

Om värdet av vetenskap och andra belägg vid pandemiskt beslutsfattande¹

Lena Wahlberg

On the value of evidence in pandemic decision-making

This article examines the relevance of scientific expertise and evidence in political decision making. It takes as its starting point the criticism levelled at the Swedish government for allowing scientific expertise and the lack of evidence to stand in the way of resolute political interventions to combat the coronavirus. The article identifies and distinguishes between different kinds of argument put forward to explain why the Swedish approach was a mistake. While accepting the arguments as such, the article claims that these arguments have been used in a way that erroneously assumes that the only rationale for requiring political measures to be evidence-based is to guarantee the effectiveness of the measures as such. The article points out other roles that evidence can play in political decision-making and shows that the same considerations that can justify the arguments, can also be used to warrant a demand for even more scientific expertise and evidence.

1. Inledning

I skrivande stund, mars 2021, har coronapandemin lamslagit världen i mer än ett år. Jämfört med våra nordiska grannländer har Sverige drabbats hårt, åtminstone sett till antalet smittade och avlidna med covid-19 i förhållande till befolkningens mängd. Även om sista ordet om hur väl olika länder lyckats hantera pandemin ännu inte är sagt kan konstateras att den svenska hanteringen har blivit föremål för skarp intern kritik (se t.ex. IVO 2020; SOU 2020:80; JO 2020

¹ Artikeln har skrivits inom ramen för forskningsprogrammet *Vetenskap och beprövad erfarenhet - VBE* (www.vbe.lu.se), som finansieras av Riksbankens Jubileumsfond M14-0138:1. Jag vill särskilt tacka Johan Brännmark, Ingvar Ericson, Magnus Jerneck, Anna Nilsson och Nils-Eric Sahlin för värdefulla synpunkter.

och Sjögren 2020), och i utländska medier har reaktionerna på det svenska ”experimentet” att åtminstone inledningsvis hålla samhället öppet tagit sig uttryck i både förundran och misstro (se t.ex. Goodman 2020 och Savage 2020). En vanlig invändning (men långt ifrån den enda) har varit att Sveriges regering och ansvariga myndigheter gjort fel som låtit vetenskaplig expertis och bristen på belägg för olika åtgärders effektivitet stå i vägen för ingripanden som hade kunnat begränsa smittspridningen och därmed rädda liv.

I den här artikeln kommer jag att diskutera vetenskapens och andra beläggs roll i politiskt beslutsfattande med utgångspunkt från några av de argument som framförts mot den svenska strategin. Kritiken att bristen på belägg tillåtit stå i vägen för ingripanden kan inordnas under två olika teser, och i artikeln kommer jag att diskutera de argument som jag uppfattar att dessa två teser utmynnar ur. Som kommer att framgå instämmer jag i stor utsträckning i argumentens premisser om i vad mån vetenskap och andra belägg ger oss tillräcklig information för att bedöma den förväntade nyttan av olika handlingsalternativ. Däremot vill jag invända mot ett antagande som jag uppfattar som implicit i mycket av den kritik som riktats mot den roll som vetenskap och andra belägg tillåtit spela i den svenska hanteringen av pandemin, och som jag menar riskerar att föra implikationerna av dessa argument alltför långt, nämligen antagandet att den enda anledningen att kräva belägg för att en politiskt initierad åtgärd kommer att leda till avsett resultat är att främja den konkreta åtgärdens effektivitet. Som jag utvecklar i artikeln finns andra viktiga skäl att kräva belägg för politiska interventioner. Vi kommer också att se hur de omständigheter som kan motivera argumenten om att begränsa den vetenskapliga expertisens inflytande över politiska vägval under vissa förutsättningar i stället kan innebära att behovet av vetenskaplig evidens och andra belägg i politiskt beslutsfattande faktiskt ökar. Mot denna bakgrund är min uppfattning att vi bör vara försiktiga med att förringa betydelsen av vetenskaplig expertis och empiriska belägg i politiskt beslutsfattande.

2. Tesen om begränsad relevans och tesen om tillräcklighet

Medan flera andra europeiska länder snabbt reagerade med att stänga gränser, skolor och införa utgångsförbud var den svenska strategin inledningsvis betydligt mer återhållsam. Regeringen gjorde tydligt att man lyssnade på Folkhälsomyndigheten, som i sin tur konstaterade att det saknades tillräckligt vetenskapligt stöd för många av de åtgärder som genomfördes i andra länder. I takt med att smittan spridits i landet och antalet döda ökat har kritiken mot den svenska strategin inte låtit vänta på sig. Regeringen har kritiserats för att i sin hantering av pandemin gömma sig bakom sina expertmyndigheter (Kugelberg 2020; Santesson 2020) medan inte minst Folkhälsomyndigheten

har kritiserats för att ha underlåtit att rekommendera och föreskriva åtgärder som potentiellt hade kunnat bidra till att minska smittspridningen med den, menar kritikerna, oriktiga motiveringen att det saknats tillräckliga belägg för åtgärdernas effektivitet (Jacobsson 2020; Nilson & Granberg 2020; Rutberg & Soop 2020). Kritiken mot regeringen respektive ansvariga expertmyndigheter kan, lite grovt, inordnas under två olika teser, som i sin tur utmynnar ur olika bakomliggande argument. Jag kommer att diskutera och ge konkreta exempel på de bakomliggande argumenten i följande avsnitt. I detta nöjer jag mig med att presentera de två teserna.

Den första tesen handlar om relevans och säger (av skäl som jag återkommer till nedan) att vetenskap och andra empiriska belägg har *begränsad relevans* för politiskt beslutsfattande. Under pandemin har tesen om begränsad relevans konkretiserats i kritiken att vetenskaplig expertis och empiriska belägg tillmätts alltför stor betydelse i Sveriges hantering av pandemin.

Den andra tesen handlar om *tillräcklighet*. Tesen om tillräcklighet ifrågasätter inte vetenskapens och andra empiriska beläggs relevans för politiskt beslutsfattande i och för sig, men hävdar att de befintliga beläggen i ett visst fall är tillräckliga för att motivera ett ingripande – ”beviskravet är uppfyllt” för att tala med jurister. Under pandemin har tesen om tillräcklighet tagit sig uttryck i kritik mot bland annat Folkhälsomyndighetens ställningstaganden att det saknas tillräckligt stöd för vissa potentiellt smittdämpande åtgärders effektivitet, där kritikerna invänt att de befintliga beläggen visst varit tillräckliga för att motivera åtgärderna.

3. Argument till stöd för tesen om begränsad relevans

Tesen att vetenskaplig expertis och empiriska belägg är av begränsad relevans för politiskt beslutsfattande kan i sin tur utmynna ur olika argument. Ett av dessa argument säger att eftersom politik är ett uttryck för värderingar kan politiska beslut inte delegeras till vetenskapen (nedan benämnt ”Argumentet om politisk normativitet”). Ett annat argument säger att eftersom vetenskapen sällan levererar säkra svar kan den inte vägleda politiska beslutsfattare (nedan benämnt ”Argumentet om vetenskaplig osäkerhet”). Jag kommer att diskutera dessa argument i tur och ordning.

3.1 ARGUMENTET OM POLITISK NORMATIVITET

Det första argumentet som utmynnar i tesen om begränsad relevans säger att eftersom politik och samhällsliga beslut är normativa och hänger nära samman med våra värderingar och vår uppfattning om vilken värld vi vill leva i, är vetenskaplig expertis och empiriska belägg av begränsad relevans för politiskt beslutsfattande. Politiskt beslutsfattande kan därmed inte överlåtas åt vetenskapliga experter. I en demokrati representeras vi i dessa avseenden i stället

av folkvalda politiker, som har till uppgift att göra de normativa vägvalen och ska kunna bli föremål för politiskt ansvarsutkrävande. Argumentet innebär att det är de folkvalda som måste göra de svåra avvägningarna mellan liv, folkhälsa, ekonomi etc. Under coronapandemin har detta argument legat till grund för kritiken att avvägningen mellan dessa värden i stor utsträckning gjorts av Folkhälsomyndigheten, och att regeringen därmed skjutit över såväl beslutsfattande som ansvar till en aktör som förvisso är expert på smittspridning men saknar både expertis och legitimitet att göra normativa avvägningar (exempel på argumentet finns i Bengtsson 2020; Calmfors 2020 och Kugelberg 2020). Stefan Löfvéns uttalande i TV-programmet Agendas coronautfrågning, att han i egenskap av statsminister är ytterst ansvarig för regeringens agerande, liksom hans beskrivning av hur hanteringen av pandemin inneburit att hänsyn måste tas till flera olika intressen, kan ses som ett försök att adressera detta argument och visa att ansvaret inte alls förskjutits på det sätt som kritikerna menat (Agenda 2021).

Att samhällseliga frågor är normativa och inte kan överlåtas åt vetenskapen innebär förstås inte att vetenskaplig expertis och empiriska belägg helt saknar betydelse i samhällseligt beslutsfattande. Möjligheten att med olika åtgärder nå ett visst mål beror på hur världen är beskaffad, och vetenskap och empiri kan fortfarande vara viktiga för att de samhällseliga beslut som fattas ska bli så effektiva som möjligt i förhållande till de mål som eftersträvas. Argumentet att samhällseligt beslutsfattande har en normativ karaktär innebär alltså inte att vetenskapliga belägg är helt irrelevanta, utan att de *inte är det enda* som är relevant; samhällseliga beslut vilar på ett samspel mellan värderingar och fakta, och det slutgiltiga ansvaret för dessa beslut måste ligga hos de politiska makthavarna.

För egen del instämmer jag helt i uppfattningen om att värden och fakta (eller "värdefrågor" och "världenfrågor", om man så vill) måste interagera i samhällseliga beslut. En sådan interaktion finns för övrigt också i många andra situationer, t.ex. när jag som privatperson ställs inför valet mellan två olika medicinska behandlingar, eller när expertutlåtanden förekommer som bevisning i en domstolsprocess (Wahlberg & Dahlman utkommande 2021). Därmed förstås inte sagt att rollfördelningen mellan vetenskap och politik (eller mellan vetenskap och juridik för den delen) är vare sig enkel eller okontroversiell (se t.ex. Ahlbäck Öberg 2011; Jasanoff 1990; Wahlberg 2017). Argumentet om politisk normativitet är en viktig påminnelse om att beslutsfattande handlar om mer än evidens.

3.2 ARGUMENTET OM VETENSKAPLIG OSÄKERHET

Det andra argumentet som utmynnar i slutsatsen att vetenskapen är av begränsad relevans för politiskt beslutsfattande handlar inte om att vetenskapen är okvalificerad att göra de normativa avvägningar som krävs för samhällseligt

beslutsfattande, utan om att vetenskapen har begränsningar också inom sin egen domän: i bedömningen av fakta. Argumentet utgår från insikten att vetenskapen sällan levererar några säkra svar och att olika vetenskapliga studier och rön kan vara sinsemellan motsägelsefulla, vilket tvingar beslutsfattaren att välja vem vederbörande ska lyssna på. Detta skapar en risk för "cherry-picking", där politiska beslutsfattare hänvisar till vetenskapliga rön om och när det passar deras syften (Knaggård 2015: 486 med referenser), något som framför allt Trump-administrationen, men även Folkhälsomyndigheten, kritiserats för att göra under pandemin (Jasanoff et al. 2021: 29, Smith 2020).

Vetenskaplig osäkerhet är ett problem inom många områden, och kanske särskilt för politiskt beslutsfattande. De metodologiska svårigheterna i att studera effekterna av och värdera beläggen för en viss policy – t.ex. en rekommendation om munskydd – är på många sätt betydligt större än när vi ställer frågor om exempelvis de medicinska effekterna av ett visst läkemedel (Brännmark 2018). I det senare fallet används ofta randomiserade kontrollerade studier (RCT), men som Nancy Cartwright och Jeremy Hardie påpekar kan en RCT – om den alls går att genomföra – på sin höjd ge information om vilka effekter en policy fick i den situation och population där studien genomfördes, och det resultatet talar inte om för oss hur policyn kommer att fungera i en annan komplex verklighet (Cartwright & Hardie 2012). Under coronapandemin har mot denna bakgrund flera skribenter påpekat det ohållbara i att som politisk beslutsfattare låtsas förhålla sig neutral och "lyssna på vetenskapen". (se t.ex. Kugelberg 2020; Magnusson 2020; Sahlin 2021). De som påpekat de svårigheter som vetenskaplig osäkerhet medför för politiskt beslutsfattande menar dock i regel inte att vetenskapen helt saknar relevans, utan snarare att vetenskapliga belägg måste hanteras med försiktighet och med rimliga förväntningar (Brännmark 2018, Cartwright & Hardie 2012, Kugelberg 2020, Tetlock 2017).

Det finns emellertid även de som går ett steg längre och argumenterar för att vetenskaplig expertis och empiriska belägg faktiskt är irrelevanta i situationer som präglas av stor kunskapsosäkerhet. Enligt David Snowden och Mary Boone (2007) är vetenskaplig kunskap värdefull i vad de kallar "komplicerade kontexter", som kännetecknas av att det finns tydliga samband mellan orsak och verkan som inte är kända för den stora allmänheten. I dessa sammanhang kan expertkunskap vara en viktig hjälp för att analysera situationen och ta fram beslutsunderlag. Vissa situationer är emellertid så föränderliga och oförutsebara att det är meningslöst att försöka hitta korrekta svar och ta hjälp av experter. I sådana "komplexa" kontexter blir det i stället viktigt att pröva sig fram för att hitta mönster och lösningar som fungerar. I än mer turbulenta "kaotiska" kontexter måste fokus främst riktas mot att skapa ordning genom toppstyrning. Snowden och Boone nämner terrorattackerna den 11 september 2001 som ett exempel på en kaotisk kontext, och tar upp New Yorks dåvarande borgmästare Rudy Giuliani (på senare tid kanske mer känd som Donald Trumps advokat)

agerande som ett exempel på den typ av beslutsamma och ordningsskapande åtgärder som situationen krävde. Under coronapandemin kan stängning av nationsgränser och en del andra ingripanden som i inledningsskedet vidtogs i flera europeiska länder kanske ses som just den typen av ordningsskapande åtgärder och försök att köpa tid som enligt Snowden och Boone är adekvata i en kaotisk situation.

3.3 AV BEGRÄNSAD RELEVANS – FÖR VAD?

Förenklat handlar de argument jag hittills diskuterat om att vetenskap och andra belägg inte ger oss tillräcklig information för att bedöma den förväntade nyttan av olika handlingsalternativ. Anledningen är att vetenskapen inte anses kunna avgöra vilken nytta olika konsekvenser ska tillmätas (Argumentet om politisk normativitet), och/eller att den vetenskapliga kunskapen är alltför begränsad för att avgöra vilka konsekvenser som är möjliga och hur sannolika dessa är (Argumentet om vetenskaplig osäkerhet). Jag har egentligen inget att invända mot dessa argument i sig. Som framgår ovan håller jag med om att vetenskapen inte vare sig kan eller bör göra normativa vägval i samhällliga frågor. Jag har heller inget att invända mot uppfattningen att vetenskaplig osäkerhet i vissa fall minskar vetenskapens nytta som vägvisare eller att det kan vara angeläget att vidta ordningsskapande åtgärder i kaotiska situationer. Däremot vill jag invända mot ett antagande som verkar ligga till grund för hur dessa argument ofta används, eller som i vart fall kan locka till att dra deras implikationer alltför långt: antagandet att den enda anledningen att kräva belägg för att en politiskt initierad åtgärd kommer att leda till avsett resultat är att främja den konkreta åtgärdens effektivitet.

Till att börja med – och detta är egentligen ett trivialt påpekande som dock ibland glömts bort i diskussionen – finns lagstadgade krav på att vissa ingripanden vilar på vetenskap och andra empiriska belägg, oavsett vilken information detta kan ge i det konkreta fallet. I 1 kap. 4 § smittskyddslagen (2004:168) står t.ex. att läsa att smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Enligt propositionen (2020/21:79:95) gäller detta även smittskyddsåtgärder som vidtas med stöd av den nya lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Vidare finns i Sveriges grundlag krav inte bara på att begränsningar av enskildas fri- och rättigheter (t.ex. rörelsefriheten) har stöd av lag, utan också att sådana begränsningar inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett begränsningen (2 kap. 20–21 §§ regeringsformen). Liknande proportionalitetsbedömningar krävs även enligt Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

För egen del har jag svårt att se hur en åtgärd kan konstateras vara nödvändig och proportionerlig om belägg för att så är fallet helt saknas eller inte

beaktas. Att vetenskaplig evidens och andra empiriska belägg rimligen måste få betydelse för proportionalitetsbedömningen kommer också till tydligt uttryck i rättsteoretikern Robert Alexy's välkända weight formula för proportionalitetsbedömningar. I formeln utgör empirisk säkerhet en egen variabel, med följden att en intervention för ett aldrig så behjärtansvärt ändamål kan konstateras vara oproportionerlig om det saknas stöd för att interventionen kommer att ha avsedd effekt (Alexy 2007:20; Se även Klatt & Schmidt 2012 och Nilsson 2021). Om inte annat riskerar det rättsliga regelverkets krav på proportionalitet att bli uddlösa om de inte åtföljs av ett krav på belägg för ingripandenas effektivitet. Det är en annan sak att en enskild stat i praktiken kan ha ett stort utrymme att själv bedöma den empiriska osäkerheten i proportionalitetsbedömningen.

De som ansvarat för den svenska strategin för att hindra smittspridningen har alltså i stor utsträckning haft en skyldighet att stödja sina ingripanden på vetenskaplig expertis och empiriska belägg. Det innebär förstås inte utan vidare att denna skyldighet också är befogad, vilket väcker frågan vad det egentligen finns för skäl att kräva att smittskyddsåtgärder och andra interventioner har stöd i vetenskap och andra belägg?

Det uppenbara skälet för ett evidensbaserat (eller "kunskapsbaserat") arbetssätt är att det antas främja effektivitet (se t.ex. UC Library 2020). Detta anses som så självklart att det ofta inte ens utsägs. Som framgår av genomgången ovan handlar emellertid vissa av de argument som kritiken mot den svenska strategin vilar på om att det i vissa situationer kan råda så stor vetenskaplig osäkerhet om vilka effekter olika ingripanden kommer att ha, att vetenskaplig expertis och empiriska belägg inte kan vägleda beslutsfattaren på ett meningsfullt sätt. Det nya coronaviruset och sjukdomen covid-19 har på många sätt försatt världen i en situation där osäkerheten är påtaglig, både ifråga om hur det nya viruset fungerar och i fråga om vilka strategier som är mest effektiva för att hindra smittspridningen. Är det verkligen rimligt att ställa krav på att politiska interventioner vilar på vetenskap och andra empiriska belägg i en situation som präglas av så stor kunskapsosäkerhet att det ursprungliga skälet för att arbeta evidens/kunskaps-baserat – att uppnå effektivitet – inte längre tycks göra sig gällande?

Jag har inte för avsikt att slutgiltigt besvara den frågan här men jag vill peka på att krav på belägg för ett ingripandes effektivitet kan ha en annan viktig funktion än att främja det konkreta ingripandets effektivitet – en funktion som det ibland funnits en tendens att glömma bort, inte minst i coronadebatten. I ett krav på belägg för en åtgärds effektivitet finns nämligen ett implicit krav på ett bakomliggande argument som styrker förhållandet mellan mål och medel och därmed begränsar utrymmet för godtycke. Att, med hänvisning till vetenskaplig expertis och/eller empiriska belägg, kunna presentera ett argument för varför en viss åtgärd vidtagits i ett visst syfte försvårar rimligen maktmissbruk och motverkar att egennyttiga eller diskriminerande åtgärder vidtas under

förespeglingen att de sker i ett annat och legitimt syfte. Denna funktion torde kunna finnas även i fall där beläggen är alltför svaga för att garantera att åtgärden verkligen når avsett resultat. I praktiken kräver detta förstås att någon kan komma att ställa beslutsfattaren till svars och begära att få se argumentet och att en sådan eventuell granskare har förmågan att genomskåda cherry-picking av vetenskapliga belägg från beslutsfattarens sida. Utan ett krav på belägg för ingripandenas effektivitet försvinner emellertid redan denna möjlighet att ifrågasätta de verkliga skälen för ingripandet. Ett krav på belägg tjänar därmed inte bara intresset av effektivitet utan även intresset av rättssäkerhet.²

4. Tesen om tillräcklighet

En annan tes som legat till grund för kritiken att vetenskaplig expertis och bristen på belägg tillåtit stå i vägen för ingripanden som hade kunnat begränsa smittspridningen i Sverige har, i stället för att ifrågasätta den vetenskapliga kunskapens relevans, handlat om att de befintliga beläggen för olika ingripandens effektivitet felaktigt konstaterats vara otillräckliga. Också denna tes, om tillräcklighet, kan kopplas till två olika argument. Ett av dessa handlar om att de befintliga beläggen tillmätts ett alltför lågt värde, ett annat i stället om att kraven på beläggens styrka satts för högt.

4.1 ARGUMENTET OM FÖR LÅGT TILLMÄTT VÄRDE

Ett exempel på argumentet om att de befintliga beläggen tillmätts ett alltför lågt värde kommer till uttryck i den uppmärksammade rapporten som Kungliga Vetenskapsakademiens (KVA) expertgrupp om covid 19 presenterade i november 2020. I rapporten konstaterades bland annat att det fanns starka belägg för att munskydd över mun och näsa minskar risken för att själv smittas och föra smittan vidare och att det saknades belägg för att munskydd kunde öka smittspridningen. KVA:s expertgrupp tillmätte därmed de befintliga beläggen för munskydds effektivitet högre styrka än vad Folkhälsomyndigheten gjort, vilket föranledde expertgruppen att – i motsats till Folkhälsomyndigheten – rekommendera munskydd i inomhusmiljöer där människor delar samma luft under en lång tid (KVA 2020).

Bedömningen av vilken styrka som ska tillmätas beläggen för en viss åtgärds effektivitet beror förstås dels på vilka belägg som bedömaren i det konkreta fallet känner till men också på vilka belägg som erkänns och hur dessa värderas. Randomiserade kontrollerade studier anses typiskt sett ha jämförelsevis hög tillförlitlighet men som redan nämnts låter sig inte alltid

2 En annan sak är att *målen* med de åtgärder som vidtas kan variera. Argumentet att målet i en kaotisk situation bör vara att skapa lugn och ordning snarare än att begränsa smittspridningen innebär förstås inte att det inte bör ställas krav på belägg för att de ingripanden som görs för att skapa just lugn och ordning också är motiverade.

förhållanden studeras på det sättet, och resultatet från en studie är inte utan vidare överförbart till andra sammanhang (Cartwright & Hardie 2012). Också andra typer av vetenskapliga studier om olika åtgärders effektivitet kan förstås ge värdefull information, liksom erfarenheter av hur väl någonting fungerar i praktiken. Frågan om hur olika typer av vetenskapliga studier och andra möjliga informationskällor ska värderas är både svår och kontroversiell och kommer inte att behandlas närmare i den här artikeln. (Jag diskuterar denna fråga något mer ingående i ett tidigare nummer av denna tidskrift, se Wahlberg 2020). I stället kommer jag i återstoden av artikeln att fokusera på ett annat argument, som även det kan ligga till grund för kritiken att befintliga belägg för ett visst ingripande felaktigt bedömts vara otillräckliga: argumentet att ribban för när beläggen ska anses tillräckliga har satts för högt. Till skillnad från KVA:s expertgrupps argument, som handlade om att de faktiska beläggen var starkare än vad Folkhälsomyndigheten ansett vara fallet, handlar detta argument i stället om hur starka belägg som bör krävas, och därmed om frågan om vad som är ett lämpligt beviskrav för en viss åtgärds effektivitet.

4.2 ARGUMENTET OM FÖR HÖGT STÄLLDA KRAV

Frågan om hur starka belägg som bör krävas för att fatta ett visst beslut är relevant i många sammanhang. Den diskuteras på ett principiellt plan inom beslutsteorin, och kommer till tydligt uttryck bland annat i den rättsliga diskussionen om vilket beviskrav som bör tillämpas i en viss typ av fall, och vilka hänsyn som bör styra detta beviskrav. Inom rätten, liksom inom många andra områden, påverkas beviskravet av vad som står på spel. De flesta känner till att det i brottmål tillämpas ett mycket högt beviskrav – den tilltalades skuld ska bevisas *utom rimligt tvivel* – vilket hänger samman med att det anses vara betydligt värre om staten fäller och straffar en oskyldig än låter en skyldig gå fri. I ett mål där två enskilda står emot varandra (t.ex. en tvist om huruvida ett fel i en vara funnits redan vid köpet) saknas den asymmetrin, och beviskravet är följaktligen betydligt lägre. I en del rättsordningar (dock inte i den svenska) räcker i sådana fall en liten sannolikhetsövertikt för att den enes talan ska anses bevisad, vilket motiveras med att en materiellt oriktig dom³ från statens synpunkt är lika illa oavsett vem av parterna den drabbar. Ett annat exempel på hur frågan om vad som står på spel påverkar den grad av säkerhet som krävs kommer till uttryck i den miljörättsliga försiktighetsprincipen. Denna uttrycks i 2 kap. 3 § 2 st. miljöbalken (1998:808) så att försiktighetsmätt ska vidtas så snart det finns *skäl att anta* att en verksamhet kan leda till skada.

I hög grad liknar de överväganden som påverkat de rättsliga kraven på belägg den beslutsregel som säger att vi ska välja det beslutsalternativ som

3 Med materiellt oriktig menas att de omständigheter som domstolen konstaterat bevisade inte överensstämmer med vad som faktiskt hänt.

leder till störst förväntad nytta (se t.ex. Kaplan 1968). Det gäller faktiskt även en försiktig läsning av försiktighetsprincipen, med innebörden att vi bör vara beredda att betala en viss kostnad för att förhindra i och för sig osannolika men potentiellt allvarliga skador. Många tolkningar av försiktighetsprincipen går emellertid längre än en så och öppnar för ingripanden också när det inte går att bedöma den förväntade nyttan.

En del av den kritik som framförts mot den svenska strategin för att hantera pandemin har handlat om att de styrande ställt för höga krav på belägg för olika ingripandens effektivitet, och att beviskraven för att besluta om en viss rekommendation eller vidta andra åtgärder varit omotiverat höga i ljuset av vad som står på spel under pandemin. Vissa debattörer har i detta sammanhang explicit åberopat just försiktighetsprincipen och att regeringen och ansvariga myndigheter borde ta det säkra före det osäkra (Jacobsson 2020; Nilson & Granberg 2020; Rutberg & Soop 2020). Andra har genmält att försiktighetsprincipen visserligen möjliggör agerande trots vetenskaplig osäkerhet men inte säger *hur* vi ska agera eftersom en åtgärd mot en risk (att t.ex. stänga ner samhället för att hindra smitta) i sig kan skapa nya risker (t.ex. skada folkhälsan på andra sätt), vilket gör att försiktighetsprincipen lika gärna kan åberopas som skäl för att *inte* vidta åtgärden (Zander 2020).

Vissa av de åtgärder som föreslagits i diskussionerna om försiktighetsprincipen är emellertid betydligt mindre ingripande än nedstängningar av samhället. Användningen av munskydd är ett sådant exempel. En del av Folkhälsomyndighetens argumentation för att inte rekommendera munskydd handlade förvisso om att dessa kunde öka smittspridningen om de användes på fel sätt. Myndighetens huvudargument mot munskydd tycks dock ha varit att det inte fanns vetenskapligt stöd som visade att en allmän användning av munskydd faktiskt skulle leda till en minskad smittspridning. Argumentet mot att rekommendera munskydd tycks alltså inte i första hand ha varit att det kan leda till en svårbedömd risk för ökad smitta, utan snarare att det saknas tillräckliga belägg som visar att det är effektivt. Som framgår ovan har Folkhälsomyndighetens värdering av beläggen för munskydds effektivitet ifrågasatts, och myndigheten har på senare tid rekommenderat munskydd i rusningstrafiken i kollektivtrafik. Låt oss emellertid, för diskussionens skull, anta att bevisläget är sådant att det saknas starka belägg för att gemene mans användning av munskydd skulle minska smittspridningen, men att det inte heller finns något som pekar på att munskydd skulle öka smittspridningen. Borde inte detta vara skäl nog för myndigheten att rekommendera munskydd, redan på den grunden att användningen av munskydd medför en förhållandevis liten kostnad men potentiellt kan leda till mycket stor nytta, och alltså utan att vi för den skull behöver åberopa försiktighetsprincipen i någon starkare mening?

Svaret på frågan kan förefalla vara uppenbart jakande. Jag tror dock inte att det är fullt så enkelt. För att besvara frågan krävs enligt min uppfattning en

distinktion som jag upplever har saknats i debatten om vilka ingripanden som är befogade att vidta för att hindra smittspridningen av coronaviruset: distinktionen mellan å ena sidan beslutet att vidta en åtgärd och å andra sidan beslutet att rekommendera eller på annat sätt föreskriva andra att vidta åtgärden. Det är en sak att konstatera (om vi nu kan göra det) att den förväntade nyttan av att människor bär munskydd är större än kostnaden. Det är en annan sak att konstatera att nyttan av att införa en *rekommendation* om att bära munskydd är större än kostnaden. I det senare beslutet behöver inte bara kostnaden av att bära munskydd tas med i beräkningen, utan också kostnaden för rekommendationen, och den senare kan handla om annat än det rekommendationen avser. Som Johan Brännmark påpekat kan ett stort antal interventioner från myndigheternas sida komma att leda till sämre hörsamhet bland allmänheten i framtiden och en slags ”intervention fatigue” (Brännmark 2021; se även Nyléns uppsats ”Påbud och efterlevnad – en fråga om effektiv kriskommunikation” i detta nummer).

Här finns dessutom, tror jag, en risk att inte bara mängden interventioner utan också allmänhetens erfarenhet av på hur goda grunder myndigheterna brukar införa rekommendationerna kan påverka efterlevnaden. Om jag vet att en myndighet utfärdar rekommendationer på grundval av svaga belägg kommer jag sannolikt att vara mindre benägen att följa dessa rekommendationer än om jag vet att en myndighet i sina rekommendationer alltid har mycket på fötterna. Om jag har rätt i detta resonemang blir det relevant för myndigheten att, i sin bedömning av hur starka belägg som bör krävas för en rekommendation e.dyl., kalkylera med effekterna av sitt eget beviskrav och med hur allmänhetens kännedom om detta påverkar den framtida följsamheten till myndighetens interventioner. Det kan mot denna bakgrund vara befogat att tillämpa ett högre beviskrav vid införandet av en rekommendation att vidta en åtgärd än vad åtgärden i sig motiverar. Även detta är därmed ett exempel på att det kan finnas andra anledningar att kräva belägg för att ett ingripande är ändamålsenligt än att främja det konkreta ingripandets effektivitet.

5. Avslutande reflektioner om expertisens gränser

En gemensam nämnare hos tre av de argumenttyper från coronadebatten som tagits upp i denna artikel är att de anför skäl att begränsa den vetenskapliga expertisens inflytande över politiska vägval och att inte låta bristen på belägg stå i vägen för interventioner som skulle kunna begränsa smittspridningen. Argumentet om *politisk normativitet* påpekar att eftersom politiska beslut är värdebemängda och i hög grad handlar om i vilket samhälle vi vill leva, kan vetenskaplig kunskap inte ensam besvara politiska frågor. Argumentet om *vetenskaplig osäkerhet* säger att eftersom vetenskapen sällan levererar säkra svar är den ofta av begränsad nytta för politiskt beslutsfattande. Argumentet

om för högt ställda krav slutligen, handlar om att eftersom kravet på empiriskt stöd måste anpassas till vad som står på spel i det konkreta beslutet, kan en politisk intervention vara befogad också när det saknas vetenskapliga belägg för dess effektivitet.

Som en reaktion mot dem som ifrågasatt experters inflytande på olika områden har andra argumenterat för att expertis är en verklig och värdefull egenskap, och att vi gör rätt i att tillerkänna experter epistemisk auktoritet i vissa frågor. Så menar t.ex. filosofen Linda Zagzebski att om jag hyser större tilltro till det sätt på vilket en annan person förvärvar sina trosföreställningar än till det sätt jag själv förvärvar mina, bör jag låta den personen ersätta mig i mitt eget kunskapsökande, och helt enkelt anta dennes trosföreställningar (Zagzebski 2012: 105). Att en epistemisk auktoritet tror p är ett skäl för mig att också tro p , som *ersätter* – och inte bara adderas till – andra skäl jag kan ha att tro (eller inte tro) p . (Zagzebski 2012: 107). Om en förment expert visar sig vara fullständigt värdelös kan detta innebära att experten förlorar sin epistemiska auktoritet, men så länge jag hyser större tilltro till expertens sätt att nå kunskap än till mitt eget bör jag lita på experten och inte ifrågasätta dennes omdöme i det konkreta fallet (Zagzebski 2012: 114–115). Argumentet att vetenskaplig osäkerhet minskar säkerheten i expertens utsagor förtar alltså inte i sig dennes epistemiska auktoritet.

Jag delar uppfattningen att en epistemisk auktoritets tro p ger även mig ett skäl att tro p , även om det förstås kan diskuteras om detta ska trumfa mina eventuella andra skäl att tro p (se t.ex. Constantin & Grundmann 2020). Situationen kompliceras emellertid av det faktum att när vi vänder oss till experter är det ofta inte för att söka vägledning om vad vi ska tro, så mycket som för att få underlag till ett beslut om hur vi ska agera. Som bland andra Isaac Levi har påpekat finns väsentliga skillnader mellan att tro p /acceptera p som sant, och att agera *som om* p . Det är fullt rimligt att i ett visst sammanhang agera som om p utan att för den skull tro p , och vice versa (Levi 1960). Levi ger själv det synnerligen aktuella⁴ exemplet att de tillgängliga vetenskapliga beläggen kan ge skäl att tro att ett vaccin är både säkert och effektivt utan att därmed vara tillräckliga för att rättfärdiga ett omfattande vaccinprogram (Levi 1960:351). Mekanismerna Levi talar om här liknar dem som i avsnitt 4.2 ovan diskuterades i relation till juridiska beviskrav: graden av säkerhet beror på vad som står på spel och på samma sätt som det kan vara befogad att ställa *lägre* krav på beläggens styrka för att använda munskydd i butiker och andra utrymmen, än för att tro och anse det vetenskapligt belagt att detta är ett effektivt sätt att motverka smittspridningen kan det vara befogad att ställa *högre* krav på beläggens styrka för att ett vaccin

4 Astra Zenecas coronavaccin har i dagarna tillfälligt stoppats i bland annat Sverige efter misstänkta biverkningar i form av blodpropp i kombination med låga nivåer av blodplättar (Folkhälsomyndigheten 2021).

är säkert och effektivt (i vart fall om det finns alternativ) innan vi ger det till hela befolkningen än vad som behövs för att vi ska tro att vaccinet är säkert och effektivt.

Den information vi i slutänden behöver när vi vänder oss till experter verkar alltså inte vara om experten *tror p* utan om det finns *tillräckliga belägg för p* för att motivera ett visst agerande. Kan vi behålla Zagzebskis modell genom att helt enkelt ersätta frågan om huruvida experten tror *p*, med frågan om huruvida experten tror att det finns tillräckliga belägg för *p*? Jag tror tyvärr inte att det är så enkelt. Frågan om huruvida det finns tillräckliga belägg för *p* handlar som vi sett inte bara om för vilket agerande beläggen är relevanta, utan också om hur vi värderar möjliga utfall, vilket i sin tur hänger samman med våra värderingar (och med vilka alternativ som står till buds). Argumentet om politisk normativitet pekar på betydelsen av värderingar vid politiskt beslutsfattande men värderingar är som tidigare nämnts relevanta närhelst en beslutsfattare ställs inför val mellan olika handlingsalternativ. Frågan om hur starka belägg som behövs för ett visst beslut faller därmed med nödvändighet utanför expertens epistemiska auktoritet.

Liksom de argument om vetenskaplig osäkerhet från coronadebatten som nämnts ovan, har argumenten om politisk normativitet och om för högt ställda krav framför allt varit ett led i kritiken att vetenskaplig expertis och bristen på belägg tillmätts alltför stor betydelse i den svenska hanteringen av pandemin och tillåtits stå i vägen för ingripanden som hade kunnat begränsa smittspridningen. När dessa argument relateras till distinktionen mellan att *tro p* och att *agera som om p* blir det emellertid tydligt att vetenskaplig expertis och empiriska belägg kan vara minst lika viktiga för det senare. Levi's vaccin-exempel illustrerar att vi ibland kan behöva starkare belägg för att agera som om *p*, än för att anse *p* vara vetenskapligt belagt. Argumentet om för högt ställda krav på beläggens styrka kan därmed ses som ett specialfall av ett argument om att kraven på beläggens styrka måste anpassas till vad som står på spel, vilket innebär att det för ett visst agerande kan vara befogat att kräva starkare vetenskapliga belägg än vad vetenskapen själv normalt kräver. Som jag argumenterat i avsnitt 3 - 4 kan det dessutom finnas ytterligare andra skäl att kräva belägg för att ett visst ingripande är ändamålsenligt än att främja ingripandets effektivitet. Ett sådant skäl är att krav på belägg för en åtgärds effektivitet begränsar möjligheten till maktmissbruk genom ett att innefatta ett krav på bakomliggande argument som styrker förhållandet mellan mål och medel och därmed begränsar utrymmet för godtycke. Ett annat skäl är att en aktörs, t.ex. en myndighets, interventioner sannolikt framstår som mer legitima och kommer att respekteras av allmänheten i ett längre perspektiv om de är kända för att vila på starka belägg än om de har rykte om sig att införas på lösa boliner. Båda dessa skäl, som alltså talar för att tillmäta vetenskaplig evidens och andra empiriska belägg *större* snarare än mindre betydelse, aktualiseras i

situationer där beläggen utgör stöd för att fatta beslut om att agera som om p. Det faktum att värderingar som blir relevanta i dessa situationer faller utanför expertens auktoritet innebär alltså inte i sig att behovet av vetenskaplig evidens och andra belägg minskar eller att den kunskap som experten kan förmedla blir mindre viktig. Jag anser mot denna bakgrund att vi bör tänka efter en extra gång innan vi välkomnar samhälleligt beslutsfattande utan krav på förankring i vetenskap och andra belägg.

Litteraturförteckning

- Agenda, 2021. "Agenda special om coronastrategin", SVT, 2021-01-17.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2011. "Kunskap och politik – mellan nonchalans och teknokrati", *Svensk Juristtidning*, s. 764-771.
- Alexy, Robert, 2007. "The Weight Formula", s. 9-25 i Stelmach, Jerzy, Brozek, Bartosz & Zaluski, Wojciech (red.), *Studies in the Philosophy of Law: Frontiers of the Economic Analysis of Law*. Jagiellonian University Press.
- Bengtsson, Håkan, 2020. "Demokrati är inte expertstyre", *Dagens arena*, 2020-05-28, tillgänglig på <https://www.dagensarena.se/opinion/demokrati-ar-inte-expertstyre/>, citerad 2021-02-05.
- Brännmark, Johan, 2018. "Evidensbaserad i politiken: två problem och en enkel tumregel", s. 51-60 i Sahlin, Nils-Eric (red.), *VBE politik*. Lund: Mediatryck.
- Brännmark, Johan, 2021. "Evidence-Based Policymaking under Exceptional Circumstances", s. 29-38 i Sahlin, Nils-Eric (red.), *Vetenskap och beprövad erfarenhet – Science and Proven Experience*. Lund: Mediatryck.
- Calmfors, Lars, 2020. "Politiker – inte Folkhälsomyndigheten – behöver ta taten i coronabekämpningen", *Dagens Nyheter*, 2020-03-10, tillgänglig på <https://www.dn.se/ledare/lars-calmfors-politiker-inte-folkhalsomyndigheten-behoover-ta-taten-i-coronabekampningen/>, citerad 2021-03-10.
- Cartwright, Nancy & Hardie, Jeremy, 2012. *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. New York: Oxford University Press.
- Constantin, Jan & Grundmann, Thomas, 2020. "Epistemic Authority: Preemption Through Source Sensitive Defeat", *Synthese* 197, s. 4109-4130.
- Folkhälsomyndigheten, 2021. "Astra-Zenecas vaccin pausas som en försiktighetsåtgärd i väntan på EMA:s utredning", pressmeddelande 2021-03-16, tillgänglig på <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2021/mars/astra-zenecas-vaccin-pausas-som-en-forsiktighetsatgard-i-vantan-pa-emas-utredning/>, citerad 2021-03-17.
- Goodman, Peter, 2020. "Sweden has Become the World's Cautionary Tale", *The New York Times*, 2020-12-15, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2020/07/07/business/sweden-economy-coronavirus.html?auth=login-email&login=email>, citerad 2021-02-05.
- IVO, 2020. "Tillsyn av medicinsk vård och behandling för personer som bor på särskilda boenden för äldre", tillgänglig på <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/tillsyn/nationell-tillsyn-av-aldreomsorg/presentation-presstraff-m.m/2020-11-24-presentation-presstraff-ivo.pdf>, citerad 2021-02-05.
- Jacobson, Lars, 2020. "Kravet på evidens kan bli kontraproduktivt och farligt!", *Läkartidningen*, 2020-08-18, tillgänglig på <https://lakartidningen.se/opinion/debatt/2020/08/kravet-pa-evidens-kan-bli-kontraproduktivt-och-farligt/>, citerad 21-02-05.

- Jasanoff, Sheila, 1990. *The Fifth Branch: Science Advisers as Policy Makers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jasanoff, Sheila, Hilgartner, Stephen, Hurlbut, Benjamin, Öxgöde, Onur & Rayzberg, Margarita, 2021. *Comparative Covid Response: Crisis, Knowledge, Politics: Interim Report*, Harvard Kennedy School.
- JO, 2020. "Yttrande över promemorian covid-19-lag", dnr. R 144 – 2020.
- Kaplan, John, 1968. "Decision Theory and the Factfinding Process", *Stanford Law Review* 20, s. 1065-1092.
- Klatt, Matthias & Schmidt, Johannes, 2012. "Epistemic Discretion in Constitutional Law", *International Journal of Constitutional Law* 10, s. 69-105.
- Knaggård, Åsa, 2015. "Tredje uppgiften och samhällsvetenskapernas nytta", s. 485-495 i Andersson, Gunnar & Jerneck, Magnus (red.), *Samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund – en vital 50-åring: En jubileumsskrift*. Lund: Mediatryck.
- Kugelberg, Henrik, 2020. "Politikerna måste sluta gömma sig bakom Tegnell", *Svenska Dagbladet*, 2020-05-01, tillgänglig på <https://www.svd.se/politikerna-maste-sluta-gomma-sig-bakom-tegnell>, citerad 2021-03-17.
- KVA, 2020. "Åtgärder för att minska spridningen av covid-19. Rapport från Vetenskapsakademiens expertgrupp". Kungliga vetenskapsakademien.
- Levi, Isaac, 1960. "Must the Scientist Make Value Judgments?", *Journal of Philosophy* 57, s. 345-357.
- Magnusson, Lisa, 2020. "Vår coronastrategi handlar inte om vetenskap", *Dagens Nyheter*, 2020-05-12, tillgänglig på <https://www.dn.se/ledare/lisa-magnusson-var-coronastrategi-handlar-inte-om-vetenskap/>, citerad 2021-02-05.
- Nilsson, Anna, 2021. *Compulsory Mental Health Interventions and the CRPD: Minding Equality*. Hart Publishing.
- Nilson, Finn & Granberg, Mikael, 2020. "Sverige får inte släppa försiktighetsprincipen", *Svenska Dagbladet*, 2020-03-19, tillgänglig på <https://www.svd.se/sverige-far-inte-slappa-forsiktighetsprincipen>, citerad 2021-03-17.
- Proposition 2020/21:79. *En tillfällig covid-19-lag*.
- Rutberg, Hans & Soop, Michael, 2020. "Vad gjorde Sverige av försiktighetsprincipen?", *Svenska Dagbladet*, 2020-05-14, tillgänglig på <https://www.svd.se/vad-gjorde-sverige-av-forsiktighetsprincipen>, citerad 21-02-05.
- Sahlin, Nils-Eric, 2021. "Foreword", s. 9-14 i Nils-Eric Sahlin (red.), *Vetenskap och beprövad erfarenhet – Science and Proven Experience*. Lund: Mediatryck.
- Santesson, Bo, 2020. "Regeringen gömmer sig bakom experter", *Dagens Nyheter*, 2020-03-16, tillgänglig på <https://www.dn.se/asikt/regeringen-gommer-sig-bakom-expert/>, citerad 21-02-05.
- Savage, Maddy, 2020. "Did Sweden's Coronavirus Strategy Succeed or Fail?", *BBC News*, 2020-07-23, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/world-europe-53498133>, citerad 2021-02-05.
- Sjögren, Anna, 2020. "Vårdpersonalens raseri mot politikernas julutflykter: Hyckleri", *Aftonbladet*, 2020-12-30, tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/rgz8x8/vardpersonalens-raseri-mot-politikernas-julutflykter-hyckleri>, citerad 21-02-05.
- Smith, Rohan, 2020. "Covid 19 coronavirus: Doctors, Scientists, attack Sweden over 'Cherry-Picked Data'", *New Zealand Herald*, 2020-09-16, tillgänglig på <https://www.nzherald.co.nz/world/covid-19-coronavirus-doctors-scientists-attack-sweden-over-cherry-picked-data/2ACTJE4D3RH3FHPMOZ7FZCZBCU/>, citerad 2021-02-05.

- Snowden, David & Boone, Mary, 2007. "A Leader's Framework for Decision Making", *Harvard Business Review*, November, s. 1-8.
- SOU 2020:80. *Äldreomsorgen under pandemin*.
- Tetlock, Philip, 2017. *Expert political judgment: How good is it? How can we know?* Princeton University Press.
- UC Library, 2020. "Evidence-based practice in health", tillgänglig på <https://canberra.libguides.com/evidence>, citerad 2021-02-05.
- Wahlberg, Lena, 2017. "Legal Ontology, Scientific Expertise and the Factual World", *Journal of Social Ontology*, 3, s. 49-65.
- Wahlberg, Lena, 2020. "Fri bevisföring och evidensbaserad medicin: En jämförelse av två modeller för evidens och beslut", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 122, s. 581-599.
- Wahlberg, Lena & Dahlman, Christian, (kommande) 2021. "The Role of the Expert Witness", i Dahlman, Christian, Stein, Alex & Tuzet, Giovanni (red.), *Philosophical Foundations of Evidence Law*. Oxford University Press.
- Zagzebski, Linda, 2012. *Epistemic Authority: A Theory of Trust, Authority and Autonomy in Belief*. Oxford University Press.
- Zander, Joakim, 2020. "Försiktighetsprincipen ger inga tydliga svar", *Svenska Dagbladet*, 2020-05-17, tillgänglig på <https://www.svd.se/forsiktighetsprincipen-ger-inga-tydliga-svar>, citerad 2021-02-05.