

# Inledning: Konsten att bemästra en pandemi?

Magnus Jerneck

Hur klarar ett välutvecklat – och starkt internationaliserat – samhälle av att hantera ett dödligt virus, vars utbredning och omfattning man till en början inte känner och vars genomslag lett till den största globala samhällskrisen i fredstid på mycket länge? En bred analys av den pandemi som drabbat Sverige och resten av världen är av allra största samhälls- och krispolitiska relevans.

Av det skälet bestämde redaktionen för *Statsvetenskaplig tidskrift* sig i samarbete med Kungl. Krigsvetenskapsakademien<sup>1</sup> för att satsa på ett brett upplagt specialnummer om coronakrisen, med utgivning under första halvåret 2021 och med redaktionssekreterare Magnus Jerneck som temareddaktör.

Vi ville belysa hur olika aspekter på krishantering har fungerat under coronakrisen och vilka lärdomar man kan dra. Blickfånget var primärt Sverige, men vi önskade också säga något om våra grannländer Danmark, Finland och Norge, liksom om EU:s agerande och graden av internationell samordning. Det senare ansåg vi inte minst viktigt med tanke på Sveriges roll i det europeiska samarbetet och den framtida utformningen av en gemensam kris- och säkerhetspolitik i bred mening.

Frågor om osäkerhet, experimenterande och kunskapsläge hamnar naturligt i förgrunden, men också hur kriskommunikationen ser ut och vilken risken är för sviktande tilltro i ett utdraget och långvarigt förlopp. Och vad händer med beredskapen när krisen på allvar slår igenom? Vilka rutiner sätts igång, vilka värden sätts i förgrunden och hur sker legitimeringen? Vilken form av politiskt

1 På en direkt förfrågan från framför allt Bo Richard Lundgren, vice ordförande i Akademiens avd V, men även Sven-Christer Nilsson, Akademiens skattmästare, började Jerneck i slutet av mars förra året fundera på möjligheten att få fram en serie analyser av den svenska och europeiska hanteringen av coronakrisen. Satsningen skulle vara fristående och *samtidigt* en del av en av Akademien initierad studie om "Säkerhetspolitiskt beslutsfattande under svåra förhållanden", ett delprojekt inom ramen för en större undersökning om europeisk och svensk säkerhet i regi av Kungl. Krigsvetenskapsakademien (Säkerhet i morgondagens Europa – svenska perspektiv (SES), delprojektet Civilt försvar.) SES-projektet har möjliggjorts genom finansiering från Marianne och Marcus Wallenbergs stiftelse. Föreliggande volym står på egna ben men bör ses även som ett bidrag till detta delprojekt.

Magnus Jerneck är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, och redaktionssekreterare för *Statsvetenskaplig tidskrift*.

E-post: magnus.jerneck@svet.lu.se

och organisatoriskt ledarskap kan vi tala om, och hur sker ansvarsutkrävande mot bakgrund av expertvälde och moraliska dilemman? Och vilka experter är det tal om?

Vi avsåg också lyfta fram särdragen i det vi kan kalla “det svenska experimentet” – eller kanske rent av den “svenska exceptionalismen”. Att Sverige tidvis stuckit ut är tydligt, inte bara genom relativt höga dödstal.

Resultatet ser ni här. Sammanlagt rör det sig om 27 olika uppsatser. Studierna är både empiriskt och normativt orienterade, och flera av bidragen diskuterar vad man skall dra för lärdomar av hittills vunna erfarenheter. Uppsatserna saknar därför inte policyrelevans, tvärtom. Här finns tillbakablickar på tidigare kriser, diskussioner om relevanta begrepp, resonemang om det vi skulle kunna kalla djupare förklaringsfaktorer och policynära, kritiska jämförelser. I flera av bidragen avslutas analyserna med direkta rekommendationer till politiker och andra beslutsfattare. Några gäller framtida policy, andra vad forskningen framgent bör syssla med när det gäller styrning och krishantering, eller hur demokratin skall hantera de utmaningar, pandemin direkt eller indirekt ger upphov till. Ytterligare några tar upp frågan om hur utvärderingsprocessen skall gå till eller hur totalförsvaret kan utvecklas. Men sista ordet är förstås inte sagt – detta är ett för vår del första försök att anlägga ett relativt samlat och konstruktivt samhällsvetenskapligt perspektiv på pandemiproblematiken.<sup>2</sup>

De trettiotalet författare är välrenommerade skribenter från svenska (och i några fall nordiska) universitet och forskningsinstitut med bakgrund i ämnena statsvetenskap, juridik, rättssociologi och ekonomi, men även socialmedicin, psykologi och kognitionsvetenskap, liksom medievetenskap. Hänvisningar i den löpande texten till de enskilda bidragen sker genom att författarens efternamn anges i parentes.

## Svåra förhållanden

Det är vanligt att kategorisera kriser som antingen militära eller civila. Det är en spegling av den rimliga ambitionen att få till stånd en överordnad begrepps-bildning som avgränsar de tillstånd som råder under krig och krigsfara mot andra typer av nödlägen,<sup>3</sup> något som inte minst är väsentligt när en lagstiftning

2 Det finns redan en del analyser på svensk botten, bl a en ESO-rapport (2021:1), samt en handfull böcker och ekonomiska rapporter. Antalet internationella artiklar i diverse ämnen är snabbt, för att inte säga exponentiellt, stigande.

3 Se t ex samlingsuttrycket ”svåra påfrestningar på samhället i fred” som myntades under 1980- och 90-talen i diskussioner inom Försvarsdepartementet i samband med propositionsskrivandet efter 1988 års försvarskommitté (FK 1988). Benämningen avser inte situationer av höjd beredskap eller krig (krigsfara) eller situationer där det militära försvarets resurser ska mobiliseras, utan just *civila* kriser. Jag vill tacka Marie Hafström för denna upplysning.

om civil krishantering skall utformas (Hirschfeldt & Petersson 2020).<sup>4</sup> Att begreppet "fredstida kris" skulle kunna ha en sådan funktion är därför en rimlig tanke. Samtidigt är det en mycket bred kategori, som rymmer en mångfald av situationer och extraordinära omständigheter, händelser och förlopp som i vissa mycket svåra lägen förstärker varandra och kan hota ett lands existens.

Når det gäller coronakrisen råder det fullständig enighet om att den är ett globalt hälsohot av enorm omfattning, kanske det största sedan spanska sjukan 1918–20. Många anser krisen dessutom vara den största fredstida samhällsutmaningen sedan andra världskriget. Den är ett typexempel på det vi kan kalla "svåra förhållanden", dvs "an unstable situation of extreme danger and difficulty" (Kahler & Lake 2013: 10).<sup>5</sup> Den drabbar utan urskiljning alla världens länder och det i princip samtidigt, och på flera plan: mänskligt, ekonomiskt, socialt och institutionellt/politiskt, mm, och visar hur individers säkerhet och sårbarhet är intimt förknippat med samhällets motståndskraft och förmåga att bemästra mycket svåra hot. Som fredstida kris är den "synnerligen ingripande på många samhällsområden" (Hirschfeldt & Petersson 2020: 38). Farsoter av den dignitet covid-19 representerar utsätter länders sjukvårdssystem för en extrem påfrestning och avslöjar obarmhärtigt alla brister.

Pandemin har för många länder, inklusive Sverige, dessutom givit upphov till flera parallella kriser, som går in i varandra, är långvariga och utdragna, flytande till sin natur och med okänd slutpunkt. Den drabbar i många fall alla delar av det vi skulle kalla moderna, eller till och med senmoderna, och i Sveriges fall, starkt individualiserade samhällen, som många är kraftigt omvärldsberoende, politiskt och ekonomiskt såväl som socialt och intellektuellt. Samtidigt rör det sig om olika tidsskalor. Smittspridningsåtgärder är långsiktiga – det krävs en utdragen tidslinje för att t ex platta ut smittkurvan – samtidigt som de påverkar ekonomin ganska så omedelbart, som i sin tur kräver snabba stödåtgärder.

Chockdigitaliseringen som blivit följd av pandemin har inneburit att det offentliga Sverige tvingats följa en ny devis, *att ställa om istället för att ställa in*, för att knyta an till en av uppsatserna i volymen (Carlsson et al.). För många politiska församlingar i landet har det inneburit att man möter medborgarna via digitala kanaler och fattar beslut i digitala former, bägge en utmaning för demokratin. Vem får inflytande, vilka gör sin röst hörd i debatten, hur går det med den politiska retoriken, vad händer med det politiska ledarskapet – och vilka är de långsiktiga vinsterna?

4 Det finns en ymnig begreppsflora och många bestämmelser, som präglar fredstida, svensk krislagstiftning. Hirschfeldt & Petersson skriver: "Problemet är inte att Sverige i dag saknar lagar och regler om kriser, krisberedskap och krishantering när det gäller fredstida kriser. Tvärtom är bestämmelserna så många att det är lätt att tappa överblicken" (2020: 39).

5 Kahler & Lake (2013), liksom föregångaren Peter Gourevitch (1986), använder begreppet "hard times", men avser då de utmaningar som ligger i att i huvudsak hantera ekonomiska kriser. Se även Magnusson i denna volym, liksom Andersson & Jonung 2020.

Hantering av krisen bör därför ses som något av ett lackmustest på ett samhälles förmåga att mobilisera under lång tid i ett mycket utsatt läge, som visserligen inte innebär krig eller omedelbar krigsfara, men som i sin oförutsägbarhet kan få vittgående och allvarliga konsekvenser och som i sin utdragenhet riskerar att dränera ett samhälle på kraft och resurser och därmed leda till instabilitet. Krisen kan genom sin eruptiva karaktär emellertid även fungera som en vändpunkt och bana väg för politisk förändring, reformer och ny mobilisering (Kahler & Lake 2013: 11-12). I det perspektivet blir krisen produktiv.

Var vi förvarnade? Själva ursprungskrisen var inte momentan, väl avgränsad i tiden, utan kunde i sina tidiga yttringar t o m beskrivas som ”smygande”, för att knyta an till vokabulären i ett av bidragen i denna volym (Ekengren et al.).<sup>6</sup> Ingen, eller få, såg krisen komma, eller tecknen i skyn.<sup>7</sup> Samtidigt är sense-making, dvs förmågan att förstå och se vad som är under uppsegling i oklara lägen, den svåraste utmaningen i all krishantering (jfr Larsson). Känslan av överraskning är kärnan i varje kris (Kahler & Lake 2013: 15). Själva förloppet – och tempot – var därför också mycket svårbedömt.

Underrättelsetjänster över hela världen försöker utveckla tekniker för att identifiera tidiga tecken på farliga hot. Ofta är detta mer ett uttryck för fåfänga förhoppningar än reella framgångar, även när det gäller olika typer av mer eller mindre kända antagonister. Svårigheterna är betydande.

Det nya covid-19-viruset beskrivs ibland som en osynlig och nyckfull fiende, som vi tillsammans skall bekämpa. Samtidigt är fiendemetaforen aningen förrädisk, eftersom viruset är det vi skulle kalla för ett ”icke-antagonistiskt hot”.<sup>8</sup> Det har inga avsikter, varken ondskefulla eller godartade, kan inte agera försåtligt, och sprider och formerar sig genom mutationer utan en plan eller strategi, i någon annan mening än vad som är biologiskt styrt. Då kanske det är bättre att som den danska drottningen Margrethe kalla viruset för en objuden, ”farlig gäst” (Hassing Nielsen).

## Konsten att bemästra

Vad utmärker rimligtvis beslutsfattandet under en kris som den rådande pandemin? Att etablera någon sorts kontroll, framför allt i ett tidigt skede av förloppet, är ett gemensamt drag för all krishantering. Det gäller att undanröja hinder, lugna, rida ut stormen och söka ”good-enough” lösningar, men också att försöka bedöma långsiktiga konsekvenser och skapa framtida motståndskraft. Det handlar både om en probleminriktad och känslolinriktad stresshantering,

6 Den ekonomiska krisen, som följde direkt på pandemin, kom däremot ”som en blix från klar himmel” (Andersson & Jonung 2020:40).

7 Michael Osterholm var en av de få socialmedicinare i USA som tidigt varnade för att världen kunde drabbas av en global pandemi. Se Foreign Affairs 2005, 2207. Osterholm ingår nu i Bidens Coronateam.

8 Konspiratoriskt lagda personer tror dock att viruset är medvetet utplanterat för att skapa kaos.

organisatoriskt och på individnivå (Larsson). Man kan som beslutsfattare själva ta initiativet eller låta experterna hantera krisen och på det sättet skjuta ner ansvaret i "befälskedjan".

Att "bemästra pandemin" kan konkret betyda att hejda smittspridningen, och mildra effekterna av viruset, genom att skydda sjukvården, ordna med skyddsutrustning, osv, men också att sköta ekonomin och låta centrala samhällsfunktioner (utbildning, transporter, kultur) i möjligaste mån – och i det längsta – förbli ostörda. Man kan också försöka pressa ned smittspridningen eller slå ner den helt, genom att platta ut smittkurvan, testa så många som möjligt, införa radikala lockdowns, osv.

## Strategin, om den finns

Det har diskuterats intensivt om Sverige haft en medveten och klart uttalad strategi eller inte, dvs ett antal allmänna, vägledande principer eller rättesnören för agerandet. Statsministern säger att en sådan har funnits, trots att den varken varit formellt formulerad eller officiellt fastställd<sup>9</sup> eller för den delen, utnyttjad som retorisk och mobiliserande resurs. Det finns samtidigt ett strategidokument om sex punkter från den 7 april 2020, publicerad på regeringens hemsida. Där sägs följande: man vill (1) begränsa smittspridningen i landet för att kunna avlasta sjukvården och skydda människors liv, hälsa och jobb; (2) säkerställa resurser till hälso- och sjukvård, t ex för att kompensera för högre kostnader för extra personal och skyddsutrustning; (3) begränsa inverkan på samhällsviktig verksamhet, förutom sjukvården även polis, energiförsörjning, kommunikation, transporter och livsmedelsförsörjning; (4) genom krispaket lindra konsekvenser för medborgare och företag och rädda människors jobb och försörjning; (5) dämpa oro genom att fortlöpande informera om regeringens arbete, åtgärder och beslut.

So good so far; alla till synes rimliga ambitioner. Den sjätte och sista punkten, att *sätta in rätt åtgärder vid rätt tillfälle genom att följa utvecklingen av utbrottet av coronaviruset noga*, har orsakat flest frågetecken. Inte minst uttrycket "Regeringen fattar de beslut som krävs, när de krävs", har väckt visst löje. Det är trots allt något som gränsar till en plattityd.

Det är dock oklart vem som ligger bakom strategin, och om den följts tydligt från början, eller om agerandet har vuxit fram gradvis, t ex genom en sorts "trial-and-error"-teknik, och varför den inte tydligt deklarerats. Underlaget brister. Hur det de facto ligger till är därför svårt att i detalj reda ut. Många menar dock att det går att rekonstruera de primära idéerna bakom det svenska agerandet, som i ett initialt skede märkbart avvek från vad man skulle kunna

9 Löfven, Hallengren och Damberg har i KU:s utfrågningar i april 2021 alla låtit bli att svara entydigt på frågan.

kalla "internationell standard" (WHO, EU, flertalet länder i världen). Ett centralt, och samtidigt mycket omtvistat tankeelement är den påstådda föreställningen om tidig flockimmunitet,<sup>10</sup> ett annat att undvika en nedstängning av samhället, ett tredje att i första hand bygga på frivillighet och människors vilja att följa påbud genom självreglering, ett fjärde att inte följa försiktighetsprincipen, ett femte att avråda från att bära munskydd, även om entydig evidens för en sådan rekommendation saknas, ett sjätte att i ett tidigt skede inte lägga resurser på tidig testning och kartläggning av smittade. Osv. (Bringselius, Holmström, Lindström, Wahlberg).

På alla dessa punkter skiljer sig Sverige markant från sina nordiska grannar, liksom flertalet EU-länder, som tidigt gick ut med information om vad den politiska ledningen i landet önskade, som drevs av en försiktighetsprincip och inte en proportionalitetsprincip, införde hårda restriktioner och som agerade snabbt och tidigt omprövade etablerade handlingslinjer.

## Ledarskapet – vem för an?

Till ett politiskt ledarskap hör normalt någon form av beslutshierarki. Vem tar ledningen – och på vilken nivå och hur snabbt – när en svår kris dyker upp? Och vilken typ av respons kan vi se? Är den adekvat? Senfärdig och reaktiv eller snabb och genomgripande?

Alla krislägen driver problemen längre upp i hierarkin, ibland till "toppens förtvivlan". Mycket talar för att den inledande svenska reaktionen i februari-mars 2020 var avvaktande och långsam, och i huvudsak ganska försiktig. Vänta och se, var principen. Det ledarskap som utövades var tekniskt och myndighetsbaserat snarare än politiskt, särskilt till en början. Orsaken sägs stå att finna i den svenska förvaltningsmodellen, med dess självständiga ämbetsverk och självstyrande kommuner och regioner. Till detta kommer ansvarsprincipen, som betyder att den som har en uppgift i fredstid också har den i kristid.

Den svenska modellen, med långt driven spridning av ansvaret, är dock i sig inget hinder för politiska initiativ eller kraftfullt agerande. Andra skulle därför säga att den politiska ledningen togs på sängen, som i så många andra kriser (Ekengren et al.), eller lät andra fatta de första svåra besluten i en kris som man inte kunde bedöma konsekvenserna av men förstod allvaret i. Under alla omständigheter överlämnade de svenska politikerna till en början, och det till skillnad från de nordiska kollegerna (Lindholm & Högväg, Hassing Nielsen, Holmström), krishanteringsscenen till förvaltningen. Statsministern har till och med kritiserats för att vara frånvarande och osynlig och att gömma sig bakom FHM (Johansson 2021).

10 Statsministern avvisade bestämt i KU-utfrågningen den 26 april 2021 att flockimmunitet varit en del av den svenska strategin.

Frånvaron av ett dynamiskt och profilerat politiskt ledarskap innebar att Folkhälsomyndigheten och dess tjänstemän kom att spela huvudrollen utåt, och t ex inte regeringens kriskansli, sedan några år placerat på Justitiedepartementet.<sup>11</sup> Andra myndigheter tilläts heller inte få någon mer framträdande publik roll: både Socialstyrelsen och MSB har spelat andrafiolen under de många myndighetsgemensamma, ofta dagliga presskonferenserna under pandemin (jfr Nord).

FHM, med sitt mycket breda mandat – man är en kombination av sektorsforskningsinstitution och administrativ myndighet – har i princip täckt de flesta av krisens medicinska aspekter. Myndigheten har i realiteten tagit över mycket av krishanteringen och därmed också gjort väsentliga avvägningar på egen hand, samtidigt som man haft en monopolposition i tolkningen av kunskapsunderlaget. Den praxis som utvecklats i svensk förvaltning ger FHM stort spelrum samtidigt som den i praktiken är undantagen från politisk intervention (Folketingets rapport 2021). För regeringens del har man lutat sig mycket tungt på FHM:s bedömningar.

Ordningen skiljer sig t ex från den danska, där inte bara ministerstyre är möjligt utan där de ledande politikerna redan från början haft *olika* myndigheter att konsultera – och därmed kunskapskällor att ösa ur och ställa mot varandra. Den politiska ledningen, här statsministern, har kunnat välja att fälla avgörandet först efter att olika kunskapsaktörer (myndigheter) gett sitt bud på en given problematik (Holmström; se Folketingets rapport 2021).<sup>12</sup>

Först under senare delen av 2020 tog regeringen ett tydligare nationellt grepp om både reglering och provtagning och vaccineringsstrategier men mycket förblev delegerat enligt svensk modell. Myndigheter och regioner och kommuner kan sägas ha arbetat utifrån en generös tolkning av principen om ”uppdragstaktik” i bekämpandet av pandemin (jfr Larsson).

Synkronisering och koordinering mellan myndigheterna sker i Sverige primärt i horisontella nätverk och sköts via förhandlingar och olika anpassningsstrategier, där parterna har handlingsfrihet och där umgängesmedlet för att uppnå en gemensam position är övertalning snarare än tvång; ibland kan det dock vara frågan om det vi kallar för ”nudging”, dvs knuffar, eller svaga påstötningar och påtryckningar från centralt håll. Detsamma gäller samspelet mellan de nationella och subnationella beslutsinstanserna. Mer av governance och mindre av government, således, och det över hela linjen.

Denna flernivåproblematik skapar emellertid stora utmaningar för styrningen under pandemin, där kravet på hierarki och förutsägbarhet ökar. Samtidigt fortsätter Sverige på en sedan lång tid inslagen väg när det gäller

11 Krishanteringskansliet leds av en statssekreterare som enligt uppgift samlat alla övriga statssekreterare till möten i stort sett dagligen under krisens 15 månader. Svenska Dagbladet, 11 maj 2021.

12 Till saken hör att Mette Fredriksen och Sundhedsstyrelsens direktör varit oeniga om strategin från allra första början.

totalförsvaret, även ifråga om krishantering, nämligen det horisontellt orienterade ledarskapet (Brommesson).

## Experter, professioner och politiker

Vem fattade de reella besluten under pandemin? Politiker, tjänstemän eller utövare av en profession? Svaret är att alla tre kategorierna var inblandade utifrån sina respektive roller, men det är också uppenbart att den personal som fanns på FHM tidigt i sina beslut även gjorde samhällspolitiska bedömningar och träffade vägval i politiska värdekonflikter, och det vid återkommande tillfällena (jfr Wahlberg). Experterna/tjänstemännen kom som beslutsfattare att "agera som politiker" i vissa skeden när politikerna abdikerade från sitt politiska uppdrag med hänvisning till att man inte ville ge sig in i tekniska/vetenskapliga angelägenheter.

Statsepidemiologens och hans rådgivares agerande föranledde tidigt en debatt inte bara om sakinnehållet utan också om hur skarp gränsen bör vara mellan expertis och politik, särskilt i en kris. Vad får man lov att säga? Var slutar mandatet? Vad har man kompetens att uttala sig om?

Diskussionen, som är klassisk, fick en särskild accent av att det svenska expertsamhället fått en ny och ovanlig aktör: epidemiologerna, virologerna och annan medicinsk expertis, en kategori experter, som vanligtvis inte agerar utanför den egna professionens kärnområde.<sup>13</sup> De intog nu på bred front under pandemin det offentliga rummet och därmed också den samhällsnivå, där regler och villkor för det större sociala landskapet utformas.<sup>14</sup> Frågan om vilken sorts kunskapsauktoritet ("epistemic authority", jfr Jasanoff et al. 2021; Hinnfors, Wahlberg) som skulle gälla i hanteringen av den värsta multidimensionella krisen i mannaminne väcktes därmed omedelbart. Kan vi lita på de nya experternas omdöme? För statsministerns del var svaret klart, med hänvisning till ursprungskrisens karaktär.

Andra kritiserade epidemiologerna m fl för att anse sig ha ensamrätt på kunskap om pandemin och dess allmänna konsekvenser (jfr Calmfors 2020b) och därmed få en gynnad position i krishantering och i det politiska beslutsfattandet, som i alla avseenden fick en totalförsvarsdimension. Saken komplicerades onekligen av att den medicinska/epidemiologiska expertisen i Sverige inte var internt enig som grupp, tvärtom. FHM drabbades hårt och

13 Det skall dock påpekas att läkarna som profession länge verkat som reformatorer och politiska aktivister i uppbyggnaden av den moderna svenska välfärdsstaten. Det gäller t ex makarna Signe och Axel Höjers arbete med att förbättra folkhälsan på 1920- och 30-talet (Berg 2010).

14 Thomas Brante talar om läkare, psykologer, socialarbetare, m fl som "gräsrotsprofessioner", dvs yrkesutövare som möter sina klienter ansikte mot ansikte, alltså på mikronivå. Samhällsplanerare, ekonomer, tekniker m fl, som utformar det sociala landskapet, befinner sig å andra sidan på makronivån (Brante 2014:14). I och med FHM:s framträdande roll under pandemin placerar sig expertgruppen "medicinare" på makronivån.



tidigt av kritik från de egna leden, framförallt från den fristående forskarvärlden på universiteten, för att ignorera vetenskapligt kunnande (Nylén, *Påbud och efterlevnad*), en kritik som FHM för övrigt avvisade som irrelevant eller som ett uttryck för personliga karriärambitioner (Bringselius).

Paradoxen blev därför uppenbar: FHM, som lite förenklat kan sägas ha följt en ”professionell”, vetenskaplig modell mer än en legalbyråkratisk, ämbetsmannamässig (jfr Lundquist 1991: 71–77),<sup>15</sup> anklagas nu för att inte vara tillräckligt professionell (se Holmströms och Lindströms bidrag), samtidigt som myndigheten i realiteten agerar – och måste agera – som just myndighetsföreträdare i första hand, med stort beslutsansvar. Den nya situationen under pandemin leder till oväntade hybridkonstruktioner på myndighets- och expertplanet, där de (nygamla) teknokratiska yrkeskårernas specialkunskaper, autonomi och diskretion blir det primära struktureringsinstrumentet för krishanteringen (jfr Lundquist 1991; Brante 2014: 19–20).<sup>16</sup>

## Tillit

Hur stark är tilliten till den officiella linjen? Sverige, liksom övriga nordiska länder, är sk höglitarsamhällen (Bringselius; jfr Jerneck & Lindahl 2021, Trädgårdh 2009, Andersson 2021).<sup>17</sup> Man litar på att myndigheter skall förenkla tillvaron för medborgarna och hjälpa dem att fatta bra beslut.<sup>18</sup> Förtroendet för myndigheter – den institutionella tilliten – är hög i de nordiska länderna, liksom för medmänniskor i gemen, även dem man inte känner, den sk interpersonella tilliten.

I början av krisen var t ex svenskarnas uppslutning kring den förda linjen mycket stor, helt i linje med tesen om rally-around-the flag (Esaiasson et al. 2020). Det gällde även danskarna (Hassing Nielsen). I många fall blev de dagliga pressmötena en sorts lägereld som svenska folket kunde samlas kring i en tid när mycket annat splittrar uppmärksamheten (se t ex DN Kultur 27 maj 2021). Uppslutningen ledde t o m till en sorts intimisering – många uppfattade sig ha en personlig snarare än en institutionell relation och identifikation med

15 Däremot är det nog inte rimligt att benämna Anders Tegnell med medarbetare ”policyprofessionella”, en allt vanligare yrkeskategori nära den politiska makten och som definieras som aktivister med mångtydiga lojaliteter.

16 Den sorts hybridartade rolltyp, som kan karakteriseras som ”tjänstemän som agerar som politiker” är inte alls ovanlig i Regeringskansliet.

17 Mycket talar för att det bl a har att göra med befolkningsstorleken. Gerring & Veenedaal (2020) konstaterar i sin stora studie av ”skaleffekter” att sammanhållning (”cohesion”) och tillit (”trust”), liksom samhällsengagemang (”participation”) och statliga interventioner i människors liv (”intervention”) är betydligt mer omfattande i mindre politiska enheter än i större.

18 Forskarna talar om att folk använder source cues eller heuristics, men påpekar också att det finns variation mellan människor och situationer i hur mycket man använder sådana instrument. Som social kategori är tillit ett instrument för att minska oförutsägbarheten mellan individer och därmed begränsa komplexiteten. ”Trust begins where prediction ends” (Lewis & Weigert 1985: 976) är ett känt citat.

statsepidemilogen, särskilt efter hans framträdande i programmet Sommar.<sup>19</sup> Talet om personkult ligger nära till hands (Calmfors 2020a).

Mycket riktigt har också förtroendet för FHM och dess personal genomgående varit högt (Andersson 2021). Men det kanske inte är förvånande: överlag litar människor mer på myndigheter än på politiker och särskilt gäller det de expertgrupper som ingår i kategorin ”vårdprofessioner” (Brante et al. 2015, se kapitel 8). Överhuvudtaget är tilltron till experter som institution hög i de nordiska välfärdsstaterna (Lundqvist & Petersen 2010, Brante et al. 2015). Av de tillitsundersökningar som gjorts fortlöpande under krisen framgår att den institutionella tilliten är fortsatt hög, liksom den generella tilltron mellan människor (se t ex Andersson 2021).

Det är också intressant att fundera över hur svenskarna såg på demokratis villkor under pandemin. Av en jämförande studie av Sverige och Danmark framgår att danskarna var mer bekymrade för den demokratiska utvecklingen under pandemin än broderfolket (Hassing Nielsen).

Ett intressant särdrag med den svenska tilliten är att den ibland beskrivs som ett exempel på ”blind trust”. Vi har alltså att göra med en oreserverad tro på auktoritet, eller som det också kan uttryckas, den speciella blandning av ”frihet och konformitet” som anses utmärka Sverige (Berggren & Trädgårdh 2006: 34). Denna form av reservationslös tillit kom till tydligt uttryck i synen på – och bruket av – munskydd. De svenska myndigheternas enträgna avvissande av den evidens som talade för bruket av just munskydd gjorde att en majoritet av svenskarna på egen hand inte sökte alternativ kunskap eller ville bryta med den rekommendation man trodde var riktig (Johansson et al. 2021). En av författarna till studien formulerar det så att ”man faktiskt behöver tänka till själv för att fatta rätt beslut”.<sup>20</sup>

## Den otydliga kriskommunikationen

Vem kommunicerar under krisen, vad sägs och hur ofta? Under coronakrisen har staten i dess olika skepnader agerat som kommunikatör<sup>21</sup> för att få medborgarna att hålla avstånd, undvika folksamlingar, begränsa resandet, undvika nöjesetablissemang eller testa sig.

Även om tilliten varit – och fortfarande är – hög, kan vi konstatera att normering är en svår konst. Vi kan också konstatera att det för Sveriges del

19 Det måste trots allt anses vara mindre omdömesgillt att som statlig tjänsteman i ledande position framträda i ett underhållningsprogram som Sommar mitt under brinnande kris, och dessutom ge sin privata syn på krishanteringen, både i landet och internationellt. Att blanda ihop privata och offentliga roller är olämpligt.

20 E-postkorrespondens med Jacob Sohlberg.

21 ”Staten som kommunikatör” är titeln på en uppsats om en statlig informationskampanj om civilförsvaret och krig av statsvetarna Douglas Brommesson och Rikard Bengtsson, 2019.

under pandemin rört sig om en strid ström av påbud, med olika – och ofta motsägelsefulla – besked, som ändras efterhand. Hur många får egentligen samlas till idrottsevenemang, i privata sällskap, på begravingar? Vad betyder deviserna "hålla i" och "hålla ut"? Vad menas med social distansering? Två meter, tre meter? Ambitionen att försöka vara generell och samtidigt så detaljerad som möjligt ifråga om specifika undantag, skapar oklarhet, liksom de många försöken att i efterhand förklara innebörden av budskapet. Enkla påbud har blivit komplexa och svårtolkade. Några av påbuden är dessutom endast rekommendationer medan andra har förbudskaraktär. Frågorna är många och de entydiga svaren få (Hydén, Nylén, *Påbud och efterlevnad*).

Frågan är om staten, med dess olika representanter, har kunnat leva upp till kravet på "sense-giving", dvs få till stånd en meningsskapande kommunikation (jfr t ex Boholm 2019)? Mycket talar för att myndigheterna, trots talet om självreglering, inte riktigt litade på att medborgarna skulle klara av att hantera informationen, och valde en teknisk top-down-modell som gick ut på att få människor att fatta beslut i en viss riktning, genom övertalning, anspelningar på deras moraliska ansvar och omdöme, och genom upprepade utspel. Mycket av det som sagts och gjorts i kriskommunikationen under pandemin vittnar därför mer om "nudgin" (sk knuffande) och teknokratiskt tänkande än om en ambition att ge invånarna i landet en mental karta att navigera efter (Wallin).<sup>22</sup>

Huvudkommunikatören är FHM och dess statsepidemiolog Anders Tegnell, så även i dag, men i takt med att den politiska dimensionen då och då blir alltmer påkallad – svenskarna slarvar med avståndet, ungdomarna festar för mycket eller nya vågor av smitta tränger in i, eller sprids över landet – träder de politiska ledarna fram, ibland också statsministern, som vid några tillfällen håller tal till nationen. Då ersätts det närmast dagliga flödet av situationsbeskrivningar och lägesrapporter av predikotexter,<sup>23</sup> på temat: nu är det allvar! Narrativet ändrar sig en smula. Men inte radikalt.

Bombasmer och anspelningar på kommande ödesstunder förekommer inte i Sverige i någon större omfattning i vardagslag, så inte heller nu under pandemin.<sup>24</sup> Politisk känslomhet ställs mot en sorts förnufts-baserad, problem-lösande saklighetsproblematik.<sup>25</sup> För en sådan lämpar sig inte en uttalat visuell kommunikationsstrategi med dragning åt det dramatiska, som t ex just var fallet med flera av den finska statsministerns framträdanden (Lindholm & Högväg) eller den norska politiska ledningens (Christensen & Læg Reid 2020).

22 Detta ligger helt i linje med statsvetaren Oscar Larssons tes om hur den svenska risk-och krishanteringen styrs genom "diskursiv ansvarsförskjutning" (Larsson 2019). Se även Åsa Boholms analys av svenska myndigheters riskkommunikation (Boholm 2019), där vetenskaplighet och expertroller antas få en stark position på bekostnad av dialogen med de berörda mottagarna.

23 För en analys av predikan och narrativ som styrmedel, se Vedung & Hansén 2019.

24 Möjligen kan man säga att det förekommer i valkampanjer och när oppositionen skall kritisera regeringen. Men det tillhör inte riktigt den politiska stilen i allmänhet.

25 Se t ex sociologen Bergman Blix intressanta resonemang på detta tema.

Statsminister Löfvens uppmaningar om medborgarplikt präglades mitt i all symboliken i allmänhet av ganska så jordnära formuleringar. Det är noterbart att den svenska hållningen har mycket lite att göra med det vi kallar "säkerhetisering". Snarare är det fråga om en sorts neutralisering av krisen genom saklighet och avpolitisering.

Det har talats en del om att Sverige är "fredsskadat", dvs saknar erfarenhet, eller historiska minnen, av nationella trauman<sup>26</sup> – och därför inte haft möjlighet att kunnat dra paralleller mellan den nuvarande krisen och tidigare, historiska samhällsstörningar och övergrepp av mycket svårartad karaktär, som t ex i våra grannländer, där det historiska minnet av utsatthet är ständigt närvarande i det kollektiva medvetandet. Så är det sannolikt.

Vad som under alla omständigheter är uppenbart är att statsministerns kolleger i Norge, Finland och Danmark mycket tidigt klargjorde att de direkt ville ta det politiska ansvaret och därför också tog vara på möjligheten att samla nationen genom att utnyttja den klangbotten som historiska paralleller och appeller utgör (Hassing Nielsen respektive Lindholm & Högväg; se även Christensen & Læg Reid 2020). Vi bortser då från att den politiska stilen i våra grannländer, liksom i stora delar av övriga Europa, även normalt sett ter sig retoriskt mer accentuerad och tillspetsad än den svenska.

I det svenska fallet förmedlas budskapet genom nästan dagliga presskonferenser<sup>27</sup> och dessutom genom flitiga mediala framträdande av ledande tjänstemän. FHM:s – och regeringens – hårt styrda mediestrategi har varit framgångsrik.

Vilken roll har medierna haft? Har de varit maktens megafoner eller kritiker? Enligt de undersökningar som gjorts har medierna ägnat exceptionellt mycket utrymme åt pandemin men också fyllt sin funktion som informationsförmedlare och enande nationell kraft, trots viss alarmism i rapporteringen, och då särskilt i åsiktsmaterialet (Ghersetti & Odén 2021).

Kritiker menar dock att journalisterna genomgående varit för hovsamma, särskilt till en början (Holmström; se även Johansson 2021: 22–23). Vi kan också konstatera att svensk press och svenska etermedia endast i begränsad omfattning ställde besvärliga och kritiska frågor vid de många presskonferenser, FHM arrangerade, och att de flesta av dem kom tidigt under krisen. Slutligen: endast en liten andel frågor gällde ansvarsutkrävande (Nord). De besvärliga frågorna kom primärt från utländska journalister (se t ex Irwin 2020; Nord).

26 En del skulle säga att det istället rör sig om "fredsglömska", dvs att vi har en benägenhet att glömma bort att vi en gång varit en brutal krigarstat. Jfr Kristensson Ugglå 2012.

27 Enligt Dagens Nyheters beräkning rör det sig om över 160 myndighetsgemensamma presskonferenser sedan krisens början. DN Kultur, 27 maj 2021.

## Den rättspolitiska regleringen

Frågan om en effektiv kriskommunikation har i hög grad att göra med den rättsliga grunden för de olika utspelen och påbuden.

Den konstitutionella grunden för en generell nödlag i Sverige för fredstida, civila kriser saknas. Endast i krig och vid krigsfara har det ansetts nödvändigt att i grundlagen reglera regeringens särskilda möjligheter att fatta beslut (RF Kap 15; Wetter Ryde).<sup>28</sup> Under civila kristillstånd har Sverige däremot möjligheten att utnyttja speciallagstiftning, sk ”sektorslagstiftning med särskilda regler för kriser” (Hirschfeldt & Petersson 2020:15; se även Nylén och Hydén), t ex smittskyddslagen, ordningslagen och alkohollagen. Hur ser då de juridiska grunderna för den svenska regeringens och myndigheternas agerande ut under pandemin?

Den standardisering av politiken som juridiken skall åstadkomma har visat sig närmast omöjlig att få till stånd under pandemin, eftersom måttet av osäkerhet är så stort. Den befintliga speciallagstiftning som skall reglera farsoter och epidemier (smittskyddslagen), har visat sig vara otillräcklig eller tandlös för den typen av utmaning som pandemin utgör, samtidigt som den speciallagstiftning som nu tagits fram i form av en pandemilag är tillfällig och tidsbunden och måste prövas på nytt om en förlängning skall ske. Det gäller även alla de förordningar och regionala regler som efterhand kommit till inom dess ramar.

Eftersom pandemin kräver en uppsjö av rättsliga åtgärder inom olika politikområden, skiftar regleringen kraftigt. Köpcentra kunde t ex tillåta ett stort antal personer medan kyrkor bara fick ta in ett fåtal individer. Floran av regler har vuxit kraftigt men samtidigt ad hoc-artat. Somliga skulle säga att det rör sig om ett virrvarr av lagar, en regulativ djungel. Konsekvensen är att det uppstår brister eller luckor, eller ambivalens, i det vi skulle kalla för den rättspolitiska konsistensen. Rättsläget under coronakrisen kan nu beskrivas som ett lapptäcke av förordningar och regler, där legaliteten visserligen blivit mer framträdande efterhand, men där legitimiteten sannolikt försvagats (Hydén; se även Nylén, *Den svenska responsen*).

## Kunskapsläget – inläring och omprövning

Evidens och kunskap har stor betydelse för valet av strategi och handlingsrepertoar. Vad vet vi om covid -19? Hur stark är evidensen? Och hur stor osäkerheten? Och vilka är riskerna med olika åtgärder?

Mycket talar för att säker och entydig evidens som underlag för beslut varit en bristvara, särskilt i de tidiga skedena av smittspridningen, då signalerna var diffusa och tecknen svåra att tyda (Lindström). Och vilka beviskrav kan

28 Även för krigstillstånd finns det begränsningar; RF tillåter inte ”konstitutionell nödrätt”, dvs möjligheten att åsidosätta grundlagen och samtidigt göra anspråk på att handla rättsenligt (Eka et al. 2012: 555).

vi ställa på de olika åtgärderna? Bör en försiktighetsprincip råda (Wahlberg, Holmström)?<sup>29</sup>

Utan inläring är det svårt att finslipa beslutsstrategier och träna sitt omdöme. Vanligtvis talar man om att dra lärdomar av en kris i efterhand. En sådan utvärdering är normalt nödvändig av samhälleliga skäl, för att rensa luften, men kan också användas för ansvarsutkrävande eller för att förbättra beredskapen för framtida bruk. Sådana läroprocesser lägger inte sällan grunden för det vi sedan väljer att kalla historiska analogier, dvs de jämförelsepunkter som kommer att präglade framtida beslutsfattande (Deverell; se även Brändström et al. 2004).

Men även att dra lärdomar från ett pågående förlopp, mitt under en kris, är väsentligt. Utan fortlöpande inläring och omprövning är det svårt att finslipa beslutsstrategier och träna sitt omdöme. Frågan är emellertid om denna typ av krisinducerat lärande förekommit i Sverige under pandemin? Mycket talar för att svårigheterna med detta varit stora och att möjligheterna begränsats av det höga politiska tonläget både i Sverige och internationellt. Politisering och polarisering har varit ett hinder (Deverell).

Som vi tidigare noterat fanns ingen kunskapsbaserad dialog med de vetenskapliga professionerna i någon mer utvecklad form – saknades intresset eller den sociala kompetensen för ett sådant samtal? Såvitt vi vet har arrangemang av typen ”djävulens advokat” för att pröva argumentens hållbarhet inte förekommit. Misstanken om att det förekommit ”grupptänkande” inom myndigheten är därför inte orimlig. Problemet är att vi inte kan avgöra saken mer bestämt, eftersom tillgång till dokumentation saknas. Materialet är ”editerat”, för att knyta an till språkbruket i en av uppsatserna i volymen (Nylén, *Den svenska responsen år 2020*).

FHM har regelbundet anklagats för att inte lämna ut allmänna handlingar eller att obstruera genom att inte besvara förfrågningar från journalister på ett korrekt sätt. FHM:s brott mot offentlighetsprincipen har föranlett JO att öppna ärenden i frågan. Har detta påverkat tilliten till professionerna (Bringselius)?

29 Försiktighetsprincipen är en sedan decennier omhuldad, om än omtvistad metod för att begränsa risker, framför allt i offentlig politik. I dess enklaste, vardagliga form lyder den: om du vill vara på säkra sidan, undvik handlingar som kan leda till skada. En starkare variant betonar vikten av att bygga in säkerhetsmarginaler, även om de möjliga riskerna är mycket svårbedömda. Blotta misstanken är tillräcklig. Det är om detta den svenska munskyddsdebatten handlar.

Som vägledning för handlande är principen dock vag: den ger inte automatiskt instruktioner om när man skall agera och inte, och på vilket sätt. I sin mest renodlade form bannlyser den alla former av handlingar, och blir på det sättet paralyserande. ”It bans the very steps that it requires” (Sunstein 2005:26). Statsepidemiologens rättfärdigande av den omdiskuterade munskyddspolicyn ligger snubblande nära en sådan tolkning.

## Beslutsdilemman

I en kris tenderar dilemman att skärpas. Är besluten moraliskt försvarbara (Bringselius, Larsson)? Rör det sig om ett samhälleligt risktagande, har besluten långtgående konsekvenser för enskilda individer? Hur ser de etiska grunderna ut? Vem skall prioriteras, unga och friska eller gamla och sjuka? Hur hanteras frågor om den enskildes autonomi i en kris? Krävs samtycke (Niklasson)?

En väsentlig del av en krisstrategi handlar om att hantera dilemman, dvs politiska mål- och värdekonflikter utan uppenbar lösning.

I varje land som drabbats av pandemin ställs t ex frågan om allmänintresse kontra egenintresse på sin spets. Vad är det gemensammas bästa? Och hur upp-nås det? Primärt genom tvång eller frivillighet – eller en blandning av båda?

Det gemensammas bästa, eller samhällsnyttan, kan under pandemin konkret beskrivas i medicinska termer, som en balansgång mellan det vi skulle kunna kalla medborgarnytta (individens frihet att förverkliga sig själv, träffa sina egna val, resa fritt, delta i politiska manifestationer och demonstrationer, utöva sin religion, etc) och patientsäkerhet, det som i fallet med coronapandemin – och i alla akuta sjukvårdslägen – är det allra väsentligaste, och det oberoende av om de sjuka är drabbade av covid-19 eller lider av något annat. Paradoxalt nog kom patientnyttan ganska så tidigt i kläm (Lindström).

Ett sätt att närma sig frågan om de svenska vägvalen är att inrikta sig på kollektivets ansvar. I bästa fall blir kollektivet genom en utbredd gruppsolidaritet en moralisk agent, trots att det endast är individerna eller de enskilda enheterna som avgör hur gruppen kommer att bete sig. I Sverige, liksom andra länder har befolkning under pandemin ett moraliskt och personligt ansvar för att minska smittspridningen, t ex genom att hålla "social distans", tvätta händerna eller bära munskydd. "Det hänger på hela befolkningen" blir mantrat – men risken för fripassagerare och moralisk hasard finns alltid.

Sverige har satsat på självreglering snarare än tvång, en strategi som vissa bedömt som framgångsrik (Andersson & Jonung 2021), och överlätit avgörandena till medborgarnas omdöme, ett beslut som ligger helt i linje med tanken om en pågående individualisering av svensk risk- och säkerhetshanteringen (Larsson 2019). Men hur altruistiska och följsamma är medborgarna i världens mest individualiserade land, där statens roll är att garantera individen frihet och oberoende (den berömda "statsindividualismen"), och där tilliten till gemenskapen anses "sval"?<sup>30</sup> Och hur stark kan man räkna med att lojaliteten och den "smittminskande prosocialiteten" i samhället skall vara under en pandemi, för

30 Med individualisering menar man vanligtvis att "individens makt ökar på kollektivens bekostnad" (Bjereld et al. 2005: 20). Sverige framstår i frågan om individualisering som extremt, som landet "annorlunda" (Berggren & Trädgård 2006: 73-76). Det sociala kontraktet stat-individ i Sverige ger människorna möjlighet att bryta sig ur "traditionella och ofta hierarkiska gemenskaper som familj, religiösa samfund och välgörenhetsorganisationer", samtidigt som arrangemanget för staten är till gagn, eftersom det bevarar ordningen i samhället (Trädgårdh 2009: 213).

att knyta an till en relevant psykologisk terminologi i ett av bidragen till denna volym (Erlandsson)? Påverkas den av sociala normer eller hur informationen tolkas? Och hur stark är min tro på vetenskapen som "epistemisk auktoritet" (Wahlberg)?

Forskningen om samspelet mellan kollektiv, gemensam nytta och sociala normer visar att det krävs upprepade och varaktiga interaktioner mellan individer och grupper för att en sorts välfungerande "self-organized regime" skall växa fram, gärna manifesterad i någon form av kontraktstänkande (Ostrom 2000), det Robert Dahl kallar för "upplyst förståelse" (Dahl 2000:37) samt rättvisa och upplyst egenintresse (Niklasson).

Men sådana utsträckta tidsmöjligheter fanns inte tillgängliga under pandemin; här gällde det att få effekter snabbt. Det initiala svenska vägvalet att överlåta ansvaret för pandemibekämpningen till de enskilda medborgarna (att göra det till "den resandes ensak") visade sig efterhand mindre lyckosam i takt med att smittspridningen ökade.

Dilemmat med det kollektiva handlandets problem kräver någon form av ordning och organisation, självskapad av individerna eller given av en institution, t ex staten (Badersten 2002: 46ff). Det krävs i allmänhet också någon auktoritet som uttolkar den gällande linjen. Man kan säga att i det offentliga ansvaret ligger en plikt i att upprätthålla och skapa funktioner, som kan garantera och skydda de värden som utgör det gemensammas bästa.

Under de första pandemimånaderna försummade det offentliga Sverige den uppgiften. Efterhand som det kom nya vågor av okontrollerad smittspridning skärpte myndigheterna emellertid greppet, och det är därför vi nu kan tala om att den till en början mjuka linjen efterhand har ersatts av ett kraftfullare agerande och gradvis ökat tvång, en sorts partiell lockdown; benämningen "välvillig leviathan"<sup>31</sup> är nog därför ganska så träffande för det tillstånd som råder i Sverige sedan en tid.

Ett område där värdekonflikten fått en "entydig normativ lösning" är ekonomin. Det var tidigt klart att pandemin och hanteringen inte fick slå ut samhällsekonomin, dvs tillväxten och sysselsättningen (ffa punkten 4 i regeringens strategi). Den ekonomiska politiken "under coronakrisen har varit klart expansiv...", både penning- och finanspolitiskt (Andersson & Jonung 2020; för en översikt över olika åtgärder, se Magnusson samt Dahlström & Lindvall 2021), även om en ekonomisk kris gör oss fattigare (jfr Andersson & Jonung 2020). Att den ekonomiska krishanteringen nu under coronapandemin uppvisar likheter med hur tidigare ekonomiska kriser skötts är intressant att notera. Här finns, till skillnad från andra krishanteringsområden (Deverell) på

31 Jag vill tacka Erik Mohlin för denna karakteristik.



gott och ont ett betydande stigberoende, förankrat i idén om en egen svensk krishanteringsmodell inom det ekonomiska fältet (Magnusson).

Ett område där det däremot inte är så lätt att se en ”entydig normativ lösning” är hur offentlighetsprincipen kan åsidosättas under en kris och där två principer, eller logiker kolliderar: rätten att skydda individer under extraordinära omständigheter (t ex begränsa meddelarfriheten) och rätten att granska genom att ta del av allmänna handlingar. Att bägge principerna är legitima innebär att det rör sig om grundläggande värden i vad vi skulle kalla den ”faktiska demokratin”. Samtidigt visar en studie av konflikten mellan Örebro kommun och Nerikes Allehanda hur kollisionen mellan värdena accentuerar denna motsättning och leder till misstänksamhet mellan granskande medier och offentliga institutioner i tider av kris (Montin & Granberg).

## Ansvar och ansvarsluckor

Vem är ansvarig – och vem kan utkrävas politiskt ansvar – och för vad och av vem (Bringselius)? Frågan är om experterna i FHM primärt är ansvariga inför sin egen kår, eller om de skall bedömas som vanliga tjänstemän? Och vilka granskningsdoktriner skall då gälla?<sup>32</sup> Att tjänsteutövning kan bedömas utifrån strikt yrkesmässiga kriterier, särskilt om det rör sig om professionsutövare från samma kunskapsgemenskap är klart. Kritiken från universitetsvärlden mot FHM kan ses som en sorts legitim ”peer pressure” (blame and shame), utformad som en kollegial granskning (Brante 2014; Brante et al. 2015: 189–190). Men här finns kanske en *politisk* ansvarslucka?

Ansvarsutkrävande av förvaltningar beskrivs ofta som reellt sett omöjligt, som demokratins ”svarta hål” (Rothstein 2018:19). Den politiska styrningskedjan innebär att tillämpningen av de politiska besluten sker genom byråkrater som inte sällan har stor handlingsfrihet i sin ämbetsutövning och som genom en vardagspraxis har stort inflytande över utfallet.

Det är dessutom i allmänhet svårt att veta vem som är ansvarig i en komplex statsapparat som den svenska, präglad av administrativ dualism, med små departement och en mångfald självständiga myndigheter (Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2020), decentraliserade strukturer, osv. Utmaningen är att delning och uttunning av makt är som svårast att hantera i de frågor där det ställs mycket höga krav på ansvarighet (jfr van Wart 2013: 559 – 560; se även Larsson 2019), nämligen i krislägen.

Risken finns också för ”undflyende ansvar” (Petersson 2002: 97). Regeringar kan åberopa särskilda omständigheter. Vi gjorde vårt bästa i en svår situation,

32 Shirin Ahlbäck Öberg (2018: 178– 179) pekar på att det finns två från varandra väsensskilda sätt att se saken: att antingen låta tjänstemännen styras av sin plikt känsla och etik och därmed överlåta granskningen till dem själva, eller att utsätta dem för extern kontroll för att på det sättet förhindra maktmissbruk.

är det svar som både ledande politiker och tjänstemän ofta ger. Att erkänna fel är svårt i en svensk politisk kultur. Det ter sig möjligt att få "fribrev" om man bara följer vardagsrutinerna, även i en kris. Dessutom är det inte ovanligt med "blame avoidance" (Persson 2002: 97). Kritiker menar att den svenska regeringen inte annat än i undantagsfall öppet vidgått att man kunde gått annorlunda till väga eller att man felbedömt situationen (Ekengren et al., Holmström).

Även om det utspridda ansvaret i svensk förvaltning gör ansvarsutkrävandet mycket komplicerat, bör det politiska skuldbeläggandet alltid riktas mot regering och riksdag. Det är trots allt politikerna som är förvaltningens främsta principaler, eller uppdragsgivare, och de som väljer hur mycket av den politiska makten som skall delegeras, även i ett system som det svenska, där tjänstemännen är ämbetsutövare ("trustees") med stor autonomi snarare än "faithful agents" (Grant & Keohane 2005: 41; jfr Brante 2014). I slutänden är det den politiska nivån som har det politiska ansvaret för vad som görs och sägs (Johansson 2021).

Kontrollmakten är en del av ett politiskt ansvarsutkrävande och kan antingen vara primärt kunskapsförmedlande (KU, JO, Riksrevision mm) eller verkställande (statsrådets juridiska ansvar, misstroendeförklaringar) (Ahlbäck Öberg 2018). Vi har redan under våren 2021 haft en serie utfrågningar i KU av både statsministern och ansvariga statsråd och JO har öppnat ärenden mot FHM. Vi har även fått en Coronakommission. Att få till stånd en sådan var emellertid inte lätt, i synnerhet inte före valet, och blev först möjligt sedan oppositionen riktat mycket starka krav till regeringen på den punkten (Bringselius, Deverell).

Det avgörande ansvarsutkrävandet sker i princip vid de allmänna valen. Det är då väljarna utkräver ansvar av sina politiker (Hinnfors). Ansvarsutkrävandet kan både kan vara bakåtriktat, dvs syfta på det som gjorts och te x yttra sig som en bestraffning (den sk sanktionsteorin) och framåtsyftande, där man bedömer och betygssätter politikerns löften och framtidsprojekt (den sk mandatteorin) (Petersson et al. 2020: 52ff).

Vad säger krisforskningen om möjliga utfall och reaktioner? Hur ser väljarna på svårigheterna de tvingats utstå? Den sittande regeringen riskerar att bestraffas, oavsett vem som i övrigt varit inblandad, särskilt om väljarna är långsinta. De drar slutsatser av konkreta insatser för att begränsa krisen och minska den osäkerhet som uppstår i krisens kölvatten (t ex genom framgångsrika vaccinationskampanjer), och om de lett till besvärande sidoeffekter, t ex ekonomiska. Väljarna kan också bedöma en regering välvilligt utifrån framtida, ideologiskt färgade löften. Men som så ofta i politiken är ansvarsutkrävandet vid kriser ofta svårbedömt, inte minst utifrån beslutsfattarens horisont: de tvingas ofta leva med hotet om "damned if you do, damned if you don't" (Hinnfors).

## Svensk särartsnationalism

Mycket talar för att det funnits en sorts besluts- och riskregim när det gäller den svenska hanteringen av coronakrisen präglad av tillit utan stark kontroll, antiauktoritära värderingar och en formalistisk, närmast hyper-rationalistisk hållning till problemet (Gustavsson 2020 a, b; Bauhn 2020).

Dilemman och värdekonflikter har inte renodlats och ställts på sin spets, utan dolts bakom ett språkbruk präglad av rationalitet och "fact & figures". Att konflikterna inte förts upp tydligt på dagordningen kan nog ses som en del av svensk konsensustradition, även när oppositionen mot regeringspolitiken accentuerats. Att öppet och seriöst väga liv och andra värden mot varandra är knappast del av en politisk kultur, där framsteget och välfärden för alla setts som den enda och självklart framkomliga vägen. Idén om stora försakelser och umbäranden ingår inte i den meningsskapande föreställningsramen i "ett programmatiskt framstegsland som Sverige präglad av en aktivistisk förväntanshorisont..." (Kristensson Ugglå 2012).

Sverige har inte sneglad på andra länder för att få inspiration utan snarare framhåvt den egna krishanteringsmodellens förträfflighet. För svensk del fanns tidigare fastlagda riktlinjer på plats att följa – och som också följdes. Den "playbook" man gick efter gav struktur inåt och legitimitet utåt, men möjligen inte den handlingsfrihet som är nödvändig vid kriser och övergavs inte för en ny strategi som var fallet i t ex Danmark och Norge (Folketingets rapport 2021; jfr även Jasanoff et al. 2021).

Självbilden är att svenska strategier till skillnad från andra länders varit tydligt evidensbaserade och därför mer genomtänkta än andras. Svenska myndighetspersoner var i ett tidigt skede av krisförloppet öppet kritiska till vad man uppfattade som överreaktioner i omvärlden. Världen hade blivit galen, ansåg man. Den avvikande svenska hållningen och den "höga svansföringen" skapade snabbt förvåning i omvärlden, men har inte inneburit någon omprövning för svensk del, såvitt det går att bedöma. Sverige har tvärtom slagit tillbaka: man har i högre grad kritiserat omvärlden än omvärlden Sverige. Ledande företrädare för politiken och myndighetssfären tycks inte känsliga för internationell kritik, i den mån den förekommit. Däremot är man oroad över den negativa Sverigebild som man menar växer fram, inte minst därför att Sverige, med viss rätta, länge framstått som en förkämpe för global hälsa (Irwin 2019).

Pandemin har i många länder spätt på chauvinistiska stämningar; så också här. Skillnaden är att svensk exceptionalism, som vi sedan länge kunnat notera på många områden, alltifrån utrikespolitik, fred, demokrati, jämlikhet och välfärdspolitik till långtgående frihet och individualisering nu fått ytterligare en komponent, nämligen sättet att bedriva krishantering. Vi skulle i krisens spår kunna tala om en förstärkning och fördjupning av vår "särartsnationalism", som samtidigt fungerat som ett inhemskt legitimeringsinstrument.

Det svenska tillvägagångssättet måste med sina egenheter beskrivas som ett experiment, låt vara att det inte varit medvetet iscensatt utan snarare ett resultat av en serie handlingar som länkat in i varandra, och som varit resultatet av invand och nedärvd praxis.

Det går inte att frigöra sig från intrycket att det svenska agerandet speglar en syn på krisen som vore den ett av många förvaltningsproblem, som går att hantera inom gängse ramar och rutiner. Det kan vara ett av skälen till att det inte varit möjligt att rubba den förvaltningsrationalitet som så tydligt slår igenom i den svenska krishanteringen.

Sedan mycket länge omhuldas devisen: Det händer inte här eller drabbar oss mindre. I Sverige råder nästan alltid "vackert-väder-politik", även när det stormar ute. Som norm är den för Sverige delvis erfarenhetsbaserad, men nog i lika hög grad ett uttryck för den lilla statens högmod. Det är inte ovanligt att små länder anser sig vara moraliskt mer högtstående än andra. Sverige är på intet sätt avvikande. Krisen gör att vi anser oss ha ytterligare en dimension av moralisk stormaktsstatus att spela på.

## Internationell koordinering

Coronapandemin berör inte bara nationella förhållanden utan får också vittgående konsekvenser för den internationella ordningen och länders säkerhet. Pandemin som internationell kris representerar därmed en bred säkerhetspolitisk utmaning. Vårt sätt att kategorisera kriser som antingen militära eller civila blir därför också delvis missvisande – pandemin påverkar världsekonomin, ökar risken för utländska destabiliseringsförsök och stärker de nationalistiska reflexerna.

Vi kan redan nu se betydande geopolitiska implikationer av pandemin: nedgång i världshandeln och rubbningar i den sk flödessäkerheten (Bengtsson 2021), accelererande "folkhälsonationalism" och svag internationell samordning parad med vaccinkonkurrens och politiskt skuldbeläggande, både inom och mellan länder. Covid-19 fick tidigt epitetet "Kinavirus" och hanteringen av pandemin fungerar idag som markör för internationell konkurrens och prestige. Det gäller inte minst produktion och inköp av vaccin, men också hur vaccineringskampanjerna sjösätts.

I skuggan av krisen ser vi också hur länder mobiliserar militärt, men också frekventa utländska destabiliseringsförsök genom informationspåverkan (se Hellman i denna volym) och ökad risk för inhemsk terrorism. I pandemins spår frodas också konspirationsteorier och infodemier, som undergräver förutsättningarna för det offentliga samtalet och demokratin som styrelseform, fenomen som ofta bottnar i misstro mot etablerade institutioner (Ricknell). Nödlagstiftning har dessutom lett till en ganska så omfattande "pandemic backsliding" (V-Dem) och legitimerat det vi kallar för "power grab" i vissa länder (Wetter

Ryde; se även Jerneck & Lindahl 2021) och förskjutit synen på vad demokratier och auktoritära regimer förmår göra, ibland till de senares fördel.

Inte bara det allmänna hälsotillståndet i världspolitiken har försämrats under pandemin, även frågan om global hälsa och mänsklig sårbarhet har kommit märkbart i fokus.

Behovet av internationellt samarbete inom hälsopolitiken är idag enormt, och människor ser gärna att världssamfundet tar radikala initiativ i den riktningen (Niklasson). WHO, som anklagades för svag internationell koordinering eller för att gå Kinas ärenden, har stärkts av USA:s återinträde. EU, där vi kan tala om en försvagad lojalitet/solidaritet under de inledande skedena av pandemin, men en återvunnen samarbetsambition under sommaren/hösten i och med det stora "räddningspaketet",<sup>33</sup> har i kölvattnet av pandemin lyft fram positionerna för att minska klyftan mellan politiska förväntningar och unionens fördragsfästa krishanteringsförmåga, och på det sättet tillgodose de önskemål om starkare integration som finns bland många medborgare i EU (Tiilikainen).

Sedan decennier upprepade deklARATIONER på det försvarspolitiska planet om "europeisk solidaritet" har fått en ny innebörd, nu med mänsklig säkerhet i fokus. Dessutom har det franska talet om "strategisk autonomi" och "europeisk suveränitet" återigen fått en framträdande plats i EU:s interna diskussioner, vilket vittnar om att EU återvunnit idén om inbördes solidaritet (Bengtsson, Södersten, Tiilikainen; se även Jerneck & Lindahl 2021). Kravet på att stärka de EU-gemensamma krishanteringsförmågorna genom nya instrument har framförts flera gånger sedan finanskrisen 2008 och flyktingkrisen 2015, men pandemin har på alla sätt förstärkt detta behov, men också fungerat som en injektion (Ekengren et al., Tiilikainen).

Nu är talet om en hälsounion heller inte längre en abstraktion eller rent önsketänkande, utan något som seriöst diskuteras (Södersten, Wetter-Ryde). Att pandemin kan bana väg för ökat säkerhetspolitiskt samarbete i EU, både militärt och civilt och mänskligt, är därför inte alls otänkbart, tvärtom. Vi har än en gång sett hur EU:s integrationssträvanden gynnas av kriser. Denna gången gäller det paradoxalt nog solidaritetsprincipen som alla trodde hade gått förlorad.

33 Det rör sig om en ny omfördelningsmekanism i budgeten, som innebär att EU nu disponerar 750 miljarder euro i form av lån och bidrag.

## Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2018. "Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsrådet", s. 163-192 i Dahlström, Carl (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Wockelberg, Helena, 2020. "Agency control or autonomy? Governing steering of Swedish government agencies 2003- 2017", *International Public Management Journal*, August 2020.
- Andersson, Fredrik NG & Jonung, Lars, 2020. "Coronakrisens anatomi – en första obduktion", *Ekonomisk Debatt* 48(8), s. 31-44.
- Andersson, Fredrik NG & Jonung, Lars, 2021. "Frivillig distansering bättre", *Debatt Dagens Industri*, 26 mars.
- Andersson, Ulrika, 2021. *Samhällsförtroende i pandemitid*. Presentation för Försäkringsmedicinska sällskapet 13 april 2021. Göteborg: SOM-Institutet.
- Badersten, Björn, 2002. *Medborgardyg. Den europeiska staden och det offentliga rummets etos*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bauhn, Per, 2020. "Högt hållna värderingar har lett oss fel i krisen", *Svenska Dagbladet Debatt*, 4 december 2020.
- Bengtsson, Rikard, 2021. "I geokonomin tid", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(1), s. 125-145.
- Berg, Annika, 2010. "Power, knowledge and acknowledgement of expertise: Signe and Axel Höjers strategies to launch public health ideas, 1919-1970", s. 181-221 i Lundqvist, Åsa & Petersen, Klaus (red.), *In Experts We Trust. Knowledge, Politics and Bureaucracy in Nordic Welfare States*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Berggren, Henrik & Trädgårdh, Lars, 2006. *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*. Stockholm: Norstedts förlag.
- Bergman Blix, Stina, 2021. "Nu måste vi svenskar börja visa känslor när vi fattar beslut". *DN Kultur*, 7 april 2021.
- Bjereld, Ulf, Demker, Marie & Ekengren, Anne-Marie, 2005. "Makt, identitet & modernitet. Individualisering och destabilisering i en globaliserad värld", s. 9-32 i Bjereld, Ulf, Demker, Marie, Ekecrantz, Jan & Ekengren, Anne-Marie (red.), *det hyperindividualiserade samhället?* Borea Förlag.
- Boholm, Åsa, 2019. "Svenska myndigheters kommunikation om risk: vad, hur och varför?", *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(4), s. 521-547.
- Brante, Thomas, 2014. *Den professionella logiken. Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapsamhället*. Stockholm: Liber förlag.
- Brante, Thomas, Johnsson, Eva, Olofsson, Gunnar & Svenson, Lennart G., 2015. *Professionerna i kunskapsamhället. En jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.
- Brommesson, Douglas & Rikard Bengtsson, 2019. "Staten som kommunikatör – en panelstudie av effekterna av informationskampanjen Om krisen eller kriget kommer", *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 2019, (4), s. 30-48.
- Brändström, Annika, Bynander, Fredrik & 't Hart, Paul, 2004. "Governing by looking back: Historical Analogies and Crisis Management", *Public Administration* 82(1), s. 191-210.
- Calmfors, Lars, 2020a. "Partierna går i samma fälla som när de tystnade i invandringsdebatten", *DN Kolumn*, 6 maj 2020.

- Calmfors, Lars, 2020b. "Det är inte bara epidemiologer som har rätt att diskutera coronastrategin", *DN Kolumn*, 3 december 2020.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per, 2020. "The coronavirus crisis – crisis communication, meaning-making, and reputation management", *International Public Management Journal* 23(5), s. 713-729.
- DN Kultur. "Presskonferenserna som samlade och delade Sverige", 27 maj 2021.
- Dahl, Robert, 2000. *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press.
- Dahlström, Carl & Lindvall, Johannes, 2021. *Sverige og COVID-19-krisen*. Rapport till danska Folketinget.
- Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik & Svahn Starrsjö, Kristina, 2012. *Regeringsformen – med kommentarer*. Stockholm: Karnov Group.
- Esaiasson, Peter, Sohlberg, Jacob, Ghersetti, Maria & Johansson, Bengt, 2020. "How the coronavirus crisis affects citizen trust in institutions and in unknown others: Evidence from 'the Swedish experiment'", *European Journal of Political Research*, DOI:10.1111/1475-6765.12419.
- Gerring, John & Veenendaal, Wouter, 2020. *Population and Politics. The Impact of Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ESO-rapport 2021:1. *I en tid av pandemi – en ESO-antologi med samhällsvetenskapliga reflektioner*. Redaktörer: Jonas Eliasson och Lena Unemo.
- Folketinget, 2021. *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020. Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*. Januar 2021.
- Ghersetti, Marina & Odén, Tomas, 2021. *Coronapandemin våren 2020. En undersökning av nyheter och opinion*. Göteborgs universitet/Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Gourevitch, Peter, 1986. *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Grant, Ruth & Keohane, Robert, 2005. "Accountability and Abuses of Power in World Politics", *American Political Science Review* 99(1), s. 29-43.
- Gustavsson, Gina, 2020a. "Sverige vill vara pandemins Pippi – och WHO är Prussiluskan", *DN Kolumn*, 22 maj 2020.
- Gustavsson, Gina, 2020b. "Den svenska synen på auktoritet gör oss svaga i pandemin", *DN Kolumn*, 20 oktober 2020.
- Gustavsson, Gina, 2021. "Den svenska strategin har skyddat makthavarna i stället för de svaga", *DN Kolumn*, 27 mars 2021.
- Hirschfeldt, Johan & Petersson, Olof, 2020. *Rättsregler i kris*. Stockholm: Dialogos.
- Irwin, Rachel E., 2019. "Sweden's engagement in global health: a historical review", *Globalization and Health* 15(79).
- Irwin, Rachel E., 2020. "Misinformation and de-contextualization: international media reporting on Sweden and COVID-19", *Globalization and Health* 16(62).
- Jasanoff, Sheila, Hilgartner, Stephen, Hurlbut, J. Benjamin, Özgöde, Onur & Rayzberg, Margarita, 2021. *Comparative Covid Response*. Interim Report, Harvard Kennedy School.
- Jerneck, Magnus & Lindahl, Rutger, 2021. "Värderingsförändringar och solidaritet – det robusta EU", i Körlof, Björn (red.), *Ideologisk sprängkraft inom EU – ett säkerhetspolitiskt hot? En antologi om värderingsförändringar inom EU*. Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

- Johansson, Bengt, Sohlberg, Jacob, Esaiasson, Peter & Ghersetti, Marina, 2021. "Why Swedes Don't Wear Face Masks During the Pandemic – A Consequence of Blindly Trusting the Government", *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*. DOI: 10.30658/jicrcr.4.2.6.
- Johansson, Karl Magnus, 2021. "Stärker mediemakten regeringsmakten?", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(1), s. 5-25.
- Kahler, Miles & Lake, David A., 2013. "Introduction: Anatomy of Crisis. The Great Recession and Political Change", s. 1-24 i Kahler, Miles & Lake, David A. (red.), *Politics in the New Hard Times. The Great Recession in Comparative Perspective*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kristensson Uggla, Bengt, 2012. "De självgoda antipatrioternas förlovade land". Under strecket, *Svenska Dagbladet*, 28 november.
- Larsson, Oscar L., 2019. "Ansvarsförskjutning och liberal styrning i skapandet av krismedvetna medborgare", *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(4), s. 599-626.
- Lewis, J. David & Weigert, Andrew, 1985. "Trust as a Social Reality", *Social Forces* 63(4), s. 967-985.
- Lundquist, Lennart, 1991. *Etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Åsa & Petersen, Klaus, 2010. "Experts, knowledge and the Nordic Welfarestates. An Introduction", s. 9-31 i Lundqvist, Åsa & Petersen, Klaus (red.), *In Experts We Trust. Knowledge, Politics and Bureaucracy in Nordic Welfare States*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Ostrom, Elinor, 2000. "Collective Action and the Evolution of Social Norms", *Journal of Economic Perspectives* 14(3), s. 137-158.
- Petersson, Olof, Holmberg, Sören, Lewin, Leif & Narud, Hanne Marthe, 2002. *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo, 2018. "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet", s. 15-34 i Dahlström, Carl (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur.
- Sunstein, Cass R., 2005. *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svenska Dagbladet, 2021. "Doldisen bakom krishantering: fortfarande mycket som är okänt", 1 maj.
- Trädgårdh, Lars, 2009. "Den dumme svensken och allemansrättens magi", s. 193-221 i Trädgårdh, Lars (red.), *Tillit i det moderna Sverige. Den dumme svensken andra mysterier*. Stockholm: SNS Förlag.
- V-Dem Policy Brief, nr 23, 2020.
- Van Wart, Montgomery, 2013. "Lessons from Leadership Theory and Contemporary Challenges of Leaders", *Public Administration Review* 73(4), s. 553-565.
- Vedung, Evert & Hansén, Dan, 2019. "Oljekrisen 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(4), s. 647-680.