

Corona – en rättspolitisk utmaning!

Håkan Hydén

Corona – a challenge for legal policy

Society is challenged by a virus that threatens humanity, calling for intervention in private spheres that belongs to different policy areas. As a result, the regulation becomes like a patchwork quilt without normative consistency. The regulation is ad hoc. Sweden has initially relied on influencing people's behavior through norm creation and not legislation, partly being forced to since the constitution does not leave room for exemption laws in the same way as other countries. When it comes to formulating policy, the expert authority, Public Health Agency, has a central role. Democracy is replaced by meritocracy. Legality presupposes legitimacy in order to function. This is a balancing act between formal and substantive legal certainty. As a general conclusion, legal regulation is most effective when legality and legitimacy flow together. However, where these meeting points can be found in practice varies with the nature of the problem.

Utmaningar

BAKGRUND

I Kina inträffade i december 2019 fall av lunginflammation som konstaterades bero på ett nytt och tidigare okänt coronavirus, SARS-CoV-2, nedan kallat corona. Det nya coronaviruset är döpt efter det besläktade viruset SARS-coronavirus. Den sjukdom som orsakas av det nya coronaviruset kallas covid-19. Det nya coronaviruset, SARS-CoV-2, är till sin arvs massa nära besläktat med SARS-coronaviruset och med coronavirus som hittats hos fladdermöss. Det nya coronaviruset kommer sannolikt från en enskild smitta som efter ett artgenombrott spritt sig från djur till människa.¹ En annan teori är att viruset

1 Risken för smitta mellan djur och människor regleras i Sverige av en Epizootilag (1999:657).

redan under en tid har smittat från djur till människor och att det funnits flera personer som fått smittan. Efter det har viruset börjat sprida sig från en människa till en annan. Redan i början av mars 2020 stod det klart att coronasmittan spritt sig över hela världen, en pandemi var ett faktum.²

Coronapandemin har blottlagt åtskilliga utmaningar för *politik och juridik*. Det finns flera anledningar till detta. Bakgrunden kan på ett generellt plan sägas vara följande.

Juridik kan ses som *standardiserad politik* (Hydén 2002: kap 8). Det rör sig om standardiserade lösningar på någon form av samhällsproblem. Istället för att det politiska ska enrulleras varje gång olika värdemässiga och normativa ställningstaganden påkallas i samhället innehåller juridiken standardiserade lösningar på frekventa problem i samhället (Hydén & Hydén 2019: kap 1). Ju mer konfliktladdade dessa problem är och ju oftare de uppträder, desto större anledning att förvänta sig att lösningarna juridifieras (Teubner 1987). Juridiken kan på detta sätt sägas avlasta politiken genom att överlåta beslutsfattandet i känsliga frågor till domstolar och myndigheter. Dessa standardiserade lösningar bygger på och förutsätter dock relativt stabila normuppfattningar för att vara framgångsrika. Detta förhållande kännetecknar emellertid inte de regleringsproblem som är förknippade med *corona som rättspolitiskt problem*.

Reglering kräver kunskap om det som ska regleras. Det är ett oavvisligt krav. Vad gäller corona saknas denna förutsättning. Coronaviruset uppvisar hittills mer eller mindre okända symptom och sjukdomsförlopp vilket motverkar kunskap om vilka åtgärder som ska vidtas. Samma sak gäller i smittohänseende. Kunskap om smittorisk och spridning av det nya viruset är osäker.

Trots detta är statsmakten enligt bl.a. smittskyddslagen (2004:168) skyldig att göra vad den kan för att hindra viruset från att spridas. Smittskyddslagen ger utrymme för en del för den enskilde, ingripande åtgärder, såsom beslut om isolering och avspärrning av områden med förbud att lämna och träda in på detta område. Detta är exempel på legalt stöd för samhällets åtgärder. Det finns dock även en annan sida av rättslig reglering. Den måste uppfattas som legitim av de som berörs om den ska kunna ha avsedd verkan. Straffrättslig lagstiftning med lång tradition och internaliserade normer har ett stöd i den övervägande delen av befolkningen, den är legitim.³ Förhållningsregler i form av restriktioner och påbud rörande corona har av de skäl som nämnts inte samma spontana förankring hos befolkningen.

Lagen kan användas för att påverka sociala normer i viss riktning, men då krävs antingen kännbara påföljder och en kontrollapparat eller stöd och stimulans av olika karaktär. All rättslig reglering innehåller en avvägning mellan *legalitet och legitimitet*, dvs. den måste dels vara förutsägbar genom att vara

2 WHO deklarerade pandemin den 11 mars 2020.

3 Dess värde ligger i att ingripa mot de som av en eller annan anledning likväl begår brott.

fastslagen – standardiserad – i lag eller annan författning och dels vara accepterad av medborgarna. Denna avvägning tillkommer politiken när det gäller utformningen av själva lagstiftningen och dess innehåll. Juridikens uppgift är att göra motsvarande avvägning i själva tillämpningen av lagen. Det är en viktig uppgift för domstolar och myndigheter att genomföra i det enskilda fallet. Lagen lämnar alltid ett större eller mindre utrymme för en avvägning mellan lagens bokstav och dess tilltänkta funktion.⁴

Vilka utmaningar ställer då corona politik och juridik inför?⁵ Det principiellt nya är att samhället utmanats av en pandemi, av ett virus som hotar mänskligheten som därför måste försöka ingripa på olika sätt för att skydda sig mot inkräktaren. Det är ett nytt fenomen som aktualiserar en uppsjö av olika åtgärder. Myndigheterna måste inrikta sig på att spåra i vilka olika sammanhang viruset kan tänkas dyka upp och skapa särskild smittorisk, alltifrån hem, skola, arbetsplats, till idrottsevenemang, teater, bio, allmänna sammankomster, transporter och liknande. Eftersom dessa miljöer tillhör olika politikområden och regleras av skilda rättsliga regleringar blir regleringen inom coronaområdet svåröverskådlig.⁶ Den kan ses som ett *lapptäcke utan normativ konsistens*. Det är inte politikerna och juristerna som bestämmer agendan, utan det är fiendens till synes nyckfulla beteende, coronaviruset och covid-19 eller uttryckt på annat sätt: en bedömning av det aktuella epidemiologiska läget. De flesta bestämmelser som utfärdas är tidsbegränsade och beroende av virusets utbredning och intensitet.⁷ Samtidigt förväntas individerna känna till vilka bestämmelser som gäller var (i vilket sammanhang) och när.⁸

PÅVERKANSTRATEGI

Sverige har varit utsatt för kritik för att ha – åtminstone utåt sett – haft en förhållandevis liberal coronapolitik. Sverige har i stor utsträckning förlitat sig på att påverka människors beteende genom normbildning och inte lagstiftning. Därtill har Sverige delvis varit nödd och tvungen. Genom vår krigsfria historia har vi aldrig sett oss föranlåtna att i grundlagen (regeringsformen) införa

4 Jfr vad som med rättssociologisk jargong med utgångspunkt från en av ämnets pionjärer, kallas för skillnaden mellan *law in books* and *law in action*, se Pound (1910).

5 Denna artikel skrivs i realtid, dvs. den skrivs medan det problem som studeras manifesterar sig. Jag vill därför reservera mig för att ha utelämnat aspekter rörande corona, politik och juridik som i historiens ljus (några år eller så) kan ha visat sig betydelsefulla.

6 Dessa är så omfattande att det i den sk Begränsningskungörelsen, mer om denna nedan, föreslås att en myndighet bör få i uppdrag att föra en förteckning över föreskrifter som har meddelats av förvaltningsmyndigheter eller kommuner med stöd av bemyndiganden i lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

7 Som exempel kan nämnas att FHM sedan den 18 december 2020 har rekommenderat kommuner och regioner att stänga all verksamhet som inte är helt nödvändig att bedriva, till exempel badhus, bibliotek, läns museer och öppna förskolor. Det har förlängts till och med den 21 februari 2021.

8 Jfr i denna antologi Nylén, *Påbud och efterlevnad – en fråga om effektiv kriskommunikation*.

möjligheten till undantagslagar⁹ på samma sätt som andra länder (Nergelius 2018). Det är först nu i ett senare skede av pandemin som sådana införts i Sverige. Jag återkommer till det. Men låt oss först se vad som kännetecknar den strategi som har dominerat.

Den består av en strävan efter att påverka människors normer och beteende i syfte att minimera smittorisken människor emellan. Det är Folkhälsomyndigheten (FHM) som med stöd av Smittskyddslagen (2004:168) ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå och som ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. FHM ska följa och vidareutveckla smittskyddet, heter det i lagen samt följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt. Chefepidemiologen Anders Tegnell jämte FHM:s generaldirektör Johan Carlsson fungerar under coronapandemin utåt som chefsideologer och härförare på området med uppgift att i kriget mot corona engagera de 21 regionernas arbete med smittskyddsbekämpningen inklusive vården. I varje region ska det finnas en smittskyddsläkare (1 kap 9 §) som ansvarar för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område.

Sverige har lika lite som andra länder kunnat hitta motåtgärder mot själva fienden, viruset. Än så länge saknas anti-virala läkemedel som förmår att bromsa effekten av viruset hos den smittade individen. Regionerna ska enligt smittskyddslagen erbjuda vaccinationer mot smittsamma sjukdomar i syfte att förhindra spridning av dessa sjukdomar i befolkningen. Även här skapar corona problem i och med att vaccin måste utvecklas och sådant tar tid att få godkänt. Den europeiska läkemedelsmyndigheten EMA (European Medicines Agency) gör grundliga bedömningar av vaccinernas effekt och säkerhet. Det ställs höga krav på vaccinernas säkerhet för att de ska godkännas, en process som vanligtvis tar flera år. Men på grund av coronapandemins påverkan på vår hälsa och samhället i stort, har det investerats stora resurser och pengar i vaccinutvecklingen. EU-kommissionen godkänner vaccin mot covid-19 för användning inom EU utifrån europeiska läkemedelsmyndigheten EMA:s bedömning.¹⁰ När väl ett vaccin har godkänts så är regionerna beroende av läkemedelsföretagens leveranser. Även om detta förorsakar förseningar i många fall räknar den svenska regeringen med att de som önskar har möjlighet att vaccinera sig till sommaren 2021.

9 Detta ska skiljas från begreppet undantagstillstånd, som är ett av mycket få fall då rättigheter inte kräver stiftande av ny lag utan kan välja att nyttjas självmant av den högsta politiska makten. Se Grundlagsutredningens rapport, SOU 2008:61 Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Någon allmän möjlighet att utlysa undantagstillstånd eller nationellt nödläge finns inte i Sverige.

10 Åtta vaccin har godkänts för tidig eller begränsad användning (slutet på mars 2021). Fyra vaccin har godkänts för fullständig användning och fyra vaccin har övergetts efter kliniska försök. Totalt 78 vaccin mot covid-19 genomgår våren 2021 kliniska försök på människor, varav 23 är i fas 3, den sista fasen innan ett fullständigt godkännande.

BEHOV AV AVVÄGNINGAR – INDIVIDENS RÄTT/PERSONERS INTEGRITET VS STATENS SKYDD?

Under tiden tills befolkningen har erhållit antikroppar gå grund av covid-19 och immunitet genom vaccinering har ansvariga myndigheter fått inrikta sig på att motverka spridning av viruset. Smittskyddslagen inriktar sig på enskilda fall, medan coronaviruset som pandemi ställer delvis andra krav.¹¹ Pandemin förutsätter generella regler och åtgärder för att kunna angripas.¹²

Den rättsliga styrningen är inriktad på att påverka vårt beteende genom krav på att vi följer nya sociala normer, nya sätt att agera. Detta är inte något nytt i sig när det gäller rättslig styrning. Rätten används i vissa fall till att förstärka befintliga sociala normer och i andra fall att förändra sociala normer, som anses olämpliga eller skadliga. I båda dessa fall finns det således redan existerande sociala normer som rätten förhåller sig till. Ju större avståndet är mellan befintliga sociala normer och den önskvärda sociala normen, desto mer kostar den rättsliga styrningen i form av kontroll och sanktioner. Med tillräckligt ingripande sanktioner (piskan) eller tillräckligt lockande förmåner (moroten) går det alltid att ändra sociala normer, men som sagt det har sitt pris. Det nya i coronasammanhang är att den politiska styrningen via rätten och myndigheter förväntas skapa nya sociala normer på ett kollektivt plan, såsom att hålla avstånd till varandra, tvätta händerna, bära munskydd, etc.

Coronasmittan är högst privat. Om den ska bekämpas krävs åtgärder som tränger in i eljest högst privata sfärer, sådana som är skyddade genom grundlagsfästa fri och rättigheter. I regeringsformens 2 kap finns bestämmelser om skydd mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 §), som föreskriver att var och en är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Det är just sådana ingrepp som kampen mot corona kräver.¹³ Som begränsningar kan nämnas att sådana får göras endast för att tillgodose ändamål som

11 Jfr följande passager i smittskyddslagen: Den behandlande läkaren skall ge den som bär på eller misstänks bära på en smittsam sjukdom individuellt utformade medicinska och praktiska råd om hur han eller hon skall undvika att utsätta andra för smittrisk (4 kap 1 §), den behandlande läkaren kan besluta om förhållningsregler som skall meddelas skriftligt. Dessa får bl a avse inskränkningar som gäller arbete, skolgång eller deltagande i viss annan verksamhet, skyldighet att iaktta särskilda hygienrutiner, eller skyldighet att hålla regelbunden kontakt med behandlande läkare (4 kap 2 §), om den behandlande läkaren får veta eller misstänker att en patient som bär på en allmänfarlig sjukdom inte följer erbjuden medicinsk behandling och detta innebär en smittrisk för andra människor skall läkaren anmäla detta till smittskyddsläkaren (4 kap 7 §).

12 Ett annat exempel på den inkongruens som uppstår när smittskyddslagen ska appliceras i en pandemi är frånvaron av påföljder och kravet istället på att den enskilde läkaren "skall så långt det är möjligt se till att förhållningsreglerna följs" (4 kap 2 §).

13 Det kan anmärkas att regeringsformen riktar sig till riksdag och regering och förbjuder dessa att införa regler utan särskilt lagstöd som kränker de fri och rättigheter som anges i regeringsformen kap 2. Det innebär att lagar och förordningar som bryter mot regeringsformen kan ogiltigförklaras av domstol, men inte att enskilda kan lägga regeringsformens bestämmelser till grund för egna rättskrav.

är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap 20 §). Begränsningen får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Även mötesfriheten och demonstrationsfriheten är skyddade. De får begränsas endast av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. Här sägs också att dessa friheter får begränsas till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Corona och covid-19 är att jämföra med farsot som i sin tur kan jämföras med hot mot rikets säkerhet. Detta öppnar möjligheten för regeringen att genom lag begränsa mötes- och demonstrationsfriheten med hänvisning till coronavirusets framfart.

Det är inte bara grundlagsfästa rättigheter som behöver modifieras utan överhuvudtaget nödvändiggör åtgärder mot covid-19 att medborgarna underkastas långtgående inskränkningar i sin privata sfär. Politiken konfronteras med uppgifter som normalt inte uppfattas som politiska, såsom att predika och påverka sociala normer.¹⁴ Vi har visserligen genom en lång straffrättslig tradition bestämmelser som "lägger sig i" människors beteende i förhållande till varandra, såsom alltifrån snatteri, stöld till misshandel, dråp och mord för att inte tala om sexualbrotten. Men när det gäller effekten av coronaviruset som pandemi tvingas den politiska styrningen med stöd av rättsliga medel gå in på områden som visserligen inte i sig är så dramatiska men som är ännu mer privata, såsom hur många individer som får träffas på en gång, hur nära dessa individer får förhålla sig till varandra, hur många som får träffas på privata fester, etc. Det ställs till och med krav på att vi ska tvätta händerna och helst också använda handsprit. Detta är ju fullständigt unikt från politisk och rättslig synvinkel.¹⁵ Det kan inte nog understrykas. Det gör också att traditionell politisk styrning genom lagstiftning måste modereras.

Både kontexten och innehållet i normerna gör det svårt att upprätthålla sedvanliga krav på rättslig reglering. De traditionella attributen till lagstiftning i form av övervakning och sanktioner framstår som svåra att genomföra. Hur långt man kan gå i fråga om sanktioner är ytterst en fråga om legitimitet. Detta avgörs av problemets allvarlighetsgrad. Ju större fara kopplat till smittspridningen desto mer ingripande sanktioner kan man tänka sig.¹⁶ Det gör att den politiska styrningen i stor utsträckning faller tillbaka på framhållandet av sociala normer med mer eller mindre understödd hänvisning till individernas egenintresse, att skydda sig mot smitta.

14 Detta är något annat än att politiken stundtals påverkar sociala normer, se Rothstein 1998.

15 Diskussionen om att "storebror ser dig" är i detta sammanhang som bortblåst.

16 Det är lätt att måla upp scenarier där smittspridningen framstår som så allvarlig att mycket långtgående inskränkningar i människors vardag vinner acceptans. Som ett sådant exempel kan nämnas den av Netflix 2020 producerade dystopin, "På andra sidan gränsen".

Samhällets reaktioner

ALLMÄNT

I Sverige intar myndigheterna en självständig ställning och får därigenom på mandat (delegation) av riksdag och regering en direkt politisk funktion. När det gäller utformningen av politiken på coronaområdet får expertmyndigheten inom smittskyddsområdet, den relativt nyligen bildade, FHM en central roll.¹⁷ Den träder fram i offentlighetens ljus från att ha tillhört de mer anonyma myndigheterna. Den starka ställning som FHM åtnjuter i samband med pandemin, hänger samman dels med sakområdets karaktär av specialistkompetens och dels med medicinens allmänt starka ställning i det moderna samhället som gör att politikens allmänna prioriteringar får stå tillbaka för synpunkter från ”dom som kan” eller i vart fall gör anspråk på ”att kunna” (Jfr Jasanoff et al. 2021). I Sverige har på detta område demokrati ersätts av meritokrati (Bell 2015). Detta är inte lika tydligt i andra länder.¹⁸

En annan rättssociologiskt intressant företeelse som följer i spåren av hanteringen av coronaviruset är att det är de normativa implikationerna av vetenskapliga slutsatser som bestämmer normativiteten, dvs. den kunskap som vetenskapen genererar har direkta normativ betydelse, det är något som ska följas.¹⁹ Virusets sammansättning, reaktions- och spridningsmönster kan direkt översättas till normer om hur vi ska bete oss för att minska spridningen och hålla oss undan fienden, coronaviruset.²⁰

Den allmänna uppfattningen är att normer är lika med sociala normer. I det fall vi nu rör oss med är det tveksamt om vi kan tala om sociala normer. Visserligen handlar normbildningen om påverkan av hur vi ska bete oss i olika situationer och normerna är i den meningen sociala, men bakgrunden, orsaken till normerna, normernas källa, har med vetenskapliga överväganden att göra. Dessa vetenskapliga överväganden äger rum inom ramen för olika professioner

17 Folkhälsomyndigheten bildades 1 januari 2014 genom en sammanslagning av Smittskyddsinstitutet i Solna och Statens folkhälsoinstitut i Östersund. Samtidigt överfördes större delen av Socialstyrelsens arbete med miljöhälsa och miljö – och folkhälsorapportering till FHM. Den 1 juli 2015 tog FHM över det samordnade ansvaret för smittskyddsområdet, vilket tidigare hanterats av Socialstyrelsen.

18 I t.ex. Danmark och de flesta andra länder spelar politiken och statsministern en starkare roll än i Sverige, se Julie Hassing Nielsen i denna antologi. Se även *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020, Rapport afgivet 2021 af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*.

19 Annars är den gängse föreställningen att normer som förväntningar har en avsändare och att normer skapas i interaktionen mellan människor. Det gör den, men allt viktigare blir de normer som byggs på förväntningar inom medicin och teknik. Normerna blir alltmer en följd av förväntningar inbyggda i infrastrukturen av olika slag, av den digitala tekniken, etc. Jfr här Lessig: Code is law. Se även Hydén 2021.

20 Det innebär inte att dessa på kunskap baserade handlingsanvisningar, normer, är entydiga och/eller ostridiga. Som ett exempel kan pekas på ”striden” om huruvida munskydd ska användas eller ej. Här skiftar uppfattningarna bland experterna och allmänheten är ambivalent, vilket lett till att munskydd förordas och krävs t.ex. under rusningstid på allmänna kommunikationsmedel. Jfr Johansson et al. 2021.

– inte minst inom den medicinska vetenskapens olika specialiteter – varför man närmast har anledning att tala om professionellt bestämda sociala normer.²¹

Ett särskilt problem i sammanhanget är att smittskyddslagen föreskriver att beslut om smittskyddsåtgärder skall bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa (Smittskyddslagen 1 kap 4 §). Detta blir särskilt problematiskt i en situation då det fenomen som ska regleras är nytt ur både medicinsk och samhällelig synvinkel och dessutom förändrar sig genom ständiga mutationer.²² Det finns helt enkelt ingen säker vetenskap och beprövad erfarenhet att falla tillbaka på.²³ Detta bidrar till att myndigheternas, FHM med flera, agerande många gånger framstår som ryckiga och svårförståeliga, något som påverkar medborgarnas acceptans av de råd, rekommendationer och regleringar som uttalas och därmed legitimiteten för hela systemet.²⁴

NORMPÅVERKAN

Det finns på coronaområdet anledning att tala om styrning genom normpåverkan. Det innebär att styrningen inte faller tillbaka på tvångsmedel av olika slag. Det finns inte heller några direkta incitament att spela på i beteendepåverkanshänseende. I viss mån skulle man kunna säga att piskan och moroten som motivationsskapare flyter samman. Det finns ett starkt egenintresse att ta till sig de råd om normförändring som predikas från FHM och från politiskt håll, men det gäller det egna beteendet och garanterar inte att andra följer samma normer. Här finns en slags variant på NIMBY fenomenet (Not In My Backyard) på miljöområdet, som innebär att folk ställer upp på olika normer om miljöhänsyn så länge det inte drabbar dem själva, i coronafallet liktydigt med att det gäller inte mig, bara de andra. Det ligger därför ett starkt intresse hos FHM att inpränta allvaret i råden om hur man ska bete sig.

Smittskyddsmyndigheten lutar sig primärt tillbaka på Smittskyddslagen (2004:168) när det gäller vilka påverkansmedel som kan användas, men detta är inte som jag inledningsvis pekat på tillräckligt för att angripa corona som

21 Jasanoff et al. talar om samma sak i termer av *epistemic authority*.

22 Det är typiskt för virus att de muterar hela tiden. Så gör även coronaviruset SARS-CoV-2. När virus förökar sig uppstår förändringar, det vill säga mutationer, i deras arvs massa. Virus med mutationer kan ha egenskaper som avviker från den virusstam som tidigare spridits bland befolkningen. I världen cirkulerar för närvarande flera olika varianter av coronaviruset. Det finns en brittisk, en sydafrikansk och en brasiliansk variant. En del av dessa varianter sprids snabbare än tidigare virusstammar. Enligt nuvarande uppgifter ger de coronavirusvaccin som nu används skydd även mot dessa virusvarianter men vaccinererna kan vara mindre effektiva mot vissa mutationer.

23 Problemen är desamma på miljö- och klimatområdet, där det inneburit att man skjutit åtgärder framför sig, något som inte låter sig göras på coronaområdet, där problemen är tydligare och inte låter vänta på sig innan de blir ödesdigra.

24 Detta visar sig i många länder genom gatudemonstrationer och protester. I Sverige har det också tagit sig uttryck i bl. a. mordhot mot de tjänstemän som tjänat som budbärare för meddelande om inskränkningar av olika slag.

pandemi. Myndigheten kan försöka påverka människors beteende genom att lyfta fram den typ av sociala normer jag tidigare nämnde, t.ex. att hålla avstånd till andra och att undvika folksamlingar. Vi uppmanas att tvätta händerna och att hålla oss hemma från jobbet, särskilt om du känner dig sjuk i något hänseende. Detta är något som upprepas som ett mantra så snart FHM och ansvariga politiker får tillfälle. Det hamras in i befolkningen, men det hjälper långt ifrån alltid och alla.

DEN REGULATIVA TRAPPAN

Ur ett regleringsperspektiv kan strategin från FHM:s sida ses som rekommendationer som bygger på frivillig efterrättelse. Men myndigheten kan med stöd av rättsliga medel trappa upp styrningen på olika sätt. Detta kan ske genom olika steg, ett slags regulativ trappa som bygger på olika grader av normativitet:²⁵

- Sociala normer, som bygger på frivillig efterrättelse, även om denna frivillighet kan vara tvångsmässig i det särskilda fallet.
- Rekommendationer, som är muntligt artikulera.
- Rekommendationer, som är en del av myndighetsbeslut och/eller myndighetsföreskrifter.
- Allmänna råd, som är en del av myndighetsföreskrift.
- Förordningar, utgivna av regeringen på delegation av riksdagen.
- Lagar, promulgerade av riksdagen.
- Regeringsformen, som svensk grundlag.
- Europakonventionen, som en del av svensk lagstiftning.

Jag har ovan kommenterat sociala normer. En *rekommendation* är varken bindande i sig eller kopplad till en bindande regel (till skillnad från ett allmänt råd). Däremot bygger en rekommendation på all den kunskap som finns inom ett visst ämne. Det normativa emanerar från det kognitiva, inte från moral, värderingar eller sociala normer.²⁶ Tanken är att det är en god idé att följa en rekommendation som kommer från en myndighet. Ur regulativ synvinkel kan man säga att regleringen faller tillbaka på människors egenintresse av att vilja

25 Terminologin är att en lag är beslutad av riksdagen medan en förordning beslutas av regeringen. Detta ska för klarhetens skull skiljas från EU-rätten, där man skiljer på direktiv och förordning. Ett direktiv sätter upp vilka mål som medlemsländerna ska uppnå, men de får själva bestämma hur det ska gå till. En förordning är en bindande rättsakt som alla EU-länder ska tillämpa i sin helhet. På området folkhälsa har EU begränsad befogenhet – det är medlemsstaterna som har huvudansvaret. Samtidigt berör krisen EU-samarbetet något som faller utanför den här artikeln att utveckla.

26 Detta gör att argument för efterrättelse framstår som mer eller mindre självklara.

skydda sig. Det innebär att regleringsstrategin bygger på frivillighet. Här finns en hel uppsjö av krav på åtgärder. De är alla exempel på högst ovanliga ingrepp i medborgarnas liv, varför jag väljer att nämna en del av dem nedan. Man kan se det i den regulativa trappans perspektiv som en relativt lång och bred avsats innan de mer strikta trappstegen tar vid.²⁷

FRIVILLIGT BASERAD STYRNING

Ett *allmänt råd* är inte bindande, utan en rekommendation som har författningsstöd om hur man kan göra för att uppfylla det som står i en lag, förordning eller föreskrift. Du måste inte göra exakt som det allmänna rådet säger.²⁸ Men väljer du att göra på ett annat sätt, måste du visa att du uppfyller det som står i det allmänna rådet. På FHM har man till exempel tagit fram allmänna råd om covid-19.

Genom att klassificera covid-19 som allmänfarlig och samhällsfarlig smitta, finns möjligheter enligt Smittskyddslagen att besluta om åtgärder som karantän, isolering, hälsoundersökningar vid inresa och avspärrningar av områden och andra för enskilda ingripande åtgärder. FHM har med stöd av delegation från regeringen gett ut *föreskrifter* om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19. Alla dessa föreskrifter är frivilliga i den meningen att det saknas påföljder mot den som bryter mot eller avviker från vad som föreskrivs. Ett annat exempel är de allmänna råden (HSLF-FS 2020:12) där allas ansvar inpräntas för att förhindra smitta av covid-19. Här betonas att alla har ett personligt ansvar. 1 § föreskriver att man är skyldig att vidta försiktighetsåtgärder för att skydda sig själv och andra mot spridning av covid-19. Att det krävs regler för att skydda sig själv tillhör det ovanliga.²⁹ Du ska själv tänka igenom hur du kan undvika att bli smittad och hur du kan undvika att smitta andra. Vidare ska du visa hänsyn till dina medmänniskor. Som grundläggande försiktighetsåtgärder för att undvika spridning av covid-19 föreskrivs att du bör

1. stanna hemma vid symtom på covid-19,
2. tvätta händerna ofta och noggrant eller använda handdesinfektion, och
3. hålla dig informerad om särskilda rekommendationer från FHM och den regionala smittskyddsläkaren.

27 Det är just frivilligheten i föreskrifterna som gör att de kan vara så detaljerade att de praktiskt sett är mer eller mindre omöjliga att kontrollera. Det är upp till var och en att följa, för sin egen skull och medmänniskornas skull.

28 I författningssamlingsförordningen 1 § definieras allmänna råd som sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Det behövs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet skall få besluta allmänna råd på sitt område.

29 Denna reglering framstår som synnerligen paternalistisk och kan endast förstås mot bakgrund av covid-19.

Du bör begränsa nya nära kontakter genom att endast umgås med de personer som du normalt träffar, exempelvis de du bor tillsammans med eller några få vänner och närstående utanför hushållet. Om du träffar andra personer än de i din mindre krets bör man undvika att vara nära varandra, framförallt i mindre utrymmen under en längre tid, och med fördel umgås utomhus. Håll avstånd till andra och undvik miljöer med trängsel! Det är särskilt viktigt vid längre kontakter och när du är inomhus. Vidare föreskrivs i de allmänna råden (HSLF-FS 2020:12) att du bör undvika platser som exempelvis butiker, köpcentrum och kollektivtrafik, om det är trängsel där. Du bör om möjligt göra inköp ensam och inte vistas i till exempel butiker under längre tid än nödvändigt samt arbeta hemifrån så ofta det är möjligt.

Andra för enskilda ingripande råd är att om du inte kan arbeta hemifrån bör du om möjligt anpassa dina arbetstider så att du kan undvika trängsel i kollektivtrafiken och på arbetsplatsen. När du är på arbetsplatsen bör du hålla avstånd till andra vid exempelvis möten, i fikarum och i omklädningsrum. Du bör resa på ett sätt som minimerar risken för smitta. Det kan innebära att du i första hand förväntas använda andra färdssätt än kollektivtrafik och andra allmänna färdmedel där platsbiljett inte erbjuds, som till exempel att gå, cykla eller åka bil. Vid längre resor kan det innebära att du undviker att träffa nya kontakter under resan och på resmålet, och att du säkerställer att du kan isolera dig på ditt resmål eller kan ta dig hem på ett sätt som minimerar risken för smittspridning om du utvecklar symptom på covid-19. Med stöd av HSLF-FS 2020:92 föreskrivs krav på munskydd i kollektivtrafiken för personer födda 2004 och tidigare. Helgfria vardagar kl. 7-9 och kl.16-18 är det krav på att använda munskydd när du reser med sådan kollektivtrafik där platsbiljett inte erbjuds.

Beträffande idrotts- och fritidsaktiviteter gäller att de ska bedrivas på ett sätt som minimerar risken för smitta. Som ett uttryck för behovet av att göra avvägningar mot andra hälsointressen markeras i föreskriften att idrotts- och fritidsaktiviteter är viktiga för folkhälsan men att de bör bedrivas på ett sätt som minimerar risken för smitta. Dessa föreskrifter gäller till och med den 30 juni 2021 eller tills något annat beslutas.

Från den 24 november 2020 gäller att den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska begränsa deltagarantalet till högst åtta.³⁰ Eftersom man endast får träffa 8 personer i taget (Förordning, 2021:8, om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, 3 kap 1 §), så är det än så länge inte aktuellt med publik på fotbolls- och andra idrottsevenemang. Det finns emellertid en möjlighet att frångå kravet på begränsning av antalet deltagare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Tillstånd kan ges av länsstyrelse till att antalet deltagare får uppgå till högst 300 under förutsättning att var och en av deltagarna anvisas

30 Dock får begravningar samla upp till 20 personer.

en sittplats med minst en meters avstånd till andra deltagare, och det även i övrigt ges förutsättningar för deltagarna att hålla det avståndet till varandra vid sammankomsten eller tillställningen. Alla länsstyrelser har dock beslutat att undantaget om att kunna ta emot upp till 300 sittande åskådare tills vidare inte ska gälla (1 mars 2021). Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om kraven på deltagarbegränsning.

KAMPEN TRAPPAS UPP – NORMER BLIR REGLER

Den framgång som denna strategi rönt – trots allt – bygger på att staten och myndigheterna i Sverige anses som goda. Till detta har välfärdsstaten bidragit.³¹ I ett internationellt perspektiv åtnjuter dessa institutioner hög legitimitet. Tilliten till svensk politik och förvaltning är hög (Esaiasson et al. 2020). Men den frivilligt baserade styrningen kan alltid vid behov förstärkas genom lagstiftning. Det är inte ovanligt att lagstiftning påkallas för att förstärka efterlevnaden av eljest frivilliga påbud. Den i början av 2021 införda lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, den s.k. Pandemilagen i Sverige är ett sådant exempel.

Trots alla specialförfattningar inom coronaområdet saknades möjligheten för regering och riksdag att gripa in i den privata sfären och i privata kommersiella sammanhang. Det stack i ögonen på folk att medan man enbart fick vara högst 8 personer på allmänna sammankomster såsom fotbolls- och ishockeymatcher, så kunde en bit över 3000 personer vallfärda på en dag till Ullared shopping center för shopping. Den följsamhet som finns när det gäller FHM:s rekommendationer och allmänna råd riskerar att minska över tid samtidigt som viruset som orsakar sjukdomen covid-19 fortsätter att utgöra ett allvarligt hot mot befolkningen. Av detta skäl tillkom på nyåret 2021 lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, den s.k. *pandemilagen*, som är en ramlag.³² Den öppnar upp för regeringen att utfärda förordningar och för FHM att utfärda rättsligt bindande föreskrifter. I och med att pandemilagen är en ramlag så innehåller den i sig inga bindande föreskrifter för enskilda medborgare utan den anger i vilka frågor och inom vilka områden som regeringen och FHM får utfärda föreskrifter.

Pandemilagen som trädde i kraft den 10 januari 2021 ger det allmänna möjlighet att vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra

31 Som ett uttryck för detta kan pekas på att Sverige har haft en förhållandevis låg profil på området mänskliga rättigheter. Inte så att Sverige har varit emot mänskliga rättigheter, men dessa har inte tillkämpats av folket i kamp mot makten, utan de har som en del av välfärdsstaten tillhandahållits av stat och myndigheter. I Sverige har mänskliga rättigheter inte varit rättigheter för den enskilde medborgaren utan en skyldighet för staten att tillhandahålla genom myndigheter. Under inflytande inte minst av EU har detta delvis ändrats så att t ex att utbildning enligt skollagen från att ha varit enbart en skolplikt numera även är en rättighet för den enskilde. Till detta har Barnkonventionen, som blivit svensk lag bidragit, se Hydén 2006.

32 Se härom Hydén & Hydén (2019) samt Esping (1984).

smittspridning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om särskilda begränsningar avseende vissa verksamheter och platser som omfattas av lagen. Förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (begränsningsförordningen) är en sådan föreskrift. Den trädde i kraft samtidigt med pandemilagen. Förordningen innebär att olika typer av smittskyddsåtgärder ska vidtas vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, på gym- och sportanläggningar, badhus, handelsplatser och vid användning och upplåtelse av lokaler, områden och utrymmen för tillställningar och liknande privata sammankomster. Regeringen och ansvariga förvaltningsmyndigheter har därutöver, såväl innan pandemilagen trädde i kraft som efter, vidtagit ett stort antal åtgärder för att begränsa spridningen av sjukdomen covid-19. Exempel på sådana åtgärder är att regeringen har förbjudit alkoholförsäljning efter kl. 20.00 t.o.m. den 28 februari 2021. Detta förbud har därefter förlängts med viss tid i taget. Reglerna har utsträckts till att gälla alla typer av näringsställen, alltså oberoende av om alkohol säljs eller inte.³³ FHM beslutar också om ytterligare begränsningar av hur många personer som får vistas i butiker, gallerior och gym.

Begränsningsförordningen har liksom pandemilagen tagits fram för att regeringen vid behov ska kunna agera snabbt i ett kraftigt försämrat smittläge. Behovet av att stänga ned eller förbjuda verksamheter måste grunda sig på en bedömning av det aktuella epidemiologiska läget. Förordningen bör vara tidsbegränsad och gälla i fyra veckor. Den har förlängts till att gälla till 2021 årets slut. Förordningen får utfärdas endast om det är en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att förhindra smittspridning och andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, vilket innebär att det i ett sådant läge inte finns några alternativa lösningar som i tillräcklig grad förhindrar smittspridning på de aktuella platserna.

Regeringen har aviserat ett särskilt s.k. nedstängningsstöd³⁴ som utformas som ett förstärkt omställningsstöd och kommer att handläggas av Skatteverket. Nedstängningsstödet är ett riktat stöd till företag som inte kan bedriva sin verksamhet till följd av eventuella beslut om nedstängning som meddelas med stöd av pandemilagen eller lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Regeringen har sedan tidigare beviljat en rad olika stödåtgärder,³⁵ såsom permitteringsstöd sedan mitten av april 2020 vilket har förlängts till 30 juni 2021 och omställningsstöd från augusti 2020 till 30 april 2021. Företag

33 Regeringen har fattat beslut som gör det möjligt för Folkhälsomyndigheten att begränsa öppettiderna för samtliga serveringsställen som till exempel restauranger, kaféer och barer. Detta kan påverka alla verksamheter. FHM kan införa sådana regler nationellt eller för ett visst geografiskt område, till exempel ett län eller en kommun. I ett första steg kommer detta innebära en nationell begränsning av öppettiderna till kl. 20.30 för samtliga serveringsställen. Ändringarna trädde i kraft den 1 mars 2021.

34 Detta måste godkännas av EU-kommissionen.

35 Regeringen har utsatts för kritik för att dessa stöd inte betalats ut. Allra hårdast har besöksnäringen drabbats. 28 företrädare för svenska citykärnor har liksom olika branschorganisationer uttryckt frågor och kritik mot regeringen.

kan också få anstånd med skattebetalningar enligt lag 5 februari 2021. Från augusti 2020 till april 2021 ersätter staten arbetsgivare för högre sjuklönekostnader än vad som kan anses normalt. Arbetsgivaravgiften sänktes generellt mars – juni 2020 och för unga (19–23 år) från 1 januari 2021. Det har också utgått hyresstöd januari – mars 2021.

Förslaget till förordning (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 skickades ut på remiss med kort remisstid. När regeringen väl har bestämt sig för att gå hårdare fram tummas det på rättssäkerhetshänsyn. Kommentarer skulle vara inne inom drygt tio dagar (28 februari 2021). Syftet med att remittera promemorian är att säkerställa att det finns ett beredningsunderlag för sådana åtgärder om regeringen i ett ytterst allvarligt epidemiologiskt läge skulle behöva för att kunna agera mycket skyndsamt för att uppnå önskad effekt på smittspridningen. Regeringen har varit föremål för kritik för att inte ha agerat mer skyndsamt och för att ha varit för passiv i bekämpningen av coronaviruset. Bl.a. har hela regeringen på initiativ av oppositionen (Moderaterna) kallats till förhör inför konstitutionsutskottet (KU) för att besvara frågan om regeringen verkligen styrt riket under pandemin eller om man passivt har delegerat ansvaret till FHM? Den frågan vill riksdagens KU ha svar på när man 2021-03-25 inledde en lång rad utfrågningar om den svenska coronastrategin.³⁶

POTENTIELLA REGLERINGAR

Pandemilagen som ramlag har till funktion att öppna upp för regering och myndigheter att vid behov kunna göra det som tidigare vilat på frivillig bas till rättsliga tvångsåtgärder. För att möjliggöra ingripanden med tillräcklig effekt på smittspridningen görs bedömningen i Pandemilagen att det är nödvändigt att ta fram ett utkast till förordning om tillfälliga nedstängningar och förbud, som omfattar fler typer av verksamheter än gallerior och varuhus. Förordningen innebär att följande platser *kan komma att hållas stängda* för allmänheten om de sker inomhus:

- gym- och sportanläggningar och badanläggningar,
- köpcentrum, varuhus, gallerior och butiker, med undantag för bl.a. livsmedelsbutiker och apotek,
- serviceinrättningar där verksamheten förutsätter nära fysisk kontakt mellan kunden och tjänsteutövaren, t.ex. frisörsalonger, skönhetsmottagningar, massagesalonger och tatueringstudior,
- restauranger och andra serveringsställen, med undantag för avhämtning och hemleverans av mat eller dryck.

³⁶ Utfrågningar av ministrar sker i april 2021. I granskningen ingår en rad anmälningar som har kommit in. Utskottet gör även en egen, bredare granskning i åtta punkter. Granskningen sker i viss mån parallellt med den granskning som coronakommissionen arbetar med. Kommissionen skall lämna slutredovisning senast den 28 februari 2022.

Beroende på hur smittspridningen ser ut om och när frågan om nedstängning och förbud aktualiseras, kan det finnas anledning att inskränka föreskrifterna till att gälla inom ett visst geografiskt område (14 § Pandemilagen och 11 § tredje stycket lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen).³⁷ En förordning om nedstängningar och förbud kan också komma att omfatta endast vissa av de verksamheter som behandlas i detta förslag till förordning. Det kan också bli aktuellt att utvidga begränsningsförordningen till att omfatta ytterligare verksamheter. Sådana föreskrifter om förbud eller nedstängning som övervägs ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskrifterna beslutades (15 § Pandemilagen och 12 § lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen). Förordningen bör också innehålla en bestämmelse om förbud mot en tillställning eller annan liknande privat sammankomst. Allt detta ska vara möjligt om en tredje våg av smittspridning blir allvarlig.

Kompletterande bestämmelser för att begränsa spridning av covid-19 har vidare införts genom särskild lagstiftning som tar sikte på covid-19, såsom lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (2020:526), lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. Som ytterligare exempel på rättsliga åtgärder i syfte att begränsa smittspridningen återfinns förordning (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol samt FHM:s föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:78) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

I förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 finns även bestämmelser om tillsyn i 2 kap som handlar om nationell tillsynsvägledning. Det är upp till FHM att ge vägledning till länsstyrelserna om tillsyn enligt 2 kap 17 § för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.³⁸ Som kuriosas kan nämnas att Länsstyrelsen i Dalarnas län har till uppdrag att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete. Så har vi ytterligare en aktör vars beslut och åtgärder ska beaktas. Det kan nämnas att länsstyrelserna i skrivande stund (april 2021) endast i få fall i anledning av Pandemilagen 2021:4 har ingripit mot badanläggningar, handelsplatser och

37 FHM får meddela föreskrifter om att antalet deltagare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vara lägre inom ett län än vad som anges i förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, t.ex. en viss kommun eller ett visst län (se 14 § covid-19-lagen). En sådan inskränkning kan vara motiverad om smittspridningen skiljer sig åt mellan olika delar av landet eller inom ett visst län: De tillåtna deltagarantalen bör justeras efter det epidemiologiska läget och bör inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för liv och hälsa.

38 Om länsstyrelsen i ett enskilt fall har beslutat att begränsa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt 16 § lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, ska länsstyrelsen omedelbart underrätta Polismyndigheten om beslutet.

platser för privata sammankomster. Kommunerna utövar tillsyn av serveringsställen. Samtliga verksamheter som berörs omfattas för närvarande av krav på smittskyddsåtgärder inom ramen för begränsningsförordningen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Länsstyrelserna och kommunerna utövar tillsyn över att kraven på smittskyddsåtgärder följs.

I en promemoria 2021-02-17 föreslås ändringar i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (begränsningsförordningen). Förslagen innebär nya begränsningar för verksamheter som tidigare inte omfattats av begränsningsförordningen. Museer och konsthallar ska omfattas av liknande krav på smittskyddsåtgärder som gäller för platser för fritidsverksamhet. Nya krav på smittskyddsåtgärder införs för nöjesparker, djurparker, temaparker och liknande anläggningar. Den som bedriver verksamhet som är öppen för allmänheten i form av en nöjespark, djurpark, temapark eller liknande anläggning ska 1) begränsa antalet besökare inom anläggningsområdet på ett sådant sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt, 2) utforma verksamheten på ett sådant sätt att trängsel undviks och att besökare kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, och 3) se till att in- och utpassage till anläggningsområdet och verksamhetslokaler, samt till avgränsade områden och utrymmen utomhus, kan ske på ett sådant sätt att trängsel undviks. FHM föreslås få meddela ytterligare föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder.

Vidare föreslås att kommuner ska få bemyndigande att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Detta innebär t.ex. att Lunds kommun inte behöver ta till hänsyn till höns gödsel för att förhindra spontanfest i stadsparken i Lund sist april 2021 på det sätt som användes 2020 utan med lagstöd kan besluta om förbud mot tillträde till stadsparken.

I begränsningsförordningen föreslås ytterligare ett nytt regelverk som innebär att den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska vidta allehanda smittskyddsåtgärder.³⁹ Regelverket föreslås träda i kraft så snart smittläget påbjuder det. Syftet med att nu remittera dessa förslag är att när smittläget tillåter det ha beredningsunderlag för att snabbt kunna införa det nya regelverket. FHM föreslås få möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder liksom nya begränsningar om maximalt antal tillåtna deltagare, där det tas hänsyn till om sammankomsten eller tillställningen anordnas inomhus, inomhus med sittande publik eller utomhus.

39 Förslag till förordning om tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Härigenom införs kompletterande bestämmelser till lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, och lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Ändringarna i begränsningsförordningen som innebär nya begränsningar för vissa verksamheter, bemyndigandet till kommunerna att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på en särskilt angiven plats, trädde i kraft den 11 mars 2021. Ett nytt regelverk med begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som är anpassat efter verksamheternas olika förutsättningar att bedrivas på ett smittskyddssäkert sätt bör införas så snart smittläget påbjuder.⁴⁰

Det kan således konstateras att i ett förhållandevis sent skede av pandemin står Sverige rustat att med lagliga medel bekämpa fienden, coronaviruset. Det kan anmärkas att ett allmänt utgångsförbud – något som förekommer i många länder i termer av *lockdown*, inte är möjligt enligt svensk lag. Vår grundlag, regeringsformen, sätter stopp för sådana begränsningar i rörelsefriheten utan stöd av lag.

Det kan tilläggas att det finns också andra statliga myndigheter som har tillsyn enligt sin speciallagstiftning. Sålunda funderar skolverket på hur man kan använda sin makt enligt skollagen för att medverka till att minska spridningen i skolan. En annan smittkälla är arbetsplatsen. På detta område agerar arbetsmiljöverket och arbetsmiljöinspektionen för att se till att risken för smitta av viruset beaktas i det allmänna arbetsmiljöverket. Här har också beslut om vitesföreläggande förekommit för att framtvinga rättelse där sådan inte kunnat uppnås frivilligt.

PÅFÖLJDER

När det gäller användningen av *straffsanktioner* på coronaområdet kan konstateras att dessa är förhållandevis milda. I Ordningsslagen 2 kap 29 § föreskrivs ett straff om böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet i egenskap av anordnare t.ex. bryter mot kravet på tillstånd. Vidare föreskrivs penningböter vid överträdelse av ordningsföreskrifter enligt 3 kap 22 § Ordningsslagen.

FHM får besluta att ett visst område ska vara avspärrat, något som ännu inte skett (april 2021). Ett beslut om avspärrning innebär förbud för den som vistas i området att lämna det och förbud för den som befinner sig utanför området att besöka det samt att enskilda inte får inte resa ut ur landet. På den som bedriver verksamhet inomhus kan en rad krav komma att kunna ställas, såsom

1. beräkna det maximala antalet kunder eller besökare som får vistas i verksamhetens lokaler inomhus samtidigt (maxantalet),
2. skriftligt dokumentera maxantalet och hur beräkningen enligt 1 har gjorts,

40 PM Begränsningsförordningen, s. 24 f.

3. tydligt anslå maxantalet,
4. säkerställa att maxantalet inte överskrids,
5. informera sina kunder och besökare om hur smittspridning kan undvikas,
6. erbjuda sina besökare och kunder möjlighet att tvätta händerna med tvål och vatten eller erbjuda handdesinfektion,
7. skriftligt dokumentera de övriga smittskyddsåtgärder som verksamheten har vidtagit,
8. följa upp de vidtagna smittskyddsåtgärderna, och
9. hålla sig informerade om särskilda rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och den regionala smittskyddsläkaren.

Komplexiteten ökar genom att åtgärderna enligt 1-4 ska göras för varje avgränsat utrymme i verksamhetslokaler inomhus där människor uppehåller sig. Bestämmelserna i 1-4 gäller inte för gallerior och köpcentrum. Gallerior, köpcentrum och varuhus ska spärra av eller ta bort möblemang och utrustning på inomhustorg och andra liknande områden där människor samlas. Promemorian om tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 innebär att om regeringen i ett ytterst allvarligt epidemiologiskt läge behöver agera mycket skyndsamt för att uppnå önskad effekt på smittspridningen kan besluta att de platser som nämnts ska hållas stängda för allmänheten.

FHM har föreskrivit om begränsning av antalet personer på färdmedel,⁴¹ t ex att vartannat säte ska vara tomt, om begränsning av antalet personer i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer, om begränsning av den tid under vilken trafiken bedrivs, eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Reflektioner och slutsatser

Om vi samlar upp vad som sagts och försöker sy ihop de normativa fragment som utgör pandemins regulativa lapptäcke kan vi sammanfattningsvis fånga upp följande.

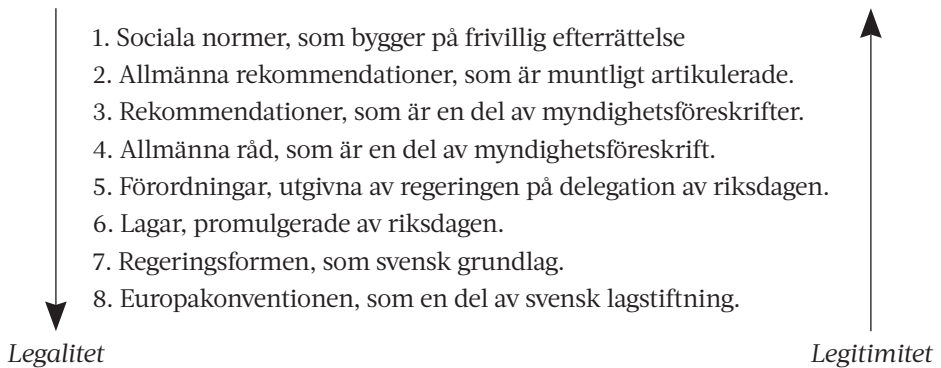
41 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Den svenska regleringen har sammanfattningsvis följande kännetecken:

- Från mjuk till hård reglering
- Från självreglering till påbud
- Från individ till kollektiv orientering
- Från norm till regel (från informella till formella normer)
- Från politik till juridik
- Från egen svensk normering till mer ”normal” europeisk.
- Från betoning av legitimitet till focus på legalitet

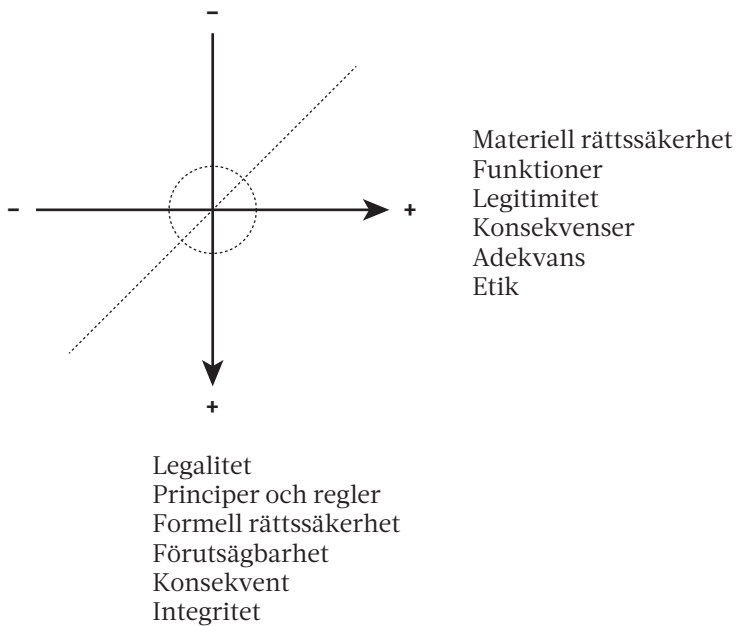
Regleringen går således över tid från påverkan genom och av sociala normer med stöd av rekommendationer och allmänna råd till användningen av rättsregler, dvs. regler som har ett konstitutionellt stöd och är utfärdade av riksdag och regering efter delegation samt av myndighet efter delegation av regeringen. Regleringen går över en tröskel från informella till formella normer. Den går från påverkan av sociala normer genom rekommendationer över till rättsregler som tydligare stipulerar vad som ska gälla. Rättsreglerna kan innehålla såväl vad som kallas soft law som hard law, dvs. mer eller mindre ingripande åtgärder mot medborgarna (Woodlock-Hydén 2020).

Man kan tänka sig att den strängare varianten med rättsregler till vilket sanktioner kan vara kopplade ur påverkanssynpunkt skulle vara mer effektiv än den mjukare linjen med påverkan av sociala normer. Men riktigt så enkelt är det inte. I båda fallen är regleringen beroende av acceptans hos dem som berörs. Legaliteten förutsätter legitimitet för att fungera i regleringshänseende. Detta är något som gör sig gällande i reglering, men som är särskilt påtaglig när det gäller kampen mot corona med tanke på att denna reglering tränger så långt in i människors privat- och vardagsliv. Legalitet och legitimitet kan schematiskt beskrivas enligt följande:



Figur 1

Utgångspunkten är att vi kan betrakta legalitetskraven efter en tilltagande skala ju längre vi går ner på den regulativa trappan, medan i motsvarande mån inslaget av legitimitet ökar ju högre vi kommer på den regulativa nivån. En annan slutsats med stöd av detta resonemang är att all reglering liksom allt beslutsfattande handlar om att nå en balans mellan dessa två dimensioner. Påverkan genom sociala normer kan vara väl så effektiv som lagar och förordningar beroende på att de sociala normerna kan vara förknippade med hög legitimitet, medan rättsreglerna kan vara utan verkan om de saknar legitimitet och detta oavsett att alla tänkbara legalitetskrav är uppfyllda. Det rör sig om en balansgång. Man kan också se det som en avvägning *mellan formell och materiell rättssäkerhet*, dvs. en avvägning mellan transparenta procedurer och substantiellt innehåll. Jfr följande:⁴²



Figur 2. Relationen mellan legalitet och legitimitet

Balansgången mellan legalitet och legitimitet representeras av den streckade linjen i figuren. Ska man försöka karakterisera vad som kännetecknar det ena och det andra, kan man säga att legalitet handlar om regelföljande medan legitimitet handlar om ändamålsenlighet, dvs. det viktiga är att uppfylla ändamålet bakom regleringen.⁴³ Ju högre grad av legalitet desto lägre grad av legi-

42 Se vidare i Hydén et al. 2003.

43 Detta är något annat och ska inte förväxlas med den av Per Olof Ekelöf utvecklade teleologiska metoden

timitet och vice versa.⁴⁴ Om legitimiteten överbetonas sker det på bekostnad legaliteten. Den optimala avvägningen ligger i *bull's eye*, dvs i mitten av krysset. Denna punkt utgör en optimal kompromiss mellan de två konkurrerande kraven på rättslig reglering och beslutsfattande, där alltså det ena kravet, legalitet, inte kan tillgodoses mer utan att det sker på bekostnad av det andra kravet, legitimitet. Denna problematik är generell för all rättslig reglering och beslutsfattande, men den gör sig särskilt gällande på det område som diskuteras i denna artikel, coronaområdet. Låt oss titta närmare på denna problematik genom att följa den ovan introducerade regulativa trappan.

LEGITIMITET

Sociala normer utgör den mest framträdande positionen när det gäller legitimitet med reservation för normernas utbredning. Ju fler som omfattar de sociala normerna desto högre grad av acceptans. Därmed kan vi anta en hög grad av legitimitet på en kollektiv nivå. De sociala normer som FHM predikat på coronaområdet har den karaktären att det kan antas omfatta en hög grad av legitimitet. Visserligen handlar det om delvis nya sociala normer men att regelbundet tvätta händerna, hålla avstånd till varandra, vilket påverkar vårt sätt att hälsa på varandra, hålla sig hemma om man känner sig sjuk, är alla exempel på sociala normer som inte är särskilt besvärande för den enskilde och därför kan antas åtnjuta legitimitet. Man talar i sammanhanget om ”det nya normala”. Värre kan det vara med upproppen att vi av smittoriskskäl inte ska umgås med varandra eller ge oss ut på (semester)resor. Detta innebär för några stora uppoffringar, medan det för andra inte är något större problem.⁴⁵ Man kan anta att legitimiteten är mindre i dessa fall, särskilt om vi betraktar konsekvenserna över tid.

De rekommendationer som FHM uttalar på presskonferenser och liknande handlar i mångt och mycket om att inpränta de sociala normer som vi nämnt. För att ytterligare understryka vikten av dessa rekommendationer har dessa som vi sett ovan tagits in i myndighetsföreskrifter.⁴⁶ Samma sak kan sägas beträffande de Allmänna råd som FHM utfärdat. Allmänna råd representerar det som många gånger kallas för *soft law*. Du bestämmer själv hur du vill uppfylla det allmänna rådet. Det är således ändamålsenligheten som bestämmer

för lagtolkning, Denna metod vilar på legalitetsaspekter, medan legitimitet handlar om hur en viss regels ändamål ska uppfyllas i sak. I detta sistnämnda fall styr ändamålsenligheten tillämpningen av en regel.

44 Anledningen till att den streckade linjen inte går från det övre vänstra hörnet till det nedre högra hörnet är att det saknar empirisk giltighet. Det skulle förutsätta att legalitet och legitimitet är sammankopplande så att lågt värde på legalitet skulle vara kopplat till lågt värde på legitimiteten och motsvarande högt värde på legalitet skulle följas av högt legitimitetsvärde, något som saknar giltighet.

45 Här gör en möjlig klasskiljande aspekt sig påmind, något som hävdats som en generell konsekvens av coronapandemin, nämligen att klassklyftorna ökar.

46 Se t. ex. Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. (HSLF-FS 2020:12).

den korrekta tillämpningen, inte själva regelföljandet såsom i samband med legalitetskraven. På FHM har man till exempel tagit fram allmänna råd om covid-19.

Förordningar kan generellt sägas åtnjuta lägre grad av legitimitet helt enkelt av det skälet att de är till sitt innehåll mindre kända. Visserligen är en av förordningens viktigaste funktioner att operationalisera bestämmelserna i en lag, men det är den av riksdagen antagna lagen som framstår som starkast i legitimitetshänseende. På coronaområdet är det dock förordningar och genom dessa delegerade föreskrifter av framförallt FHM men även länsstyrelserna till vilka legitimiteten är knuten. Detta kan säkert förklaras av att de rättsligt bindande föreskrifterna i förordningar och myndighetsföreskrifter har sin bakgrund i de av myndigheterna spridda sociala normerna. Rätten har i den meningen vuxit underifrån och den vilar på expertkunskap. Stundtals uppkommer en slags dragkamp mellan politik och expertis, mellan demokrati och meritokrati. Som exempel kan pekas på den omstridda frågan om behovet av att bära munskydd, något som är gängse i de flesta andra länder.⁴⁷ Medan FHM framhärdat i uppfattningen att det vetenskapliga stödet för att användning av munskydd i samhället skulle dämpa smittspridningen av covid-19 är svagt, till skillnad från andra åtgärder som att hålla avstånd, så har det i den politiska debatten höjts röster (se t.ex. motion 2020/21:1139) för att krav på munskydd ska införas även i Sverige, inte minst på grund av att andra länder har sådana krav. Munskyddsfrågan är ju tacksam som symbolfråga så till vida att den syns på ett tydligt sätt. Johansson et al (2021) använder begreppet blind trust för att åskådliggöra fenomenet. Trycket på FHM har därför ökat och den har därför till slut fått ge vika, men enbart delvis. Med stöd av HSLF-FS 2020:92 infördes den 7 januari 2021 krav på munskydd i kollektivtrafiken för personer födda 2004 och tidigare. Helgfria vardagar kl. 7–9 och kl.16–18 är det krav på att använda munskydd när du reser med sådan kollektivtrafik där platsbiljett inte erbjuds.

Regeringsformen och dess bestämmelser i 2 kap om fri och rättigheter kan sägas åtnjuta hög grad av legitimitet, något som väger tungt i förhållande till legaliteten. Detta gäller även Europakonventionen även om dess legitimitet vilar mer på det symboliska än det operationella planet. Yttrandefriheten, mötesfriheten och rörelsefriheten är grundläggande rättigheter som är förankrade i Europakonventionen.⁴⁸ De nödgärder som europeiska länder tagit till för att bromsa coronavirusets spridning har fått flera bieffekter, bland annat en inskränkning just av dessa grundrättigheter.⁴⁹ Kritiker har till och med hävdat

47 Ett annat exempel på sådana åtgärder är att regeringen har förbjudit alkoholförsäljning efter kl. 20.00 t.o.m. den 28 februari 2021. Detta förbud har därefter förlängts med viss tid i taget.

48 Europaparlamentets resolution av den 13 november 2020 om covid-19-åtgärdernas inverkan på demokratin, rättsstaten och de grundläggande rättigheterna.

49 Den nederländska regeringen fattade beslut om ett nationellt nattligt utgångsförbud i ett försök att bromsa spridningen av coronaviruset. Det skulle vara det första nationella utgångsförbudet i landet

att vissa länder dragit nytta av situationen för att driva igenom tvivelaktiga lagar som inte har något med kampen mot covid-19 att göra. Detta är exempel på agerande som är legalt men som har begränsad legitimitet. Som exempel på andra externa effekter av corona regleringen kan hänvisas till ekonomiska konsekvenser som varit omfattande och till psykisk ohälsa. De förstnämnda är inte legitima som argument i samband med regleringen, men finns säkert där som underförstått hänsyn.⁵⁰ I vart fall medför dessa negativa externa hänsyn ekonomiska stödåtgärder från det politiska systemet på det sätt som kommenterats ovan. Den psykiska ohälsan är något som konstaterats har tilltagit under coronan.⁵¹ Även här har stödåtgärder vidtagits.

LEGALITET

När det gäller regeringsformen nämnde jag ovan att den saknar direkt rättsverkan för enskilda. Detta gäller till skillnad från Europakonventionen som kan åberopas av enskilda inför Europadomstolen för mänskliga rättigheter. Problemet här är att det är en förhållandevis invecklad och för den enskilde kostsam process. Regeringsformen är huvudsakligen tänkt som spärr för riksdag och regering när det gäller bl.a. fri och rättigheter. Enskilda kan göra gällande att en viss lag är stridande mot regeringsformen och därför ogiltig. Utegångsförbud har varit en relativt vanlig åtgärd för att motverka spridningen av coronavirus i många länder. Att så inte skett i Sverige beror på att grundlagen inte ger regeringen möjlighet att deklarerat undantagstillstånd. En viktig förklaring till att svenskarna inte upplevt en nedstängning av samhället som i andra länder eller att regeringen proklamerat utgångsförbud är helt enkelt att det saknas juridisk grund för det.

Det gäller också förbud att begränsa medborgares rätt att lämna hemorten, avspärrning av större områden så som gränzoner och delar av skärgården, eller en stad. Med stöd i lag kan man dock sätta individer som smittats eller blivit

sedan andra världskriget. Beslutet överklagades. Efter ett domstolsbeslut såg det först ut som att det nattliga utgångsförbudet skulle få ett slut. Efter överklagande kom dock en appellationsdomstol fram till att regeringen inte tydligt klargjort varför omfattande repression och coronarestriktioner varit nödvändiga för att bekämpa viruset och krävde därför att repressionen upphör. Appellationsdomstolen har dock senare valt att gå på regeringens linje – efter avslöjande om pandemiöverdrifter och falska uppgifter om smittspridning – och beslutade att ett utgångsförbud är fortsatt nödvändigt och legitimt för att begränsa den påstådda smittspridningen.

50 Inskränkningarna i människors frihet och de ekonomiska konsekvenserna har i många länder lett till demonstrationer och upplopp. Detta gäller t.ex. för länder som Danmark, Spanien och Italien.

51 Covid-19 påverkar i första hand den fysiska hälsan, men sjukdomen och pandemin kan också få konsekvenser för vår psykiska hälsa. Det gäller inte minst de restriktioner som varit nödvändiga att införa för att minska smittspridningen och som innebär att den fysiska kontakten mellan människor begränsas. En litteraturoversikt har sammanställts om hur pandemin hittills har påverkat den psykiska hälsan. Litteraturoversikten som publicerades i augusti 2020 av FHM innehåller inte någon svensk studie, men ger en lägesbild av forskningen inom området under pandemins första månader. Studierna är genomförda i länder i Europa, och i USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland. Dessa länder kan sägas ha haft strängare restriktioner än Sverige.

utsatta för smitta i karantän utan möjlighet att lämna eller ta emot besök. Detta har utnyttjats genom den sk Pandemilagen som ger möjlighet för regeringen att fatta beslut om denna typ av inskränkningar. Utnyttjandet av denna regeringens möjlighet till inskränkningar i individers rörlighet är enligt lagen beroende av smittorisken. Man kan uttrycka det som att legaliteten är direkt beroende av legitimiteten, ändamålet här i form av skydd mot smittorisk.

De förordningar som utfärdats på coronaområdet uppfyller pro forma legalitetskraven så till vida att de tillkommit i laga ordning och att de håller sig inom de områden där lagstiftningsrätt föreligger. Men genom att tillkomma under tidspress med begränsad utrednings- och remisstid kan legaliteten ifrågasättas på olika punkter.⁵² Det är lätt det blir fel när regelinnehållet är snårigt. Som ett exempel på åsidosättande av legaliteten kan nämnas ett fall inom socialtjänsten som avser skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet som avser äldre personer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt 16 kap. 10 § första stycket 2 socialtjänstlagen får meddela sådana föreskrifter. Förordning (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19 meddelades med stöd av denna bestämmelse. Något motsvarande bemyndigande för kommuner finns inte. Med hänsyn till detta fann förvaltningsrätten att ett besöksförbud på äldreboende som beslutats av en kommun utgör ett otillåtet ingripande i rätten till privat- och familjeliv. Socialnämndens beslut strider därför mot lag och det kom därför, med stöd av 13 kap. 8 § 4 p Kommunallagen, upphävas.

Allmänna råd och Rekommendationer som myndighetsföreskrifter har annars tillkommit i laga ordning och uppfyller därmed legalitetskraven. Men om vi med legalitet ser till kraven på förutsägbarhet och konsekvens finns det mycket övrigt att önska. Jag har ovan talat i termer av lapptäcke och svåröverskådliggighet. Legalitet förutsätter att medborgarna kan uppfatta och ta till sig de normer som gäller. Till detta kan läggas ytterligare några faktorer som påverkar den formella rättssäkerheten. De bestämmelser som införs sker i sådan takt att de har svårt att smälta in i människors medvetande. De är måhända formellt och materiellt acceptabla men de är svåröverskådliga och det är osäkert var och när de gäller. Låt mig åskådliggöra med ett exempel hämtat från HSLF-FS 2021:3 § 2. Här ställs följande krav på medborgarna:

Alla verksamheter i Sverige ska säkerställa att de vidtar lämpliga åtgärder för att undvika spridning av covid-19. Det är särskilt

52 Det ligger utanför denna artikels tema och möjligheter att gå in på dessa aspekter. För en ingående granskning och analys med relevans för svenska förhållanden av legaliteten av Norges agerande i vad avser vidtagna rättsliga åtgärder under coronapandemin, se Graver, Hans Petter (2020) och i vad avser Danmark, *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020 Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*.

viktigt att ta hänsyn till personer i riskgrupper. Kompletterande bestämmelser för att begränsa spridning av covid-19 finns i – lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (2020:526), – lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, – förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, – förordningar som beslutats med stöd av lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, – förordning (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol, – Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:78) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, och Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:2) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Mot bakgrund av detta är det inte svårt att föreställa sig att det är lätt att gå vilse i den *regulativa djungel* som coronaviruset givit upphov till. Det gäller inte bara i Sverige utan i de flesta andra länder. Norges statsminister Erna Solberg har brutit mot landets coronarestriktioner i samband med sitt 60-årsfirande, något som ledde till att norsk polis utreder statsministerns agerande. Det var när Erna Solberg skulle fira sin 60-årsdag med familjen som totalt 13 personer besökte en restaurang tillsammans. Erna Solberg var själv inte med på restaurangbesöket, men vid ett senare tillfälle ska hon i sällskap med 13 personer ha ätit middag i en lägenhet. Gränsen för hur många personer som får samlas vid privata tillställningar var då tio, enligt de norska smittskyddsreglerna. Statsministern har senare bett om ursäkt för att hon brutit mot restriktionerna, och framhållit att hon inte var medveten om att sällskapet bröt mot reglerna. Det är just det, svårigheterna att hålla reda på vilka regler som gäller, en fundamental förutsättning för legaliteten ska kunna upprätthållas.⁵³

AVVÄGNINGEN MELLAN LEGITIMITET OCH LEGALITET

Med detta sagt har vi nått den regulativa trappans övre steg, allmänna rekommendationer och sociala normer. Även dessa myndighetsföreskrifter kan man tänka sig blir föremål för rättslig prövning, trots att de formellt sett inte är rättsligt bindande. Som exempel kan hänvisas till fall där domstol ansåg att rekommendation från myndighet bindande.⁵⁴ Problemet kan dock betraktas som mindre på coronaområdet med tanke på att dessa påverkansformer, sociala normer och

53 Jfr på nytt Nyléns bidrag om kriskommunikation i denna volym.

54 Detta är särskilt vanligt på skatteområdet, se Pahlsson (2006). Jfr även Kleineman (2013).

allmänna rekommendationer, ligger nära de allmänna uppfattningar som medborgarna hyser i en viss fråga. Legalitet och legitimitet flyter av naturliga skäl samman i dessa fall, vilket i och för sig inte är en garanti för att normerna efterlevs. Det finns alltid individer som av ett eller annat skäl avviker från gängse normer.⁵⁵

Som *allmän slutsats* kan mot bakgrund av det resonemang som förts och med hänvisning till figur 2 ovan hävdas att den rättsliga regleringen är som mest effektiv då legalitet och legitimitet går hand i hand. Var dessa mötespunkter återfinns i praktiken varierar dock med problemets karaktär.⁵⁶

Ett exempel då legalitet och legitimitet flyter samman är *självregerling*. Detta begrepp förknippas oftast med strategin att låta marknaden reglera ett visst fenomen, miljö, konsumenthänsyn, etc. I självregeringsfallen kan man se det som att legitimiteten nått sin extrem som regleringsform och därmed suddat ut behovet av legalitet; egenintresse och allmänt intresse flyter samman och blir till ett. På coronaområdet handlar självregerling om den logik som präglar coronavirusets livscykel. Sedan viruset genom artgenombrott etablerat sig i den mänskliga organismen och gjort denna till värd har det ett egenintresse att leva i symbios med människan. Det antas därför från medicinskt håll att coronavirusets aggressivitet och fara för människan avtar på sikt för att plana ut som en bland flera virus som människan får leva med och behandla sig emot.⁵⁷

Referenser

- Bell, Daniel, 2015. *The China model: political meritocracy and the limits of democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Esaiasson, Peter, Sohlberg, Jacob, Ghersetti, Marina & 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*.
- Esping, Hans, 1994. *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. 1. uppl. Stockholm: SNS.
- Graver, Hans Petter, 2020. *Pandemi og unntakstilstand: hva covid-19 sier om den norske rettsstaten*. Oslo: Dreyers forlag. Tillgänglig på https://media.boknett.no/objects/80/28/150352880/productimage_ORG_7b764ec919cf77acfcfb5abef2e8635138cd0aa.jpg.
- Hydén, Håkan, 2003. "Stressing Judicial Decisions – A Sociology of Law Perspective", tills. m. Staaf, Annika & Åström, Karsten i *Stressing Legal Decisions*, IVR 21st World congress Lund, Sweden, 12-18 August 2003, Polpress, PL Publisher, Poland.
- Hydén, Håkan, 2006. "Implementation of International Conventions – A socio-legal Enterprise. Examples from the Convention on the Rights of the Child", s. 375-392 i *Human Rights: From dissemination to Application. Essays in honour of Göran Melander*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

55 Jfr här vad som tidigare sagts om straffrättens roll i regleringshänseende.

56 Denna artikel gör enbart anspråk på att tillhandahålla hållpunkter för en sådan bedömning i det särskilda fallet genom att redovisa relevanta överväganden.

57 Här spelar vaccin en viktig roll för att åstadkomma jämvikt med en slags kalla kriget metafor.

- Hydén, Håkan & Hydén, Therese, 2019. *Rättsregler: en introduktion till juridiken*. Åttonde upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Hydén, Håkan, 2021. *Sociology of law as Norm Science*. Routledge, kommande.
- Jasanoff, Sheila, Hilgartner, Stephen, J., Hurlbut, Benjamin, Özgöde, Onur & Rayzberg, Margarita, 2021. *Comparative Covid Response: Crisis, Knowledge, Politics*. Interim Report.
- 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*, opublicerat manuskript.
- Kleineman, Jan, 2013. "Rättsdogmatisk metod", s. 21–45 i Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. Lund: Studentlitteratur.
- Lessig, Lawrence, 2006. Code: Version 2.0. New York: Basic Books.
- Nelken, David, 2021a. "Global Social Indicators, Comparison, and Commensuration: A case study of Covid rankings", in *The Global Community: Yearbook of International Law and Jurisprudence 2020* (forthcoming).
- Nergelius, Joakim, 2018. *Komparativ statsrätt*. Nionde upplagan, [Lund]: Juristförlaget i Lund.
- Pound, Roscoe, 1910. "Law in Books and Law in Action", *American Law Review* 44 (12).
- Påhlsson, Robert, 2006. "Skatteverkets styr signaler – en ny blomma i regelrabatten", *Skattenytt*, s. 401–418.
- Rothstein, Bo, 1998. *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teubner, Gunther (red.), 1987. *Juridification of social spheres – a comparative analysis in the areas of labor, corporate, antitrust, and social welfare law*. Berlin: De Gruyter.
- Thurman, W. Arnold, 1935. *The symbols of government*. New Haven.

OFFENTLIGT TRYCK

- Ds. 1998:43, Handbok i författningsskrivning.
- Epizootilag (1999:657).
- Europaparlamentets resolution av den 13 november 2020 om covid-19-åtgärdernas inverkan på demokratin, rättsstaten och de grundläggande rättigheterna, tillgänglig på https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0307_SV.html.
- Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.
- Förordning (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.
- Förordning (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol.
- Förordning (2021:8), om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.
- Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.
- HSLF-FS 2020:12, Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.

HSLF-FS 2020:78, FHM:s föreskrifter och allmänna råd om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

HSLF-FS 2020:92, Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.

Håndteringen af covid-19 i foråret 2020 Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19.

Kommunallag (2017:725).

Lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid.

Lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Motion 2020/21:1139, Krav på munskydd.

Ordningslagen, 1993:1617.

Promemoria, Ändringar i begränsningsförordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Smittskyddslag (2004:168).

Socialtjänstlagen (2001:453).