



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

Diarienummer
V 2021/525

Datum 2021-02-25

Rektor

Yttrande över Socialdepartementets promemoria Ändringar i begränsningsförordningen

Ert dnr S2021/01524

Lunds universitet har anmodats att ge synpunkter på rubricerad promemoria.

Universitetet konstaterar att de frågor som berör begränsningsförordningen är komplicerade. Här finns exempelvis juridiska och samhällsekonomiska aspekter att förhålla sig till som inte alltid drar åt samma håll. Lägg där till frågor kring studiesociala aspekter och smittskydd, vilka inte kommenteras i detta yttrande. Universitetets yttrande, så som det framkommer i bilagorna, är således inte helt konsistent men pekar på betydande problemområden.

Juridiska fakulteten och Ekonomihögskolan vid Lunds universitet har inkommit med separata yttranden vilka bifogas som bilagor till detta beslut.

Beslut

Beslut om att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av utredare Magnus Gudmundsson, Universitetsledningens kansli.

Erik Renström

Yttrande från Juridiska fakulteten, Lunds universitet

Remiss: Promemoria Ändringar i begränsningsförordningen

S2021/01524

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professor Henrik Wenander, postdoktor Yana Litins'ka och professor Vilhelm Persson. Förslaget avser vissa ändringar i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, begränsningsförordningen. Det rör sig dels om ett förslag som föreslås träda ikraft den 11 mars 2021, dels om ett nytt regelverk som avser smittskyddsåtgärder vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, som föreslås träda ikraft så snart smittläget medger det.

Fakultetsstyrelsen välkomnar att förslagen, som bland annat rör inskränkningar av medborgerliga fri- och rättigheter, blir föremål för en mer omfattande remissbehandling. I sitt remissvar till förslaget till covid 19-lag beklagade fakultetsstyrelsen att remisstiden var mycket kort. Denna synpunkt gör sig gällande även i detta ärende. Särskilt vad gäller de förslag som avses träda i kraft vid ett senare tillfälle – rimligen efter den 11 mars 2021 – framstår remissbehandlingen inte som så brådskande att en så snabb behandling behövs.

Förslaget är disponerat utifrån avsnitt i promemorian.

Avsnitt 4 och 5

Bestämmelserna i 4 kap. 1 § och 2 § är uppdelade i två paragrafer. Bakgrunden till detta förklaras inte närmare, men tycks vara att 1 § är inriktad på inomhusaktiviteter medan 2 §

även gäller utomhus. Fakultetsstyrelsen noterar emellertid att badanläggning i 1 § sägs innefatta även utomhusbad (promemorian s. 20). Det förefaller möjligt att också andra verksamheter som regleras i 1 § åtminstone delvis kan bedrivas utomhus. Mer generellt kan ifrågasättas om åtgärderna som regleras i de olika paragraferna skiljer sig så mycket från varandra att det är motiverat att de regleras i två olika paragrafer. Frågan bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen. Språkligt sett kan för övrigt noteras att i 2 § första punkten föreslås formuleringen ”på ett sådant sätt som”, medan förordningen i övrigt använder antingen uttrycket ”på ett sätt som”, eller ”på ett sådant sätt att”.

Avsnitt 8

Den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 1 § undantar begravningsceremonier från deltagarbegränsningen för lokaler som används eller upplåts yrkesmässigt. Fakultetsstyrelsen avstyrker förslaget.

Syftet med alla bestämmelser i förordningen är att fastställa vissa smittskyddsåtgärder. Spridning av covid-19 sker framför allt vid droppsmitta i alla typer av kontakter mellan människor, inklusive sådana som sker under begravningsceremonier. Det framgår inte av promemorian (och inte heller av promemorian Särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 S2020/09963) varför borgerliga begravningsceremonier ska undantas. Inte heller görs någon konsekvensanalys av förslaget. En ytterligare, mer språklig, fråga avser avgränsningen av undantaget. Den föreslagna bestämmelsen undantar begravningsceremonier, dock inte minnestunder som brukar följa efter begravningsceremonier.

Det föreslagna undantaget får till följd att borgerliga och religiösa begravningsceremonier behandlas på olika sätt. Därvid kan fråga uppstå om diskriminering på grund av religion med avseende på de religiösa begravningsceremonier som omfattas av strängare deltagarbegränsningar än de borgerliga.

Avsnitt 10.3

I förslaget till nytt regelverk anges att en allmän sammankomst som hålls för religionsutövning med anledning av dödsfall alltid ska få hållas med minst 20 deltagare. Valet av formulering i bestämmelsen är olyckligt, eftersom flera religiösa högtider (exempelvis påsk) rent språkligt kan anses hållas ”med anledning av ett dödsfall”.

Avsnitt 10.5

Enligt förslaget till nytt regelverk avseende smittskyddsåtgärder ska Folkhälsomyndigheten, i stället för som nu länsstyrelserna, bemyndigas att besluta föreskrifter om att sänka det tillåtna antalet deltagare vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar i förhållande till vad som gäller enligt begränsningsförordningen. Fakultetsstyrelsen avstyrker förslaget.

Enligt regeringsformens system ska begränsningar av medborgerliga fri- och rättigheter ha form av lag. I några få fall medger regleringen dock att sådana föreskrifter antas i form av förordningar eller myndighetsföreskrifter. Det som är aktuellt här är den möjlighet som framgår av 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen angående inskränkning av mötesfriheten och demonstrationsfriheten med hänsyn till farsot. När den bestämmelsen antogs byggde den på äldre regler (2 § lagen om allmänna sammankomster [1956:618]) som angav att regeringen kunde bemyndiga länsstyrelse att förbjuda allmänna sammankomster. Förarbetena till den nu gällande grundlagsregleringen utgick på samma sätt från att den förvaltningsmyndighet som kunde bli föremål för en sådan subdelegation skulle vara länsstyrelserna (prop. 1986/87:151 s. 74 och SOU 1983:70 s. 105). Enligt 2 kap. 15 § andra stycket ordningslagen (1993:1617) får regeringen delegera till länsstyrelse att förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar om det är nödvändigt för att motverka epidemi. Regeringen har utnyttjat detta bemyndigande i 3 § förordningen

(1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617). Lagstiftningen i övrigt bygger alltså på att det är länsstyrelserna som ska ansvara för denna typ av uppgifter. Också enligt covid 19-lagen utpekas länsstyrelsen som behörig att i enskilda fall besluta om begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (7 och 16 §§ lagen [2021:4] om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19). En viktig anledning till länsstyrelsens roll enligt ordningslagen och covid 19-lagen är länsstyrelsernas regionala anknytning och deras möjlighet att ha kännedom om förhållandena i länet. Det är därför naturligt att länsstyrelserna även fortsatt ska få besluta om regionala begränsningar av antal deltagare. Det anförda intresset av att ge möjlighet till en sammanhållen reglering är enligt fakultetsstyrelsens mening av mindre betydelse just eftersom det handlar om regionala förhållanden. Behovet av medicinsk sakkunskap i beredningen av sådana ärenden tillgodoses genom att smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten ska ges tillfälle att yttra sig (3 kap. 4 § begränsningsförordningen).

Enligt delegation

Henrik Wenander
Persson

Yana Litins'ka

Vilhelm

Yttrande från Ekonomihögskolan, Lunds universitet

Yttrande över remissen ”Promemorian ändringar i begränsningsförordningen”

Socialdepartementet S2021/01524

Promemorian ändringar i begränsningsförordningen föreslår en rad ändringar i den s k pandemilagen (förordningen 2021:8). I korthet innebär promemorian en skärpning av pandemilagen med syftet ”att förhindra spridning av sjukdomen covid-19”. Möjligheten att införa restriktioner utökas till verksamheter som för närvarande inte täcks av den gällande förordningen eller såsom nöjesparker, djurparker, temaparker, badplatser, badanläggningar, borgerliga begravningsceremonier, motionslopp med mera. Vidare stärks möjligheten att införa restriktioner på andra områden.

Ekonomihögskolan lämnar här följande kommentarer

Inledning

Promemorian förslår åtgärder vars syfte är att ”förhindra spridning av sjukdomen covid-19”. Medlet eller instrumentet för att nå detta mål är en rad tvingande begränsningar som är tänkta att administreras av kommuner, länsstyrelser och Folkhälsomyndigheten.

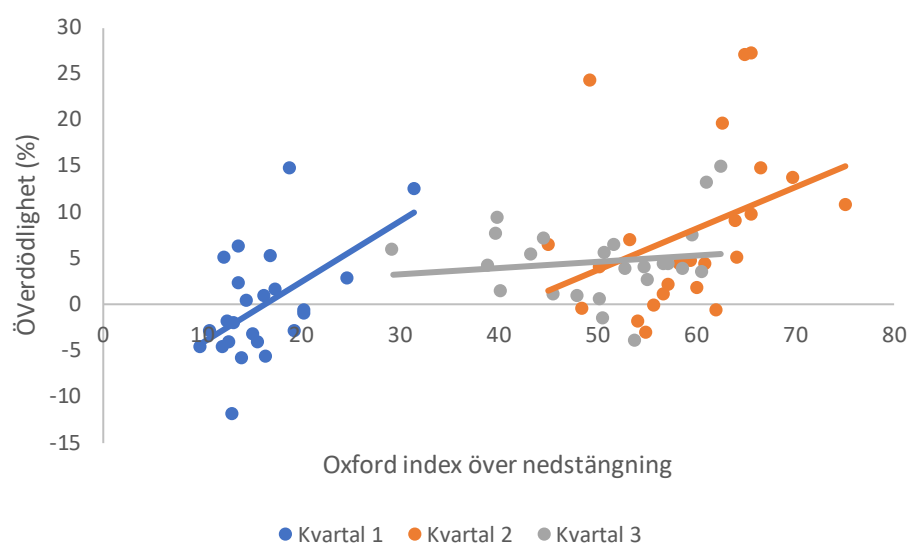
Ekonomihögskolan ställer sig skeptisk till promemorians förslag. De är dåligt underbyggda. Negativa konsekvenser av förslaget har dessutom ignorerats. Ekonomihögskolan anser att restriktioner som för med sig allvarliga begränsningar i människors fri- och rättigheter samt skapar omfattande ekonomiska och sociala kostnader enbart bör införas om de vilar på en stabil grund i forskningen.

När pandemin slog till på allvar under våren 2020 var kunskaperna kring hur covid-19 viruset sprids samt hur det bäst kunde bekämpas begränsade. I dag är situationen annorlunda. För det första, en växande forskningslitteratur visar tydligt att tvingande nedstängningar av samhället har liten eller ingen inverkan på smittspridningen och dödligheten i covid-19. Se till exempel genomgången i Herby (2021), Bjørnskov (2020) samt Bendavid m fl (2021). För det andra, forskningen demonstrerar att de ekonomiska och sociala konsekvenserna av nedstängningar är djupgående och troligen kommer påverka samhället negativt under lång tid framöver. Se till exempel Andersson och Jonung (2020). Vi illustrerar dessa två argument i Figur 1 och Figur 2.

Det första argumentet sammanfattas i Figur 1, som beskriver korrelationen mellan graden av tvingande nedstängning och överdödligheten i EU med data för de tre första kvartalen 2020. Graden av tvingande nedstängning mäts med hjälp av ett index från Oxford University som tagits fram Hale et al (2020). Som framgår av Figur 1 finns en tydlig positiv korrelation mellan nedstängning och dödlighet. Högre dödlighet är alltså korrelerat med ökad nedstängning av samhället.

Sambandet i Figur 1 är inget kausalt samband utan enbart en korrelation, men figuren visar tydligt att länder som valt en högre grad av nedstängning inte registrerat lägre dödlighet i genomsnitt. Den positiva korrelationen är visserligen något svagare under det tredje kvartalet vilket troligen beror på det varmare vädret sänkte överdödligheten i alla länder. Att korrelationen är positiv – och inte negativt – kan bero på att länder som upplevt en ökad dödlighet efterhand har infört allt fler tvingande restriktioner för att bekämpa viruset. Slutsatsen från Figur 1 stärks av forskningsresultat som visar att nedstängningar inte lyckats begränsa smittspridningen och dödligheten i covid-19 i någon signifikant utsträckning. Tvingande nedstängning är enligt dessa studier ett ineffektivt medel att bekämpa smittspridningen.

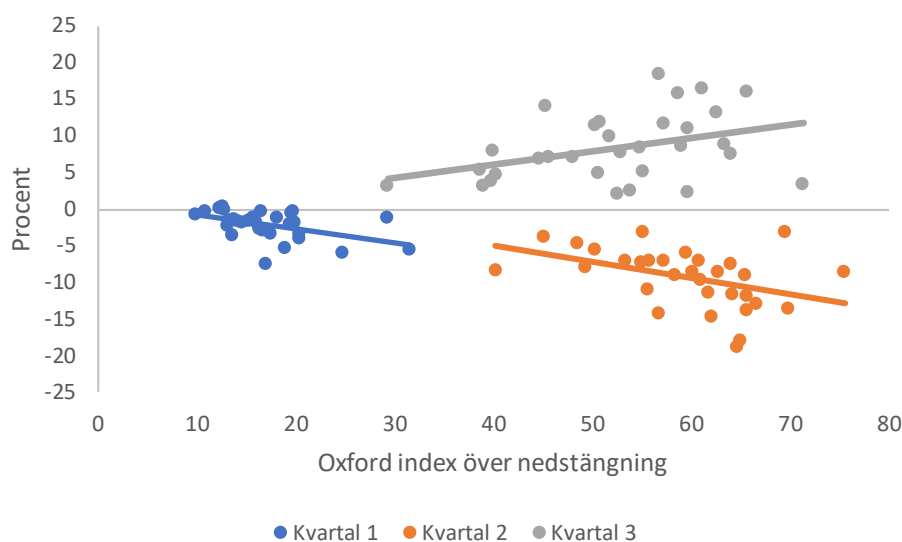
Promemorian utgår från antagandet att ökad nedstängning leder till mindre smittspridning och dödlighet. Eftersom det motsatta resultatet observeras i forskningen anser Ekonomihögskolan att Socialdepartementet bör tydligt ange vilka forskningsresultat som promemorian utgår från när den föreslår ökade restriktioner i syfte att minska smittspridningen. Ekonomihögskolan anser att innan så har skett bör inga nya tvingande restriktioner införas.



Figur 1: Nedstängning och överdödlighet i EU 2020.

Källa: Hale et al (2020) samt Eurostat.

Det andra argumentet rör de ekonomiska effekterna av nedstängningar och belyses i Figur 2, som återger korrelationen mellan graden av nedstängning och BNP-tillväxten. Här finns en tydlig negativ korrelation. Ekonomin krymper mer i länder som inför fler restriktioner på människors rörlighet. Korrelationen är förvisso positiv under det tredje kvartalet, men det beror troligen på det varmare vädret som gjorde att rörligheten ökade mer i länder som haft en kraftigare nedstängning under våren 2020 än i länder som haft en mindre grad av nedstängning. Sett över samtliga tre kvartal finns en negativ korrelation mellan nedstängning och den ekonomiska förlusten.



Figur 2: Graden av nedstängning samt BNP-tillväxten i OECD länder.

Källa: Hale et al (2020) samt OECD.

De samhällsekonomiska kostnaderna av nedstängningspolitiken visar sig på många områden. Se t ex Andersson och Jonung (2020) och Hultkrantz (2020). För det första begränsas produktionen och konsumtionen av varor och tjänster vilket driver upp arbetslösheten.

För det andra leder restriktioner till en förlust i hälsorelaterad livskvalitet som träffar alla – även de som inte blir sjuka av viruset. Denna hälsorelaterade välfärd förlust har beräknats med hjälp av webbaserade intervjuer genomförda i februari och april månad 2020. Förlusten uppskattas att vara minst lika stor som hälsoförlusten för överdödligheten i Sverige under fyra månader mars-juni 2020. Se Persson m fl (2020). Hälsorelaterade välfärd förluster till följd av nedstängningar har också skattats av Andersson m fl (2020). Deras resultat pekar på hälsorelaterade välfärd förluster i samma storleksordning som i Person m fl (2020).

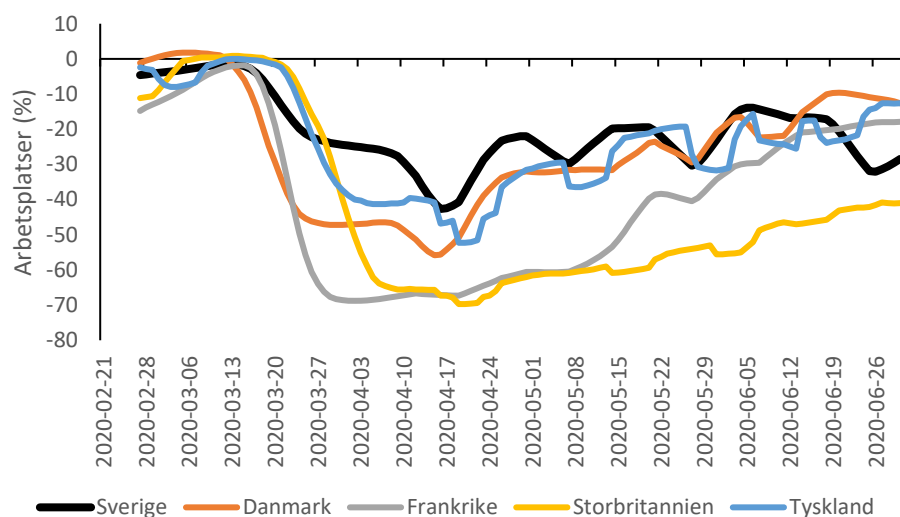
Promemorian tar inte heller hänsyn till de negativa sociala effekterna av ökad nedstängning. Folkhälsan försämras genom restriktioner som begränsar möjligheterna till fysisk aktivitet. Dessa ökar också den psykiska ohälsan, våldet inom familjer med mera. Vidare är fri rörlighet och fri näringsverksamhet är två hörnstenar i den liberala demokratin. Dessa fri- och rättigheter försvagas av tvingande nedstängningar.

Alla dessa kostnader och konsekvenser måste uppmärksammas och vägas mot eventuella hälsovinster av utökade begränsningar i rörelsefriheten. Ekonomihögskolan finner det anmärkningsvärt att ingen av dessa kostnadselement ingår i det avslutande diskussionen i promemorian om konsekvenserna av lagförslaget. Under denna rubrik diskuteras inte det samhällsekonomiska perspektivet, vilket borde vara det dominerande inslaget, utan de administrativa kostnaderna för Folkhälsomyndigheten, polismyndigheten, domstolarna och kommunerna för att hantera den föreslagna förordningen.

När konsekvenserna för företagen tas upp på sista sidan i promemorian nämns inte hur ersättning eller kompensation ska ges till företag som kan drabbas av skärpta restriktioner. I en rättsstat är det rimligt att företag och privatpersoner som träffas negativt av offentliga åtgärder också ska förvänta sig ersättning för inkomstbortfall.

Ekonomihögskolan vill uppmärksamma att den svenska linjen med klara rekommendationer har varit en relativt framgångsrik väg för att påverka människors beteende. Figuren 3a (våren 2020) och 3b (hösten vintern 2020/21) visar med data från Google hur många som besöker sina arbetsplatser vid olika tidpunkter jämfört med perioden före pandemin för Sverige, Danmark, Frankrike, Tyskland samt Storbritannien. Jämfört med Sverige har dessa länder valt en högre grad av lagmässig nedstängning enligt indexet i Hale et al (2020). Under mars och april 2020 var det fler som stannade hemma i de övriga länderna jämfört med Sverige. Sedan dess har skillnaderna varit små och

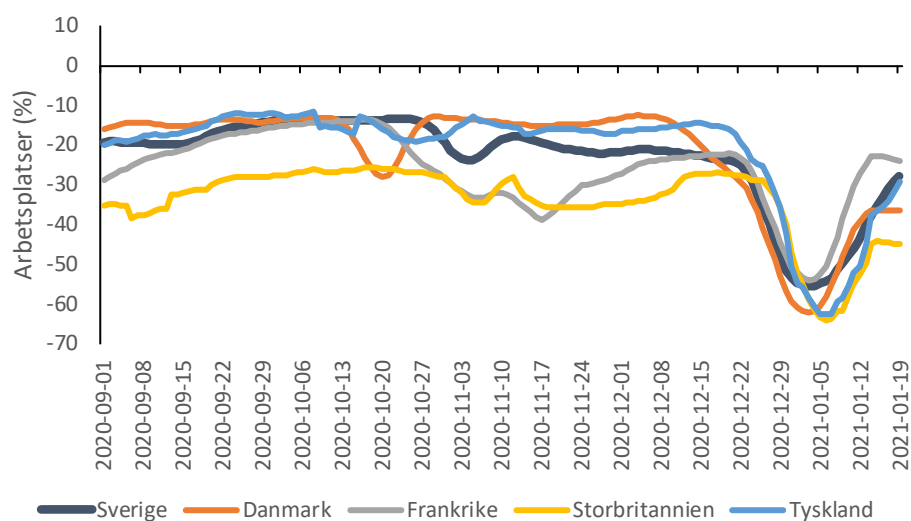
graden av frivillig nedstängning har varit högre i Sverige än i många länder.



Figur 3a: Andelen som gick till jobbet under våren 2020 jämfört med tiden före pandemin.

Källa: Google <https://www.google.com/covid19/mobility/>

Anm. Kurvorna återger ett sju dagars löpande medelvärde.



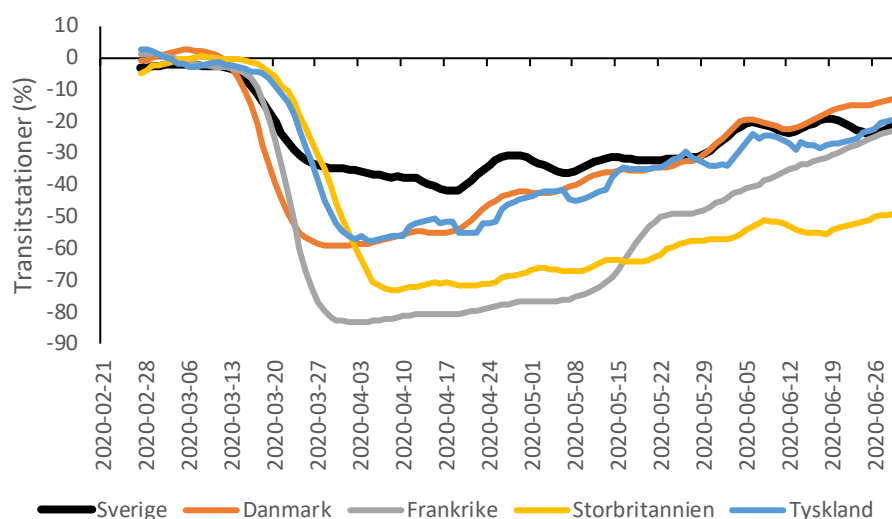
Figur 3b: Andelen som gick till jobbet under hösten/vintern 2020/21 jämfört med tiden före pandemin.

Källa: <https://www.google.com/covid19/mobility/>

Anm. Kurvorna återger ett sju dagars löpande medelvärde.

Samma mönster framgår av data över andelen personer som vistas vid olika transitstationer i kollektivtrafiken. Se Figur 4a och 4b. Under mars och april var nedgången i rörelsemönstret mindre i Sverige men därefter är skillnaderna små. Råd och rekommendationer har således haft en tydlig inverkan på människors beteende. På så vis har Sverige sluppit införa tvingande begränsningar som skapar stora kostnader för samhället. Sett till bortfallet i BNP har Sverige varit relativt förskonat jämfört med många länder som valt en linje med fler tvingande åtgärder.

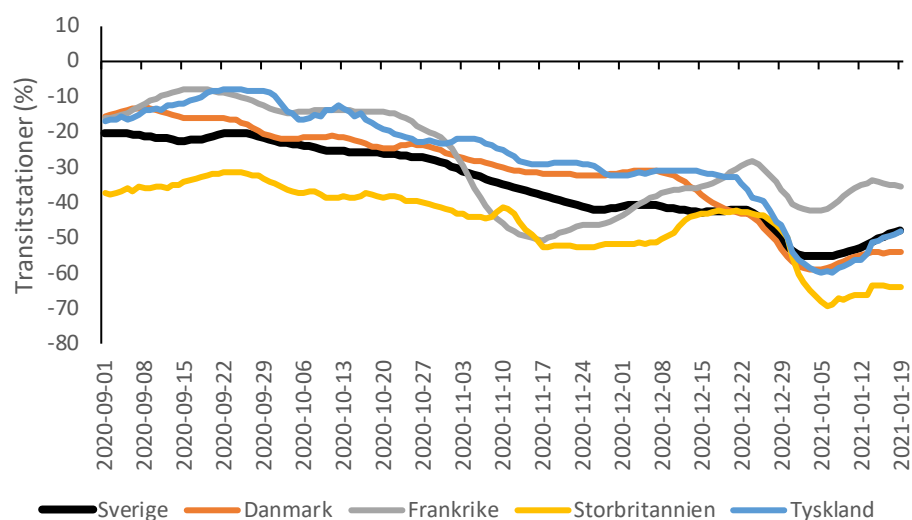
Ekonomihögskolan anser att Socialdepartementet snarast bör utreda effekterna och kostnaderna av lagstiftade nedstängningar i förhållande till de effekter och kostnader som uppnås genom en frivillig nedstängning baserat på råd och rekommendationer. Universitetet anser att Socialdepartementet bör välja ett helhetsperspektiv och inkludera sociala, ekonomiska och demokratiska kostnader av tvingande åtgärder i analysen.



Figur 4a: Andelen som vistas i transitstationer, våren 2020

Källa: <https://www.google.com/covid19/mobility/>

Anm. Kurvorna återger ett sju dagars löpande medelvärde.



Figur 4b: Andelen som vistas i transitstationer, hösten/vintern 2020/1.

Källa: <https://www.google.com/covid19/mobility/>

Anm. Kurvorna återger ett sju dagars löpande medelvärde.

Sammanfattning

Ekonomihögskolan konstaterar att promemorian inte uppfyller de mest elementära krav på samhällsekonomisk analys som kan ställas på en offentlig utredning. Promemorian föreslår vad som måste anses som ineffektiva, skadliga och godtyckliga åtgärder utan tydlig förankring i data och forskning. Eventuella biverkningar av förslagen ignorerats helt.

Ekonomihögskolan anser att promemorian inte bör ligga till grund för någon lagstiftning förrän Socialdepartementet presenterat bred forskningsbaserad evidens för att fördelarna med förslagen i promemorian överväger nackdelarna. Denna kartläggning måste inkludera alla relevanta samhällsekonomiska kostnader och intäkter.

Remissvaret har utarbetats av docent Fredrik N G Andersson och professor emeritus Lars Jonung.

För Ekonomihögskolan

Mats Benner
Rektor

Referenser:

Andersson, Fredrik NG och Lars Jonung, (2020),
”Coronakrisens anatomi – en första obduktion”, *Ekonomisk
Debatt*, nr 8.
<https://www.nationalekonomi.se/sites/default/files/2020/12/48-8-fngalj.pdf>

Andersson, O., Campos-Mercade P., Carlsson, F., Schneider, F.
och Wengström, E. (2020), “The Individual Welfare Costs of
Stay-At-Home Policies”. Lund University, Department of
Economics, School of Economics and Management, Working
paper 2020:9.
https://project.nek.lu.se/publications/workpap/papers/wp20_9.pdf

Bendavid, Eran, Oh, Christopher, Bhattacharya, Jay och John P.
A. Ioannidis, (2021),
”Assessing mandatory stay-at-home and business closure effects
on the spread of COVID-19”, *European Journal of Clinical
Investigation*.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eci.13484>

Bjørnskov, Christian, (2020), “Did Lockdown Work? An
Economist’s Cross-Country Comparison”. SSRN Electronic
Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3665588>

*Hale, Thomas, Noam Angrist, Emily Cameron-Blake, Laura
Hallas, Beatriz Kira, Saptarshi Majumdar, Anna Petherick, Toby*

Phillips, Helen Tatlow och Samuel Webster, (2020), Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government.

<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

Herby, Jonas, (2021), “A First Literature Review: Lockdowns Only Had a Small Effect on COVID-19”, (January 6, 2021).

Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3764553>

or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3764553>

Hultkrantz, Lars (2020), “Värdet av ett statistiskt liv och covid-19”, *Ekonomisk Debatt*, nr 8.

<https://www.nationalekonomi.se/sites/default/files/2020/12/48-8-lh.pdf>

Persson, U., Olofsson, S., Gu, N Y, Gong, C L, Jiao, X och Hay J. (2020), “Quality-of-Life in the Swedish general population during Covid-19 – based on measurement pre-and post-pandemic outbreak”, IHE Report 2020:7, Lund: IHE, Sweden.

<https://ihe.se/publicering/covid-19-quality-of-life-2/>