være forventeligt, at indgrebene vil kunne udformes på en indgribende måde, men det afskærer selvfølgelig ikke muligheden for at iagttage de etiske principper, som må være medvirkende til at balancere forsigtighedsprincippet.

Indgreb der berører vores grundlovssikrede rettigheder, kan kun være berettigede, hvis de gennemføres, efter at der er foretaget en grundig konkret afvejning af samfundshensyn over for den enkeltes ret. Og således kan man i forhold til forskellige tiltag eller restriktioner drøfte, om der er taget højde for proportionalitetsprincippet, hensynet til retfærdighedsbetragtninger og om baggrunden for de forskellige tiltag er gennemsigtige. Dertil kommer, om tiltagene er sagligt begrundet. På den ene side er der altså et hensyn at tage til de sundhedsfaglige bidrag. På den anden side er der hensynet til et system bestående af folkevalgte, hvor politik og forsigtighed har været bærende. Og midt i mellem står hensynet til den enkeltes ret. De to hensyn og den enkeltes ret er ikke nødvendigvis hinandens modsætninger. Faglighed og proportionalitet bør kunne rumme forsigtighedshensyn, mens forsigtighed også kan basere sig på faglighed i form af prognoser og modeller. Og endelig må særligt indgribende foranstaltninger være afvejet over for basale frihedsrettigheder, og så vidt muligt også være ledsaget af en solnedgangsklausul, som tidsbegrænser tiltaget med et automatisk ophør inden for en tidsperiode, som er situationen berettiget. Men allerhelst må ekstraordinære og gennemgribende tiltag gennemføres ved love, hvor der er tid til vanlige demokratiske høringsprocesser.

Det er en kompleks balance. Samfundskontrakten byder os også, at vi kan have tillid til, at staten varetager både de syge, gamle og sårbare, skolebørnene, de unge, de fremtidigt syge, de forretningsdrivende, kultur- og idrætsorganisationerne og sygehusvæsenets interesser, vel at mærke med de helt rette tiltag til at håndtere en sundhedskrise, man ikke har det fulde greb om. Det er en vanskelig opgave, men der må gøres, hvad muligt er for at sikre, at konsekvenserne ikke bliver skævvredne og uden proportionalitet. Gennem-

sigtighed og en fortsat parlamentariske kontrol er således af stor betydning, netop fordi det giver legitimitet i beslutningerne og er fundamentet for befolkningens tillid.

For at borgernes tillid til myndighederne kan bestå gennem en krisetid, må den håndteres etisk forsvarligt. Vi er vokset op med og rundet af en grundlæggende tillid til myndighederne, og for at denne grundlæggende tillid kan opretholdes, bør de som har mest magt i samfundet, forvalte magten og dermed de mennesker som lever i samfundet, med ordentlighed og respekt. Således kan man argumentere for at åbenhed og viden om beslutningsgrundlag forud for indgribende foranstaltninger må være til stede, fordi det er medvirkende til forståelse for forskellige tiltag. Forståelse understøtter tilliden, såvel mellem borgere og myndigheder, men også borgerne hinanden i mellem, som gennem de offentlige debatter og åbne processer får bedre forudsætninger for at forstå hinandens forskellige perspektiver, hvilket er en hjælp til opretholdelse af den grundlæggende tillid i samfundet.

3. TILLID: ET SÆRLIGT HENSYN?

Tillidsformer og etiske principper

Tillid

Social tillid måles ofte ud fra standarden: kan jeg stole på vedkommende? Kan jeg stole på at andre borgere eller myndigheder lever op til den givne norm? Svaret siger noget om, hvordan man vurderer risikoen for at blive snydt, fx for at andre ikke holder afstand, isolerer sig ved smitte eller lignende i forbindelse med COVID-19. Værdien af tillid er, at jo mindre man vurderer risikoen for at blive snydt, desto mere villig er man til at samarbejde og at gøre noget for en given sag, uden direkte at kunne se hvad man får igen.

En sådan tillid kan indfinde sig eller være fraværende i flere relationer. Men i forbindelse med COVID-19 er det mest interessant at fokusere på:

- Myndigheders tillid til befolkningen
- Befolkningens tillid til myndigheder
- Tillid befolkningen imellem

En ofte anvendt sondring er mellem *social tillid*, forstået som den tillid der næres mellem, for hinanden ukendte, borgere, og så *institutionel tillid*, forstået som den tillid borgere måtte have til formelle institutioner såsom domstole, politi, offentlige myndigheder og regeringen.

- *Social tillid* beskrives ofte som en udvidet tillid, i den forstand, at den omfatter mennesker, som den tillidsfulde part ikke har direkte informationer om, men som man ikke desto mindre handler med, deler skattegrundlag med, deler sundhedsvæsen med, deler skolegang med – og endelig deler smitteveje med.
- *Institutionel tillid* handler om andet end tilliden til kommunikationen fra myndigheder eller regering. Det dækker også tilliden til, at der er et socialt sikkerhedsnet, eller til at erhvervs- og arbejdsliv sikres compensation for de tvangsindgreb der foretages

i forbindelse med COVID-19 epidemien. Ja generelt en tillid til at myndighederne udviser en bevidsthed om, at der er skadelidte af centrale beslutninger.

I denne sammenhæng er det værd at fremhæve, at lovgivning er samfundsregler, der skal *håndhæve* noget, mens tillid rummer en form for *selvhåndhævelse*. Som borger behøver man ikke nødvendigvis at få udspecificeret, hvordan man skal forholde sig i en krisesituation. 'Tillid' indikerer således en mangfoldighed af uformelle relationer, i modsætning til de tvungne samarbejder håndhævet af en myndighed i forbindelse med nedskrevne regler.

Etiske principper

Grundlæggende etiske principper som handler om *værdighed*, *sårbarhed*, *autonomi* og *integritet* har også betydning for hvilket tillidsniveau der eksisterer i et samfund. De har betydning for hvorledes vi tilgår hinanden og har betydning for, hvordan vi opfatter at blive tilgået af andre i samfundet og af myndighederne.

Værdighed

Ved et værdighedsprincip må forstås et princip om at udvise hensyn over for andre menneskers værdighed og om at opfatte ethvert menneske som værende værdifuldt samt have den antagelse, at mennesker er ligeværdige, men ikke nødvendigvis ligestillede. Værdighedsprincippet virkning er, at vi er med til at give hinanden værdi, hvilket således også betyder, at vi har magten til at fratage den anden værdigheden fx ved ignorering eller ligegyldighed.

Sårbarhed

Ved et sårbarhedsprincip må forstås et princip om at ethvert liv er potentielt sårbart, såvel fysisk og psykisk. Vi rummer alle begge former for sårbarhed, og visse personer vil, på grund af eksempelvis deres sygdom, alderdom eller manglende sociale netværk være mere udsatte end andre. Princippet tilsiger, at der må tages højde for, at nogle mennesker gøres sårbare ved beslutninger og adfærd, og at de som allerede er sårbare ikke skal rammes yderligere af beslutninger og adfærd. Der er tale om et medmenneskeligt princip, som vi har et mellemmenneskeligt gensidigt ansvar for at påse, ligesom myndighederne i særlig grad må sikre, at de sårbare ikke gøres mere sårbare i en krisituation som COVID-19-epidemien. Vi er afhængige af de relationer, vi indgår i og vi er afhængige af, hvordan andre forvalter den magt, vi gensidigt har over hinandens liv, ligesom vi er afhængige af de rammer og regler der sættes for os og vores ageren.

Autonomi og integritet

Ved et autonomiprincip må forstås en respekt for menneskets selvbestemmelse, hvilket betyder, at ethvert menneske har en grundlæggende frihed til at træffe beslutninger på egne vegne og til at have indflydelse på eget liv. Respekten for selvbestemmelse taler også ind i vores frihedsrettigheder og skærper vores opmærksomhed på, at det enkelte menneske definerer det gode liv for sig selv. Det er et integritetshensyn og en respekt for individets egen livsopfattelse, værdier og normer. Samtidigt følger, at der må tages ansvar for konsekvenserne af egne handlinger. Når princippet om autonomi udøves, er

det således under hensyntagen til, hvorledes det kan påvirke andre individers selvbestemmelse og de øvrige etiske principper.

De etiske principper kan bringe os og myndighederne i et dilemma, når en situation gør, at der må prioriteres og vælges mellem dem. Men uagtet at balancen engang i mellem kan være vanskelig, bør de etiske principper udgøre en væsentlig del af det grundlag, som beslutninger træffes på. Årsagen dertil er, at de er nyttige og kan medvirke til, at vi (hinanden i blandt samt myndigheder og borgere imellem) bevarer en ordenlighed over for hinanden, og en tro på, en tillid til, samt en forståelse for, at *samfundssind* og *fællesskab* er særligt værdifuldt, fordi det kan være med til at sikre tilliden til vore medmennesker og myndighedernes håndtering af situationen, og derved mindske behovet for streng regulering.

Myndighedernes tillid til befolkningen

Som nævnt kan staten finde det nødvendigt at opfordre individer til en bestemt adfærd, og anbefale at man går i karantæne i en vis periode, hvis man har opholdt sig i et land med stor smitterisiko. De kan også mere generelt opfordre alle til at vaske hænder hyppigt, undgå tæt kontakt med andre, holde en given afstand og hoste i ærmet osv. Vi har siden marts 2020 oplevet episoder, hvor regeringen tillige har fundet det nødvendigt kraftigt at opfordre til en given adfærd blandt borgere, fordi smittetrykket steg. Alternativet kunne være at anvende decideret tvang med hjælp fra politimyndighederne og i form af lovgivning. Tiltag med regler og håndhævelse af regler kan finde sted, der hvor myndigheder ikke nærer tilstrækkelig tillid til, at folk 'af sig selv' gør det som situationen kalder på som ansvarlig adfærd, eller hvor myndighederne oplever, at hele eller dele af befolkningen ikke handler som anbefalet.

Regler og lovgivning står dog i et spændingsfyldt forhold til tillid. Regler og kontrol kan bistå, korrigere, understrege – men måske også opleves som en overregulering. Man kan muligvis tvinge nogle borgere gennem stærke forholdsregler, men risikerer måske i tilgift, at andre slækker på den tillidsfulde selvhåndhævelse, og alene vælger at gøre som reglerne foreskriver. Videre er der forskel på at følge reglerne, og at gøre det rette. Fx kræver det at tage vare på særligt udsatte sandsynligvis stor omtanke, hvor man er aktiv, tænker med og finder på kreative løsninger. Blot at følge en regel risikerer at føre til, at nogle forlader følelsen af fællesansvar og ikke længere forholder sig konkret til deres egen opførsel, men i stedet blot gør som meddelt.

Tiden med COVID-19-epidemien har synliggjort spændingen mellem regler og tillid: hvornår er lovgivning, påbud og vejledning blot en hjælp, en 'kvalitetssikring' af borgernes adfærd – og hvornår er det et udtryk for en mistillidserklæring?

Hvis vi oplever, at myndighederne giver udtryk for, at de ikke stoler på os og indskrænker den frihed, vi har tradition for og er så vant til at værdsætte, så kan man risikere, at der slækkes på tilliden til myndighederne. Derfor er det ikke uden betydning, når statsminister Mette Frederiksen for eksempel revser de der ikke viser samfundssind, eller

omvendt takker befolkningen for at virke med og holde afstand m.v., således vi i fællesskab kan komme godt og fornuftigt gennem COVID-19-epidemien.

Det må antages, at myndighedernes kommunikation er af stor betydning for befolkningens forståelse af situationen og derved også for befolkningens efterlevelse af anvisninger og tiltag. Ud fra en etisk betragtning kan det således virke ganske hensigtsmæssigt, med et kendskab til hvilke af de etiske principper (om *værdighed*, *sårbarhed*, *autonomi* og *integritet*) der indgår i beslutningsgrundlaget forud for et tiltag. Med andre ord, hvad og hvem er det vi tager særligt hensyn til, når givne anvisninger efterleves.

Befolkningens tillid til myndighederne

Under finanskrisen oplevede flere lande, at deres borgere ilede til bankerne for at hæve indsatte opsparinger af frygt for at banken ellers ville blive tømt af andre og opsparingen derved ville være tabt. Dette skete ikke i Danmark.

Men lidt anderledes forholdt det sig efter statsministerens udmelding den 11. marts 2020 om, at der ville ske en delvis nedlukning af Danmark den følgende dag. Selvsamme aften, ilede danskerne til supermarkederne for at fylde de hjemlige depoter op med mad, gær og toiletpapir. Og dette til trods for at statsministeren og relevante myndigheder gentagne gange forsikrede om, at der ingen grund var til at frygte forsyningsmangler, og at der var nok til alle, hvis alle blot handlede som vanligt.

Men hvorfor fulgte man ikke anvisningerne og var der ikke tillid til myndighedernes ord og anbefalinger? Årsagerne kan man gisne om, men iblandt de handlende befandt sig også de som handlede stort ind, fordi de eller deres nærmeste hørte til de sårbare grupper, for hvem færre besøg, færre indkøbsture og derved færre kontakter i det hele taget var den rette vej at gå i forsigtighedens navn.

Spørgsmålet om, hvorvidt befolkningen nærer tillid til myndighedernes ageren under en sundhedskrise, må formodes at være af stor betydning. Befolkningens tillid til myndighederne afhænger blandt andet af, om borgerne kan se, at de retlige restriktioner ud fra et forsigtighedshensyn er balanceret af de tidligere nævnte hensyn, således at der er gennemsigtighed om beslutningens grundlag, at tiltag hviler på fagligt baserede vurderinger, som kan sikre, at de er proportionale med sundhedsfaren, og videre at myndighederne vurderer sagligt og upartisk, eller for eksempel at kompenserende tiltag kan være rimelige og ikke forfordeler skadelidte grupper.

Dertil kommer myndighedernes formidling, herunder ordvalg og måder at tale om situationen på, i forbindelse med COVID-19. Dette formodes ligeledes at have væsentlig betydning for borgernes oplevelse af, i hvilken grad der er fokus på etiske principper i forbindelse med håndteringen af krisen. Opleves indholdet af formidlingen som værende understøttet af etiske principper, øger det forventningen til, at de etiske hensyn overholdes, hvilket er tillidsskabende i forhold til, at der hos myndighederne er et ønske om, at der træffes gode valg for borgerne og samfundet.

Denne tid har for nogen været en prøvelse. Men vi lever i et samfund, der er særligt kendt for at besidde stor tillid både til autoriteter og til hinanden. Og det kan således

vise sig at være afgørende for effekten af indsatsen mod COVID-19-epidemien, at befolkningen både tror på og oplever, at myndighederne rent faktisk foretager etiske gode valg og meningsfulde beslutninger, på vegne af os alle.

Tillid befolkningen imellem

Vores samfund beskrives ofte som et af de mest tillidsfulde i verden. Med fortællinger om, hvordan tabte punge vender tilbage til deres ejermænd med indholdet i behold, hvor ubemandede boder med jordbær, ærter og kartofler pryder de danske landeveje om sommeren, og hvor vi lader børnene sove i barnevognene uden for cafévinduerne. Holder vi ind til siden, fordi vi er kørt forkert, har vi en tro på og tillid til at vores medborgere, guider os tilbage på rette vej. Poul Nyrup Rasmussen sagde engang, at det er sjældent, at man ser en dansker med en kniv i den ene hånd, uden at have en gaffel i den anden. Og frygt er således ikke det der præger danskerne i almindelighed. Vi har ad flere omgange vist, at vi er et tillidsfuldt folkefærd, og selv denne tid lader sig også beskrive som en stjernestund for tillidssamfundet. Langt de fleste danskere efterlever retningslinjerne og udviser samfundssind.

Men har epidemien alligevel fået en betydning for vores tillid til hinanden – eksempelvis når vi møder et fremmed menneske der hoster? Det er ikke usandsynligt, at den anden nu ses på som værende potentiel smittebærer, der skal holdes på afstand, snarere end en medborger, som kan være sårbar eller syg af andre årsager. I så fald går der større bue uden om og måske fordømmer vi, at vedkommende har forladt hjemmet. Måske kan vi få tanken, at vedkommende skulle gå i karantæne og lade sig teste.

På den ene side tales der om coronatræthed og at det kan være svært at være vedholdende i forhold til anvisningerne, på den anden side kan vi være ved at vænne os til at leve på denne måde, uden den store kontakt til fremmede, fordi både tillid og mistillid kan være baggrunden for sørge for afstandstagen til sine medborgere.

En sundheds- og samfundskrise som følge af en epidemi, vil påvirke vores dagligdag og vores adfærd. Frygten og anvisningerne påvirker den måde vi bevæger os rundt i samfundet på med større afstand og uden berøringer, dels for at tage hensyn til vores medmennesker, men også for at tage hensyn til os selv. Det forstærkes givetvis i fald man har en kær og sårbar derhjemme, som man for alt i verden må holde sygdomsfri, og så kan der være behov for en helt særlig påpasselig adfærd.

Den sociale tillid spiller en væsentlig rolle for, at befolkningen 'selvhåndhæver', og dermed mindsker behovet for anvendelsen af tvang fra myndigheders side. Man kan således argumentere for, at graden af tillid delt mellem borgere spiller en stor rolle for, om der fx er brug for et decideret udgangsforbud i forbindelse med COVID-19-epidemien, sådan som det er set i andre lande. Hvorvidt det bedømmes, at der er behov for et udgangsforbud, afhænger selvfølgelig ikke kun af graden af tillid, men også af, hvor alvorlig situationen er i det enkelte land. Det må dog regnes for sandsynligt, at det er nemmere for myndighederne i et højtillidsland at få befolkningen til frivilligt at lytte og rette sig efter råd og vejledning snarere end deciderede påbud, som statsmagten skal

bruge mange ressourcer på at håndhæve, og således kan håndteringen af spillet mellem påbud og anbefalinger også være et samfundsøkonomisk spørgsmål.

Gert Tinggaard Svendsen, politolog og professor har omskrevet Lenins frase: ”tillid er godt, men kontrol er bedre”, til ”kontrol er godt, men tillid er billigere”.⁸ Måske både for samfundsøkonomien, men også for måden vi virker sammen på og for vores sociale kapital.

Lovgivning og kontrolforanstaltninger kan virke som eneste udvej, hvis man ønsker et fast greb om situationen, men man bør samtidigt også overveje, om ikke der er en risiko for negative effekter. Jo mere kontrol man udsættes for, desto mere overflødig kan den eksisterende tillid synes. Princippet om selvbestemmelse gives trangere kår og hvordan påvirkes det generelle tillidsniveau i samfundet, med mange retlige kontrolforanstaltninger. Er der mon risiko for at påvirke borgerne, så de indtager en ny rolle, hvor man vil begynde at holde øje med hinandens overholdelse af reglerne, nærmere end at være tillidsfulde og omsorgsfulde medborgere. Hvis jeg skal overholde reglerne, skal mine naboer også. Det må også nævnes, at selvhåndhævelse ikke uden videre er uproblematisk. Og skræmmescenariet er, at det kan være med til at fremme en dehumaniserende opførsel. At leve op til bestemte normer bygger ofte på frygten for sociale sanktioner. Diskussionen om stigmatisering af unge i forbindelse med det at udvise samfundssind kunne her være et eksempel.

Når det så er sagt, bør man yderligere overveje, om alle typer af adfærd i grunden er et vidnesbyrd om tillidsniveauet i befolkningen. Tilfælde af ’dårlig opførsel’ finder også sted, når der ikke er en sundhedskrise. Det er således ikke nødvendigvis alle reaktioner i befolkningen, der vidner om en vigende eller tiltagende tillid.

Frygten kan tage over, og tilliden kan lide som følge af den samlede situation. Men mådehold, solidaritet og de mange hensyn folk har vist sig villige til at tage – det er alt sammen noget der bekræfter, at den sociale tillid, forstået som et bånd mellem mennesker der aldrig har mødt hinanden, også har mulighed for at vokse af krisen.

Opsummering

Der er i Danmark i udgangspunktet udvist stor tillid til myndighedernes råd og anvisninger, og til at der handles i alles fælles interesse. Det er en bedrift for tillidssamfundet, og en opbygget myndighedstillid har på mange måder vist sit værd. Under COVID-19-epidemien har der været brug for handlekraft og til tider meget hurtige beslutninger, hvilket man må anerkende et behov for, taget den helt særlige situation i betragtning, men med den knappe tid til rådighed har betingelserne for velovervejede beslutninger samtidigt været vanskelige. Og derfor må historieskrivningen i kølvandet på COVID-19-epidemien vise, om der har været igangsat tiltag eller handlinger, som efterfølgende vil kunne kriti-

8 Rådet for Socialt Udsatte: Udsat for forståelse - Antologi om socialt udsatte s. 147.

seres for at have været en over- eller underreaktion, og om tilliden til myndighederne og mennesker imellem har lidt skade eller er blevet styrket som følge af krisen.

4. DET ETISKE RÅDS OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER

Ud fra et sundhedsmæssigt perspektiv set i forhold til hospitalsindlæggelser knyttet til COVID-19, har Danmark klaret sig relativt godt. Men et spørgsmål der trænger sig på er, hvilke erfaringer vi har erhvervet i forløbet frem til nu, og hvordan de erfaringer kan omsættes til at gøre det endnu bedre næste gang.

Helt grundlæggende vil en bekæmpelse af en epidemi være afhængig af befolkningens opbakning baseret på tillid til råd, anvisninger eller påbud/forbud fra myndighederne. Der pågår derfor et tæt samspil mellem dels myndighedernes brug af magt, herunder de principper der ligger til grund for disse, og dels befolkningens tillid til myndighederne og dermed mulighederne for at overvinde en epidemi.

Mange forhold spiller ind på befolkningens tillid, og heriblandt vil en bred faglig enighed (evidens) almindeligvis styrke tilliden, en åbenhed om usikkerheder og konsekvenser vil også antages at styrke tilliden, ligesom oplevelse af retfærdighed og proportionalitet vil kunne spille ind.

Det Etske Råd har i det lys fundet anledning til at fremkomme med følgende opmærksomhedspunkter:

1. Gennemsigtighed omkring, hvilke valg der beror på sundhedsfaglig evidens og hvilke der er politiske valg

Som nævnt er ansvaret for epidemier på en række områder flyttet fra Sundhedsstyrelsen til Sundhedsministeren. Fra det sundhedsfaglige til det sundhedspolitiske.

Den sundhedsfaglige evidens vil under en epidemi udvikle sig, og det er således ikke usædvanligt, at der især i starten af en epidemi, må træffes hurtige beslutninger på et ufuldstændigt grundlag. Disse beslutninger vil ofte være politiske.

Men, det bør være tydeligt i hvilket omfang beslutningerne, anbefalingerne og vurderingerne er sundhedsfagligt begrundede. Der kan både være tale om situationer, hvor en minister ønsker mere vidtgående indgreb end der er evidens for og om situationer, hvor der er god evidens for et bestemt indgreb, men hvor ministeren af politiske årsager ikke ville gennemføre dette.

Uanset om det ene eller andet er tilfældet, bør der være en høj grad af gennemsigtighed så befolkningen er bekendt med, på hvilket grundlag, at politikerne træffer deres beslutninger.

2. Demokratisk flertal, hvis man afviger fra sundhedsfaglig evidens

Demokrati indebærer, at man kan fravige fra tiltag der ellers er vurderet sundhedsfagligt hensigtsmæssige, hvis flertallet er for det. Dog kan man argumentere for, at bevarelse af den folkelige tillid og opbakning vil kræve, at der skal være konkret parlamentarisk flertal for initiativer som enten er mere vidtgående eller mindre vidtgående end det, der

følger den sundhedsfagligt evidens. Dette er særligt vigtigt, idet tiltag og indgreb i epidemiske sammenhænge ofte kan være et indgreb i borgernes almindelige frihed.

3. Indskrænkninger i den personlige frihed bør reguleres gennem regler, der er konkret hjemlet

I epidemier, vil man ofte forsøge at få befolkningen til at ændre adfærd. En adfærdsregulering kan ske gennem regler, hvor man typisk indskrænker befolkningens almindelige adfærd. En anden mulighed er at ændre adfærden gennem henstillinger og normer.

Fordelen ved regelstyring er, at den er konkret og almen gyldig – og dermed også er mere klar ved en overtrædelse. Ulempen er, at regler let fører til ønske om flere udførlige regler med sig, og at reglerne også af den grund kan blive oplevet som uforståelige, selvmodsigende eller vanskelige at navigere i.

Fordelen ved adfærdsstyring gennem normer er, at den åbner mulighed for at “fornuftens råder” gennem lokal og konkret tilpasning. Ulempen er, at den indebærer en grad af gensidig social kontrol, hvor forskellige fortolkninger kan ende som konflikter mellem medborgere.

Balancen mellem regler og normstyring er også en balance mellem forskellighed og konsistens. Regler kan medvirke til anmelderi og “politi”, men også til en større grad af ensartethed og konsistens. Normstyring kan medvirke til social kontrol, og tillige en form for “mobning”, men også til en højere grad af frihed og forskellighed.

Den demokratiske lovgivningsproces med høringer og en åben debat må sikres, for så vidt de tiltag, som berører grundlæggende frihedsrettigheder og indgreb i den personlige frihed, der vurderes nødvendige. Overvejende bør det således altid tilstræbes, at indskrænkninger i den personlige frihed reguleres gennem regler, der er konkret hjemlet. Fx bør en plejehjemsleder således ikke kunne indskrænke beboernes frihed til besøg m.v. uden det er hjemlet.

4. Proportionalitet fordrer åbenhed om omkostninger

I epidemisammenhænge er det afgørende, at der kan opnås opbakning fra befolkningen. Af betydning herfor er, at den ønskede adfærdsændring findes meningsfuld for den enkelte at udføre. Det betyder også, at det er hensigtsmæssigt løbende at ændre anbefalingerne til fx forsamlings størrelse, afstandskrav, mundbind etc., således at den løbende tilpasning signalerer, at indsatsen er proportionel med risikoen.

Det nyligt oprettede nationale varslingsystem kan være medvirkende til, at der skabes gennemsigtighed og forudsigelighed i håndteringen af COVID-19. Både borgere og virksomheder får mulighed for at være på forkant og planlægge derefter, når det viser sig muligt. Varslingssystemet kan selvsagt ikke give fuld forudsigelighed, men det stræber dog mod at skabe en oversigt over hvilke tiltag, man vil kunne forvente på et givent

risikoniveau. Tiltag mod at skabe gennemsigtighed kan være styrkende for tilliden til myndighederne.

Med proportionalitet følger også en vedkendelse af, at alle beslutninger om tilvalg og fravalg medfører forskellige former for omkostninger og indvirkninger på såvel menneskelige relationer, på økonomier, på sundhedsvæsenets drift, på skolebørnenes trivsel og meget andet. I sådan en helt særlig situation som vi aktuelt befinder os i med COVID-19, vil disse omkostninger og indvirkninger ramme langt de fleste mennesker i samfundet på den ene eller anden måde, og alle vil antageligt lide en form for afsavn, mens vi må gøre, hvad vi kan for at afhjælpe. Der må være åbenhed herom, og der må søges mod at ikke blot tænke i økonomiske kompensationer, men også se til hvorledes man i meget højere grad socialt kan kompensere for at eksempelvis plejehjemsbeboeres bøgsmuligheder er indskrænkede.

5. Sikre retfærdigheden

Opbakning til myndighedernes tiltag vil også afhænge af, at tiltagene opleves som retfærdige. I den forbindelse bør der lægges vægt på, at nødvendige indgreb i den personlige frihed er så konkrete og så tidsafgrænsede som mulige. Det indebærer også, at iværksættelse af indgreb m.v. bør gennemføres gennem opbakning fra folkevalgte og ikke af en embedsmand eller en minister. Vi skelner her mellem indførelsen af et indgreb som skal have bred opbakning – hvorimod efterfølgende tilpasninger muligvis godt kan ske gennem bemyndigelser.

Vi må som nævnt alle udvise forståelse, for den særlige situation vi befinder os i og derved også lide afsavn i nogen grad. Men oplevelsen af retfærdighed indebærer også, at man sikrer, at de mennesker der rammes særligt hårdt som følge af nødvendige indgreb også afhjælpes, kompenseres eller får en ekstra støtte, som er medvirkende til at afhjælpe de negative indvirkninger indgrebene medfører.