

Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 123 · 2021 / 5

Ny följd, årg 100. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

REDAKTIONSSEKRETERARE *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE *Björn Badersten*

LITTERATURREDAKTÖR *Björn Östbring*

FÖRBUNDSREDAKTÖR *Katarina Roos*

REDAKTIONSÅD *Katarina Barrling*, Uppsala universitet; *Ann-Marie Ekengren*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Forsvarshögskolan; *Rolf Hugoson*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Charlotta Söderberg*, Luleå tekniska universitet; *Peter Strandbrink*, Södertörns högskola; *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet; *Susanne Wallman-Lundåsen*, Linköpings universitet; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Björn Östbring*, Lunds universitet, litteraturredaktör; *Katarina Roos*, Umeå universitet, förbundsredaktör

TEKNISK REDAKTÖR *Joshua Alvarez*, Sven Eighteen

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

PRENUMERATIONSPRIS 2021 430 kr, enstaka nummer 100 kr. Medlemmar i

Statsvetenskapliga förbundet och studenter erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition. Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes.

ADRESS Statsvetenskaplig tidskrift, Box 52, SE-221 00 Lund, Sverige

TELEFON 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten)

TELEFAX 046-222 40 06

E-POST statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se

HEMSIDA www.statsvetenskapligtidskrift.org

TRYCK Mediatryck, Lund 2021

ISSN 0039-0747

Statsvetenskaplig tidskrift

Statsvetenskaplig tidskrift är den svenska tidskriften för statsvetare. Tidskriften publicerar vetenskapliga uppsatser, översikter och litteraturgranskningar inom statsvetenskapens alla subdiscipliner och är därtill huvudorgan för Statsvetenskapliga förbundet (SWEPSA). Svenska är huvudspråket, men tidskriften publicerar också texter på danska och norska samt i undantagsfall på engelska av författare som inte har ett skandinaviskt språk som arbetspråk.

Statsvetenskaplig tidskrift utges av Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet, med fyra nummer per år. Tidskriften utkommer år 2021 med sin 123:e årgång. Stiftelsen leds av ett flervetenskapligt sammansatt kollegium (professorer i statsvetenskap, historia, skatterätt, förvaltningsrätt, antikens kultur och samhällsliv, nationalekonomi, ekonomisk historia, socialt arbete, sociologi och statistik). Kollegiet beslutar om tidskriftens budget och övergripande policyfrågor. Tidskriftens redaktion, som är helt fristående i publicistiska frågor, består av en redaktör, en biträdande redaktör, en litteraturredaktör och ett aktivt arbetande redaktionsråd på åtta personer som sammanträder minst två gånger per år. Redaktionsrådet utses i samråd med Statsvetenskapliga förbundet och representerar flertalet statsvetenskapliga universitetsinstitutioner i Sverige.

Samtliga artiklar kvalitetsgranskas internt av två personer i tidskriftsredaktionen. Den externa kvalitetsgranskningen, med två anonyma referees per artikel, omfattar alla publicerade artiklar utom litteraturgranskningar, kortare översikter/debattartiklar och sakkunnigutlåtanden. Författaren får i samband med redaktionens beslut om publicering/refusering ta del av utlåtanden från referees.

The Swedish Journal of Political Science

Statsvetenskaplig tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) is the Swedish journal for political scientists. The journal publishes scientific essays, review articles and literature reviews in all the subsidiary disciplines of political science and is the principle organ of the Swedish Political Science Association (SWEPSA). While Swedish is its main language, the journal also publishes texts in Danish and Norwegian and, in exceptional cases where the author does not have a Scandinavian language as his/her working language, English.

Statsvetenskaplig tidskrift is published quarterly by Lund University's Fahlbeck Foundation, and in 2021 will be issuing its 123rd volume. The Foundation is led by a multidisciplinary board (professors of political science, history, fiscal law, administrative law, classical culture and social life, economics, economic history, social work, sociology and statistics), which decides on the journal's budget and overarching issues of policy. The editorial office, which is wholly independent as regards matters related to publishing, comprises an editor, a deputy editor, a literature editor, a technical editor and an active, eight-member editorial committee that meets at least twice a year. This committee is appointed in consultation with SWEPSA and represents the majority of political science faculties in Sweden.

All articles undergo an internal quality review by two members of the editorial office, and all published articles – excepting literature reviews, short review articles/opinion pieces and expert reports – an external quality review by two anonymous referees per article. Once the editorial office has made its decision to publish or reject a paper, a referees' statement will be sent to its author(s).

Innehåll 2021 / 5

Tema: Coronapandemin – beslutsfattande under svåra förhållanden

MAGNUS JERNECK Inledning: Konsten att bemästra en pandemi? 7

Förvarning

MAGNUS EKENGREN, ALINA ENGSTRÖM & MARK RHINARD Coronapandemin – en smygande kris vintern 2020 33

Strategi och ledarskap

MIKAEL HOLMSTRÖM Sverige sämst i Norden. Långsam och otillräcklig krishantering ledde till högsta andelen döda i covid-19 69

MARTIN LINDSTRÖM Covid-19-pandemin och den svenska strategin. Epidemiologi, postmodernism och svensk exceptionalism 93

GERRY LARSSON Ledarskap vid kriser. Ett stresspsykologiskt perspektiv 125

DOUGLAS BROMMESSON Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020–2021 141

Tillit och socialitet

JULIE HASSING NIELSEN Dronningegambit. Magtcentralisering, hård lockdown – og en bekymret befolkning, der dog bakkede op 161

LOUISE BRINGSELIUS Coronapandemin, förvaltningen och tilliten. En forskningsagenda 179

ARVID ERLANDSSON Smittminskningsprosocialitet. Hjälpandets psykologi i en pandemi 189

Kriskommunikation

ANNIKA WALLIN Okunskap och riskkommunikation. Att knuffa eller ge en karta	213
LARS NYLÉN Påbud och efterlevnad. En fråga om effektiv riskkommunikation.....	223
JENNY LINDHOLM & JOACHIM HÖGVÄG Emotionell räddning? Visuell riskkommunikation under coronakrisens inledande skede – fallet Finland	241
LARS NORD Och så en fråga till Anders Tegnell ... Journalistisk kritik vid de myndighetsgemensamma presskonferenserna med anledning av covid-19	269

Rättspolitik

LARS NYLÉN Den svenska responsen år 2020. Krisberedskap i kris	287
HÅKAN HYDÉN Corona – en rättspolitisk utmaning!	315

Expertis och inläring

LENA WAHLBERG Om värdet av vetenskap och andra belägg vid pandemiskt beslutsfattande	345
EDWARD DEVERELL Att lära av pandemin. Interkrislärande, intrakrislärande och reformer i krisens efterspel	361
LARS MAGNUSSON Lärande och krisbekämpning under tre ekonomiska kriser i sverige	379

Ansvarighet

JONAS HINNFORS Damned if you do, damned if you don't? Regeringar, väljare och kriser.....	393
STIG MONTIN & MIKAEL GRANBERG Corona, krishantering och demokrati. Om meddelarfrihet vid en extraordinär händelse	407

Utmaningar

FREDRIK CARLSSON, HELENA IACOBÆUS & ELIN WIHLBORG Demokratiska beslut i coronatider. Digitala verktyg för att ställa om snarare än ställa in.....	431
MARIA HELLMAN Infodemin under pandemin. Rysk informationspåverkan mot Sverige.....	451
EMMA RICKNELL Smittan som spred sig snabbare än coronaviruset. Falsk och vilseledande information under coronakrisen 2020	475

Internationell samordning

LARS NIKLASSON Lärdomar av coronapandemin. Mer internationell samordning nästa gång?	493
ANNA WETTER RYDE EU och medlemsländerna under covid-19-krisen. Tillsammans eller i klorna på varandra?	513
ANNA SÖDERSTEN Coronakrisen, EU och folkhälsa. En fråga om befogenhet?	535
TEIJA TIILIKAINEN EU:s solidaritet i pandemikrisen	553
RIKARD BENGTTSSON Coronakrisens strategiska implikationer. Globala skiften och EU:s framtid	567
<i>Författarpresentation</i>	593

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: www.statsvetenskapligtidskrift.org
Där finns bl. a.:**

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig tidskrift.

Inledning: Konsten att bemästra en pandemi?

Magnus Jerneck

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

Av det skälet bestämde redaktionen för *Statsvetenskaplig tidskrift* sig i samarbete med Kungl. Krigsvetenskapsakademien¹ för att satsa på ett brett upplagt specialnummer om coronakrisen, med utgivning under första halvåret 2021 och med redaktionssekreterare Magnus Jerneck som temareddaktör.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Svåra förhållanden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konsten att bemästra

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

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

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

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

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

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

Strategin, om den finns

Det har diskuterats intensivt om Sverige haft en medveten och klart uttalad strategi eller inte, dvs ett antal allmänna, vägledande principer eller rättesnören för agerandet. Statsministern säger att en sådan har funnits, trots att den varken varit formellt formulerad eller officiellt fastställd⁹ eller för den delen, utnyttjad som retorisk och mobiliserande resurs. Det finns samtidigt ett strategidokument om sex punkter från den 7 april 2020, publicerad på regeringens hemsida. Där sägs följande: man vill (1) begränsa smittspridningen i landet för att kunna avlasta sjukvården och skydda människors liv, hälsa och jobb; (2) säkerställa resurser till hälso- och sjukvård, t ex för att kompensera för högre kostnader för extra personal och skyddsutrustning; (3) begränsa inverkan på samhällsviktig verksamhet, förutom sjukvården även polis, energiförsörjning, kommunikation, transporter och livsmedelsförsörjning; (4) genom krispaket lindra konsekvenser för medborgare och företag och rädda människors jobb och försörjning; (5) dämpa oro genom att fortlöpande informera om regeringens arbete, åtgärder och beslut.

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

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

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

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

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

Ledarskapet – vem för an?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Experter, professioner och politiker

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

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

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

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

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

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

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

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

Tillit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Den otydliga kriskommunikationen

Vem kommunicerar under krisen, vad sägs och hur ofta? Under coronakrisen har staten i dess olika skepnader agerat som kommunikatör²¹ för att få medborgarna att hålla avstånd, undvika folksamlingar, begränsa resandet, undvika nöjesetablissemang eller testa sig.

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

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

20 E-postkorrespondens med Jacob Sohlberg.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det har talats en del om att Sverige är "fredsskadat", dvs saknar erfarenhet, eller historiska minnen, av nationella trauman²⁶ – och därför inte haft möjlighet att kunnat dra paralleller mellan den nuvarande krisen och tidigare, historiska samhällsstörningar och övergrepp av mycket svårartad karaktär, som t ex i våra grannländer, där det historiska minnet av utsatthet är ständigt närvarande i det kollektiva medvetandet. Så är det sannolikt.

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

I det svenska fallet förmedlas budskapet genom nästan dagliga presskonferenser²⁷ och dessutom genom flitiga mediala framträdande av ledande tjänstemän. FHM:s – och regeringens – hårt styrda mediestrategi har varit framgångsrik.

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

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

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

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

Den rättspolitiska regleringen

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

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

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

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

Kunskapsläget – inläring och omprövning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Beslutsdilemman

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

31 Jag vill tacka Erik Mohlin för denna karakteristik.

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

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

Ansvar och ansvarsluckor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Svensk särartsnationalism

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

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

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

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

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

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

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

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

Internationell koordinering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referenser

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

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

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

Förvarning

Coronapandemin – en smygande kris vintern 2020

Magnus Ekengren, Alina Engström & Mark Rhinard

The Covid-19 pandemic: A creeping crisis for Sweden, winter 2020

Why did the Swedish Government fail to act earlier against the Covid-19-virus in the light of the many foreshadowing outbreaks in China and in Italy and other EU Member States? With the help of the concept *creeping crisis* (smygande kris), this article analyses the tardiness with which the Swedish authorities acted to prevent the spread of the virus in the early stages of the pandemic (January – February 2020). The term refers to the phenomenon of belated measures despite extensive knowledge of slow-acting threats with sudden outbursts such as pandemics and global warming. The article explains the procrastination of Swedish actions as a result of psychological repression (“it couldn’t happen here in our country”), as well as cognitive delays that meant that understanding the threat evolution in the abstract did not spur action in proportion to the insight (“we saw it coming, but didn’t act until we felt it in our everyday life”). It ends by discussing possible ways to create more practically and temporally informed knowledge (“know-how”, “know-when”) of creeping crises for the generation of timely action able to stop these before they explode into acute crises.

Introduktion¹

Varför agerade den svenska regeringen inte tidigare i de första skedena av covid-19-pandemin (januari – februari 2020) trots de många varningssignalerna och förebyggande utbrotten i Kina, Italien och övriga EU-länder? Syftet med denna

- 1 Denna artikel skrivs inom ramen för forskningsprojektet ”smygande kriser” med finansiellt stöd från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Vi vill rikta ett stort tack till MSB för detta stöd och till redaktör Magnus Jerneck och kollegorna Eva-Karin Gardell, Bengt Sundelius och Linnea Formgren för konstruktiva kommentarer på texten.

Magnus Ekengren är verksam vid Försvarshögskolan, Alina Engström är verksam vid Utrikespolitiska institutet och Mark Rhinard är verksam vid Institutionen för ekonomisk historia och internationella relationer, Stockholms universitet.

E-post: magnus.ekengren@fhs.se; alina.engstrom@ui.se; mark.rhinard@ekohist.su.se

artikel är att svara på denna fråga med hjälp av begreppet *smygande kris*, som på ett nydanande sätt fångar och förklarar fenomenet med alltför sent vidtagna åtgärder trots god kännedom om hotutvecklingen. Den globala uppvärmningen, spridningen av multiresistenta bakterier och långsamt verkande cyberhot utgör andra exempel på smygande kriser där kunskapen om vad som behöver göras är stor men där alltför lite görs för att förhindra storskaliga samhällskriser (Boin, Ekengren & Rhinard 2020, 2021).

Analysen visar att covid-19-pandemin i januari och februari 2020 var en smygande kris för Sverige, liksom för de flesta andra europeiska länder, eftersom regeringen alltför sent reagerade på varningssignalerna och missade möjligheten att vidta åtgärder som kunde stoppa smittspridningen från att leda till en akut hälsokris. På samma sätt som för andra smygande kriser karakteriserades pandemins utveckling i Sverige av en utdragen, lågintensiv och stegvis ökande samhällsstörning som plötsligt ledde till större utbrott till följd av senfärdigt utnyttjande av de medel som finns till hands (exempelvis tester och smittspårning i pandemifallet).

Artikeln förklarar även orsakerna till varför pandemin blev en smygande kris för Sverige vintern 2020. Den visar att det sena agerandet var ett resultat av kombinationen av psykologiska förträngningsmekanismer ("händer inte här i vårt land") och en kognitivt orsakad fördröjning i tiden mellan den rent förnuftsmässiga förståelsen av virusets spridning och den djupare, känslomässigt engagerande insikten ("vi såg den komma men agerade inte förrän vi kände den inpå huden"). De fakta (siffror och statistik) som svenska myndigheter erhöll genom internationella och europeiska kanaler var inte tillräckliga för att skapa den bild av konsekvenserna i Sverige som krävdes för att utlösa tidigt svenskt agerande. Det var inte förrän de ansvariga konkret kunde föreställa sig och direkt erfara hur deras egen situation – det egna ansvarsområdet och samhället – påverkades som de i mitten på mars 2020 började vidta åtgärder som stod i paritet med kunskapsläget. Därmed omvandlades den smygande krisen till en akut, "normal" kris.²

Hade det gått att förhindra att den smygande krisen övergick i kris? Det är på detta stadium svårt att med säkerhet fastslå i vilken grad den svenska samhällskrisen hade kunnat undvikas. Mycket i den tidiga forskningen kring pandemin pekar dock i riktning mot att orsaken till att vissa länder blev mer framgångsrika än andra med att stoppa smittspridningen i det första skedet av pandemin var just att de vidtog tidiga åtgärder. De taiwanesiska myndigheterna aktiverade omedelbart de nationella beredskapsprogram och krisorgan för testning och smittspårning som förberetts sedan länge, när de upptäckte

2 För Sundelius, Stern och Bynander (1997) innebär en nationell kris att de centrala aktörerna uppfattar situationen som att: betydande värden står på spel (hotas), begränsad tid står till förfogande och omständigheterna präglas av betydande osäkerhet (s. 13).

indikationer på utbrottet på ett internetforum i form av *skärmdumpar* av laboratorierapporter från läkare i Wuhan som visade positiva test av ett nytt virus i december 2019 (Sveriges Television 2021). Detta innebar att hundratals åtgärder vidtogs mellan slutet av december 2019 och slutet av februari 2020, bl.a. kontroll av de som anlände till landet från de utsatta områdena i Kina,³ vilket från den 5 januari inkluderade alla som varit i Wuhan de senaste två veckorna. Från den 27 januari började man undersöka patienters resehistorik två veckor tillbaka. De som visade symptomen feber och hosta sattes i hemkarantän. Dessa tidiga åtgärder anses ha varit helt avgörande för att stoppa smittspridningen i landet (Wang, Ng & Brook 2020a). I slutet av mars 2020 hade landet endast 298 bekräftade fall av covid-19 som hade lett till att två (!) personer avlidit (Taiwan Centers for Disease Control 2020).⁴ Motsvarande siffror för Sverige, som ligger mycket längre bort från Wuhan än Taiwan och har mindre utbyte med landet, var 4834⁵ bekräftade fall av covid-19 som hade lett till 332 avlidna den 31 mars (Folkhälsomyndigheten 2020a).

Även Norge utgör ett framgångsrikt exempel på att tidiga åtgärder förhindrade den smygande krisen från att utvecklas till stor samhällskris under våren 2020. Den norska regeringen antog tidigare (12 mars) än många andra länder en mycket restriktiv ”stoppa-strategi” (*suppression strategy*), som innebar total nedstängning av skolor, universitet, hotell, gym samt förbud mot övernattnings i andra kommuner än hemkommunen, och som sannolikt förklarar att smittspridningen blev den lägsta i Europa. I början av maj var dödstalet i Norge 4,3 per 100 000 invånare, att jämföras med Sveriges (34,9), Belgiens (76,8), Spaniens (58,7), Italiens (51,9), Storbritanniens (49,2), Frankrikes (40,3), Hollands (32,2), USA:s (25,9), Danmarks (9,0) och Finlands (4,7) (Christensen & Læg Reid 2020: 775).

I denna artikel ges först en bakgrund till definitionen av smygande kris, en precisering av begreppet, samt några exempel på smygande kriser. Vidare presenteras ett antal faktorer som förklarar uppkomsten av smygande kriser i allmänhet. Därefter förklaras varför Corona-pandemins spridning kan ses som en smygande kris för Sverige vintern 2020 och varför den *blev* en smygande kris. Artikeln avslutas med en diskussion om behovet av en ny typ av kunskap om smygande kriser, förstärkta internationella och europeiska förmågor samt utökad forskning om smygande kriser.

3 Redan 31 december 2019 började taiwanesiska tjänstemän gå ombord på de direktflyg från Wuhan som landade i Taiwan och på plats undersöka om passagerarna uppvisade feber- eller andra typer av influensasymptom innan man lät dem gå av planet (Wang, Ng & Brook 2020b).

4 Vi vill rikta ett tack till Olivia Malmström som genom sin C-uppsats om Taiwans krishantering av covid-19 uppmärksammade oss på denna referens (Malmström 2020).

5 Siffran kan i realiteten vara högre då Sverige inte testade brett i mars.

Vad är en smygande kris?

Begreppet smygande kris utvecklas f.n. inom ramen för ett pågående internationellt forskningsprojekt i syfte att fånga den typ av väl kända, ofta utdragna, samhällsstörningar som kan leda till akut samhällskris (Boin, Ekengren & Rhinard 2020). Smygande kriser utgörs av långsamma krisförlopp med oklar början där regeringar efter större utbrott kan anklagas för att inte ha agerat tillräckligt snabbt då de borde ha känt till hotutvecklingen eftersom varningssignaler och förebådande händelser under längre tid talat sitt tydliga språk.⁶ På detta sätt skiljer sig vårt synsätt från det gängse perspektivet inom krishanteringsforskningen, som ser på kriser som väl avgränsade fenomen, både rumsligt och tidsmässigt, och där man i inte samma grad kan klandra de ansvariga för att de borde ha känt till det växande hotet innan utbrottet (Turner 1978, Perrow 1984, Allison & Zelikow 1971, George 1991, Rosenthal & Kouzmin 1997, Boin et al. 2016). Vårt perspektiv kontrasterar även tidigare forskning som pekat på hur incidenter och kritiska händelser fungerar som utlösande faktor för beslutsfattareshandlande (Kingdon 1984, Birkland 2006).

Istället närmar sig vårt begrepp den forskning som beskrivit kända samhällsutmaningar i termer av antingen *risksamhälle* (Beck 1992), inom vilket hot vars sannolikhet att orsaka kris kontinuerligt utvärderas (Giddens 2002: 22), eller *sårbarheter* (Barnes & Olorunfoba 2005) och *inkubationsperioder*, där orsakssamband blir kända först *efter* utbrottet (Perrow 1984). Vi har även en närliggande litteratur om s.k. ”wicked problems”, som refererar till ständigt uppmärksammade samhällsproblem med oklara orsakssamband (Rittel & Webber 1973), eller ”unruly public problems”, som uppstår till följd av feltajmade, snarare än senfärdiga, kontraproduktiva åtgärder från myndigheternas sida (Ansell & Bartenberger 2016).

Existerande begrepp fångar dock inte de utdragna förlopp med välkända orsakssamband mellan hot och utbrott som inte föranleder en kontinuerlig utvärdering av sannolikheten för kris. Inte heller ”feltajmade åtgärder” beskriver fenomenet på ett adekvat sätt eftersom det i fallet med smygande kriser är uppenbart att ju tidigare åtgärder vidtas desto bättre. Smygande kriser refererar till situationer där vi har god kunskap (global uppvärmning leder till fler naturkatastrofer och måste stoppas så snart som möjligt), men där politiker och allmänheten inte tar varningssignalerna på allvar (”händer inte här”), och experter och myndigheter handlar alltför sent (fördröjda krav på utsläppsminskningar) för att förhindra akuta situationer (översvämningar i Göteborg).

6 Problematiken skiljer sig åt från antagonistiska hot där det finns signaler och brus som kan vara medvetet skapade och utnyttjade av någon aktör för att vilseleda och därmed måste bedömas och hanteras på andra sätt av regeringar och myndigheter.

Vi definierar smygande kris som:

Ett hot mot samhällets värderingar och samhällsviktiga funktioner som utvecklas över tid och rum, föregås av varningssignaler och förebådande händelser, ges varierande samhällelig och politisk uppmärksamhet, och hanteras senfärdigt av beslutsfattare och myndigheter (Boin, Ekengren & Rhinard 2020: 122).

Smygande kriser för Sverige

Ett skäl till att vi idag ser allt fler smygande kriser för Sverige är att utvecklingen av de hot som leder till storskalig kris på svenskt territorium i en alltmer globaliserad värld ofta startar utanför landets gränser. Även om den svenska regeringen känt till den internationella utvecklingen hanterar den inte krisen förrän den når landets gränser. Ett exempel är migrationskrisen 2015, som hade sitt ursprung i en flerårig ökning av flyktingströmmen från Syrien, men där regeringen trots god vetskap inte vidtog åtgärder i tid för förhindra en akut gränskontroll- och samhällskris.⁷ En annan orsak är den växande sammankopplingen av samhällets olika sektorer till följd av skapandet av gemensam digital infrastruktur, vilket innebär att åtgärder försenas då hoten inte upptäcks och säkerhetsåtgärder dröjer till följd av att ansvaret ”faller mellan stolarna”. Som exempel kan ges den smygande kris för Sveriges säkerhet inom en rad samhällssektorer som orsakats av att Transportstyrelsen med början 2014 utkontrakterade hanteringen av myndighetens sekretessbelagda uppgifter till ett privat företag, placerat i Rumänien, Tjeckien och Serbien. Ett annat exempel är *WannaCry* cyberattacken i maj 2017, som slog ut viktiga samhällsfunktioner i många länder, inklusive Sverige, och som föregicks av en stöld av ett cybervapenprogram från USA:s säkerhetsmyndighet (*National Security Agency*) några månader före attacken. I efterhand har det uppdagats att myndigheten kände till stölden utan att vidta åtgärder som förhindrade att hackare använde programmet för att ”läsa” samhällsviktiga system och begära betalning för deras öppnande (Prevezianou 2021). Klimatförändringar, störningar i energi- och informationsnät och spridningen av smittsamma sjukdomar utgör alla kända, långsamt verkande förlopp som kan leda till akuta samhällskriser i Sverige om de inte åtgärdas.

7 Konsekvensen av de fördröjda åtgärderna mot denna smygande kris var en närmast kaotisk akut kris-hantering av svensk polis, gränskontroll och sociala myndigheter, vilket resulterade i ett inhumant mottagande och stora påfrestningar för det svenska samhället (Landström & Ekengren 2021).

Varför uppstår en smygande kris?

Genom att undersöka fall av smygande samhällskriser – alltifrån utbredningen av multiresistenta bakterier till cyberincidenter och integritetshot från ”Big Data” – har vi funnit mönster som förklarar varför smygande kriser uppstår (Boin, Ekengren & Rhinard 2021). I våra fallstudier urskiljs ett antal *fördröjnings- och förträngningsmekanismer* som förklarar varför beslutsfattare inte agerar tidigare trots att kunskapen är god, hoten är så uppenbara och varningstecknen tydligt förebådar större katastrofer.

KOMPLEXA ORSAKSSAMBAND HOT – KRIS TAR TID ATT FÖRKLARA

För det första tycks det som om det är svårt att överföra expertkunskap om smygande kriser till allmänhet och ansvariga politiker på ett sådant sätt att de senare skall känna sig tvingade att agera snabbt. Detta beror på att det ofta tar tid att förklara orsakssambanden mellan samhällshot och kris – även om de är väl utforskade – på ett tydligt sätt. Beslutsfattare misslyckas ofta med att på ett tillräckligt snabbt och övertygande sätt kausalt koppla samman kritiska händelser med större samhällskriser, t.ex. cyberincidenter med avbrott i elnätet. Varningstecknen är inte entydiga då det är oklart om de utgör den ”verkliga” krisen eller endast är signaler om kommande större katastrofer: förebådar WannaCry-attacken 2017 egentligen en större cyberkris som nu med alla medel måste förebyggas? Är denna attack endast en varningssignal om långsiktigt verkande tekniska störningar eller antagonistiska hot (trojaner) i våra cybersystem, som kan leda till akuta kriser inom en rad samhällssektorer? (Prevezianou 2021).

SAMHÄLLELIG OCH POLITISK UPPMÄRKSAMHET PÅ KRIS-SYMPATOM SNARARE ÄN KRIS-ORSAKER

Fallstudierna visade även att allmänhetens och medias uppmärksamhet i mycket högre grad dras till myndigheternas hantering av krisutbrott (gränskontrollkrisen i Sverige 2015) än till åtgärder som söker förhindra att smygande kriser (fattigdom och klimatförändringar) utvecklas till akuta kriser. Detta får en tillbakahållande och fördröjande effekt på politikernas vilja att stoppa smygande kriser genom långsiktiga åtgärder eftersom dessa får liten uppmärksamhet och därmed inte kortsiktigt ”betalar sig” politiskt i form av ökat opinionsstöd. Vidare innebär den stora politiska kostnaden för ett misslyckande med hanteringen av symptomen att regeringar väntar så länge man kan med åtgärder i hopp om att den smygande krisen inte skall leda till utbrott i det aktuella landet. Vi fann att det i vissa fall finns starka ideologiska skäl till varför regeringar är ovilliga att agera tidigt. Fördröjningen beror då på att det för vissa politiska partier är känsligt att tidigt hantera orsaker till kris då åtgärderna kan gå emot principiella ståndpunkter som öppenhet och personlig integritet (Landström & Ekengren 2021).⁸

8 Gränskontrollkrisen i Sverige 2015 utgör ett exempel på en fördröjning av åtgärder till följd av ideologiska skäl. Den socialdemokratiska regeringen, men även många oppositionspartier, förespråkade en

MÄNNISKORS BEKVÄMLIGHET OCH OVILJA ATT STOPPA SMYGANDE KRISER

En av de viktigaste förträngningsmekanismerna som förklarar varför politiker inte agerar i tid är ett resultat av att den moderna människan gjort sig så beroende av vissa produkter och vanor att hon inte vill ha åtgärder som hotar hennes bekväma livsföring, t.ex. överanvändningen av penicillin som leder till multiresistenta bakteriestammar (Engström 2021) eller det fria nyttjandet av sociala medier, som hotar den personliga integriteten. Detta gör det politiskt oattraktivt att vidta åtgärder mot många av dagens smygande kriser (Vashishtha & Rhinard 2021).

SVÅRIGHETEN MED ATT I TID FÖRESTÄLLA SIG DEN SMYGANDE KRISENS KONSEKVENSER

Vi fann också att även om dagens vetenskapliga kunskap om långsiktigt verkande hot är god, så begränsas den av sin generella, abstrakta och statiska form. De fakta som presenteras konkretiserar inte i tillräckligt hög grad hotets tidsmässiga (*när* kan det explodera i akut kris?) och rumsliga dimensioner (vilka kan de *lokala* konsekvenserna bli?) för att kunna skapa den känsla (rädsla) som genererar effektivt agerande. Detta gäller i särskilt hög grad i smygande kriser som de ansvariga inte har personliga erfarenheter av sedan tidigare, exempelvis covid-19. I dessa kriser saknas de direkta sinnesintryck som krävs för att beslutsfattare, men även allmänheten, inte bara förstår med hjärnan utan med alla sinnen (hela ”kroppen”) – att vi berörs på ett djupare plan. Vi fann att abstrakt förståelse av hur hot utvecklas (data, statistik, faktarapporter) utan konkret gestaltning av konsekvenser i tid och rum ofta inte fungerar som utlösande faktor för tillräckligt tidigt handlande, dvs. innan utbrott sker i beslutsfattares omedelbara närhet i det egna samhället.

I flera av de undersökta fallen avslöjade ansvariga nationella experter att trots att de analyserat mängder av internationella rapporter om krisutbrott i andra delar av världen inte kunde föreställa sig att hotet skulle utveckla sig så snabbt och få så ödesdiga konsekvenser för det egna landet.⁹ Det uppstår

liberal migrationspolitik vilket innebar att alla typer av åtgärder som syftade till ökad svensk krisberedskap eller till att stoppa flyktingströmmarna riskerade att tolkas som en svängning mot en mer restriktiv politik.

9 De svenska myndighetsexperterna ägde stor kunskap om migrationsströmmarna och kriserna för gränskontroll och mottagande i övriga Europa men prognosticerade ändå så sent som i maj 2015 att antalet flyktingar till Sverige skulle gå ned (Landström & Ekengren 2021). De holländska epidemiologerna erkände att den information de analyserade tydligt pekade mot att covid-19-pandemin snabbt skulle nå även Nederländerna men att de ändå tvekade att vidta tidiga åtgärder för att lindra utbrottet i landet. Orsaken verkar ha varit att de saknade direkt personlig erfarenhet av situationer och platser där utbrott ägde rum. Den erfarenhet av att genomleva krisen på plats som kinesiska, och senare italienska kollegor, förmedlade kunde inte överföras till experterna i andra länder på ett sådant sätt att det frammanade operativt agerande. Kännedom och förståelse var inte tillräckligt starka krafter för att driva fram agerande. Som den ansvarige professorn på Hollands smittskyddsinstitut formulerade det: ”You see it, but you do not feel it. Only when you feel it, you are aware of it” (Engström, Luesink & Boin 2021).

ett glapp mellan ”teori” och praktiskt inriktad ”know-when” i den konkreta krissituationen (jfr Bourdieu 1990, George 1993, Pouliot 2016, Ansell & Bartenberger 2019).

FÖRESTÄLLNINGEN OM NATIONELLT ”NU” OCH INTERNATIONELLT ”SENARE”

Slutligen kunde vi notera att den mentala kartan hos nationella tjänstemän och beslutsfattare fortfarande präglas av en strikt gränsdragning mellan nationella och internationella hot mot samhället, mellan inre och yttre kriser. Denna föreställning leder till uppfattningen att hotutvecklingen inom det egna landets gränser sker i ett nationellt ”presens”¹⁰ medan den internationella utvecklingen sker ”utanför” detta nu och handlar om framtida hot som ännu inte nått landet, något som kan komma att hända ”senare”. Detta djupt rotade sekventiella tänkande resulterar i en fördröjning av insatser mot ”yttre” hot som en följd av att dessa förpassas till en oförutsägbar framtid där man inte kan veta vilka åtgärder som krävs.

På detta sätt förstärks uppfattningen att internationella hot inte faller under nationella tjänstemäns ansvar som gäller ”här och nu” (dvs. i det nationella ”nuet”) och att dessa därmed inte kan avkrävas åtgärder eller ansvar innan krisen bryter ut i det egna landet. Nationella myndigheter känner ofta väl till pågående transnationella kriser men agerar först när kriserna når landets gränser.¹¹

Varför var pandemin en smygande kris för Sverige vintern 2020?

HOTUTVECKLINGEN

Viruset som orsakade pandemin, SARS-CoV-2, är ett av många av de s.k. coronavirusen. Liknande virus och deras förmåga att sprida sig snabbt är vetenskapligt väl analyserade och förstådda. Viruserna bakom SARS (2003) och MERS (2012) är också coronavirus som först uppstod hos djur men sedan muterade så de kunde vandra från djur till människor. Experterna förstod att SARS-CoV-2 under en längre tid på samma sätt kan ha funnits hos djur och muterat i närheten av de marknader som traditionellt säljer levande djur i Wuhanprovinsen. Där hade den spridit sig till människor och vidare mellan människor i en takt som successivt ökade till följd av dagens moderna kommunikations- och transportmöjligheter, vilket ledde till ett växande antal utbrott vid olika tidpunkter och på olika platser i världen.

¹⁰ Jämför Anderson 1983 och Ekengren 2002.

¹¹ Detta var fallet hösten 2015 när svenska myndigheter vidtog åtgärder för flyktingmottagande först när flyktingarna nådde Malmö i september trots att de tidigt mottog varningssignaler från sina EU-kollegor och att strömmarna av människor uppmärksammades stort i medierna (Landström & Ekengren 2021).

Tidigt utgick experterna från att SARS-CoV-2 och den sjukdom den ger upphov till (covid-19) uppkom på en djurmarknad i Wuhan (Kina) hösten 2019. Den 22 januari 2020 informerade Världshälsoorganisation (WHO) att viruset sannolikt ägde förmåga att sprida sig mellan människor (WHO [World Health Organization] 2020a). Detta betydde att viruset kunde sprida sig bredare och snabbare än experter hade befarat.

VARNINGSSIGNALERNA

Svenska beslutfattare och experter hade vid tidpunkten för covid-19-utbrotten i Wuhan i slutet av december 2019 sedan länge bedömt pandemier som ett av de största hoten mot samhällssäkerheten¹² utan att vidta beredskapsåtgärder som har stått i proportion till denna bedömning (Mellgren 2020). Den svenska regeringen har haft god kunskap om SARS (2003), fågelinfluensan H5N1 (2006) och MERS (2012), vilka alla förebådat större världsvida pandemiutbrott utan att det har resulterat i några mer långtgående förebyggande åtgärder.

Den 16 januari 2020, alltså innan WHO varnade för att viruset sannolikt sprids mellan människor, meddelade statsepidemiolog Anders Tegnell vid Sveriges Folkhälsomyndighet att:

För att det ska bli stora utbrott krävs att viruset är bra på att sprida sig från människa till människa. Så verkar det inte vara i det här fallet (Folkhälsomyndigheten 2020b).

Folkhälsomyndigheten tonade även ned faran med spridning utanför Kina.¹³ I detta skede uppmärksammades utbrotten i Kina endast sporadiskt hos svensk media och den svenska allmänheten (Höglund 2020).

När WTO:s bedömning att viruset kunde sprida sig mellan människor uppmärksammades i hela världen, meddelade Tegnell (21 januari) att svensk sjukvård har beredskap för eventuella sjukdomsfall i landet:

Det finns tydliga rutiner för vilka åtgärder som behöver vidtas om något dyker upp, och vi har även möjlighet att göra tester i laboratorium om det skulle behövas (Sjöholm & Bengtsson 2020).

12 Se t.ex. Sveriges nationella säkerhetsstrategi från 2017, där hälsohot inklusive pandemier rankas som ett av de åtta största hoten mot det svenska samhället (Statsrådsberedningen 2017) och Pandemi-beredskapsplanen, senast uppdaterad i december 2019 (Folkhälsomyndigheten 2019).

13 Tegnell framhöll att trots att viruset kom från samma grupp som de tidigare Sars- och Mersvirusen så fanns det inga indikationer på att det skulle bli ett lika allvarligt utbrott som vid dessa tillfällen. Han hävdade att Sverige är väl förberett: "Vi har arbetat en hel del med sådant här tidigare så sjukvården är väldigt välinformerad, vi har en bra beredskap" (Möller Berg 2020:28). Den 24 januari förklarar Tegnell att "Det nya virus som sprids i Kina tycks vara mindre farligt än både Sars och Mers" (Nordevik 2020). Den 25 januari hävdar statsepidemiologen att: "Kina har gjort allt rätt så här långt och så länge det fungerar minskar risken för att det ska bli några fall i Sverige. Men vi får absolut inte negligera risken för att det dyker upp fall även här. Vi har en bra beredskap för det, men vid ett större utbrott med stor spridning skulle vilken sjukvård som helst bli stressad. Precis det vi ser i Kina just nu" (Mellgren 2020).

När fall av covid-19 bröt ut i Italien, Iran och Sydkorea under januari och februari ökade bevakningen i internationella medier och beredskapsåtgärder började vidtas i de närliggande länder som förväntades drabbas. Under samma period hävdade den svenska regeringen att den svenska beredskapen var god.¹⁴ Socialminister Lena Hallengren beskrev den på följande sätt den 25 januari:

Utifrån vad Folkhälsomyndigheten säger, utifrån vad Socialstyrelsen säger och utifrån de signaler som finns från de regionala smittskyddsläkarna så har Sverige en god beredskap... Men all beredskap handlar om att följa utvecklingen och hela tiden vara beredd att förändra insatser och åtgärder, så det handlar inte om att luta sig tillbaka (Öjemar 2020: 8).

Den 2 mars gjorde statssekreteraren och den ansvarige för krishantering inom Regeringskansliet, Elisabeth Backteman, följande bedömning:

Överlag är Sveriges krisberedskap god...Jag tror att det som kanske särskiljer Sverige lite grann är att vi har en väldigt bra struktur för krisberedskap. Vi har det i grunden så att säga. Våra myndigheter har långtgående befogenheter i ett normalläge, som de också tar med sig in i ett läge där vi får en allvarligare utveckling (Ramqvist 2020).

Den 25 februari, när utbrottet eskalerade mycket snabbt i Italien, avsatte den svenska regeringen 40 miljoner kronor till WHO:s krisorganisation för att stötta länder med en bristande sjukvård (Regeringskansliet 2020). Vid denna tidpunkt uppgav regeringen att Sverige hade en god laboratorieberedskap att analysera misstänkta fall och att Socialstyrelsen bedömde den nationella kapaciteten som god avseende vårdplatser, material och personlig utrustning (Manzoor 2020: 6-7). När spridningen av pandemin ökade i allt snabbare takt och antalet dödsfall steg över hela världen, växte även intensiteten i de svenska mediernas uppmärksamhet – krisen blev ett stående inslag i nyhetsprogrammen – och därmed även kravet på handlande från regeringens och myndigheternas sida.¹⁵

SENFÄRDIGT HANDLANDE

Det fanns många exempel på att regeringen agerade för sent för att förhindra att pandemin bröt ut i full skala även i Sverige (se artikeln *Den svenska responsen år 2020 – krisberedskap i kris* av Nylén i detta specialnummer).

14 Se exempelvis utrikesminister Ann Linde (von Hall 2020).

15 TV (SVT Aktuellt, SVT Rapport, TV4 Nyheterna) and Radio (SR P1 Dagens eko kvart i fem; SR P1 Morgonekot) började rapportera om utvecklingen den 21 januari. Covid-19 kom att bli ett stående inslag i samtliga kanaler fr.o.m. omkring den 24 februari då utbrottet eskalerade i Italien.

I den andra veckan i februari 2020 hade endast en person testat positivt för covid-19 i Sverige¹⁶ medan 43 fall av covid-19 bekräftats i Europa (Folkhälsomyndigheten 2020c: 1). Vid denna tidpunkt informerade Kansliet för Krishantering vid Justitiedepartementet (Kriskansliet) att många länder på sina flygplatser börjat undersöka personer som reste in i landet om de bar på smittan och att 46 flygbolag hade ställt in flygningar till och från Kina (Justitiedepartementet 2020a:1). Istället för att införa denna typ av mer strikta restriktioner förlitade sig Sverige på reserekommendationer från utrikesdepartementet (UD), som 11 februari avrådde från alla typer av resor till Hubeiprovinzen och ”inte nödvändiga” besök i Zhejiangprovinzen i Kina (Krisinformation 2020). Dessa rekommendationer utlystes relativt sent i jämförelse med andra EU-medlemsländer. Det tog nästan fyra dagar mellan det att Kriskansliet hade rapporterat att en majoritet av EU:s medlemsstater hade antagit en politik som avrådde från alla typer av resor till Kina till det att UD utfärdade samma rekommendation för svenskar (Justitiedepartementet 2020b: 1).

WHO uppmanade världens länder att testa alla misstänkta fall av coronasmittade medborgare för att få veta vilka som var infekterade. Detta var enligt chefen för WHO nödvändigt för att kunna bryta smittkedjan och vidta rätt åtgärder om isolering och karantän. WHO-chefens uppmaning ”test, test, test” (WHO 2020b) kom att bli välkänd över hela världen. De svenska myndigheterna agerade senfärdigt på denna uppmaning. I det första skedet av pandemin (januari-februari) var det endast Folkhälsomyndigheten som analyserade de svenska coronatesterna och situationen uppfattades av myndigheten då vara under kontroll (Folkhälsomyndigheten 2020d: 2, 2020e: 1). Den 25 februari hade [endast] två regionala laboratorier etablerat diagnostik (Folkhälsomyndigheten 2020f:1). I början av mars hade ett mindre antal regionala laboratorier (sex stycken) byggt upp analyskapacitet (Folkhälsomyndigheten 2020g: 1). Tillsammans med de regionala laboratorierna analyserade FHM kontinuerligt proverna och genomförde även ett smittspårningsarbete (ibid). I detta skede konstaterades att samtliga smittade patienter hade kopplingar till utlandsresor (Folkhälsomyndigheten 2020h: 1). Först den 10 mars såg man tecken på smittspridning även till personer som inte hade rest utanför Sveriges gränser (ibid).

Vid mitten av mars hade knappt hälften av landets regionala laboratorier agerat och byggt upp en egen analysförmåga för coronatesten (Folkhälsomyndigheten 2020i: 1, Öhman et al. 2020). Detta trots att FHM redan i januari 2020 hade rekommenderat dem att göra detta på grundval av det rådande kunskapsläget (Öhman et al. 2020). Snart hade vissa laboratorier inte längre kapacitet att analysera alla de prover som mottogs. Istället diskuterade man omfördelning av prover från särskilt belastade laboratorier till de med kvarvarande kapacitet

16 Samtliga 130 misstänkta fall som analyserats av Folkhälsomyndigheten hade resulterat i negativa test (Folkhälsomyndigheten 2020c: 1).

(Folkhälsomyndigheten 2020g: 1, Folkhälsomyndigheten 2020i: 1). Logistiken kring testningen visade sig dock otillräcklig. Enligt Socialstyrelsen var det dock inte laboratoriekapaciteten det var brist på, utan snarare materiel och personal (Israelsson 2020). Det uppstod tidigt även brist på testkit och de ingredienser som används i tester. I detta läge började de statliga myndigheterna att köpa upp provtagningsmaterial för att stötta laboratorierna (Bäsén 2020).

Covid-19-pandemin var en smygande kris för Sverige från januari till mitten på mars 2020 eftersom regeringens och myndigheternas handlande inte stod i proportion till deras kunskap om pandemihot i allmänhet, spridningstakten på covid-19 samt kriser till följd av viruset i andra länder.

FRÅN SMYGANDE TILL AKUT KRIS

Följden av de senfärdiga svenska åtgärderna var att den smygande krisen exploderade innanför Sveriges gränser och övergick till akut kris, dvs. en situation där de centrala aktörerna uppfattar att betydande värden står på spel och handlar snabbt trots den begränsade tid som står till förfogande och den osäkerhet som råder.¹⁷ Det akuta skedet kan sägas ha inträffat den 10 mars då Folkhälsomyndigheten för första gången konstaterade att det fanns tecken på samhällssmitta¹⁸ i region Stockholm och Västra Götalandsregionen (Kudo & Törnwall 2020; Folkhälsomyndigheten 2020h: 1) och höjde risknivån till den högsta, d.v.s. ”mycket hög risk för samhällsspridning i Sverige” (Folkhälsomyndigheten 2020h: 1). Under presskonferensen den 10 mars beskrev Stefan Löfven situationen som ett ”maratonlopp” i vilket man inte visste var i loppet man befann sig (Kudo & Törnwall 2020:6). Dagen därpå, den 11 mars, fick Sverige sitt första dödsfall till följd av covid-19. Samma dag deklarerar WHO att covid-19 är en pandemi. Den akuta krisen manifesterades även i att Sverige 11 mars tillkännagav sin strategi om att fokusera på att begränsa effekterna av viruset i samhället (Folkhälsomyndigheten 2020k: 1), dvs. anamma en bromsa-strategi (s.k. *mitigation*).¹⁹ Enligt statsepidemiolog Anders Tegnell vid Folkhälsomyndigheten var detta en klassisk metod för pandemibekämpning (Österlund 2020). Detta innebar att de svenska myndigheterna gick från att smittspåra individuella fall till en generell strategi, vilket

17 Se krisdefinitionen i fotnot 2.

18 ”Samhällspridning” betyder att smittan finns spridd i samhället och inte bara hos dem som besökt högriskområden, d.v.s. att spridningen sker på annat sätt än endast till personer runt importfall Folkhälsomyndigheten (2020l).

19 Sverige följer WHO:s fasindelning för pandemier, bestående av en interpandemisk fas, aktiveringsfas, pandemisk fas, övergångsfas samt interpandemisk fas. Då WHO deklarerar pandemins olika globala faser kan den delvis påverka de olika åtgärder som vidtas. Olika länder kan dock befinna sig i olika faser vid en given tidpunkt (Folkhälsomyndigheten 2019: 5f, 37). Under de olika faserna fokuserar myndigheterna på olika åtgärder. Under den s.k. kontroll-fasen (”containment”) fokuserar man på att upptäcka och smittspåra fall. Målet här är att undvika samhällspridning. Då man ser spår av inhemsk smittspridning går man över i nästa fas, vilket är antingen att anamma en stoppa- eller bromsa-strategi (se diskussion om ”mitigation” och ”suppression” på s. 15).

innebar en övergång till en mer aktiv fas av åtgärder mot hotutvecklingen (Folkhälsomyndigheten 2020k: 1). Samma dag fattar regeringen beslut om förbud mot allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med deltagare fler än 500 (Justitiedepartementet 2020c).

HADDE DEN SMYGANDE KRISEN KUNNAT UNDVIKAS MED TIDIGA ÅTGÄRDER?

Det är naturligtvis svårt att exakt slå fast hur tidigt den svenska regeringen hade behövt handla för att kunna förhindra en akut kris. Covid-19-pandemin var för de flesta europeiska länder²⁰ en smygande kris under januari och februari 2020 eftersom man kan hävda att regeringar och myndigheter inte tillräckligt tidigt vidtog långtgående åtgärder för att undvika de utbrott i form av höga smittotal och dödsfall som de senare drabbades av (Norge och Finland undantagna). Den svenska regeringen var liksom de flesta andra regeringar i Europa långsam med att fatta beslut i det tidiga skedet av pandemin trots att varningstecknen nog får anses vara tydliga.

Det är svårt att finna något land som kan sägas ha vidtagit så tidiga åtgärder mot virusshotet att de helt lyckats undvika virusutbrott eller dödsfall (kanske Taiwan undantaget). Med största sannolikhet var det just det tidiga agerandet som gjorde att bl.a. de norska och finska myndigheterna lyckades bättre än andra med att minska utbrottets storlek i form av betydligt lägre smitto- och dödstal under våren. Endast vidare empiriska undersökningar kommer att kunna ge mer exakta svar om framgången främst kan förklaras med tidpunkten för agerandet eller snarare beror av vad åtgärderna bestod av (eller både-och, dvs. tajmning).

Folkhälsomyndigheten ger en fingervisning om vilka åtgärder som borde ha vidtagits i Sverige. Statsepidemiolog Anders Tegnell gav den 3 juni 2020 följande svar på frågan om på vilket sätt regeringen och myndigheterna hade kunnat agera annorlunda om de vetat då – januari/februari 2020 – vad de visste senare.

Skulle vi stöta på samma sjukdom, med precis vad vi vet om den i dag, tror jag att vi skulle landa i att göra mittemellan det som Sverige gjorde och det som resten av världen gjort (Öhman & Rosén 2020).

I ljuset av vad resten av världen gjort tyder detta uttalande på att en nedstängning av samhället och en satsning på tester för smittspårning i ett tidigare skede än vad som nu blev fallet i Sverige hade minskat samhällskrisens omfattning. Frågan är *hur tidigt* åtgärder hade behövts vidta för att undvika att covid-19-pandemin utvecklades till en smygande kris för Sverige.

20 Den var en smygande kris i exempelvis Nederländerna (Boin et al. 2020).

Varför blev pandemin en smygande kris för Sverige?

KOMPLEXA ORSAKSSAMBAND HOT-KRIS TAR TID ATT FÖRKLARA

På liknande sätt som i andra smygande kriser (exempelvis orsakerna bakom den globala uppvärmningen) försenades det svenska agerandet av den tid det tog att klarlägga och förklara orsakerna bakom covid-19-utbrottet i Wuhan i Kina. Även om den allmänna kunskapen om denna typ av virus alltså var god, så fördröjdes de svenska åtgärderna av orsakssambandens komplexitet i det specifika kinesiska fallet.

Kunskapen om pandemin försenades till följd av att de exakta orsakssambanden tog tid att klarlägga då viruset uppvisade många unika drag som gjorde det svårt att jämföra med andra liknande utbrott. Kausaliteten bakom utbrottet präglades av komplexitet: när muterade viruset? Var det verkligen djur sålda på en specifik lokal marknad? Hur kunde smittan sprida sig till människor – och mellan människor över hela världen? Tidigt utgick man från att covid-19 uppkom på en djurmarknad i Wuhan (Kina) hösten 2019, en hypotes som i dagsläget i alla fall inte kan avskrivras.²¹

Svårigheten med att förklara orsakssambanden på ett så övertygande sätt att de ledde till att beslutsfattare kände sig tvingade att agera hade även att göra med de svenska expertmyndigheternas höga krav på att erhålla säkra och trovärdiga data om vad som verkligen hade hänt i Wuhan. Den kinesiska informationen till utlandet kanaliserades nästan uteslutande via de kinesiska myndigheterna, som först ville tona ned hotet och inte delgav den kunskap om virusets genetiska utseende som man ägde, vilket försenade andra länders utveckling av vacciner.²² Det har traditionellt varit svårt att bedöma riktigheten i de uppgifter om epidemier och pandemier som lämnats av den kinesiska regeringen, eftersom landet är en auktoritär enpartistat. Vissa observatörer har pekat på avsaknaden av transparens (Azman & Luquero 2020), medan andra framhållit att Kina har hyllats för sina snabba insatser, öppenhet och reformarbete under covid-19-pandemin²³ och vid tidigare pandemier som fågelinfluensan (Wei et al. 2016). Detta innebar att det tog tid att tolka utvecklingsförloppet vilket gjorde det vanskligt för de svenska myndighetsexperterna att slå fast att de lokala kinesiska utbrotten riskerade att utvecklas till en världsvid virus-spridning. Var utbrottet ”endast” ett problem för Wuhan och/eller Kina, eller förebådade det kriser även på andra platser och/eller en kris för världen?

Det försenade svenska agerandet var även ett resultat av att svenska

21 Världshälsoorganisationen undersökte i februari-mars 2021 virusets verkliga uppkomst.

22 Interna dokument har visat att kinesiska myndigheter dröjde över en vecka med att offentliggöra den kunskap om virusets genetiska sammansättning som tidigt producerades av kinesiska laboratorier (Newey 2020; Jmf även Yang, Liu, Wong & Liu 2020).

23 CBS News (2020) *Inside the WHO's early struggle to get coronavirus data from China*: "...the WHO publicly praised China for what it called a speedy response to the new coronavirus".

myndigheter initialt tolkade orsakssambandet mellan de åtgärder som vidtogs och smittspridningen på ett annorlunda sätt än andra länder. Sverige valde att reducera effekterna av smittspridningen för att undvika kris snarare än att stoppa den, vilket i efterhand har visat sig ha försenat nödvändiga, mer restriktiva åtgärder som hade kunnat hindra den smygande krisen att explodera (se citat av Tegnell ovan).

Folkhälsomyndighetens handlingslinje var en successiv upptrappning av åtgärder för att reducera virusets effekter. På detta sätt skulle det, enligt myndigheten, vara möjligt att över tiden urskilja vilka enskilda åtgärder som mest effektivt stoppade smittspridningen och därmed en större samhällskris (Öhman & Rosén 2020). Ett tecken på denna ”trial-and-error”-metod var att Sverige i det senare akuta skedet valde att inte stänga offentliga inrättningar och mötesplatser samt grund- och förskolor, vilket rekommenderades av EU. Medan andra länder i linje med EU:s stoppa-strategi²⁴ införde sina åtgärder samtidigt och stängde ner hela samhällen, valde de svenska myndigheterna att införa unionens rekommenderade åtgärder stegvis.

Vad gjorde att Sverige frångick andra länders syn på orsakssambanden och gemensamt beslutade rekommendationer (från WHO och EU)? De svenska experterna hänvisade till den vetenskapliga litteraturen där man sade sig finna lite belägg för att exempelvis skolstängningar skulle reducera risken för smittspridning i samhället (Folkhälsomyndigheten 2020j).²⁵ Sverige ställde sig även kritiskt till social distansering i form av nedstängning av affärer och restauranger. Statsepidemiolog Tegnell hävdade att en total nedstängning var som att ”försöka döda en fluga med en hammare” (Milne 2020) och att man ”inte kan ha skolor och gränser stängda i flera månader och ett samhälle i total s.k. ”lockdown” månad efter månad” (Cederberg 2020). Istället vidhöll man att de ”åtgärder vi vidtar måste vara sådana man kan hålla på med länge” (Eriksson 2020) och att det inte skulle vara möjligt att ”hålla ett sådant samhälle för evigt. Det skulle få väldigt allvarliga konsekvenser på ekonomin” (Falkirk 2020). För att rättfärdiga sitt beslut att hålla skolor öppna lutade sig

24 Den 18 mars rekommenderade EU-kommissionen alla medlemsländer att följa en gemensam strategi för att minska effekterna av coronaviruset (*European Commission* 2020). Strategin innehöll en miniminivå för vilka åtgärder medlemsstaterna borde vidta för att förhindra fortsatt smittspridning: stänga skolor och förskolor (”om inte specifika omständigheter motiverar annat”); stänga alla publika mötesplatser, restauranger och caféer, museum, teatrar, kyrkor mm.; begränsa folksamlingar; stoppa alla kultur- och sportarrangemang, konferenser och övriga sammankomster; isolera covid-19-sjuka; införa besöksrestriktioner på äldreboenden; coronasäkra alla arbetsplatser; och i händelse av lokala smittutbrott införa total obligatorisk karantän (*European Commission* 2020). EU:s strategi rekommenderade medlemsstaterna att i de tidiga faserna av utbrottet vidta åtgärder i syfte att stoppa virusets fortsatta spridning (*suppression* eller *containment*). En alternativ strategi, som valdes av Sverige, var att bromsa smittspridningen (*mitigation*).

25 Även Europeiska smittskyddsinstitutet och EU-kommissionens nya expertgrupp för pandemin under ledning av Ursula von der Leyen framhöll att det inte fanns tydliga bevis för att skolnedstängningar, som ofta görs under normala influensaepidemier, var ett effektivt sätt att bekämpa även coronaviruset (*European Commission*).

Folkhälsomyndighetens experter mot de vetenskapliga arbeten som visade att det fanns få belägg för effektiviteten av social distansering i form av nedstängning av kontor, skolor eller andra tvingande åtgärder som begränsar människors rörelsefrihet (Aledort et al. 2007: 6-7; WHO Writing Group 2006a, b).

Svårigheten att föreställa sig den smygande krisens konsekvenser

Ytterligare en förklaring till uppkomsten av den smygande krisen är att de fakta som vidarebefordrades från internationella organ och Folkhälsomyndigheten till de ansvariga på regional nivå inte tycks ha fungerat som tillräcklig drivkraft för att generera ett snabbt agerande (ökad smittspårning och testning). Liksom i andra smygande kriser försenades handlandet till följd av att den information och de rekommendationer som togs emot inte i tillräckligt hög grad konkretiserade de tidsmässiga och specifika lokala implikationerna av spridningen över landet. Även om de ansvariga infektionsläkarna på regional nivå i kognitiv mening förstod informationen, så kunde de helt enkelt inte snabbt nog föreställa sig dess konsekvenser i praktiken. De erkände att de överraskades av den höga hastigheten på smittspridningen ”från individuell till samhällelig nivå” och ”från Kina till världen” (Trysell 2020). Anders Tegnell och hans kollegor erkände att hoppet om att viruset kunde hanteras slocknade när de såg *filmer* om lokala, konkreta följder av utbrott, som exempelvis den ansträngda situationen på sjukhusen i Italien. Det var först då de helt och fullt förstod hur allvarlig situationen kunde bli i Sverige.²⁶

Trots att kunskapen om virusets extrema spridningsförmåga var relativt god när covid-19 slog till på allvar i Sverige i mars 2020 tycks det som om abstrakta fakta och siffror inte räckte för att gestalta ett möjligt utbrott och omedelbart aktivera det handlande som krävdes för att undvika samhällskris. Denna förklaringsfaktor väcker frågan om endast personlig erfarenhet av krisen, ”att ha varit med om det på plats”, eller i varje fall sett på film om hur det är, är det enda sättet att framkalla den grad av känslomässig förståelse (rädsla) för konsekvenserna som krävs för ett resolut handlande.²⁷ I denna artikels slutsatser diskuteras frågan om en ny typ av mer praktiskt inriktad (mindre abstrakt) och tidsmedveten (mindre statisk) – gestaltande – kunskap om smygande kriser

²⁶ TT-intervju 17 januari 2021.

²⁷ Rädslan för det okända verkar spela stor roll för motivationen och ett snabbt och framgångsrikt agerande mot smygande kriser. Chefer för norska Sykehjemsetaten, som ansvarar för att driva Oslos äldreboenden (med sammanlagt 4.100 boenden och 10.000 anställda), har vittnat om hur de skrämdes (blev ”livrädda”) av bilderna från övriga Europa i februari-mars 2020 och tidigt vidtog drastiska åtgärder i form av bl.a. ett fullständigt besöksförbud redan den 15e mars. Resultatet var att inte en enda av de boende vid Oslos äldreboenden avled mellan 1 juli och mitten av november. Motsvarande siffra i Stockholm var 1.224 personer (*Dagens Nyheter*, 11 december 2020: 6-7).

kan generera snabbare åtgärder i hanteringen, även hos de som inte äger egna direkta sinnesintryck av utbrott.

Föreställningen om nationellt ”nu” och internationellt ”senare”

VARNINGSSIGNALERNA

De många förebådande utbrotten i Italien i februari 2020 togs på allvar av den svenska regeringen som upprättade en krisgrupp (SvD 2020), men ledde inte till konkreta åtgärder eller svenska besök på de italienska myndigheter och sjukhus som drabbats värst av covid-19. Liksom i andra fall av smygande kriser tycktes Sverige, med många andra EU-medlemsländer, göra bedömningen att den ”utländska” smittan troligen inte skulle nå det egna landet. I varje fall skulle detta ske mycket senare och inte med samma kraft som den gjort i andra länder.

Det är talande att den föreställning om ett nationellt ”nu” och internationellt ”senare” som försenade ländernas agerande inte fanns hos experter och beslutsfattare inom internationella organisationer, som tidigt varnade för att den gränsöverskridande smittspridningen mycket snabbt skulle drabba hela världen och leda till akut global kris. Representanter för Världshälsoorganisationen (WHO) och EU:s smittskyddsinstitut (ECDC) besökte Italien i början av mars för att hjälpa landet och på plats fördjupa sin förståelse av virusets verkningar, allt som ett sätt att förbättra sitt bistånd till förebyggande åtgärder i andra stater (WHO website 2020).

Uppfattningen i Sverige att krisen ”endast” ägde rum utanför landets gränser och därmed endast utgjorde ett abstrakt framtida hot förstärktes av att landet – till skillnad från många andra stater – var relativt förskonat från viruset under nästan hela februari. Synen på pandemin som ett ”yttre” hot, som möjligen skulle nå Sverige senare, fördröjde sannolikt de ansvariga myndigheternas agerande i ett läge då de istället hade kunnat utnyttja den tid som inte andra länder fick genom att vidta förebyggande åtgärder (Engström, Luesink & Boin 2021).

Folkhälsomyndigheten antydde även att andra länder såsom Italien hade sämre kapacitet än Sverige att klara denna typ av kris än det egna landet, som därmed inte behövde oroa sig i lika hög grad.²⁸ Uttalanden som senare blev kritiserade av Italiens ambassadör i Sverige (Axelsson 2020).

Sveriges känsla för att EU gemensamt och *samtidigt* stod inför hotet var svag. Landets initiala reaktion var att inte hjälpa Italien när landet begärde ansiktsmasker för skydd mot smittan via EU:s civilskyddsmekanism (Delin

28 Se t.ex. statsepidemiolog Anders Tegnells (Folkhälsomyndigheten) uttalanden i SVT Aktuellt 12 mars: ”Jag tror att vi har bättre förutsättningar och att beredskapen i sjukvården är helt annorlunda” (Silverberg 2020).

2020). Denna ovilja att visa solidaritet med EU-kollegor fick stora rubriker och togs emot på ett mycket negativt sätt inte bara i Italien utan även i andra EU-länder.²⁹ Det svenska handlandet slog emellertid snabbt tillbaka. Några veckor efter den italienska begäran behövde svenska hälsovårdsmyndigheter själva fler ansiktsskydd och bad om europeisk hjälp som de senare fick av bl.a. Tyskland.³⁰

UPPMÄRKSAMHETEN

Föreställningen hos regeringen och myndigheterna att det fanns en osynlig gräns- och tidslinje mellan Sverige och de utländska kriserna, en "nationell-internationell" sekvens, och att den svenska beredskapen var bättre än andra länders, bidrog sannolikt till uppfattningen hos media och allmänhet att viruset inte var ett reellt hot mot landet. Den starka uppdelningen mellan nationella och internationella hot kan ha bidragit till vad som har kallats en kollektiv illusion av osårbarhet, eller "det händer inte här" (Boin et al. 2016: 30) – eller i varje fall i ett senare skede.

Detta fick till följd att pandemin ända fram till slutet av februari fick en relativt låg grad av samhällelig och politisk uppmärksamhet i Sverige i jämförelse med vad som var fallet i andra stater. Den politiska oppositionen framförde relativt lite kritik mot regeringen. Mediebevakningen var begränsad under februari månad (den tog inte fart förrän sista veckan i februari då Sverige såg ett ökat antal fall). Under februari ställdes endast ett fåtal skriftliga frågor i riksdagens socialutskott. Den 5 mars publicerade tidningen *Dagens Nyheter* resultatet från en enkät där de ställde frågor till samtliga riksdagspartier om hur man såg på regeringens sätt att tackla risken för smittspridning i Sverige (Rosén 2020). Sverigedemokraterna (SD) ville skärpa inresekontrollerna för att hindra smittspridning medan Vänsterpartiet varnade för bristande resurser i vården. Riksdagspartierna var mycket återhållsamma med kritik mot regeringens agerande (Rosén 2020). Andelen av den svenska befolkningen som oroade sig för det nya viruset sjönk till och med under de första två veckorna i februari (Novus 2020). Den smygande krisen för Sverige upprätthölls under januari och februari av något slags borgfred där svenskarna stod bakom myndigheternas agerande i den gemensamma nationella kampen mot det yttre virusotet.

29 Sveriges agerande kan ha varit resultatet av oförutsägbarheten vad gäller EU:s möjligheter att tillhandahålla skyddsutrustning till följd av att unionen inte "äger" egna resurser utan förlitar sig på medlemsstaternas frivilliga bidrag och samordning. Denna fråga diskuterades internt inom den svenska Folkhälsomyndigheten tidigt i mars månad 2020. Den 3:e mars framhålls under Folkhälsomyndighetens interna möten att det globalt är stor efterfrågan på personlig skyddsutrustning för vårdpersonal (*Personal Protection Equipment (PPE)*) och att det finns EU-lagstiftning som möjliggör gemensam upphandling för de medlemsstater som anslutit sig – något Sverige nyligen hade gjort. Dock drog myndigheten slutsatsen att detta EU-samarbete tidigare hade varit mindre framgångsrikt och att det "förefaller vanskligt att tro detta ska lösa PPE försörjning" (Folkhälsomyndigheten 2020e: 2).

30 Denna leverans var en av dem som stoppats då flera EU-länder, bland andra Tyskland och Frankrike, begränsade exporten av medicinsk skyddsutrustning i samband med pandemin (Röstlund & Lindberg 2020).

När varningssignalerna från EU om den snabba spridningen av coronaviruset i norra Italien (ECDC [European Centre for Disease Prevention and Control], 2020b) kom allt tätare började denna konsensus i svensk politik brytas upp. Kristdemokraterna³¹ och SD³² kom från och med mitten på mars att gå längst i sin kritik av regeringen (Sverigedemokraterna 2020, Åkesson 2020, Oscarsson 2020). Redan 24 februari förklarade chefen för EU:s smittskyddsinstitut (ECDC), Andrea Ammon, att olika delar av Europa stod inför olika scenarier, men att alla EU:s medlemsländer borde göra en översyn av sin beredskap (ECDC 2020b). Anledningen var den eskalerande situationen i Italien och att man såg risken för liknande utbrott på andra platser i Europa som hög (ibid.: 1). Genom medierna uppmärksammades 22-24 februari över hela Europa hur 11 städer i regionen Lombardiet gjorde omfattande nedstängningar av samhället (*lockdowns*) (Regione Lombardia 2020, Giuffrida & Tondo 2020, Herszernhorn 2020).

DET SENFÄRDIGA SVENSKA AGERANDET

Tre dagar senare, 27 februari, höll Folkhälsomyndigheten ett möte med Socialstyrelsen (SoS) där det bestämdes att myndigheten skulle göra en inventering av beredskapen hos de svenska regionerna, som har det huvudsakliga ansvaret för sjukvården i Sverige. Vid samma tidpunkt började myndigheten modellera spridningsscenarior även för Sverige (Folkhälsomyndigheten 2020k: 1). Den 9 mars publicerade Socialstyrelsen en national lägesrapport där det framkom att "Flertalet regioner har rapporterat om brist eller risk för brist på personlig skyddsutrustning och provtagningsmateriel." (Socialstyrelsen 2020: 2). Den personliga skyddsutrustningen för vårdpersonal skulle vara tillräcklig för 1444 vårddygn och 5806 diagnosbesök. Med en genomsnittlig vårdtid på två veckor skulle därmed med befintligt material endast ca 100 patienter kunna vårdas (Holmström 2020).

Liksom i fallet med tidigare smygande kriser för Sverige, såsom gränskontrollkrisen 2015 (Landström & Ekengren 2021), är det mycket som pekar mot att den svenska regeringen inte i tid beaktade andra EU-medlemsstaters rapporter om den pågående krisen i sina länder. Redan den 18-19 februari deltog Anders Tegnell i det Europeiska smittskyddsinstitutets (ECDC) Rådgivande Forum, som samlar representanter från alla EU:s smittskydds- och folkhälsomyndigheter.

31 Kristdemokraterna krävde den 19 mars att statens hantering av coronaviruset skulle granskas genom att ta initiativ till en oberoende svensk coronakommission (Oscarsson 2020). Den 30 juni tillsatte regeringen en kommission för utvärdering av de åtgärder som vidtagits för att begränsa spridningen av covid-19. Den norska motsvarigheten etablerades i slutet av april.

32 Den 12 mars delade Sverigedemokraterna ett inlägg i sociala medier där partiledare Jimmie Åkesson hävdade "Jag vill se kraftfulla åtgärder. Vi kan inte vara veckor efter andra länder." (Sverigedemokraterna 2020). En dag senare kritiserade Jimmie Åkesson regeringen för att lyssna för mycket på expertmyndigheterna: "Men tänk om de har fel – igen... ansvaret faller ytterst på politiken, och jag vill se en regering som tar det ansvaret. (...). Således: stäng skolorna!" (Åkesson 2020).

Vid detta möte varnade bl.a. Tyskland för att marknaden redan var uttömd på skyddsutrustning (*Personal Protective Equipment (PPE)*) och att landet hade svårt att utöka den inhemska produktionen (ECDC 2020a: 3). Nederländerna informerade om att de hade begränsade lager av *PPE* (ECDC 2020a: 4).

På ett möte den 24 februari i samma forum, med medverkan av Tegnell, varnade Vicky Lefevre vid ECDC för risken för att liknande smittkluster som i Italien även kunde drabba andra EU-medlemsländer (ECDC 2020b: 2). Trots dessa varningssignaler agerade de svenska myndigheterna först kring den 10 mars när samhällssmitta kunde konstateras och det första dödsfallet i Sverige rapporterades (se ovan). Denna senfärdighet förvärrade situationen på sjukhusen som inte fick tid att förbereda sig. Om den svenska regeringen i ett tidigare skede hade grundat sitt handlande på lägesrapporterna från de italienska myndigheterna och EU:s institutioner hade den sannolikt mer effektivt kunna förhindra utvecklingen i landet med över 5000 döda våren 2020 till följd av covid-19.

I slutsatserna nedan diskuteras behovet av att integrera de nationella, europeiska och internationella krishanteringsförmågorna i syfte att skapa den nödvändiga känsla av global "samtidighet" inför gränsöverskridande hot som krävs för snabba beslut och åtgärder på samtliga nivåer.

Slutsatser

Denna artikel har visat att pandemin *var* en smygande kris för Sverige fram till mitten på mars då den övergick till en akut samhällskris präglad av insatser som stod i proportion till kunskapsläget. Den har även förklarat hur den *blev* en smygande kris för Sverige som en följd av att den svenska regeringen inte agerade tidigare i de första skedena av pandemin.

Begreppet smygande kris har öppnat upp för en fördjupad förståelse av dynamiken mellan pandemins faktiska utveckling, hur den uppmärksammas av experter och allmänheten samt hur den hanteras av regering och myndigheter. Liksom i andra fall av smygande kriser visar den svenska covid-19-hanteringen att tidpunkten för handlandet inte kan förklaras endast med hänvisning till hotutvecklingen och kunskapsläget utan i hög grad är ett resultat av förträngnings- och fördröjningsmekanismer.

Artikeln pekar på hur den internationella och europeiska kunskapen om pandemin inte var en tillräcklig faktor för att utlösa snabbt agerande från svenska beslutsfattare, exempelvis vad gäller provtagning. De ansvariga beslutsfattarna förträngde kunskapen om den globala, gränsöverskridande hotutvecklingen genom att bedöma pandemin som "utländsk" ("utbrott händer inte här") och därmed förpassade hotet till en obestämbär och abstrakt framtid, vilket fördröjde agerandet. Värt att notera är svenska experters svaga identifikation med sina EU-kollegor och uppfattning av andra EU-länder

som "utland", snarare än som delar av ett kollektivt "vi" som stod inför ett samtidigt gemensamt hot som måste mötas snabbt med gemensamma krafter.

Den reala hotutvecklingen förträngdes även som ett resultat av att den information som mottogs inte lyckades återge smittspridningens hastighet, gestalta utbrottens lokala konsekvenser och frammana den rädsla som krävdes som drivkraft för snabbt handlande. Denna djupare, handlingsinriktade förståelse uppstod först när svenska beslutsfattare och experter med egna ögon såg konsekvenserna inom det egna verksamhets- och ansvarsområdet.

Vad behövs då för att dessa mekanismer skall kunna undvikas och tillräckliga åtgärder skall vidtas i tid i nästa skede av covid-19, vid nästa pandemi och vid andra utdragna hot mot samhällssäkerheten?

Behovet av att skapa en global samtid

Att covid-19 blev en smygande kris för Sverige visar tydligt problemet med att svenska myndigheter är stöpta i "nationalstatsstuprör" som leder till en fördröjning i agerandet till följd av en uppdelning mellan ett nationellt politiskt liv som sker i presens och internationell utveckling som endast i framtiden kan bli del av detta "nu". Detta innebar att man alltför sent beaktade den kunskap eller drog på de förmågor som tillhandahölls av andra stater och internationella institutioner. Uppdelningen försvagar de gemensamma resurser och beslut som krävs för att få till stånd effektiva gränsöverskridande krishanteringsmekanismer för hot och kriser som pandemier (jfr Boin, Ekengren & Rhinard 2013) och är inte något unikt för Sverige utan gäller för många andra länder (Kuipers & Boin 2015).

Detta "systemfel" i den globala krishanteringen förvandlar många internationella kriser, såsom den globala uppvärmningen, till smygande kriser ur ett nationellt perspektiv. Nationella regeringar gör alltför lite för att stoppa uppkomsten och spridningen av pandemier eftersom de inte åtgärdar det växande hotet innan det är alltför sent, dvs. innan det övergår till akut kris – "här och nu" – för det egna landet (se Niklassons bidrag i detta nummer).

Det har länge funnits ett behov av mer effektiva internationella institutioner för hanteringen av "normala" gränsöverskridande kriser, exempelvis kärnkraftsolyckor med gränsöverskridande radioaktivt nedfall. Behovet av internationella organ accentueras i fallet med smygande kriser, inte minst med tanke på den kunskap dessa skapar och förmedlar och som i växande grad måste ligga till grund för de nationella beslut som krävs för att undvika att gränsöverskridande hot leder till nationella/lokala utbrott. En högre grad av integrering av nationella och internationella förmågor, inte minst lägesbilder, krävs för att göra pandemier var helst de uppkommer till ett samtidigt och omedelbart hot mot nationell samhällssäkerhet över hela världen. Med hjälp av

begreppet smygande kris har denna artikel visat att svenska myndigheter borde ha hanterat covid-19-pandemin som en akut kris för den svenska samhällssäkerheten redan i december 2019 när den bröt ut i Wuhan.

EUROPA

EU:s medlemsstater är idag så sammanvävda vad gäller ekonomi, handel, energi och kommunikationer att en större kris i ett land nästan oundvikligen leder till kris i andra länder. Även om unionen successivt byggt ut sin civila krishanteringsförmåga på nästan samtliga av sina samarbetsområden, så har denna inte utvecklats i samma takt som den ekonomiska och samhälleliga integrationen i Europa (Boin, Ekengren & Rhinard 2013).

Ingen av de utmaningar som skapas av covid-19 är egentligen nya. Europa har många dyrköpta erfarenheter av denna typ av smygande kris. Skogsbränder, migrations- och askmolnkrisen (2010) har alla uppvisat liknande dynamik. Dessa samhällskriser utlöste i sina första skeden en nationell "reflex" hos EU:s medlemsstater som vilade på en missriktad förhoppning om att nationella beslut (om stängning av gränser, flygsäkerhetsregler) och nationella resurser (svenska brandflyg) var tillräckliga, vilket därmed fördröjde gemensamma åtgärder mot den smygande krisen. Tron på nationell självtillräcklighet kan vara förstäelig – man vet vad man har men inte vad man får (med EU) – men riskerar att allvarligt skada det europeiska integrationsprojektet (Rhinard & Fägersten 2020).

Medlemsstaterna har i uppbyggnaden av unionens krishanteringskapacitet talat om vikten av europeisk solidaritet, men i krissituationen har denna i ett första läge handlat endast om att bättre kunna hantera sina egna nationella problem (ECFR 2020 [European Council on Foreign Relations]). Mycket snart har det dock visat sig för medlemsländerna, att icke samordnade åtgärder blir kontraproduktiva, och att det istället behövs gemensamma EU-beslut och resurser, dvs att gemensam krishantering verkligen är ett 'win-win' samarbete (Kuipers & Boin 2015).

En positiv utveckling är att det verkar som om den initiala nationella reflexen, eller "sekvensen", vid större samhällskriser blir allt kortare, vilket tyder på att EU:s medlemsstater gradvis lär sig att en gemensam hantering av smygande kriser stärker deras möjligheter att förhindra utbrott. Före skogsbränderna 2014 och 2018 i Sverige hade den svenska regeringen under många år motsatt sig uppbyggnaden av gemensamma EU-resurser som brandbekämpningsflygplan inom EU:s s.k. civilskyddsmekanism. I andra EU-stater hade motståndet redan försvagats när länderna efter att ha erfarit ett flertal större bränder, började inse att de nationella kostnaderna ökade till följd av frånvaron av EU-gemensamma resurser – en "EU-försäkring". Tyvärr utsträcktes den svenska nationella reflexen ända fram till sommaren 2018 då Sveriges

justitie- och inrikesminister mitt under pågående skogsbränder i Sverige, där omfattande hjälp kom från andra EU-länder, tillkännagav att han nu gav sitt stöd åt EU:s uppbyggnad av en egen krishanteringskapacitet, inklusive egna brandflyg.³³

Under covid-19 pandemin däremot övergick nationella reflexer som exportrestriktioner och stängning av gränser snabbare än tidigare i unionsgemensamma aktioner, ledda av EU-kommissionen i form av åtgärder för öppenhet och ömsesidigt bistånd. Diskussionerna om behovet av att fastställa EU-gemensamma regler och mekanismer för att undvika framtida problem på hälsoområdet har nu intensifierats (se Anna Söderstens bidrag i detta specialnummer).

För att skapa ökad förståelse för behovet av gemensamma resurser krävs ett tydligt europeiskt ledarskap som kan förklara för EU-medborgarna varför de ska ge upp delar av sin nationella suveränitet och exempelvis satsa pengar på ett gemensamt brandflyg för unionen, eller gemensamma lager för vaccin, läkemedel och skyddsutrustning. Det som behöver förklaras är att kostnaden för "icke-Europa" (*the cost of non-Europe*) inom krishanteringen är stor, inte minst gäller det smygande kriser. Frågan är hur mycket skog Sverige skulle ha kunnat rädda 2014 och 2018 om EU haft de brandflyg som föreslagits av EU-kommissionen sedan länge men som många medlemsstater, inklusive Sverige, motsatte sig (Andrén, Boin & Ekengren 2017).

Begreppet smygande kris uppmärksammar oss på att det i grunden handlar om att skapa förståelse för hur sammanlänkade vi är på ett internationellt och europeiskt plan. Det belyser med obarmhärtig klarhet att nationalstaten som bygger på gränsdragningar, inte har kapacitet för att hantera den här typen av gränsöverskridande kriser (se Anna Wetters bidrag i detta nummer).

Behov av ny typ av kunskap

Till följd av att smygande kriser inte på samma direkta sätt som akuta "normala" kriser motiverar och framtvingar snabbt agerande behövs det skapas en ny typ av kunskap om smygande kriser. Denna kunskap måste i större omfattning än idag gestalta smygande kriser på ett sådant sätt att den genererar en konkret föreställning av lokala konsekvenser och den djupare, känslomässigt grundade förståelse som krävs för agerande. Detta för att undvika att beslutsfattarna "förstår" vad som skall hända först när de är med om krisen personligen. Gestaltningen behöver omfatta de tids- och rumsmässiga dimensionerna av de stora samhällshoten och de återverkningar de skulle få i praktiken om de exploderade. Målsättningen är att generera en mer långsiktigt inriktad krismedvetenhet och -beredskap hos ansvariga myndigheter.

33 Justitie- och inrikesminister Morgan Johansson, intervju i SVT Aktuellt, 17 juli 2018.

Hur kan då denna nya typ av kunskap utformas?

Ett växande antal krisforskare har öppnat upp för en forskning grundad på sociologi. Inspirationskällorna är främst den amerikanska s.k. pragmatiska traditionen (Dewey 1930) och den praktik-baserade inriktning som företräds av Pierre Bourdieu (1990) och Anthony Giddens (1987). Denna forskning har betonat vikten av en mer praktisknära och tidsmedveten vetenskaplig kunskap som ligger närmare den ”praktiska rationalitet” som präglar krishanteringen i praktiken (Ansell & Bartenberger 2019, Ansell & Boin 2019 och Ekengren 2018). Viktiga första fallstudier har behandlat bl.a. finanskrisen i USA 2008 (Bartenberger 2019). Denna inriktning bör nu även omfatta smygande kriser genom att fokusera på praktikernas erfarenhetsbaserade ”know-how” och ”know-when” -förståelse av dessa krisers förlopp och utbrott som ett sätt att stärka möjligheterna att stoppa dem.

En annan väg framåt är utvecklingen av internationella rapporter om krisutbrott som i högre grad än idag är grundade på ögonvittnesskildringar, nedteckningar och återberättelser från dem som är direkt drabbade och kris-hanterare på plats.

På detta sätt kan kunskapen om smygande krisers konsekvenser konkretiseras och fungera som ett komplement till de vetenskapliga fakta (siffror och statistik) som traditionellt varnar för hot och kris. Syftet är att frammana den typ av djupare förståelse och känslomässiga reaktioner kring möjliga konsekvenser för den egna regionen, det egna sjukhuset och den egna personliga situationen, på liknande sätt som akuta kriser gör.

Vår analys av covid-19 har även indikerat att andra former än information i skriftlig form kan vara en väg framåt för att förmedla mer handlingsorienterad kunskap om smygande kriser. Många beslutsfattare vittnar om att det var först när de såg filmer från de platser där den smygande krisen brutit ut som de på ett djupare plan förstod vilka konsekvenserna kunde bli i deras egen lokala kontext.

Ökat utbyte mellan nationella tjänstemän är ytterligare en möjlighet för att öka föreställningsförmågan hos de som ännu inte drabbats på hemmaplan. Att representanter för internationella organisationer relativt snabbt var på plats i Wuhan och med egna ögon kunde se vad som hände, visar att ett förstärkt utbytestjänstgöringssystem och en etablering av praxis för besök i krisdrabbade områden även mellan nationella krishanteringsorgan skulle kunna organiseras.

Att förstärka den praktiskt baserade kunskapens roll på alla nivåer (inte bara på fältnivå) i ett lands, eller EU:s, krishanteringsystem kan stärka den nya typ av kunskap om smygande kriser som krävs. T.ex. skulle i anslutning till de vetenskapliga råd, som ofta återfinns på central krisledningsnivå, kunna skapas råd av erfarna krishanterare. Detta skulle i Sverige kunna placeras på högsta

beslutande regeringsnivå (statsrådsberedningen).³⁴ Uppgiften för detta råd bör vara att på basis av samlade bedömningar av sektorspecifik expertkunskap om långsiktigt verkande hot kontinuerligt ge beslutsfattare (statsministern) stöd i syfte att undvika smygande kriser. Detta råd skulle kunna ledas av en civil nationell räddningsledare ("kris-ÖB"), som bör ha bred erfarenhet från olika typer av samhällskriser, direkt underställd statsministern. Uppgiften kan vara att på grundval av en sammanvägning mellan vetenskaplig kunskap och erfarenhetsbaserade insikter (*know-how*, *know-when*) om utdragna samhällsstörningar söka förutsäga och ge råd om åtgärder som kan stoppa förlopp. Mer specifikt kan uppgiften vara att bedöma vid vilken tidpunkt och i vilken omfattning åtgärder mot hot bör vidtas i syfte att förhindra att de utvecklas till samhällskriser.

Behov av mer forskning innan det är för sent

Klimatförändringar, pandemier och cyberattacker är alla exempel på smygande kriser som om de inte hanteras i tid kan få förödande konsekvenser. Utmaningen för forskningen och praktiken är hur dessa kriser ska kunna identifieras och stoppas innan det är för sent. För att skaffa sig en bättre förståelse för de smygande krisernas dynamik är det av stor vikt att genomföra ett stort antal djuplodande fallstudier. Även om covid-19 är den mest aktuella smygande krisen och den globala uppvärmningen det främsta exemplet bör forskningen inte vara främmande för så vitt skilda ämnen som gängkriminalitet, antibiotikaresistens, terrorism och bi-död. Störningar inom våra kommunikations-, betal- och cybersystem är andra smygande kriser som om de inte hanteras i tid kan få förödande konsekvenser.

Styrkan med den forskning som begreppet smygande kris ger upphov till är att den lyfter de stora frågorna för vår överlevnad och filosoferar kring dem för att ompröva hur vi ser på vad som utgör en kris, samtidigt som den kan leda fram till rekommendationer som rör exempelvis omprioriteringar inom det praktiska krisförebyggande arbetet.

Frågorna är många och närmast filosofiska. När startade egentligen den globala uppvärmningen? När började den svenska gränskontrollkrisen 2015? Var Cambridge Analytica-skandalen den stora krisen för demokratin, eller var den bara en indikation på något mycket större som ännu inte har inträffat? Är vi i slutfasen av covid-19-pandemin eller endast i dess början?

TRÖSKLARNÄ ("TIPPING POINTS") FÖR POLITISKT HANDLANDE

Begreppet smygande kris sätter fokus på det komplexa samspelet mellan de objektiva och subjektiva sidorna av dagens långsamt verkande samhällskriser,

34 Jfr Rothstein (2020, 1 december) "Regeringens styrning har inte fungerat i coronakrisen", DN Debatt.

som ofta är ett resultat av de permanenta globala kriserna. Särskilt behöver studiet av kopplingen mellan ett objektiva hot – som spridningen av ett virus – och den subjektiva, kognitiva och praktiska, förståelsen av hotet fördjupas. Av stor vikt är att undersöka vilka hot som uppmärksammas och hur snabbt den smygande krisen måste växa för att politikerna ska vidta åtgärder. Var finns trösklarna för när ett hot uppfattas som allvarligt nog att agera mot även då det innebär politiska och ekonomiska risktaganden? Att undersöka om det går att hitta något mönster för hur synkroniseringen ser ut mellan det objektiva och det subjektiva kommer att vara väldigt centralt framöver. En bättre förståelse kan ge en ny grundval för hur praktikerna skall ta sig an smygande kriser och skapa incitament för tidigare insatser än idag.

LEDARSKAP OCH TILLIT

Framtida forskning om ledarskap och tillit är mycket viktig. Vår analys indikerar att en tillbakahållande faktor för tidiga åtgärder är det faktum att om en beslutsfattare definierar ett fenomen som en kris infinner sig också förväntningarna på att vederbörande kommer att göra något åt saken. Därför tvekar regeringar även att kalla något för smygande kris. Så fort som regeringen och Folkhälsomyndigheten deklarerade att covid-19 inte längre var ett avlägset hot utan även kunde bli en kris för Sverige förväntade sig allmänheten att skarpa åtgärder vidtogs av dessa aktörer. Att äga frågan och ta på sig ansvaret för att lösa krisen leder till att man själv får bära hundhuvudet om ansträngningarna inte lyckas. En forskningsfråga gäller vid vilket läge i hotutvecklingen som det blir ohållbart för statsmakterna att fortsätta undvika att ta ansvar för att möta hotet.

Förutom de skador som smittsamma sjukdomar orsakar såväl hälsa som ekonomi riskerar även allmänhetens förtroende för politiker och myndigheter att ta skada till följd av senfärdigt agerande mot smygande kriser. Covid-19-krisen understryker att om inte beslutsfattare och experter blir bättre på att hantera den här typen av kriser kan det leda till ett underkännande av våra statsmaktens förmåga att skydda befolkningen, vilket bäddar för krafter som kan urholka demokratin.

Covid-19 visar att ett av problemen med de smygande kriserna är att de kan gå under den politiska radarn under lång tid så länge som de inte uppfattas som särskilt stora samhällshot av politiker och allmänheten. Först när problemen väl har växt sig så stora att de övergår till "traditionella" kriser inom landets gränser så tvingas de nationella myndigheterna vidta åtgärder. Att skjuta upp hanteringen av orsaker och förebådande incidenter som skulle kunna stoppa en större kris ända tills explosionen är ett faktum för det med sig en rad risker för samhället och demokratin. Frågan om tillit i förhållande till kriser och i synnerhet smygande kris är central för framtida forskning (se Esaiasson et al. 2020, Johansson et al. 2021).

INTERNATIONELLA OCH EUROPEISKA FÖRMÅGOR

Pandemin visar att en anledning till att politiker inte hanterat de smygande kriserna på det sätt som krävs för att stoppa dem är att det finns en brist på gränsöverskridande tänkande. Det saknas även en känsla av ett globalt presens – att kriser kan bryta ut när och var som helst till följd av långsiktiga hot som global uppvärmning. Nationella politiker är normalt förtroendevalda under en viss tidsperiod, ofta endast några år, och har endast ansvar för nationell beredskap inför ”normala kriser”. Därmed saknas det tyvärr incitament att agera tidigt med gemensamma internationella resurser, och i samarbete med andra länder, mot smygande kriser som pandemier. Mer forskning krävs om möjligheterna och utmaningarna för att skapa internationella och europeiska förmågor som kan användas för att stoppa smygande kriser innan det är för sent.

Europeiska unionens hantering av pandemier (och smygande kriser i allmänhet) behöver förstärkas i form av EU-ägda och EU-styrda krishanteringsförmågor och utvecklas till en naturlig beståndsdel av medlemsstaternas hälso- och samhällssäkerhet. Denna utveckling kommer att kräva forskning om den mest effektiva arbetsfördelningen mellan de två nivåerna samt den juridiska kompetensfördelningen.

Referenser

- Anderson, Benedict, 1983. *Imagined Communities – Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Aledort, Julia E., Lurie, Nicole, Wasserman, Jeffrey & Bozette, Samuel A., 2007. ”Non-pharmaceutical public health interventions for pandemic influenza: an evaluation of the evidence base”, *BMC Public Health* 7(208), s. 1-9.
- Allison, Graham & Zelikow, Philip, 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Andrén, Rasmus, Boin, Arjen & Ekengren, Magnus, 2017. *Calculating the Costs of “Non-Europe” in Transboundary Crises: Towards a Method*. Forskningsrapport till Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), Stockholm.
- Ansell, Christopher & Boin, Arjen, 2019. ”Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management”, *Administration & Society* 51(7), s. 1079-1112.
- Ansell, Christopher & Bartenberger, Martin, 2019. *Pragmatism and Political Crisis Management – Principle and Practical Rationality During the Financial Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Axelsson, Jonathan, 2020. ”Italiens ambassadör kritiserar Sveriges statsepidemiologs utspel”, *Dagens Industri*, 2020-03-11, tillgänglig på <<https://www.di.se/live/italiens-ambassador-kritiserar-sveriges-statsepidemiologs-utspe>>, citerad 2020-03-16.
- Azman, Andrew S. & Luquero, Francisco J., 2020. ”From China: hope and lessons for COVID-19 control”, *The Lancet. Infectious Diseases*, tillgänglig på <<https://doi.org/10.1016/>>.
- Barnes, Paul & Oloruntoba, Richard, 2005. ”Assurance of security in maritime supply chains: Conceptual issues of vulnerability and crisis management”, *Journal of International Management* 11(4), s. 519 – 540.

- BBC, 2020. "Coronavirus: What did China do about early outbreak?", *BBC News*, 2020-06-09, tillgänglig på <<https://www.bbc.com/news/world-52573137>>, citerad 2020-10-28.
- Beck, Ulrich, 1992. *Risk Society – Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Bengtsson, Louise, 2020. "Svår balansgång för EU:s smittskyddsexperter", *Utrikesmagasinet*, 2020-04-07, tillgänglig på <<https://www.ui.se/utrikesmagasinet/analyser/2020/april/svar-balansgang-for-eus-smittskyddsexperter/>>, citerad 2020-10-28.
- Birkland, Thomas A., 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt, 2016. *The Politics of Crisis Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark, 2013. *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark, 2020. "Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis", *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy* 11(2), s. 116-138.
- Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), 2021. *Understanding the Creeping Crisis*. London Palgrave.
- Boin, Arjen, Overdijk, Werner, Van der Ham, Charon, Hendriks, Jessy & Sloof, D, 2020. *Covid-19: Een Analyse van de Nationale Crisisrespons*. Leiden: The Crisis University Press.
- Bourdieu, Pierre, 1990. *The Logic of Practice*. Cambridge: Polity Press.
- Buzan, Barry, 1997. "Rethinking Security after the Cold War", *Cooperation and Conflict* 32(1), s. 5-28.
- Bäsén, Anna, 2020. "Brist på tester för nya viruset: "Extraordinärt"", *Expressen*, 2020-03-12, tillgänglig på <<https://www.expressen.se/nyheter/brist-pa-tester-for-nya-viruset-extraordinart/>>, citerad 2020-10-28.
- CBS News, 2020. "Inside the WHO's early struggle to get coronavirus data from China", *CBS News*, 2020-06-02, tillgänglig på <<https://www.cbsnews.com/news/coronavirus-world-health-organization-struggle-china-covid-19-data/>>, citerad 2021-03-16.
- Cederberg, Jesper, 2020. "Tegnell: Mycket talar för att vi följer den flacka kurvan", *Läkartidningen*, 2020-03-27, tillgänglig på <<https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2020/03/tegnell-mycket-talar-for-att-vi-foljer-den-flacka-kurvan/>>, citerad 2020-10-28.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per, 2020. "Balancing governance capacity and legitimacy: how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer", *Public Administration Review* 80(5), s. 774-779.
- Delin, Mikael, 2020. "Sverige säger nej när Italien ber om hjälp med munskydd", *Dagens Nyheter*, 2020-03-03, tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/sverige-sager-nej-nar-italien-ber-om-hjalp-med-munskydd/>>, citerad 2021-03-16.
- Dewey, John, 1930. *The quest for certainty: A study of the relation of knowledge and action: Gifford lectures 1929*. London: George Allen & Unwin.
- ECDC, 2020a. Minutes of the Sixtieth meeting of the ECDC Advisory Forum, Stockholm, 18-19 February 2020, tillgänglig på <<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/AF60-Sixtieth-meeting-ECDC-Advisory-Forum-18-19-February-2020.pdf>>.

- ECDC, 2020b. "Minutes of the Extraordinary Advisory Forum Meeting 24 February 2020 (via audio conference)", tillgänglig på <<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Extraordinary-meeting-Advisory-Forum-24-February-2020.pdf>>.
- Ekengren, Magnus, 2002. *The Time of European Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Ekengren, Magnus, 2018. *Explaining the European Union's Foreign Policy – A Practice Theory of Translocal Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engström, Alina, 2021. "Antimicrobial Resistance as a creeping crisis", i Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave.
- Engström, Alina, Luesink, Marte, Boin, Arjen, 2021. "Calling a Creeping Crisis: Lessons from the Dutch and Swedish Response to Covid-19", i Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave.
- Eriksson, Carl-Fredrik, 2020. "Anders Tegnell's kritik mot lockdowns under corona", *Expressen*, 2020-09-11, tillgänglig på <<https://www.expressen.se/nyheter/coronaviruset/anders-tegnells-kritik-mot-lockdowns-under-corona/>>, citerad 2020-10-28.
- Esaiasson, Peter, Sohlberg, Jakob, 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*, tillgänglig på <<https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-6765.12419>>.
- European Commission, 2020. "COVID-19: EU recommendations for community measures", *European Commission*, 2020-03-18, tillgänglig på <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/covid19_-_eu_recommendations_for_community_measures.pdf>, citerad 2020-10-28.
- European Commission's advisory panel on COVID-19, 2020. Report second preliminary meeting (audioconference). 2020-03-15 at 20:00: 3.
- European Council on Foreign Relations, 2020. "Tracking european solidarity during Covid-19: Lessons from the first wave", tillgänglig på <<https://ecfr.eu/article/tracking-european-solidarity-during-covid-19-lessons-from-the-first-wave/>>, citerad 2020-02-26.
- Falkirk, John, 2020. "Tegnell: Britterna har inte vänt på grund av en studie", *Svenska Dagbladet*, 2020-03-18, tillgänglig på <<https://www.svd.se/tegnell-britterna-har-inte-vant-pa-grund-av-en-studie>>, citerad 2020-10-28.
- Folkhälsomyndigheten, 2019. "Pandemiberedskap. Hur vi förbereder oss – ett kunskapsunderlag". Publikation, Folkhälsomyndigheten, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/p/pandemiberedskap-hur-vi-forbereder-oss-ett-kunskapsunderlag/>>.
- Folkhälsomyndigheten, 2020a. "Antal fall av covid-19", Folkhälsomyndigheten, tillgänglig på <<https://experience.arcgis.com/experience/09f821667ce64bf7be6f9f87457ed9aa>>, citerad 22-03-2021.
- Folkhälsomyndigheten, 2020b. "Nytt coronavirus upptäckt i Kina", Folkhälsomyndigheten, 2020-01-16, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/januari/nytt-coronavirus-upptackt-i-kina/>>, citerad 2020-10-28.
- Folkhälsomyndigheten, 2020c. "Telefonmöte 11 februari 2020 maa. Covid-19". *Folkhälsomyndigheten*, 11-02-2020, opublicerat dokument.

- Folkhälsomyndigheten, 2020d. "Minnesanteckningar från tel.möte 2020-02-06", *Folkhälsomyndigheten*, 06-02-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020e. "Minnesanteckningar från tel.möte 2020-02-13", *Folkhälsomyndigheten*, 13-02-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020f. "Telefonmöte 25 februari 2020 maa. covid-19", 25-02-2021, *Folkhälsomyndigheten*, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020g. "Telefonmöte 3 mars 2020 maa. covid-19", *Folkhälsomyndigheten*, 03-03-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020h. "Minnesanteckningar från tel.möte 2020-03-10", *Folkhälsomyndigheten*, 10-03-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020i. "Telefonmöte 12 mars 2020 maa covid-19", *Folkhälsomyndigheten*, 12-03-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020j. "Ingen effektiv åtgärd att låta friska skolbarn stanna hemma", *Folkhälsomyndigheten*, 2020-03-01, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/avstangning-av-friska-skolbarn-ingen-effektiv-atgard/>>, citerad 2020-10-28.
- Folkhälsomyndigheten, 2020k. "Minnesanteckningar från tel.möte 2020-02-27", *Folkhälsomyndigheten*, 27-02-2020, opublicerat dokument.
- Folkhälsomyndigheten, 2020l. "Beslut avseende risknivåer för covid-19", *Folkhälsomyndigheten*, 02-03-2020, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/smittykydd-sjukdomar/sjukdomar/coronavirus/riskbedomning-covid-19-beslut.pdf>>.
- George, Alexander, 1991. *Avoiding War: Problems Of Crisis Management*. Avalon Publishing.
- Giddens, Anthony, 1987. *Social Theory and Modern Sociology*. Cambridge: Polity Press/Stanford: Stanford University Press.
- Giddens, Anthony, 2002. *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. New York: Routledge.
- Giuffrida, Angela & Tondo, Lorenzo, 2020. "Italians struggle with 'surreal' lockdowns as coronavirus cases rise", *The Guardian*, 2020-02-24, tillgänglig på <<https://www.theguardian.com/world/2020/feb/24/italians-struggle-with-surreal-lockdown-as-coronavirus-cases-rise>>, citerad 2020-10-28.
- Herszernhorn, David M., 2020. "Italy reports two deaths from coronavirus as outbreak grows", *Politico*, 2020-02-22, tillgänglig på <<https://www.politico.eu/article/italy-reports-two-deaths-from-coronavirus-as-outbreak-grows/>>, citerad 2020-10-28.
- Holmström, Mikael, 2020. "Hälften av sjukhusen har brist på utbildad personal för coronapatienter", *Dagens Nyheter*, 2020-03-09, tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/halften-av-sjukhusen-saknar-utbildad-personal-for-coronapatienter/>>, citerad 2020-10-26.
- Höglund, Jan, 2020. "Nytt lungvirus spritt till Japan – höjd beredskap även i Sverige", *Göteborgs-Posten*, 2020-01-16, tillgänglig på <<https://www.gp.se/nyheter/varlden/nytt-lungvirus-spritt-till-japan-hojd-beredskap-aven-i-sverige-1.22694993>>, citerad 2020-10-26.
- Israelsson, Linette, 2020. "Därför saknar Sverige möjlighet att testa fler", *Expressen*, 2020-03-27, tillgänglig på <<https://www.expressen.se/nyheter/coronaviruset/darfor-saknar-sverige-mojlighet-att-testa-fler/>>, citerad 2020-10-26.
- 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.

- Justitiedepartementet, 2020a. "Lägesbild coronavirus 2019-nCoV 202008 kl. 15.00", *Justitiedepartementet Regeringskansliet*, 08-02-2021, opublicerat dokument.
- Justitiedepartementet, 2020b. "Lägesbild nya coronaviruset (2019-nCoV) 200213 kl. 16.00", *Justitiedepartementet Regeringskansliet*, 13-02-2020, opublicerat dokument.
- Justitiedepartementet, 2020c. "Förordning om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar", *Regeringskansliet*, 11-03-2020, tillgänglig på <<https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/forordning-om-forbud-mot-att-halla-allmanna-sammankomster-och-offentliga-tillstallningar/>>, citerad 11-11-2020.
- Kingdon, John W., 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Krisinformation, 2020. "UD avråder från alla resor till Hubei-provinsen", 2020-02-11, tillgänglig på <<https://www.krisinformation.se/nyheter/2020/februari/ud-avrader-fran-alla-resor-till-hubei-provinsen>>, citerad 2021-02-20.
- Kudo, P. & Törnwall, M. 2020. "Indikationer på samhällssmitta" i Stockholm och Västra Götaland", *Svenska Dagbladet*, 2020-03-11, s. 6.
- Kuipers, Sanneke & Boin, Arjen, 2015, "Exploring the EU's Role as Transboundary Crisis Manager: The Facilitation of Sense-Making during the Ash Cloud Crisis", s. 191-210 i Hegemann, Hendrik & Bossong, Raphael (red.), *EU Civil Security Governance: Diversity and cooperation in crisis and disaster management*. Basingstoke: Palgrave.
- Landström, Yrsa & Ekengren, Magnus, 2021, "Migration, Borders and Society", i Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave.
- Manzoor, Amina, 2020. "Skadan kan begränsas trots att en pandemi verkar vara nära", *Dagens Nyheter*, 2020-02-25, s. 6-7.
- Malmström, Olivia, 2020. "Taiwans krishantering från SARS till covid-19 – en kvalitativ fallstudie av de nationella insatserna i Taiwan under SARS, Svininfluensan, MERS och covid-19", C-uppsats, Försvarshögskolan, VT20.
- Mellgren, Fredrik, 2020. "Sverige saknar beredskap för stort virusutbrott", *Svenska Dagbladet*, 2020-01-25, tillgänglig på <<https://www.svd.se/sverige-saknar-beredskap-for-stort-virusutbrott>>, citerad 2020-10-26.
- Milne, Richard, 2020. "Anders Tegnell and the Swedish Covid experiment", *Financial Times*, 2020-09-11, tillgänglig på <<https://www.ft.com/content/5cc92d45-fbdb-43b7-9c66-26501693a371>>, citerad 2020-10-26.
- Möller Berg, Amanda, 2020. "Här söker män i skyddsdräkter igenom planet efter smittade", *Expressen*, 2020-01-20, tillgänglig på <<https://www.expressen.se/tv/nyheter/har-letar-man-efter-smittade-pa-flygplan/>>, citerad 11-11-2020.
- Newey, Sarah, 2020. "Memos reveal China was slow to share critical coronavirus data with World Health Organization", *The Telegraph*, 2020-06-02, tillgänglig på <<https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/internal-memos-reveal-frustration-chinese-secrecy-early-stage/>>, citerad 2020-10-26.
- Nordevik, Alice, 2020. "Viruset mindre farligt än sars och mers", *Svenska Dagbladet*, 2020-01-24, tillgänglig på <<https://www.svd.se/viruset-mindre-farligt-an-sars-och-mers>>, citerad 2020-10-26.
- Novus, 2020. "Novus: var tredje är mycket eller ganska orolig för att själv smittas av Corona viruset", *Novus*, 2020-03-05, tillgänglig på <<https://novus.se/nyheter/2020/03/novus-var-tredje-ar-mycket-eller-ganska-orolig-for-att-sjalv-smittas-av-corona-viruset/>>, citerat 2020-10-28.

- Oscarsson, Mikael, 2020. "KD: Statens hantering av corona måste granskas", *Expressen*, 2020-03-19, tillgänglig på <<https://www.expressen.se/debatt/kd-statens-hantering-av-corona-maste-granskas/>>, citerad 2020-10-26.
- Perrow, Charles, 1984. *Normal accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Pouliot, Vincent, 2016. *International Pecking Orders: The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prevezianou, Maria F., 2021. "WannaCry as a Creeping Crisis", i Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave.
- Ramqvist, Philip, 2020. "Löfven höll pressträff om beredskapen", *Sveriges Radio*, 2020-03-02, tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7419208>>, citerad 2020-10-28.
- Rhinard, Mark & Fägersten, Björn (red.), 2020. *Cooperation in the Post-Pandemic World – A Report on European and International Cooperation Following the Spread of Covid-19*, UI report No 6 (2020), Rapport av Utrikespolitiska institutet (UI) publicerad i samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Regeringskansliet, 2020. "Regeringen bidrar med 40 miljoner till WHO:s krisfond", *Regeringskansliet*, 2020-02-24, tillgänglig på <<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/02/regeringen-bidrar-med-30-miljoner-till-whos-krisfond/>>, citerad 2020-19-11.
- Regione Lombardia, 2020. "Coronavirus, ecco cosa prevede l'ordinanza firmata dal ministro Speranza e dal presidente Fontana", *Regione Lombardia*, 2020-02-21, tillgänglig på <<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/lombardia-notizie/DettaglioNews/2020/02-febbraio/17-23/coronavirus-ordinanza-cosa-prevede>>, citerad 2021-02-19.
- Rittel, Horst & Webber, Melvin, 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* 4(2), s. 155-169.
- Rosén, Hans, 2020. "Kritiken mot regeringen: Bör ta ett tydligare ledarskap", *Dagens Nyheter*, 2020-03-05, tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/kritiken-mot-regeringen-bor-ta-ett-tydligare-ledarskap/>>, citerad 2020-10-26.
- Rosenthal, Uriel & Kouzmin, Alexander, 1997. "Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making", *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(2), s. 277-304.
- Röstlund, Lisa & Lindberg, Andreas, 2020. "Fortsatt stor brist på skyddsmateriel: "Bara början"", *Dagens Nyheter*, 2020-03-18, tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/tiotusentals-andningsmasker-fran-tyskland-till-sverige/>>, citerad 2020-10-28.
- Silverberg, Josefin, 2020. "Tegnell: Svensk beredskap bättre än den italienska", *Omni*, 2020-03-12, tillgänglig på <<https://omni.se/tegnell-svensk-beredskap-battre-anden-italienska/a/e8omK9>>, citerad 2020-10-28.
- Sjöholm, Gustav & Bengtsson, Tomas, 2020. "Smittad sjukvårdspersonal kan tyda på luckor", *Göteborgs-Posten*, 2020-01-20, tillgänglig på <<https://www.gp.se/nyheter/v%C3%A4rlden/smittad-sjukv%C3%A5rdspersonal-kan-tyda-p%C3%A5-luckor-1.22833625>>, citerad 2020-10-28.
- Socialstyrelsen, 2020. *Socialstyrelsens nationella lägesrapport 2020-03-09*, Dnr 10.2-5075/2020, Socialstyrelsen, tillgänglig på <<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/ovrigt/socialstyrelsen-nationell-lagesrapport-200309.pdf>>, besökt 2020-11-19.

- Statsrådsberedningen, 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*. Stockholm: Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, tillgänglig på <<https://www.regeringen.se/48db21/globalassets/regeringen/block/aktualitetsblock/statsradsberedningen/nationell-sakerhetsstrategi.pdf>>, citerad 26-10-2020.
- Sundelius, Bengt, Stern, Eric & Bynander, Fredrik, 1997. *Krishantering på Svenska: Teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Svahn, Clas, 2020. "Annika Linde: En månads stängning hade gett oss tid", *Dagens Nyheter*, 2020-05-19, tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/annika-linde-en-manads-stangning-hade-gett-oss-tid/>>, citerad 2020-11-19.
- Svenska Dagbladet, 2020. "Löfvén aktiverar krisgrupp mot coronaviruset", *Svenska Dagbladet*, 2020-02-27, tillgänglig på <<https://www.svd.se/lofven-aktiverar-krisgrupp-mot-coronaviruset>>, citerad 2020-11-19.
- Sverigedemokraterna [@sdriks], 2020. "Jag vill se kraftfulla åtgärder. Vi kan inte vara veckor efter andra länder", @jimmieakesson, *Twitter*, 2020-03-12, tillgänglig på <<https://twitter.com/sdriks/status/1238135808177078276>>, citerad 2020-10-26.
- Sveriges Television, 2021. "Virusfritt Taiwan", Utrikesbyrån, publicerat 2021-02-23, tillgänglig på <https://www.svtplay.se/video/30259918/utrikesbyran/utrikesbyran-virusfritt-taiwan>.
- Taiwan Centers for Disease Control, 2020. "Cumulative total of 298 COVID-19 cases confirmed in Taiwan; 39 patients released from isolation" [Press release], 2020-03-29, tillgänglig på <<https://www.cdc.gov.tw/En/Category/ListContent/tov1jahKUv8RG SbvmlZwFg?uaid=8VLxDfBLYdxP3-VBAHJSpg>>, citerad 2021-03-19.
- Trysell, Katrin, 2020. "21 smittskyddsläkare om coronapandemin", *Läkartidningen*, 2020-09-09, tillgänglig på <<https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2020/09/21-smittskyddslakare-om-coronapandemin/>>, citerad 2020-11-19.
- Turner, Barry A., 1978. *Man-made disasters*. London: Wykeham Publications.
- Vashishtha, Swapnil & Rhinard, Mark, 2021. "Big Data as a Creeping Crisis", i Boin, Arjen, Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark (red.), *Understanding the Creeping Crisis*. London: Palgrave.
- von Hall, Gunilla, 2020. "Experten: "Flera tusen kan dö – vaccin utvecklas"", *Svenska Dagbladet*, 2020-01-23, tillgänglig på <<https://www.svd.se/virusexpert-flera-tusen-kan-do--vaccin-utvecklas>>, citerad 2020-10-28.
- Wang, Jason C.; Ng, Chun Y. & Brook, Robert H., 2020a. "Response to COVID-19 in Taiwan: Big Data Analytics, New Technology, and Proactive Testing", Viewpoint, Opinion, in *Journal of the American Medical Association*, Publicerad online 2020-03-03.
- Wang, Jason. C.; Ng, Chun Y. and Brook, Robert H., 2020b. "Supplementary Online Content. eTable: List of Actions Taken by Date and Category", to Wang, Jason C., Ng, Chun Y. & Brook, Robert H., 2020.
- Wei, Pengfei, Cai, Zelang, Hua, Jinwen, Yu, Weijia, Chen, Jiajie, Kang, Kang, Qiu, Congling, Ye, Lanlan, Hu, Jiayun & Ji, Kunmei, 2016. "Pains and Gains from China's Experiences with Emerging Epidemics: From SARS to H7N9", *BioMed research international 2016*, tillgänglig på <<https://doi.org/10.1155/2016/5717108>>.
- WHO [World Health Organization], 2020a. "Mission summary: WHO Field Visit to Wuhan, China 20-21 January 2020", 2020-01-22, tillgänglig på <<https://www.who.int/china/news/detail/22-01-2020-field-visit-wuhan-china-jan-2020>>, citerad 2021-02-18.

- WHO, 2020b. "WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19", *World Health Organization*, 2020-03-16, tillgänglig på <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--16-march-2020>>, citerad 2020-10-28.
- WHO Website, 2020. "WHO rapid response team concludes mission to Italy for COVID-19 response", <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-rapid-response-team-concludes-mission-to-italy-for-covid-19-response>.
- WHO Writing Group, 2006a. "Nonpharmaceutical Interventions for Pandemic Influenza, International Measures", *Emerging Infectious Diseases*, 12(1): 81-87. doi: 10.3201/eid1201.051370.
- WHO Writing Group, 2006b. "Nonpharmaceutical Interventions for Pandemic Influenza, National and Community Measures", *Emerging Infectious Diseases*, 12(1): 88-94, tillgänglig på <<https://dx.doi.org/10.3201/eid1201.051371>>.
- Yang, Yang, Liu, Nian, Wong, Sue-Lin & Liu, Qianer, 2020. "China, coronavirus and surveillance: the messy reality of personal data", *Financial times*, 2020-04-02, tillgänglig på <<https://www.ft.com/content/760142e6-740e-11ea-95fedc274e920ca>>, citerad 2020-11-19.
- Åkesson, Jimmie, 2020. "STÄNG SKOLORNA – Behåll vissa fritidshem öppna för barn till samhällskritisk personal! (...)" [inlägg], Facebook, 2020-03-13, tillgänglig på <<https://www.facebook.com/jimmieakesson/posts/1015825552261108>>, citerad 2020-10-26.
- Öhman, Daniel & Rosén, Emelie, 2020. "Tegnell: Fler åtgärder hade behövts", *Sveriges Radio*, 2020-06-03, tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?artikel=7487188&programid=83>>, citerad 2020-10-28.
- Öhman, Daniel, Rosén, Emelie, Gagliano, Alexander & Ridderstedt, Maria, 2020. "Lab ställde inte om för pandemin", *Sveriges Radio*, 2020-10-27, tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/artikel/7583533>>, citerad 2020-10-27.
- Öjemar, Fredrik, 2020. "Ministern: Sveriges beredskap är god", *Dagens Industri*, 2020-02-25, tillgänglig på <<https://www.di.se/nyheter/socialstyrelsen-oklart-hur-langt-kapaciteten-racker/>>, citerad 2020-11-19.
- Österlund, M. (Producent), 2020. "Sommar & Vinter i P1: Anders Tegnell" [podcast], *Sveriges Radio*., 2020-06-24, tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/avsnitt/1518764>>, citerad 11-11-2020.

Strategi och ledarskap

Sverige sämst i Norden

Långsam och otillräcklig krishantering ledde till högsta andelen döda i covid-19

Mikael Holmström

How Sweden got the highest death rate among the Nordics

Compared to the other Nordic countries Sweden stands out in a negative way in fighting the pandemic. Sweden has a much higher death rate compared to Denmark, Finland, Iceland and Norway. Several factors have contributed. The initial actions from Swedish authorities were slow with fewer government interventions, restrictions and less testing.

The Swedish Public Health Authority became very influential and there were obvious difficulties. They chose their own exceptional way ("The rest of the world went mad", quote from the state epidemiologist), refusing to change recommendations and increase restrictions. The situation was worsened by the Swedish post-cold-war system for management during crisis, where responsibility in a public crisis is decentralized (ansvarsprincipen) instead of being a national government task. This system is still in use despite several serious failures during different crises from 2004 until today.

Inledning

Bland de nordiska länderna utmärker sig Sverige i sin hantering av pandemin 2020-21. Negativt. Både när det gäller reaktionerna på krisen inledningsvis och i dess höga mänskliga pris i form av ett stort antal avlidna. När vi räknar den andel av befolkningen i Sverige som dött av pandemin så har vi drabbats flerbalt hårdare än danskar, finländare, norrmän och islänningar.

Hur kunde det hända?

”God beredskap” – men ändå de högsta dödstalen

Den som vid påsktid 2021 skriver ner sina iakttagelser kring coronakrisen riskerar att bli beskylld för att vara efterklok. Men redan innan pandemin bröt ut fanns det kunskap som visade att Sverige skulle få problem med att hantera en pandemi. Två månader innan det första fallet av covid-19 i Sverige diagnosticerades skrev jag en krönika i Dagens Nyheter. Den publicerades den 3 december 2019. Rubriken löd : ”Katastrofalt dålig krisberedskap” och krönikan inleddes med orden:

Svenska staten uppmanar oss att lagra mediciner hemma inför en kris. Men i det offentliga Sverige är beredskapen katastrofalt dålig, som när sjukhus tvingas ställa in hundratals operationer. Lika illa är det med skyddet av liv och hälsa på en rad andra områden.

Min utgångspunkt då var den broschyr som skickats ut till alla svenska hushåll: ”Om krisen eller kriget kommer”. Broschyren var utgiven av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I den hade alla svenskar under våren 2018 uppmanats att ha läkemedel i hemmet inför en eventuell kris. Hösten 2019 visade uteblivna leveranser av förbrukningsmaterial från företaget Apotekstjänst att flera regioner inte hade någon egen buffert av material på sjukhusen, de förlitade sig helt på leveranser enligt principen ”just-in-time”. När lagren inte fylldes på saknade regionerna beredskapslager och fem regioner tvingades ställa in operationer.

Detta var en tydlig larmsignal om ett större grundläggande problem: att Sverige som under det kalla kriget haft ett utbyggt system för befolkningsskydd numera stod så gott som värlöst – dåligt rustat för såväl krig som för icke-antagonistiska störningar och kriser i djupaste fred.

Sveriges krishantering – samhällets förmåga att möta stora påfrestningar som smittsamma sjukdomar, industri- och kärnkraftsolyckor, naturkatastrofer, hotad försörjning av vatten och livsmedel, skadad eller kollapsad infrastruktur, spridning av radioaktivt, kemiskt eller biologiskt material m m – har präglats av otydligheter och problem. Detta hade påpekats av en lång rad utredningar, från Katastrofkommissionen 2005 till Försvarsberedningens inventering av bristen på civilt försvar och beredskap 2017. En lång rad förslag till förbättringar hade framförts, men få av dem hade realiserats när covid-pandemin nådde Sverige.

Mot den bakgrunden var det högst förvånande att lyssna till socialminister Lena Hallengrens (s) lugnande besked: vår beredskap är god. Budskapet gavs under ett besök hos region Västmanland den 28 februari 2020 då hon fick frågan av Sveriges radio om hur rustat Sverige var inför ett eventuellt corona-utbrott:

”När jag lyssnar till både Folkhälsomyndigheten som är expertmyndighet när det gäller smittskydd och Socialstyrelsen som också samordnar hälso- och sjukvården så får jag bilden att vi har en god beredskap. Både utifrån hur situationen ser ut idag, men också utifrån att man tar höjd, vilket ju all krisberedskap handlar om, för en annan situation”, förklarade socialministern.

Hallengrens försäkran kom när det i Norden endast fanns enstaka konstaterade covid-fall, de kunde räknas i ental i de fem länderna. Men redan månaden därpå, i mars, prövades pandemiberedskapen i Norden. Sverige hade inte "en god beredskap" utan en bristande beredskap – rentav sämre än våra nordiska grannländer.

Att jämföra hur olika länder drabbats av och hanterat smittan är komplicerat. Men i Norden har vi fördelen att länderna är relativt lika vad gäller befolkningens sammansättning, befolkningstäthet, klimat, levnads- och hälsoliv, sjuk- och äldreomsorg samt samhällsskick och styresätt.

Räknat i antalet döda har Sverige drabbats flerfaldigt hårdare än övriga Norden. Det visar facit ett drygt år senare den 26 mars 2021, enligt DN:s löpande grafiska redovisning.

	Konstaterat antal smittade	Avlidna	Avlidna per 100 000 invånare
Sverige	780 000	13 400	132
Danmark	227 000	2 400	41
Finland	74 000	800	15
Norge	92 000	700	12
Island	5 700	29	8

Forskare, medicinare, statsvetare, jurister och coronakommissionen kommer säkert att från sina olika utgångspunkter att dra diverse slutsatser om orsakerna. Men redan nu går det att peka på några faktorer som av allt att döma bidrog till att Sverige blev det värst drabbade landet i Norden.

Här följer några av mina iakttagelser utifrån min bakgrund som säkerhetspolitisk reporter under 40 år – vilket innefattar bevakningen av Tjernobyl-katastrofen 1986 och flodvägskatastrofen 2004.

Övriga nordiska länder agerade snabbt och proaktivt – Sverige senare och reaktivt

De nordiska länderna drabbades i tät följd av det nya coronaviruset. De första covid-19-fallen upptäcktes inom en månad i samtliga fem länder, mellan 29 januari och 27 februari 2020.

Bilden av att Sverige valde en delvis annorlunda väg än grannarna visade sig tidigt. Fredagen den 6 mars beslutade Danmarks statsminister Mette Frederiksen (s) att ställa in arrangemang med fler än 1.000 deltagare. Värt att notera att Danmark denna dag endast hade 24 bekräftade fall av covid-19, medan Sverige hade 146.

Frederiksen beslut ledde till att den danska finalen i Melodifestivalen dagen därpå sändes helt utan publik. Statsminister Frederiksen förklarade: "Vores land står i en ekstraordinær situation, der kræver noget af os alle." Samtidigt,

i Stockholm, samlades samma lördag, den 7 mars, 27.000 personer i Friends Arena i Solna för den svenska finalen i Melodifestivalen.

Folkhälsomyndigheten (FHM), som föregående vecka bedömt risken för samhällsspridning som måttlig, sade den 10 mars att risknivån nått den högsta nivån – mycket hög.

Under åtta dygn i mars, mellan den 10 och den 18 mars, fattades en rad beslut i alla de fem länderna som, var för sig, var karaktäristiska för hur olika länderna valde att möta smittan. Norge beslutade 10 mars om en maxgräns på 500 personer vid sammankomster.

Sveriges regering följde den 11 mars efter de danska och norska och beslutade att sammankomster med mer än 500 personer förbjöds. Samma dag inträffade också i Sverige det första dödsfallet i covid-19 i Norden.

Danmark beslutade 11 mars att stänga samtliga skolor, förskolor och universitet, ett beslut som Norge fattade den 12 mars. Samma dag beslutade den norska regeringen om karantän i 14 dygn för alla utlandsresenärer. Den 14 mars stängdes hamnar och flygplatser i Norge för utländska medborgare utan uppehållstillstånd.

Den 13 mars förklarade svenska FHM att man gett upp att spåra smittan. Statsepidemiolog Anders Tegnell sade i DN: ”Nu fungerar inte det längre. Det är för många fall och vi kan inte lägga så mycket resurser där längre. Nu går vi från att hindra smittan att komma hit till att minska smitthastigheten.”

Sveriges fokus hade alltså växlat från att *stoppa* smittan till att i stället *fördröja* smittspridningen i samhället så att inte sjukvården skulle överbelastas. Samtidigt skulle de äldsta och sköraste i befolkningen skyddas mot sjukdomen. Finland valde en annan väg.

”Undantagsförhållanden råder i Finland,” förklarade statsminister Sanna Marin (s) den 16 mars. Finland hade då betydligt färre smittade än Sverige (277 i Finland mot 1.146 i Sverige).

Den finska regeringen aktiverade en vilande beredskapslag som aldrig använts i fredstid. Att lyssna på Sanna Marins presskonferens var väsensskilt jämfört med de mångordiga svenska. Den finländska statsministerns anförande bestod till största delen av en saklig, kortfattad, uppräkningslista av de många paragrafer som nu aktiverades. Offentliga sammankomster begränsades till 10 personer. Gränserna stängdes, och passagerartrafik till Finland skulle avbrytas så snart som möjligt med undantag av finska medborgare som återvände från utlandsresor. Två veckors karantän infördes för alla som varit utomlands.

Samma dag rekommenderade statsminister Stefan Löfven (s) och Folkhälsomyndigheten att undervisning på gymnasier och högskolor skulle ske på distans. Det innebar att Sverige inte följde Norges, Danmarks och Finlands exempel att stänga skolorna helt och hållet.

Ländernas skilda strategier kan förenklat beskrivas i orden ”bromsa” respektive ”slå ned”, enligt den analys som norska Folkehelseinstituttet gjorde i ett notat redan den 5 april 2020.

”Bromsa” syftade till att fördröja smittspridningen för att sjukvården inte skulle överbelastas. Det blev den svenska och i viss mån den danska modellen – därav det myckna talet om att ”plana ut kurvan”. Danmark valde dock mer omfattande åtgärder än Sverige för att begränsa kontakter mellan människor (till exempel begränsades sammankomster i Danmark 18 mars till maximalt 10 personer, medan Sverige 29 mars satte gränsen vid 50 personer).

Norge valde att ”slå ned”, alltså att försöka stoppa smittan medan Finland och Island gick in för kombinationen ”bromsa/slå ned”. Nordens länder, med Sverige som undantag, satsade tidigt på mera omfattande testning där Island var föregångare (i början på maj 2020 var 138 invånare av 1.000 testade på Island medan Sverige låg lägst i Norden med 14 av 1.000). Våra grannländer fattade också ingripande och inte alltid populära beslut. I Norge hindrades befolkningen att tillbringa sin traditionella påskferie i sina hytter och i Finland spärrades huvudstadsregionen Nyland av 28 mars-19 april 2020.

Samband mellan orsak och verkan är svårt att slå fast helt säkert. Men faktum är att ett år senare, i slutet av mars 2021 hade Sverige trefalt större andel avlidna än Danmark. De svenska talen låg niofalt och tiofalt över dem i Norge och Finland.

Det var under pandemins första våg vintern-våren 2020 inte helt klart varför ländernas agerat så olika. Men i februari 2021 lade en expertgrupp tillsatt av den danska riksdagen, Folketinget, fram en expertrapport. Det primära syftet var att granska danska statens beslut kring pandemin under första halvåret 2020. Men i rapporten ingick också jämförelser med grannländerna Norge, Sverige och Tyskland. Rapporten konstaterade att det svenska agerandet var ”väsensskilt” från grannländernas och gav en förklaring.

Alla de fyra ländernas smittskyddsmyndigheter hade vid pandemins utbrott likartade beredskapsplaner för ett större utbrott av influensa. I början följde alla länderna planerna och myndigheterna utfärdade sina rekommendationer. Men detta ”är en pandemi med okänd karaktär och omfattning” och från den 11 mars agerade ländernas regeringar olika:

”I Danmark, Norge, och Tyskland skiftar man snabbt strategi så att ålägganden och förbud blir de bärande elementen i strategin. Sverige håller genom hela perioden fast vid den strategi som är baserad på färre ingrepp och information till medborgarna”, skriver utredningen.

De andra ländernas regeringar ”valde en aktiv politik för att besegra covid-19”. Medan, med andra ord, Sverige höll fast vid den gamla kartan trots att den inte stämde med den nya och okända terräng man hamnat i. Eller som det beskrivs i rapporten, Sverige ”snarare försökte dämpa de sociala och ekonomiska konsekvenserna av pandemin än att kontrollera den”, enligt utredningen.

Regeringarnas aktiva agerande i de tre länderna kontrasteras mot rollfördelningen i Sverige: ”Intrycket är att statsepidemiolog Anders Tegnell,

som är avdelningschef i Folkhälsomyndigheten, i hög grad drar upp linjen inför den svenska offentligheten, medan regeringen i högre grad håller sig i bakgrunden”.

”Det är ett politiskt ställningstagande i Sverige att man accepterar de bedömningar som kommer från Folkhälsomyndigheten,” sade gruppens ordförande professor Jørgen Grønnegård Christensen i en DN-artikel. De danska slutsatserna var något som Lena Hallengren, inte helt oväntat, avvisade: ”Vi har tagit initiativ hela tiden”.

Enligt en rapport från USA:s smittskyddsmyndighet Centers for Disease Control and Prevention (CDC) över hur 37 europeiska länder mötte pandemin under första halvåret 2020 så skulle fler och tidiga restriktioner i Sverige ha sparat svenska liv. ”Baserat på våra uppskattningar skulle antalet dödsfall som kunde ha undvikits i Sverige varit 2.500”, sade studiens huvudförfattare doktor James Fuller vid CDC:s Response Team för covid-19 till DN. CDC:s rapport som kom i januari 2021 avfärdades av Anders Tegnell som ”helt felaktig”.

Det stod i vart fall klart i redan i maj månad 2020 att Sverige agerat mindre kraftfullt än sina närmaste grannar. Det visade sig genom att dödstalen i Sverige redan då var trefalt högre (3.000 avlidna) än hos de andra fyra grannarna sammanlagt (1.000 avlidna). Sverige räknade då döda i tusental, grannarna i hundratal.

När flera forskare och medierna började ifrågasätta den svenska strategin svarade Folkhälsoinstitutet och ministrar att Sverige och de nordiska länderna agerade likartat. När det blev alltmer uppenbart att detta inte stämde så började man hävda att jämförelser inom Norden inte var relevanta. Istället påpekades att Sverige hade klarat smittan bättre än många andra europeiska länder. Det hårt drabbade Belgien var ett av de länder som gärna lyftes fram som ett exempel på detta, vilket i och för sig var sant – men det var en egendomlig jämförelse. Belgien har folkmängd nära Sveriges, 11 miljoner, men är tätbefolkat: per kvadratkilometer bor det i Belgien 384 personer att jämföra 23 i Sverige. Belgien har dessutom ett svårstyrt federalt statsskick med tre regioner samt tre språkgemenskaper.

Jämfört med sina nordiska grannar fanns det i ärlighetens namn också en annan skillnad mot Sverige. Den svenska regeringen hade i början av krisen inte samma lagliga möjligheter att ingripa som sina nordiska grannar. Men under våren klarade Sveriges riksdag att i rekordfart ändra smittskyddslagen. Det mest långtgående beslutet klubbades den 16 april 2020, trots konstitutionella betänkligheter. ”Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19” gällde från 14 april till 30 juni med möjlighet till förlängning.

Men regeringen tillämpade aldrig denna covid-lag. I tron att pandemins kulmen passerats så förlängdes aldrig lagen när den löpte ut i juni. Att det kunde vara bra att Sverige hade en pandemilag stod klart – men regeringen

hade ingen brådska, en sådan kunde läggas fram 2021 och träda i kraft först sommaren 2021. När så den andra vågen av pandemin slog till under hösten 2020 blev det därför bråttom. En ny lag togs fram i stor hast, vilket JO och Lagrådet kritiserat. Covid-19-lagen lades fram inför riksdagen den 4 januari och trädde i kraft 10 januari 2021.

Genom skilda strategier, lagstiftning och sjuk- och hälsovårdssystem så hamnade Sverige långt högre i antalet smittade och avlidna än sina nordiska grannar – både i absoluta tal och som andel av befolkningarna.

Skillnaderna är så stora mellan våra länder att jag tidigt undrade: ligger andra orsaker än de rent uppenbara bakom? Kan de förklaras av ländernas skilda historiska erfarenheter?

Sverige slapp det andra världskriget medan våra närmaste grannar drabbades av nationella katastrofer. Finland var illa förberett när Sovjetunionen angrep landet den 30 november 1939. Danmarks och Norges regeringar överrumplades, trots varningar, av Nazitysklands överfall den 9 april 1940.

I grannländerna hålls minnet av det andra världskrigets nationella trauman levande på olika sätt genom jubileer och nya forskningsrön. Jag testade min tanke vid en dubbelintervju med docenten i statskunskap, talmannen och försvarsministern e.m. Björn von Sydow (S) och förre stats- och utrikesministern Carl Bildt (M) i början av maj.

”Vi är de mest likartade länderna i nästan allt. Men det kan vara så att de politiska ledningarna i Norge, Danmark och Finland känner: ’Inte en gång till’. Den politiska ledningen får inte förbli otillräcklig och passiv. Det har gjort att de drivs framåt i sin hårdreglerande linje,” sade Björn von Sydow.

Carl Bildt instämde och varnade för att det mönster av samråd som existerat mellan de nordiska länderna riskerar att skadas när de agerar på egen hand.

”Därmed finns också risken att de ser Sverige gå sin egen väg och sätta sig lite på höga hästar som vi gjort. Och det är inte bra. I vår ärftliga belastning har vi som nordisk nation mindre av kris och krishantering. Vi tror att världen har problem, men Sverige har det inte,” sade Bildt ironiskt.

Svensk exceptionalism

Har inställningen att det som gäller för andra inte gäller för oss i Sverige, spelat in?

Redan i början av mars stod det klart pandemin kunde få stora konsekvenser med många smittade och en hårt belastad vård. Danska Sundhetsstyrelsen skrev att en halv miljon danskar riskerade att smittas. Norska Folkehelseinstituttet räknade med 2,2 miljoner smittade och finska Institutet för hälsa och välfärd angav i värsta scenariet att 3,2 miljoner kunde smittas.

Men statsepidemiolog Anders Tegnell avfärdade den 5 mars sådana beräkningar av grannländerna som ”mer eller mindre välgrundade gissningar”

(bandad intervju med mig, citatet ej tidigare publicerat). FHM offentliggjorde däremot i detta skedde inga beräkningsmodeller, scenarier och än mindre siffor – om det nu fanns några.

Gissningar eller ej – scenarierna kan ha bidragit till att politikerna i grannländerna insåg lägets allvar och vidtog åtgärder snabbare och resolutare än i Sverige. Det är oklart vilka bedömningar svenska regeringen (för att inte tala om regionernas och kommunernas politiska ledningar) fick ta del av. Klart är dock att regeringen i hög grad överlät den faktiska krishanteringen till myndigheterna.

”Det är vi som håller i taktpinnen”, bekräftade FHM:s generaldirektör Johan Carlson i Dagens Nyheters granskning av förspelet till regeringens beslut 11 mars om att begränsa allmänna sammankomster.

Kan en självbild av svensk förträfflighet – vi vet bäst – förklara att Sverige inte genast följde råd från FN-organet Världshälsorganisationen (WHO) att testa för covid 19 i stor skala? Den 16 mars gav dess generaldirektör Tedros Adhanom Ghebreyesus sitt ”enkla råd” till hälsomyndigheterna i alla länder: ”Testa, testa, testa. Testa varje misstänkt fall.” Det skulle dröja månader innan en sådan testning kom igång på allvar i Sverige, långt efter grannländerna.

Sveriges väg med frivillighet ställd mot andras länders nedstängning, ”lockdown”, uppmärksammades i internationella nyhetsmedier. Särskilt när Storbritannien – som haft samma strategi som Sverige – övergick till ”lockdown”. Det skedde 23 mars sedan premiärminister Boris Johnson varnats för att antalet smittade och avlidna briter kunde komma att öka kraftigt.

Sverige satte däremot en ära i att inte vidta tvingande åtgärder utan fortsätta bygga på frivillighet hos befolkningen. ”Vi har byggt väldigt mycket av vårt strategi i smittskydd i Sverige överhuvudtaget på acceptans och förståelse för de åtgärder som vidtas”, sade Folkhälsomyndigheten generaldirektör Johan Carlson den 27 mars 2020.

Det fanns också en underton som kunde uppfattas som att Sverige såg sig som moraliskt högtstående. Johan Carlsson sade också: ”Vi ser i många andra länder, där polisen måste springa ut på gatan och slå folk och tvinga in dom”.

Den förre statsepidemiologen Johan Giesecke var också initialt Folkhälsomyndighetens konsult. Han sade rent ut det som FHM endast antydde som en bieffekt av den svenska strategin. Nämligen att en långsam smittspridning i befolkningen skulle ge flockimmunitet i Sverige. Däremot skulle de länder som tillämpade nedstängning drabbas hårdare av sjukdomen när de hävde sina begränsningar, enligt Giesecke. Han förutspådde den 10 maj 2020 att om ett år skulle övriga Norden vara i kapp Sveriges dödstal.

Ja, Giesecke gick den 8 maj i Dagens Nyheter ännu längre: ”Vi ligger bäst till i hela världen.”

Anders Tegnell talade i radioprogrammet Sommar den 24 juni om att Sverige bedrev klassisk pandemikämpning och valt den rätta vägen. ”Men då

var det som om världen blev galen och allt det vi hade diskuterat verkade helt bortglömt. Land efter land stängde sina gränser och stängde ner sina samhällen totalt.”

Världen i övrigt valde också att använda munskydd som en av flera, kompletterande, åtgärder mot smittan. Munskydd rekommenderades den 6 juni av WHO följt av USA:s smittskyddsmyndighet CDC den 14 juli. Dess chef Dr. Robert R. Redfield sade: “Cloth face coverings are one of the most powerful weapons we have to slow and stop the spread of the virus – particularly when used universally within a community setting.”

Även EU:s European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) rekommenderade i allt starkare ordalag munskydd. Kungliga Vetenskapsakademien sade detsamma den 19 november. WHO:s råd (i december 2020) var tydligt: ”Masks should be used as part of a comprehensive strategy of measures to suppress transmission and save lives (...) Make wearing a mask a normal part of being around other people.”

Island påbjöd munskydd i kollektivtrafiken 30 juli, Finland 13 augusti, Oslo den 14 augusti och Danmark den 22 augusti. Men på svenska Folkhälso-myndighetens hemsida stod det ännu den 29 december: ”Vi rekommenderar i nuläget inte en bred användning av munskydd i samhället då kunskapen om hur munskydd påverkar smittspridningen är osäker.”

Den 30 december kom till slut FHM med en första rekommendation till allmänheten om munskydd. Den trädde i kraft 7 januari 2021. Rekommendationen gällde dock endast i kollektivtrafik där det inte går att boka plats och gäller sex av veckans sju dagar, och då endast fyra timmar om dygnet (klockan 7–9 samt 16–18 vardagar). Denna komplicerade detaljstyrning kan jämföras det koncisa råd som finländarna fått: ”Använd ansiktsmask när du inte kan hålla avstånd.”

Sveriges ensamvandring i frågan om munskydd blev emellanåt smått bisarr. Under augusti–november 2020 bevakade jag besök i Sverige av USA-presidenten Donald Trumps flygvapenminister Barbara Barret, höga officerare samt amerikanska specialsoldater och flygplansbesättningar. Vid samtliga dessa tre tillfällen bar alla amerikaner ansiktsskydd – men inte någon enda av deras svenska värdar.

Från svensk sida var avsikten säkert inte att demonstrera nonchalans, men svenskarna framstod som oartiga mot gästerna – medan amerikanerna med sina skydd visade hänsyn mot sina värdar. Sverige framstod, inte särskilt smickrande, som Landet Annorlunda.

SvD:s politiske kommentator Göran Eriksson myntade redan i mars 2020 ordet ”Folkhälsonationalism”. Han summerade svensk pandemibekämpning under rubriken Exceptionalism.

”Idén om Sverige som undantagsland finns i två helt olika versioner, som båda har fått näring under året. I den numera lite skamfilade grundversionen

uppfattas Sverige som en ekonomiskt framstående välfärdsnation med särskilt rationella politiska processer.

Just den senare tanken lyftes av en väckelsevåg under våren, i samband med att regeringen lyfte fram 'expertmyndigheterna' – här i Sverige styrde vetenskap, inte politiska impulser. Men bilden skulle utmanas när de svenska dödssiffrorna sköt i höjden.

I version två avviker Sverige i stället gång på gång negativt. Förr knöts den tanken gärna till höga skatter, numera kopplas den oftare ihop med invandring och kriminalitet. Idén om ett inkompetent undantagsland har hämtat näring ur höga – särskilt i ett nordiskt perspektiv – svenska dödssiffror, felaktiga prognoser och en annorlunda coronastrategi", slut citat.

Att Sverige är annorlunda har också Gro Harlem Brundtland noterat med stigande förvåning. Hon har en unik erfarenhet som såväl läkare, socialdemokratisk partiledare, norsk statsminister och chef för WHO när världen 2003 drabbades av ett annat coronavirus: Sars. Hon vittnade i SvT-programmet Skavlan den 6 november 2020 om hur hon från start blev "förbluffad" över Sveriges strategi och de dramatiska skillnaderna i sjukdom och dödsfall mellan Norge och Sverige.

"Jag har inte förstått varför svenskarna började som de gjorde. Och inte bara vad de gjorde utan dessutom att de kom med så starka argument för det. Det vetenskapliga underlaget var för tunt," påpekade hon och kallade Sveriges väg farlig och riskabel.

I december kom hon åter med kritik, men nu mot politikerna i en intervju med norska VG.

"Jag har tittat på utvecklingen, skakat på huvudet och frågat mig själv: Hur är detta möjligt? Det är en sak hur Anders Tegnell har bedömt situationen, men Sverige är ett land med en regering och en riksdag."

Allas ansvar – men vem leder?

Ja, hur var detta möjligt? Under det kalla kriget fanns en fastlagd organisation för kriser i krig och fred – men numera är ansvaret spritt. Det innebär att när Sverige under 2000-talet har drabbats av kriser så har de hanterats olika.

Först en återblick. Den största kris, ja katastrof, som Sverige kunde drabbas av under andra hälften av 1900-talet var ett krig. För att helst undvika, men i värsta fall kunna uthärda ett totalt krig krävdes ett totalt försvar. Det bestod förutom av Försvarsmakten av bland annat av civilt, ekonomiskt och psykologiskt försvar.

Under det kalla kriget fanns klara beslutslinjer, beredskapslager och personal utbildad och organiserad för krig och kriser. Det var ett resultat av att de styrande hade det andra världskrigets erfarenheter i färskt minne, parat med det kalla krigets hotbild med atomkrigets fasor.

Totalförsvaret hade stora resurser – också inom sjukvården med 125 000 extra sängplatser. Men och i och med det kalla krigets slut i början på 1990-talet så utgick Sverige från att ”den eviga freden” infunnit sig. Försvarsplaneringen för Sverige upphörde. Höga militärer och politiker kunde tala föraktfullt om det ”förrädsställda invasionsförsvaret” som var moget att avskaffas. Det skulle ersättas av ett mindre men vassare ”insatsberett och insatt insatsförvar”. Huvuddelen av det militära försvaret avvecklades i riksdagens försvarsbeslut åren 1992, 1996, 1999, 2004 och 2009.

Samtidigt minskade antalet sjukhus med akutmottagning i Sverige från 115 år 1970 till 71 år 2020 när pandemin slog till. Det saknades intensivvårdsplatser, skyddsutrustning och personal. Nu kom det rop till Försvarsmakten om vårdplatser och annan hjälp.

Men som jag kunde visa i Dagens Nyheter den 16 mars så innebar nedrustningen också att 50 mobila fältsjukhus med operationssalar och 10 000 vårdplatser inte längre fanns kvar. Kvar att sätta in fanns två sjukhuskompanier som bidrog till fältsjukhuset i Göteborg och det uppbyggda, men aldrig använda, pandemisjukhuset på Älvsjömessan i Stockholm.

Det var också försvarets förkättrade förråd som gjorde det möjligt att på många håll ens genomföra sjuktransporter, vårda och intensivvårda under pandemin. Detta tack vare den militära Skyddsmask 90 som tillverkats under 1990-talet. Dessa masker hade länge varit eftertraktade av blåljuspersonal och deras arbetsgivare. Men eftersom Skyddsmask 90 tillkom före Sveriges EU-inträde 1995 så saknade de CE-märkning. Därför motsatte sig länge Arbetsmiljöverket att de användes, trots att maskens filter var oöverträffat. Under pandemin godkändes masken till slut. 50 000 Skyddsmask 90 blev, och är, på många håll fortfarande bokstavligt talat en räddning för vårdpersonalen.

I det kalla krigets civilförvar var 100 000-tals män och kvinnor krigsplacerade, många av dem utbildade i sjukvårdstjänst. Civilförsvaret var i första hand avsett för att skydda och undsätta i ett krig, men var också en resurs i fredskriser. Så skedde vid naturkatastrofen i Tuve på Hisingen den 30 november 1977. Ett stort jord skred raserade 67 hus och lade området i mörker. Fyra timmar efter raset var civilförsvarets strålkastare, radioutrustning och annan materiel insatta i räddningsarbetet.

Men även Civilförsvaret lades ner så gott som helt och hållet efter det kalla kriget. Användbar materiel förstördes, som svenska folkets 7,5 miljoner oanvända skyddsmasker som brändes upp. Det som överlevde omorganisationerna var kärnan i Räddningsverket som numera ingår i MSB. Men Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har – trots sitt namn – i övrigt inget direkt operativt ansvar för samhällets beredskap. Myndigheten har det något diffusa uppdraget att ”stödja samhällets beredskap för olyckor, kriser och civilt förvar”. De gemensamma presskonferenserna med FHM och Socialstyrelsen har fått många att fråga sig vad MSB bidrar med.

Civilförsvarets förrådsbyar av läkemedel fylldes inte på utan tömdes när medicinerna blev för gamla. Socialstyrelsen tog visserligen över vissa sjukvårdsförråd men när utrustningen föll för åldersstrecket räckte inte pengarna till att ersätta den. 2020 fanns dock några äldre respiratorer kvar och kom till nytta.

Inte bara Civilförsvarsstyrelsen avvecklades efter kalla kriget utan även de fem regionala civilbefälhavarna. Det var i förväg utsedda landshövdingar och länsstyrelser med planerings- och ledningsansvar över läns-, landstings- och myndighetsgränser.

Kalla krigets kommandosystem var säkert inte fullkomligt. Men istället för utpekade myndigheter med klart ansvar fick Sverige ett system med tre principer för krisberedskapen: ansvars- närhets- och likhetsprincipen. MSB:s hemsida beskriver dem så här:

Ansvarsprincipen – att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Aktörer har även ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.

Närhetsprincipen – att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.

Likhetsprincipen – att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

I korthet: alla myndigheter har ansvar för sin egen verksamhet även i en kris. Regeringens högsta krishanterare är inrikesministerns statssekreterare Elisabeth Backetman (s). Hon uttalade sig i P1-morgon den 2 mars 2020 om Sveriges beredskap inför pandemin.

Jag tror att det som kanske särskiljer Sverige lite grann är att vi har en väldigt bra struktur för krisberedskap. Vi har det i grunden så att säga. Våra myndigheter har långtgående befogenheter i ett normalläge, som de också tar med sig in i ett läge där vi får en allvarligare utveckling.

I teori och retorik är alltså allt ordnat till det bästa i Sverige. Men hur har då dessa principer fungerat i praktiken? Ja, erfarenheterna är minst sagt blandade, visar flera kriser.

2004. Flodvågskatastrofen på annandagen i Sydostasien krävde 250 000 döds-offer. I Thailand omkom på 543 svenskar och 1500 skadades. Andra europeiska länder reagerade snabbt för att undsätta sina drabbade och sjuka medborgare. Men i Stockholm tog det två dygn innan regeringen Persson ens blev besluts-mässig. Samordningen inom regeringen och med myndigheterna brast och svenskarna var de sista drabbade turisterna som evakuerades från Thailand. Katastrofkommissionen riktade 2005 unikt hård kritik mot en sittande regering. Den föreslog en central krisenhet vars ”ledning måste ha direkt access till stats-ministern”. Hanteringen av tsunamikatastrofen bidrog till s-regeringens valförlust 2006.

2009. Svininfluensan spreds över världen. Då arbetade sedan 2008 det nya Kansliet för krishantering direkt under statsministerns statssekreterare (regeringens högste tjänsteman), enligt Katastrofkommissionens förslag. Regeringen Reinfeldt ville inte riskera kritik för att agera för långsamt, vilket bidrog till att Sverige nu agerade snabbt. Vaccinet Pandemrix® köptes in och massvaccinering av nära fem miljoner svenskar genomfördes. Men vaccinet hade en allvarlig biverkan: narkolepsi. Det ledde till ett utdraget och smärtsamt efterspel för de drabbade. 440 barn och vuxna får nu ersättning från läkemedelsförsäkringen eftersom de utvecklat narkolepsi. Agerandet är än idag omdiskuterat, och visar att en alltför snabb, och kanske inte helt genomtänkt, krishantering också kan ha sina risker.

2014. Under sommaren drabbades Västmanland av omfattande skogsbränder. Det tog fem dygn innan staten via länsstyrelsen tog kommandot över räddningsinsatserna och ytterligare en vecka innan branden var under kontroll. Skogsbrandsutredningen 2015 konstaterade: ”det finns behov av en nationell och gemensam ledningsmodell som alla centrala aktörer känner till och kan arbeta efter. Många av aktörerna avvaktade med åtgärder tills det blev tydligt att skogsbranden var en extraordinär händelse eller en riksangelägenhet. Beslut och handling i en allvarlig olycka eller kris måste dock i princip alltid ske utifrån ett ofullständigt beslutsunderlag”.

2015. Flyktingkrisen detta år utvecklades successivt. Det tog två månader från det att myndigheterna intog krisläge tills regeringen fattade sitt första beslut. En bidragande orsak kan ha varit att regeringen Löfven 2014 lyft bort krishantering från statsministerns statsrådsberedning. Kansliet för krishantering lades under Justitiedepartementet – men inte hos departementschefen utan under inrikesministerns statssekreterare. Omorganisationen motiverades med att inrikesministern är ansvarig för ”blåljusfrågor”.

Flytten av krishanteringens nedåt i Regeringskansliet, senfärdighet och bristen på snabba beslut under flyktingkrisen kritiserades av Katastrofkommissionens tidigare medlemmar, en kritik som tillbakavisades av regeringen. Riksrevisionen konstaterade i sin granskning 2017 att det brustit i analys och agerande: ”Ett stort antal regeringsbeslut fattades – men flera hade sen verkan”. Regeringens egen utredare av flyktingkrisen var mindre kritisk men konstaterade att det ”behövts en tydligare styrning” av myndigheterna.

2018. Denna sommar utbröt flera skogsbränder från Småland ända upp till Norrbotten. Sverige tvingades begära och få hjälp av andra EU-länder med att släcka. Även om agerandet förbättrats så konstaterade 2018 års skogsbrandsutredning samma mönster som tidigare: ”Många aktörer agerade för långsamt eller försiktigt till en början.”

2020-2021: Covid-19-pandemin är den mest omfattande av kriserna, berör hela samhällets olika sektorer på många nivåer och alla svenskar. Pandemin inleddes vintern 2020 och är ett år senare under dess tredje våg inne i ett kritiskt skede med en kapplöpning mellan pandemins nya muterade varianter och vaccineringarna. Ett centralt mål i Sveriges strategi var att skydda de äldre. coronakommissionen konstaterar i en första delrapport att av de över 7.000 avlidna fram till början av december var nära 90 procent 70 år eller äldre. Kommissionen skriver:

”När smittan bröt ut på allvar fanns på nationell nivå ingen överblick över kommunernas beredskap för att kunna möta en pandemi. Berörda statliga myndigheter har inte heller tillräckligt tidigt, eller i tillräcklig utsträckning, sökt denna kunskap eller så har den inte nått ända fram. Det saknades också etablerade kanaler mellan till exempel Socialstyrelsen och den kommunala hälso- och sjukvården liknande de utarbetade kanalerna mellan myndigheten och den regionala sjukvården”, enligt coronakommissionen.

Kansliet för krishantering tände inte varningslamporna i januari-februari 2020 utan rapporterade så sent som 4 mars till regeringen att beredskapen för covid-19 ”är god” (Engström 2020).

Som vi ser är senfärdighet en gemensam nämnare från tsunamikatastrofen 2004 till skogsbränderna 2014 och 2018, flyktingkrisen 2015 samt under pandemin 2020-2021.

Ett krisförlopp är i regel snabbt och tar inte hänsyn till geografiska, politiska, eller administrativa gränser och ansvarsområden. Ansvarsprincipen ifrågasattes därför redan för 16 år sedan av Katastrofkommissionen. ”Principen låter rimlig men är otydlig och riskerar till och med att försämra en organisations krishantering.”

Kort sagt: alla har ansvar – men vem tar ledningen?

Självva definitionen av en kris är att den kräver insatser utöver det

normala – och då måste någon fatta beslut om dessa. Dilemmat diskuterades av Katastrofkommissionen:

Ett av krishanteringens centrala problem är att avgöra när man har nått den punkt *när en kris är av en sådan omfattning att man måste övergå till andra rutiner än de normala* för att framgångsrikt kunna hantera situationen. Det är denna förmåga hos statsförvaltningen som måste utvecklas. *Detta kräver att man tonar ner ansvarsprincipen som vägledande för planeringen till förmån för andra, i sammanhanget mer adekvata, principer (mina kursiveringar).*

Men istället för att ta fasta på Katastrofkommissionens slutsats har ansvarsprincipen sedan dess betonats allt mer och utökats. Det beskrivs av MSB så här: ”Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.”

Det låter bra i teorin. Men i Sverige kan en myndighet inte bestämma över en annan myndighet. Ska en myndighet ha stöd av en annan måste den begära, hemställa, om det.

Därför var det frustrerande att på plats följa FHM:s, MSB:s och Socialstyrelsens gemensamma presskonferenser i början av mars 2020. Den första myndigheten visade handlingskraft genom att berätta att den hemställt till den andra att göra så, och att den andra agerade genom att den hade hemställt hos den tredje att göra så – och så vidare. Ambitionerna var säkert goda men detta omständliga arbetssätt gjorde att viktig tid gick förlorad medan pandemin spreds i riket. Varför gick regeringen inte in och fattade beslut? Det var samma brist på styrning som jag upplevt under tsunamikatastrofen.

Det är alltså uppenbart att ansvarsprincipen inte fungerar optimalt i ett omfattande krisförlopp. Under flodvågskatastrofen 2004 visade sig detta när det gäller regeringen och dess myndigheter. Under pandemin tillkommer dessutom regioner, kommuner – och företag. Coronakommissionen skriver redan i sin första delrapport om ansvarsprincipen:

Det är en enkel princip i teorin men ju fler som delar på ansvaret, desto svårare blir det att få helheten att fungera väl i praktiken. Ansvaret för vård och omsorg av äldre är uppdelat på 21 regioner och 290 kommuner. I många regioner och kommuner finns dessutom ett stort antal privata utförare. Därtill kommer de statliga myndigheter som har ett nationellt ansvar inom dessa områden.

Folkhälsomyndigheten tog 2020 på sig ett mycket stort ansvar. Men som vi sett förefaller därmed Sveriges krishantering ha blivit både försenad och mindre kraftfull, jämfört med grannländernas. Vi vet ännu för lite om samspelet mellan myndigheterna och regeringen. Principiellt belystes problematiken

av Katastrofkommissionen: ”Om man starkt hävdar att ansvarsprincipen skall styra krishantering, fördröjs signalerna till omvärlden från den myndighet som inte förmår lösa en kris på egen hand”, skrev kommissionen.

Ett hoppfullt tecken är att det redan före den senaste pandemin fanns en ökad medvetenhet om att Sverige måste bygga upp en fungerande krisberedskap. Startskottet var Rysslands invasion av Krim 2014 och striderna i Ukraina. En ny Försvarsberedning, där alla de åtta riksdagspartierna ingår, tillsattes.

Beredningen började ta itu med det civila försvaret. Dess rapport ”Motståndskraft” från december 2017 är en 240-sidig katalog över hur dålig krisberedskapen är, och hur den skulle kunna stärkas. Pandemier kom visserligen på sista plats i en uppräkningslista av vad som kan hota vår säkerhet. Men de problem vi nu står mitt uppe i förutsågs: ”Särskilt sårbart är tillgången till vårdplatser för högspecialiserad vård, intensivvård med fysisk utformning, utrustning, läkemedel och bemanning som säkerställer patientsäkerhet och god arbetsmiljö.”

Försvarsberedningen skrev att Sverige måste börja planera för krig och kriser. Att ett totalförsvaret ska åter byggas upp beslutade riksdagen 15 december 2020. Beredningen lämnade en rad förslag till ”tydligare ledningsförhållanden på central, regional och lokal nivå” för fredstida kriser, gränszonproblematik samt krigsfara och krig. Flera av förslagen, bland annat om 6 civila områden med civilbefälhavare, tydligare uppgift för MSB och ett graderat krisansvar hos myndigheterna lades fram av utredaren Barbro Holmberg 1 mars 2021. Men att ändra på ansvarsprincipen ingick inte i hennes uppdrag.

Försvarsberedningens ordförande Björn von Sydow (s) talade i december 2017 om att vi stod inför en samhällsreform. Den återstår att genomföra. Krishantering under pandemin 2020-2021 har nämligen på ett obarmhärtigt sätt har avslöjat brister i samhällets krishantering av en helt annan storleksordning än många kunnat föreställa sig.

Avslutande reflektioner

Sverige, dess regering och myndigheter förefaller vid en nordisk jämförelse att ha blivit taget på sängen och hamnat på efterkälken.

Endast tack vare heroiska insatser av sjukvårdspersonal, frivilliga och andra i stat, kommun och privata företag kunde en ännu mer katastrofal utveckling undvikas.

Krishantering måste vara proaktiv – inte reaktiv. Det gäller att ta höjd för en svårare utveckling än man önskar sig – även om det är obekvämt och tar kraft från det akuta. Eftersom de svenska myndigheterna utåt sett haft en så framträdande roll har denna text i mycket handlat om dem. I den mån jag varit kritisk har syftet varit konstruktivt: låt oss lära oss av misstagen – så att de i vart

fall inte upprepas i nästa kris. I mycket är det ju organisation och principer som sätter gränser för en effektiv krishantering – eller i bästa fall kan underlätta den.

Under pandemin är det för en utomstående oklart hur mycket regering och myndigheter interagerat – eller inte. Vi vet från IT-skandalen i Transportstyrelsen 2017 att regeringskansliets olika departement fungerar mer som separata stuprör än som en gemensam hängränna. Viktig information når inte fram till ministrar och statsministern (infrastrukturminister Anna Johansson, inrikesminister Anders Ygeman och statsminister Löfvens statssekreterare Emma Lennartsson tvingades ju att avgå på grund av IT-skandalen).

Myndigheterna måste ha tillräcklig kompetens och skärpa. Pandemin har för många inneburit en hård arbetsbelastning. Men felbedömningar om smittans utbredning samt matematiska missar väcker frågan om FHM:s resurser och kompetens varit tillräckliga.

Jag tror att alla experter av skilda slag som uttalat sig om pandemin haft fel vid minst ett tillfälle. Dessvärre blev det ett upphetsat tonläge mellan FHM och forskare utanför myndigheten. Istället för konstruktiv dialog, eller en sansad diskussion så blev det hätska debatter. Vad det beror på är svårt att säga. Kanske berodde det på att FHM under första halvåret 2020 blev mindre av expertinstans och mer av en beslutande myndighet med en prestige som måste försvaras?

Jag minns Tjernobylnkatastrofen 1986. Även då hade vi också ett osynligt hot, radioaktivt nedfall över Sverige. Generaldirektören för Statens Strålskyddsinstitut (SSI) Gunnar Bengtsson, ofta iklädd kofta, fick en roll motsvarande Anders Tegnell.

Ledningarna för SSI och SKI (Statens Kärnkraftinspektion) hade en helt annan öppenhet för andras inpass och kunskap. Detta trots att kärnkraft och effekter av strålning var omtvistade och delvis kontroversiella frågor (sex år efter folkomröstningen om kärnkraft 1980).

En fundering är om alla de omorganisationer och sammanslagningar av statens myndigheter som genomförts under de 35 år som förflutit mellan Tjernobyl och pandemin har lett till att våra expertmyndigheter har tappat sin skärpa? Sverige lade 2014 ner Statens smittskyddsinstitut, Folkhälsoinstitutet och delar av Socialstyrelsen och bildade den nya myndigheten Folkhälsomyndigheten.

Norge och Danmark har däremot behållit åtskillnaden av forskning och administration genom separata myndigheter. Dessutom har grannländerna tidigt utnyttjat annan expertis, som vid de stora universitetssjukhusen. Därmed har regeringarna fått bredare information och råd inför sina beslut.

Sådan pluralism är viktig enligt det danska Folketingets expertrapport. Att den svenska regeringen och riksdagen har varit så beroende av Folkhälsomyndighetens råd har varit en nackdel. ”Man får inte den, i positiv mening, kritiska spänningen mellan två olika sakkunniga instanser som var och en ger

råd utifrån sina utgångspunkter”, sade expertgruppens ordförande professor Jørgen Grønnegård Christensen till DN.

En viktig skillnad mot Tjernobylikatastrofen 1986 och Flodvågskatastrofen 2004 är att det numera finns sociala medier. De kan bidra till – men minst lika ofta försvårar de – ett respektfullt meningsutbyte. De är också en källa till ryktesspridning för uppgifter som traditionella medier på grund av påstådd feighet inte publicerar. Skälet är ofta att uppgifterna inte stämmer, eller om de gör det, så tar det tid och möda att kontrollera dem och höra båda (eller flera) parter innan en eventuell publicering.

På FHM:s hemsida står att läsa: ”Folkhälsomyndighetens uppdrag är att utveckla och stödja samhällets arbete med att främja hälsa, förebygga ohälsa och skydda mot olika former av hälsohot”.

Med tanke på detta uppdrag har FHM:s agerande väckt undran. Varför har myndigheten varit så motsträvig till att agera kraftfullt? Anders Tegnell deklarerade tidigt, den 4 mars 2020:

”Jag tycker inte om att göra saker för säkerhets skull.”

Om denna inställning har varit styrande kan det förklara varför fler förebyggande skyddsåtgärder – myndighetens själva kärnuppgift – inte vidtagits.

FHM har nämligen ofta krävt bevis, evidens, för att genomföra en åtgärd. Men covid-19-pandemin är en ny och komplicerad smitta – säkra randomiserade studier kommer fram först om ett eller flera år. Vetenskap och beprövad erfarenhet är bra, men när det gäller att rädda liv kan man inte alltid vänta in nya forskningsrön. Ett exempel är blodförtunnande medel som nu ofta ges i förebyggande syfte i vården av covid-sjuka på sjukhus eftersom det visat sig förebygga blodproppar – även om forskningen ännu inte har belägg för detta.

Samtidigt som FHM ofta hänvisat till evidens verkar dess eget antagande om att vi genom smittspridning snabbt skulle uppnå flockimmunitet i Sverige ha varit dåligt underbyggt. I vart fall förefaller det inte besannats ännu i mars 2021 då vi drabbats av pandemins tredje våg.

Antal nya bekräftade fall av covid-19 per 100 000 invånare under en 14-dagarsperiod var den 15 april 2021 fördelade så här:

Sverige	785
Norge	174
Danmark	157
Finland	93
Island	22

Det börjar bli ett mönster: Sverige ligger högst i Norden även när pandemin är inne på sitt andra år. I slutet av mars 2021 började grannländerna – med mindre smittspridning än Sverige – införa nya restriktioner. Medan den svenska regeringen gick åt andra hållet och den 25 mars gav klartecken till att det kunde gå

att lätta på restriktionerna för gymnasie-elever och lärare (mot lärarfackens vilja).

Än en gång förefaller Sverige hamna på efterkälken mot pandemin – väntar och ser – och vidtar inga nya åtgärder för att hindra smittan.

I den kommunala räddningstjänsten gör man precis tvärtom. När brandlarmet kommer in till brandstationen är det praxis att rycka ut med full styrka. På en brandstation är larmstyrkan i regel tre bilar. Räddningstjänsten väntar inte på att bil 1 ska komma fram och berätta om det brinner eller inte – evidens. För att i så fall och först då besluta att sända ut bil 2 och kanske senare också bil 3. Nej alla bilar bemannas och rycker ut för att släcka, förebygga och hindra att branden sprider sig.

Är eldsvådan inte så allvarlig kan ju en eller två bilar kallas tillbaka till stationen om de inte behövs. Det gäller att kunna förebygga och agera innan det blir för sent, eller för att använda ett internationellt militärt talesätt: ”Better safe than sorry”.

Mitt i skrivandet av den här uppsatsen upptäckte jag att Katastrofkommissionen tänkt i liknande banor. Den föreslog 2005 en Försiktighetsprincip: ”Att i en osäker situation sätta in större resurser än vad som kanske kan komma att behövas kan ses som en tillämpning av försiktighetsprincipen, som gäller som grundregel för riskhanteringen inom en rad områden med anknytning till hälsa och miljö”. Kommissionen hade också sett parallellen med brandkåren: ”Att vänta på detaljerad information om olyckan eller eldsvådan innan man över- huvudtaget rycker ut är naturligtvis uteslutet i sådana sammanhang.”

Det är kanske dags att förbättra Sveriges krishantering genom att införa det 16 år gamla förslaget om Försiktighetsprincipen: ”Om det finns välgrundad anledning att tro att en insats kan behövas, bör en sådan insats också göras.”

En alternativ förklaring till FHM:s agerande är att det är ansvarsprincipen – än en gång – som är boven i dramat. Har myndigheten sett sin roll som så betungande att andra aspekter än smittskydd, till exempel samhällsekonomin, fått för stor vikt? Därmed kan kärnuppgiften pandemibekämpningen ha fått stå tillbaka. Professorn emeritus i internationell ekonomi Lars Calmfors påpekade i början av pandemin, i mars 2020, att ”ansvarsfördelningen i coronabekämpningen hamnat fel och att Folkhälsomyndigheten kommit att göra en del av de värderingsmässiga överväganden som det politiska systemet bör stå för.”

Om man ser på FHM:s uppdrag och jämför det med norska Folkehelseinstituttets så är de likartade – bägge ska ha ett folkhälsoperspektiv. Ändå valde länderna olika strategi, vilket talar för att Calmfors hade en poäng.

Krisberedskap kräver också beredskapslager. Det är så elementärt att man häpnar när politiker hösten 2020 tydligen inte lärt sig läxan från pandemin utan uttalar att ”jag tror inte på beredskapslager”, som ordföranden i Västra Götalandregionens styrelse Johnny Magnusson (m). En sådan attityd stärker

inte förtroendet för politiker och myndigheter. Ett förtroendekapital som kan vara avgörande för att lyckas hantera kriser – denna och nästa.

Även medierna har en viktig roll i ett krisläge. Pandemin 2020-2021 innebar för massmedierna ett klassiskt dilemma, känt från historien. Mest uttalat är dilemmat vid rapporteringar från pågående krig där den egna nationen deltar. Uppgiften är både att skildra ”den egna sidan”, och att rapportera om vad som sker vid fronten – såväl segrar som smärtsamma nederlag. Samtidigt som det finns en regering och en hemmaopinion att förhålla sig till.

Under covid-pandemin gällde det att bevaka en världspandemi – samt vad Sveriges regering, myndigheter samt regioner säger och gör. I det här fallet gällde det att också att förmedla rekommendationer om liv och hälsa till läsare/tittare.

Att beskriva och förklara pandemin kräver särskild kompetens, som vetenskaps- och medicinreportrar besitter. Men mediernas uppgift är också att granska makten, och då behövs en annorlunda kompetens: undersökande och grävande journalistik. Ett stort problem är att specialreportrar av samtliga dessa kategorier är bristvaror.

Seriösa medier måste i sitt nyhetsarbete klara av att rapportera vad som sker, men också vad som inte sker och inte fungerar – samt i så fall gärna varför. Denna kritiska granskning var inte alltid populär under pandemins inledning.

Den första större granskningen av mediernas insats publicerades av Institutet för Mediestudier i mars 2021: ”Journalistik under coronans tid”. Den ger medierna i stort sett godkänt – men noterar är också att det i början fanns en tendens att ”samlas kring flaggan” och framväxten av en ”folkhälsopatriotism”.

När det under våren 2020 inte förekom några invändningar från oppositionspartierna mot den svenska covid-strategin blev det en ”borgfred” som sträckte sig utanför riksdagen till medierna. ”Folkhälsopatriotismen” skapade en stämning som vore det en tävling mellan länderna. Det svenska laget framställdes som bäst och lagledningen borde inte kritiseras. Denna nationalism ledde också till ett motstånd mot att göra nordiska jämförelser, som skulle utfallit negativt för Sveriges del. ”Vi ska inte ha en landskamp”, var en invändning jag själv hörde.

DN:s redaktionschef Caspar Opitz vittnar i rapporten också om hur man i ett tidigt skede begärde ut mejl mellan smittskyddsläkarna och FHM. ”Då fick vi en del skit för att vi störde smittskyddsläkare som höll på att rädda liv. Så vi fick kritik för att vi gjorde vårt jobb. Men i det läget fick vi backa undan lite för vi kände att vi ville ju inte vara i vägen för livräddning, så att säga.”

Citatet illustrerar är ett klassiskt dilemma. Avvägningen mellan rapportering, granskning och folkopinion kräver inte bara duktiga reportrar utan också kunniga redaktionsledningar med integritet. Endast så kan medierna ge medborgarna en allsidig och balanserad bild.

Med en mer aktiv, mer granskande, journalistik från början hade troligen bristerna i den svenska strategin och den sena krishanteringens blivit uppenbara tidigare. Då skulle Sverige också stått bättre rustat inför den andra vågen smitta hösten 2020. Att Sverige också under den tredje vågen våren 2021 lyckas sämre än grannländerna med covid-bekämpningen och fortfarande har högre andel avlidna är en tankeställare.

Ledande svenska massmedier borde ha mer av specialkompetens och ledningsmetoder för att bättre hantera sådana här, och andra, både komplicerade och utdragna krisförlopp.

I kristider finns en också tendens att makten tar fram hemligstämpeln för att skydda obekväma uppgifter. Jag brukar säga att det kan finnas tre slag av hemligstämplar: de korrekta H och KH (Hemlig och Kvalificerat hemlig) – samt de felaktigt åsatta som jag kallar PH (Pinsamt Hemlig).

Under pandemin har kommuner, regioner och nationella myndigheter blivit allt sämre på att leva upp till den svenska offentlighetsprincipen. Det återinförda totalförsvaret har lett till ett flitigt hemligstämplande. Plötsligt sekretessbelades uppskattningar av smittspridning. Uppgifter om smitta på äldreboenden undanhölls medvetet för medierna och utbetalningar av miljardstöd till företag har inte lämnats ut. Politiskt välsignade myndighetsbeslut om hur vaccindoser fördelats mellan vårdpersonal och äldre har hemligstämplats.

Det är en oroande utveckling när hemligstämplarna tas fram för att hindra medborgarnas grundlagsfästa insyn – något att hålla ögonen på även då pandemin, förhoppningsvis, ligger bakom oss.

Litteraturförteckning

Centers for Disease Control and Prevention, 2020. "CDC calls on Americans to wear masks to prevent COVID-19 spread", 2020-07-14, tillgänglig på <https://www.cdc.gov/media/releases/2020/p0714-americans-to-wear-masks.html>.

Centers for Disease Control and Prevention, 2020. "Morbidity and Mortality Weekly Report (MMWR) Mitigation Policies and COVID-19-Associated Mortality – 37 European Countries, January 23–June 30, 2020, tillgänglig på https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/70/wr/mm7002e4.htm?s_cid=mm7002e4_w.

Dagens Nyheter, 2015-12-19. "Flyktingkrisen. Katastrofkommissionen från 2005 kritisk: 'Regeringen har inte lärt sig av tsunamikatastrofen'".

Dagens Nyheter, 2015-12-23. "Regeringens krishantering Stefan Löfven lyfte bort ansvaret från sig själv".

Dagens Nyheter, 2019-12-03. "Krönika Mikael Holmström: Katastrofal dålig krisberedskap", tillgänglig på <https://www.dn.se/nyheter/sverige/mikael-holmstrom-sveriges-krisberedskap-ar-katastrofalt-dalig/>.

Dagens Nyheter, 2020-03-13. "Anders Tegnell: Inget stort mörkertal av smittade i Sverige", tillgänglig på <https://www.dn.se/nyheter/sverige/anders-tegnell-inget-stort-morkertal-av-smittade-i-sverige/>.

- Dagens Nyheter, 2020-03-15. "Så gick det till när regeringen gav taktpinnen till expertmyndigheten", tillgänglig på <https://www.dn.se/nyheter/sverige/sa-gick-det-till-nar-regeringen-gav-taktpinnen-till-expertmyndigheten/>.
- Dagens Nyheter, 2020-03-16. "Skrotat totalförsvaret ger sämre beredskap mot pandemi".
- Dagens Nyheter, 2020-03-19. "Så ser grannländerna på Sveriges hantering av coronaviruset".
- Dagens Nyheter, 2020-03-19. "Miljontals smittas i Norge – Sverige håller siffror hemliga".
- Dagens Nyheter, 2020-03-20. "DN Ledare. Lars Calmfors: Folkhälsomyndigheten har fått för stor makt i coronabekämpningen", tillgänglig på <https://www.dn.se/ledare/lars-calmfors-folkhalsomyndigheten-har-fatt-for-stor-makt-i-coronabekampningen/>.
- Dagens Nyheter, DN.se. "Det nya coronavirusets utbredning i Sverige och världen", grafik hämtad 2021-03-28, tillgänglig på <https://www.dn.se/sverige/grafik-det-nya-coronavirusets-utbredning-i-varlden/>.
- Dagens Nyheter, 2020-03-16. "WHO:s vädjan till regeringarna: Testa, testa, testa", tillgänglig på <https://www.dn.se/nyheter/varlden/whos-vadjan-till-regeringarna-testa-testa-testa/>.
- Dagens Nyheter, 2020-03-25. "Norge och Danmark räknar med fler sjuka än Sverige".
- Dagens Nyheter, 2020-05-08. "Sju dygn då Norden valde olika vägar mot smittan".
- Dagens Nyheter, 2020-05-10. "Giesecke: Om ett år är övriga Norden i kapp Sveriges dödstal", tillgänglig på <https://www.dn.se/nyheter/sverige/giesecke-om-ett-ar-ar-ovriga-norden-i-kapp-sveriges-dodstal/>.
- Dagens Nyheter, 2020-05-13. "Bildt och von Sydow medger: Fel att slopa fältsjukhusen", tillgänglig på <https://www.dn.se/nyheter/sverige/bildt-och-von-sydow-medger-fel-att-slopa-faltsjukhusen/>.
- Dagens Nyheter, 2020-08-24. "Kritik mot att smittspridning och miljardstöd hemlighålls", tillgänglig på <https://www.dn.se/nyheter/sverige/kritik-mot-att-smittspridning-och-miljardstod-hemlighalls/>.
- Dagens Nyheter, 2020-10-26. "Regionbasen: 'Jag tror inte på beredskapslager'", tillgänglig på <https://www.dn.se/sverige/regionbasen-jag-tror-inte-pa-beredskapslager/>.
- Dagens Nyheter, 2021-01-19. "USA-studie: 2 500 svenska dödsfall kunde ha undvikits", tillgänglig på <https://www.dn.se/sverige/usa-studie-2-500-svenska-dodsfall-kunde-ha-undvikits/>.
- Dagens Nyheter, 2021-02-03. "Dansk rapport: Grannländer bytte strategi – men inte Sverige", tillgänglig på <https://www.dn.se/sverige/dansk-rapport-grannlander-bytte-strategi-men-inte-sverige/>.
- Engström, Mats, 2021. "Kriskansliet tände inte varningslamporna", 2020-09-08, tillgänglig på <http://mengstrom.blogspot.com/2021/>.
- Expressen, 2020-12-16. "Sveriges agerande sticker ut i Norden: 'Sen på alla bollar'", tillgänglig på <https://www.expressen.se/nyheter/sveriges-agerande-sticker-ut-i-norden-sent-pa-alla-bollar>.
- Folkehelseinstituttet, 2020-04-05. "Notat covid-19-epidemien: Kunnskap, prognose, risiko og respons i Norge etter uke 14".
- Folketinget Håndteringen af covid-19 i foråret 2020, tillgänglig på <https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/haandtering-af-covid19-foraar-2020.ashx>.
- Folkhälsomyndigheten. Munskydd, hämtad 2020-12-29, tillgänglig på <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/smittspridning/munskydd/>.

- Institutet för hälsa och välfärd, 2020-11-20. "Smitta och skydd coronaviruset", hämtad 2020-12-29, tillgänglig på <https://thl.fi/sv/web/infektionssjukdomar-och-vaccinationer/aktuellt/aktuellt-om-coronaviruset-covid-19/smitta-och-skydd-coronaviruset>.
- Truedsson, Lars (red.), 2021. *Journalistik i coronans tid*. Institutet för mediestudier.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. "Om krisberedskap", hämtad 2020-12-13, tillgänglig på <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/om-krisberedskap/>.
- NRK, 2020-09-29. "Munnbind-påbudet i Oslo: - Ikke et sekund for tidlig", tillgänglig på https://www.nrk.no/osloogviken/munnbind-pabudet-i-oslo_-_ikke-et-sekund-for-tidlig-1.15179277.
- Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, 2017. "Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025", Ds 2017:66.
- Regeringskansliet, Justitiedepartementet, 2015. "Skogsbrandsutredningen", tillgänglig på <https://www.regeringen.se/rapporter/2015/03/rapport-fran-skogsbrandsutredningen/>.
- Regeringskansliet, 2021-03-01. "Utredning om det civila försvaret överlämnad", tillgänglig på <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/03/utredning-om-det-civila-forsvaret-overlammad/>.
- Riksdagen, protokoll, 1978-01-29. Interpellationssvar. Om naturkatastrofen i Tuve, kommunminister Johannes Antonsson, tillgänglig på <https://data.riksdagen.se/fil/591290E4-E448-4243-88C3-DE0B2841B8C6>.
- Riksrevisionen, 2017. "Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 - beredskap och hantering", RIR 2017:4.
- SOU 2005:104. "Sverige och tsunamin - granskning och förslag".
- SOU 2017:12. "Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015". Betänkande av Utredningen om migrationsmottagandet 2015.
- SOU 2019:7. "Skogsbränderna 2018". Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning.
- SOU 2020:80. "Äldreomsorgen under pandemin". Delbetänkande av coronakommissionen.
- Svenska Dagbladet, 2020-03-27. "Folkhälsonationalism kan förklara svenska coronalinjen", tillgänglig på <https://www.svd.se/folkhalsonationalism-kan-forklara-svenska-coronalinjen>.
- Svenska Dagbladet, 2021-01-01. "Överlevande och offer - så blir svensk politik 2021", tillgänglig på <https://www.svd.se/overlevande-och-offer--sa-blir-svensk-politik-2021>.
- Svenska Dagbladet, 2020-07-05. "Så föddes Sveriges coronaplan - spelet bakom kulisserna", tillgänglig på <https://www.svd.se/forbered-er-pa-det-varsta--spelet-bakom-coronastrategin>.
- Svenska Yle, 2020-03-16. "Regeringen: Grundskolorna övergår till distansutbildning fram till 13 april, daghemmen håller öppet - nu råder undantagsförhållanden i Finland", tillgänglig på <https://svenska.yle.fi/artikel/2020/03/16/regeringen-grundskolorna-overgar-till-distansutbildning-fram-till-13-april>.
- Sveriges Radio P4, Västmanland, 2020-02-28. "Socialministern om coronaviruset: Vi har en god beredskap", tillgänglig på <https://sverigesradio.se/artikel/7417918>.
- Sveriges Radio, 2020-03-02. "Löfven höll pressträff om beredskapen (intervju Elisabeth Backteman)", tillgänglig på <https://sverigesradio.se/artikel/7419208>.
- Sveriges Television, 2020-06-24. "Tegnell: 'Som om världen blev galen'", tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/tegnell-som-om-varlden-blev-galen>.

Sveriges Television, Nyheter, 2020-09-16. "De här restriktionerna gäller i våra grannländer", tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/de-har-restriktionerna-galler-i-vara-nordiska-grannlander>.

Sveriges Television, Skavlan, 2020-11-06, tillgänglig på <https://www.svtplay.se/video/29000274/skavlan/skavlan-sasong-24-marcus-samuelsson-och-gro-harlem-brundtland-bland-gasterna?start=auto>.

Sveriges Television, 2020-11-30. "Svininfluensan: Så gick det till när fem miljoner svenskar vaccinerade sig", tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svininfluensan-sa-gick-det-till-nar-fem-miljoner-svenskar-vaccinerade-sig>.

World Health Organization, 2020. "Coronavirus disease (COVID-19) advice for the public: When and how to use masks", hämtad 2020-12-29. tillgänglig på <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/when-and-how-to-use-masks>.

Covid-19-pandemin och den svenska strategin

Epidemiologi, postmodernism och svensk exceptionalism

Martin Lindström

The Covid-19 pandemic and the Swedish strategy: Epidemiology, postmodernism and Swedish exceptionalism

Aims The aim is to characterize the underlying epidemiological ideas behind the Swedish COVID-19 strategy in the spring of 2020 and their plausible relation to Swedish exceptionalism and postmodern view of science. The aim is not to finally evaluate the long-term handling of the pandemic in Sweden. *Results* Overconfidence in natural herd immunity (although not officially stated), individual responsibility (in a pandemic needing community-centered approaches) and evidence-based medicine (predominantly applied to protective measures), and neglect to coordinate with the WHO, other EU countries and the Nordic countries, may be associated with Swedish exceptionalism and a postmodern view of science and society. *Conclusions* Epidemiological handling of the COVID-19 pandemic and Swedish exceptionalism and postmodernism seems to have been a questionable and fatal combination in the initial phase of the pandemic.

Covid-19-pandemin och den svenska strategin

Covid-19-pandemin nådde samhällsspridning i många europeiska länder under senare delen av februari och början av mars 2020, även om enskilda individer kan ha varit smittade så tidigt som redan under senare delen av 2019 utan att smittan var känd vid den tiden. Det första europeiska landet som drabbades av omfattande samhällsspridning var Italien. I de från början värst drabbade länderna Italien och Spanien underskattades allvaret i situationen i den initiala fasen, och denna underskattning blev snart också uppenbar i till

Martin Lindström är professor i socialmedicin vid Socialmedicin och hälsopolitik, Institutionen för kliniska vetenskaper i Malmö, Lunds universitet och Centrum för Primärvårdsforskning (CPF), Region Skåne, Malmö.
E-post: martin.lindstrom@med.lu.se

exempel Belgien, Frankrike, Nederländerna och Storbritannien. Svaret på det dramatiska pandemiutbrottet blev i många länder en nedstängning av betydande delar av samhället i mitten av mars, med undantag för vitala funktioner som till exempel hälso- och sjukvården, polis, rättsväsen, brandförsvaret, försvaret, matbutiker och apotek.

Åtgärderna var inte identiska i alla europeiska länder, men de följde i grova drag Världshälsoorganisationens (WHO) rekommendationer om isolering, social distansering och maskestning. Skolor, universitet, skidorter och teatrar stängdes, liksom ofta, men inte alltid, restauranger och barer, butiker, marknader och andra verksamheter som bedömdes som icke-essentiella. De flesta länder stängde sina gränser och införde hårda restriktioner för möten och sociala aktiviteter. Ändå har bristen på tempo, bristen på tidiga insatser på samhällsnivå och framför allt svaga institutioner och samhällsstrukturer för att hantera hot mot folkhälsan kritiserats eftersom dessa kan ha orsakat ett onödigt högt antal smittfall och hög mortalitet jämfört med de länder i östra Asien som först drabbades av pandemin (Shookohi et al. 2020). Även om fler åtgärder mot smittan vidtogs i de flesta andra europeiska länder än i Sverige var de troligen inte tillräckliga jämfört med vad som hade varit möjligt och rimligt, i synnerhet i ett mycket tidigt stadium.

Till skillnad från de flesta andra europeiska länder implementerade Sverige en mindre restriktiv strategi som istället starkt betonar individuellt ansvar baserat på i stor utsträckning frivilliga rekommendationer från den svenska Folkhälsomyndigheten (FHM). Den svenska strategin gick i korthet ut på att minska smittspridningen så att hälso- och sjukvården hela tiden skulle kunna hantera situationen och inte kollapsa samt att samtidigt skydda de äldre och även andra riskgrupper från att bli smittade. Den svenska strategin syftade också till att minska påverkan på viktiga samhällsfunktioner, reducera konsekvenserna av pandemin för allmänhet och företag, dämpa oro samt sätta in rätt åtgärder vid rätt tillfällen (Regeringskansliet 2020).

De förbud som utfärdades av regeringen på inrådan av FHM inkluderade endast inreseförbud för icke-medborgare från länder utanför EU och Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES) (17 mars), förbud mot alla offentliga sammankomster med mer än 500 deltagare (11 mars), förbud mot alla offentliga sammankomster med mer än 50 deltagare (27 mars), förbud mot all servering utom servering vid bordet på restauranger och i barer (24 mars), och nationellt besöksförbud för besök på äldreboenden (31 mars) (Obminska 2020). Besöksförbud och besöksrestriktioner inom sjukhus utfärdades också av regioner och landsting (Malmén 2020).

Rekommendationer från FHM innefattade tidig avrådan från att resa till länder som tidigt drabbats av pandemin (till exempel Kina från och med den 26 januari och Italien från och med den 6 mars), restriktioner mot resor till andra länder (14 mars), rekommendation till personer med lindriga symptom

att stanna hemma (även beslut om avskaffad karensdag), utökning av möjligheten att sjukskriva sig själv utan läkarintyg från 7 till 14 dagar (14 mars), rekommendation till personer 70 år och äldre att stanna hemma och reducera antalet sociala kontakter, rekommendation till företagare att uppmuntra och underlätta arbete i hemmet (16 mars), samt rekommendation att bedriva distansundervisning i gymnasieskolor och på universitet och högskolor (Obminska 2020).

Danmarks regering beslutade tidigt om nedstängning. Den 13 mars beordrades alla anställda i offentlig sektor med andra yrken än centrala samhällsfunktioner som till exempel sjukvårdsyrken, polis och brandkår att stanna hemma. Privata arbetsgivare uppmanades tillåta och underlätta för sina anställda att om möjligt arbeta hemma (med undantag för anställda i vitala funktioner som livsmedelsbutiker och apotek), och alla gymnasier, universitet, bibliotek, muséer, kulturinstitutioner med inomhusverksamhet och liknande institutioner stängdes. Den 16 mars stängdes också alla grundskolor och daghem (Hansen 2020). Den 18 mars förbjöds alla offentliga sammankomster med mera än tio deltagare, alla affärsinrättningar med nära kundkontakt och alla nattklubbar stängdes, och restauranger tilläts endast att leverera take-away. Den 23 mars meddelade regeringen att nedstängningen skulle vara till mitten av april (Danmarks Radio 2020).

Till skillnad från den svenska regeringen intog den danska regeringen tidigt en central roll i hanteringen av pandemin. Till skillnad från situationen i Sverige med en myndighet (FHM) med ansvar för hanteringen av folkhälsofrågor och pandemin fanns det flera myndigheter i Danmark med liknande ansvar (Folketinget 2021). Ansvaret låg således inte på en enda expertmyndighet med stor självständighet i förhållande till regeringen. Istället var det regeringen och statsminister Mette Frederiksen som tog initiativet och utövade ett starkt ledarskap i samarbete med i synnerhet direktören för Sundhedsstyrelsen Søren Brostrøm (se Julie Hassing Nielsens uppsats i detta temanummer).

Den 16 mars deklarerade den finländska regeringen nationellt krisläge. Alla skolor stängdes, med undantag för förskolor. De flesta offentliga inrättningar (bibliotek, muséer, teatrar) stängdes. Vitala funktioner och yrken undantogs från lagen om begränsad arbetstid och ledighet vid årliga högtider. Antalet personer vid offentliga sammankomster begränsades till tio. Personer i åldersgruppen 70 år och äldre uppmanades att undvika sociala kontakter. Inga besökare tilläts på sjukhus, med undantag för besökare till kritiskt sjuka patienter. Sociala institutioners samt hälso- och sjukvårdens kapacitet utökades, medan kapaciteten hos andra icke-vitala samhällsfunktioner minskades. Gränserna stängdes (Yle Uutiset 2020). Dessa åtgärder skulle ursprungligen vara till den 13 april, men förlängdes till den 13 maj (en utförligare beskrivning av den finländska strategin finns i Jenny Lindholms och Joachim Högvägs uppsats i detta temanummer).

Den 12 mars införde det norska hälsodirektoratet en rad åtgärder som stängning av utbildningsinstitutioner, stopp för sportevenemang, stopp för kultur-evenemang, stängning av gym och badanläggningar samt stängning av pubar, nattklubbar och barer. Personal inom hälso- och sjukvården förbjöds att resa utomlands till den 20 april. Karantäner infördes för alla som anlände från resor från länder utanför Finland och Sverige den 27 februari. Restauranger med matserveringar hölls öppna med regler om social distansering. Direktoratet avrådde från resor till arbetet med kollektivtrafik och på platser med trängsel. Kollektivtrafiken hölls öppen för människor med för samhället essentiella yrken (Norwegian national broadcasting 2020).

De andra nordiska länderna genomförde inte bara mera omfattande restriktioner och kortvariga initiala partiella nedstängningar. De satsade redan tidigt på omfattande testning och smittspårning med Island som föregångsland. De andra nordiska länderna avsåg att "slå ned" eller "bromsa/slå ned" istället för att som Sverige "bromsa" smittan (detta beskrivs i större detalj i Mikael Holmströms uppsats i detta temanummer).

De slutliga effekterna av pandemin och den svenska strategin kommer bara att kunna utvärderas i ett senare skede vars utsträckning i tiden fortfarande är okänd. Omfattningen av hälsoproblem orsakade av långtids-covid har troligen bara börjat bli tydliga först under våren 2021. De initiala och kortsiktiga effekterna på dödligheten i covid-19 av den svenska strategin var däremot tidigt tydliga. I slutet av juni 2020 uppgick antalet avlidna med covid-19 till 5 310 i Sverige (10,3 miljoner invånare), 605 i Danmark (5,8 miljoner invånare), 249 i Norge och 328 i Finland (WHO Situation Report 162 2020).

Den första vågen av pandemin under våren 2020 påverkade inte bara den allmänna folkhälsan. Den påverkade också jämlikheten i hälsan. En rapport från Region Stockholm, den av Sveriges regioner med ansvar för hälso- och sjukvården som drabbades hårdast av pandemin under våren, visade att låginkomsttagare, lågutbildade och yrkesutövare utan möjlighet att arbeta hemma hade högre risk för sjukhusvård och död i covid-19 fram till och med den 30 juni 2020. Analyserna visade också att utrikesfödda grupper från Somalia, Libanon, Syrien, Turkiet och Estland hade högre mortalitet än gruppen födda i Sverige (Bartelink et al. 2020).

Skillnaden i mortalitet mellan de två nordiska länderna med högst per capita-mortalitet, Sverige och Danmark, kan knappast förklaras av skillnader i initial smittspridning i slutet av februari och första hälften av mars. Den 30 mars, något mer än två veckor efter nedstängningen i Danmark, var kvoten (ratio) mellan döda i covid-19 i Sverige och Danmark 1,53 (110:72) (WHO Situation Report 70 2020). Den 6 april var kvoten 2,24 (401:179) (WHO Situation Report 77 2020). Kvoten mellan antalet döda i Sverige och Danmark i månads-skiftet mars-april 2020 speglar troligen en likartad smittspridning vid tidpunkten för den danska nedstängningen några veckor tidigare, eftersom kvoten

ungefär speglar skillnaden i de båda ländernas totala befolkningsstorlek. Sedan fortsatte kvoten stiga kontinuerligt under våren och sommaren till Sveriges nackdel med relativt sett allt högre dödstal i Sverige jämfört med Danmark. Den 21 maj var kvoten 6,92 (3831:554) (WHO Situation Report 122 2020) och den 21 juli 9,23 (5639:611) (WHO Situation Report 183 2020). Den svenska strategin under den tidiga delen av pandemin innebar således både absolut och relativt stigande dödstal jämfört med Danmark, det nordiska grannland som uppvisade den näst högsta dödligheten i Norden efter Sverige.

Det brittiska oberoende organet för hållbarhetsrankning Standard Ethics, baserat i London, sänkte Sveriges etiska rankning den 21 maj:

During the first phase of the COVID-19 epidemic, Swedish health policy did not comply with World Health Organization recommendations. Standard Ethics analysts believe that this produced additional risks for the Swedish and European populations. The current health policy seems to be a part of a general strategy that is not collaborative with the European Union (Standard Ethics 2020).

I november 2020 publicerade OECD och EU en rapport som indikerar att Sverige under mars-maj 2020 lyckats sämst av alla länder i EU med att reducera rörligheten (kombination av kollektivtrafik och fritidsaktiviteter), att Sverige lyckats sämst av alla EU-länder med att få ned R-talet (smittspridningstalet som anger hur många personer som i genomsnitt smittas av en smittad person) under 1 (58 dagar jämfört med 34 dagar i genomsnitt, 18 dagar i Luxemburg och 11 dagar på Malta) och att Sverige under perioden varit sämst på att reducera behovet av intensivvård. Sverige hade dessutom det lägsta antalet vårdplatser på sjukhus av samtliga OECD-länder före pandemins utbrott (OECD/European Union 2020).

Under hösten 2020 genomfördes först lättnader i restriktionerna och därefter nya restriktioner i takt med den ökande smittspridning som utvecklades till den andra vågen. En fullständig genomgång av dessa åtgärder ges i uppsatsen "Den svenska respsen år 2020 – krisberedskap i kris" av Lars Nylén i detta temanummer. Några viktiga exempel ges här, och för referenser i detta stycke hänvisas till Nyléns uppsats. I oktober genomfördes genom förordningar den 1 oktober att fler än 50 deltagare fick ta del av konsert på serveringsställe. Den 22 oktober införde regeringen genom förordning ett publikundantag på maximalt 300 personer. Därefter genomfördes åter mera restriktiva åtgärder i takt med den fullständigt oväntade storleken på den ökade smittspridningen under senhösten. Den 22 november förbjöd regeringen allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare med några få undantag för religionsutövning i samband med dödsfall (begravning) med maximalt 20 deltagare samt sittande tillställningar med högst 300 sittande deltagare. Den

8 december deklarerade statsministern vid en pressträff att åtta deltagare var den nya normen för hela samhället. Det nationella besöksförbudet i äldreboenden förlängdes två gånger till och med den 30 september 2020. Den 19 november gav regeringen FHM möjlighet att införa motsvarande förbud i hela landet, ett län eller delar av län. Införandet av nya restriktioner genom förordningar och uppmaningar under senhösten 2020 kunde uppfattas som att regeringen tagit större eget initiativ från FHM än tidigare i bekämpningen av pandemin, möjligen som en följd av FHM:s felbedömning av omfattningen av den andra vågen.

Efter den andra vågen av pandemin i Sverige under den sena hösten och vintern 2020/2021 hade antalet döda i covid-19 inrapporterade till WHO ökat till 13262 i Sverige, 2399 i Danmark, 805 i Finland och 648 i Norge den 23 mars 2021 (med reservation för viss tidsfördröjning i inrapporteringen till WHO). Vid denna tidpunkt uppgick det totala dödstalet per 100000 invånare till 131,3 i Sverige, 41,4 i Danmark, 14,5 i Finland och 12,0 i Norge (World Health Organization 2021). I slutet av 2020 drog coronakommissionen i sin första rapport slutsatsen att de höga dödstalen bland de äldre på äldreboenden och i hemtjänsten huvudsakligen kunde förklaras av den höga smittspridningen i samhället eftersom personalen är en del av den generella befolkningen (Melin et al. 2020). I detta avseende hade strategin att skydda de svagaste misslyckats. Vintern 2020/2021 skyllde regeringen, Folkhälsomyndigheten, regionerna och kommunerna på varandra. Denna strävan att frånsäga sig ansvaret innebar ett avsteg från WHO:s etiska principer om transparens och ansvarstagande i hanteringen av en pandemi.

Den svenska regeringen är ytterst ansvarig för den nationella folkhälsopolitiken liksom den svenska strategin för att förebygga och bekämpa sjukdomen covid-19. Strategi och policy att hantera folkhälsofrågor sköts på myndighetsnivå av Folkhälsomyndigheten (FHM), och den svenska regeringen följer vanligen råden från FHM, även om regeringen ytterst har ansvaret för pandemihanteringen och möjligheten att ingripa om regeringen skulle bedöma läget på ett annat sätt än expertmyndigheten. Regioner och landsting har ansvar för huvuddelen av hälso- och sjukvården. Kommunerna har ansvar för bland annat huvuddelen av äldreomsorgen inom ramen för nationell lagstiftning. Denna uppdelning av ansvaret att möta en global pandemi med från början delvis oväntad form av samhällsspridning kan vara en av orsakerna till de initiala problemen med att koordinera insatserna med bland annat skyddsutrustning för vårdpersonal och masstestning (se Brommessons bidrag till denna volym). Epidemiologiska antaganden och överväganden är en annan viktig orsak till händelseförloppet. Om dessa epidemiologiska överväganden handlar denna uppsats.

Varför valde regeringen och FHM den svenska strategin? Varför accepterade en majoritet av den svenska allmänheten den svenska strategin med de jämfört med övriga Norden och betydande delar av övriga Europa så höga dödstalen

så länge? Syftet är att studera det epidemiologiska tänkandet bakom den svenska strategin under pandemins tidiga skede under den första vågen våren 2020 och den i detta tidiga skede mycket höga mortaliteten jämfört med de andra nordiska länderna. Avslutningsvis kommer strategin att diskuteras med utgångspunkt i postmodernismens vetenskapssyn och samhällssyn samt en självbild av svensk exceptionalism inom i synnerhet ledande samhällsskikt.

Metod

Exempel på centrala beslutsfattares sätt att resonera kommer att illustreras genom intervjuer med nyckelpersoner som genomfördes i TV och dagspressen samt genom andra artiklar i massmedia. Denna uppsats försöker identifiera ett antal framträdande aspekter på epidemiologin och sättet att hantera pandemin inom ramen för den svenska strategin. Den svenska strategin och dess kopplingar till postmodernismens syn på vetenskap, samhälle och myndighetsutövning kommer sedan att diskuteras. En kortare artikel om den svenska strategin har redan publicerats i en expertgranskad engelskspråkig internationell tidskrift (Lindström 2020a), och kompletterande synpunkter har publicerats något senare (Lindström 2020b).

Den svenska strategin

Målet för den svenska strategin är att minska smittspridningen så att hälso- och sjukvården hela tiden ska hantera situationen och inte kollapsa samt att samtidigt skydda de äldre och även andra riskgrupper från att bli smittade. Den svenska strategin syftar också till att minska påverkan på viktiga samhällsfunktioner, reducera konsekvenserna av pandemin för allmänhet och företag, dämpa oro och sätta in rätt åtgärder vid rätt tillfällen (Regeringskansliet 2020). Den officiella svenska strategin har aldrig innefattat flockimmunitet. Det har dock senare visat sig att den svenska strategin initialt inrymde en stark förhoppning och en tro på att indirekt uppnå just flockimmunitet (Anderberg 2020), vilket kommer att presenteras och diskuteras nedan.

CENTRALA ASPEKTER AV EPIDEMIOLOGIN

Ett antal specifika epidemiologiska karakteristika som direkt eller indirekt utmärker det svenska vägvalet att initialt hantera pandemin kan identifieras. Dessa innefattar en tidig indirekt tro på flockimmunitet som en konsekvens av strategin och att flockimmunitet var möjlig att ganska snabbt uppnå (även om flockimmunitet officiellt aldrig var en del av den svenska strategin), en mycket stark betoning av individuellt ansvar i arbetet med att stoppa smittspridningen, en stark betoning av evidensbaserad medicin samt en kombination av ovilja och möjligen även oförmåga att koordinera pandemibekämpande åtgärder

med andra länder och att följa rekommendationer från WHO. Dessutom kommer effekter av strategin att diskuteras, nämligen indirekta effekter i form av psykisk ohälsa kontra livsförloppsepidemiologi, socioekonomiska skillnader i smittspridning, massmedias roll vid de offentliga presskonferenserna, tillit till samhällets institutioner och generaliserad tillit till andra samt skyddet av de äldre och andra riskgrupper.

Flockimmunitet – eller bara en mycket oklar strategi?

Flockimmunitet innebär att en betydande del av en population har utvecklat immunitet mot en infektionssjukdom och därigenom indirekt skyddar resten av populationen genom att inte föra smittan vidare. Risken för att individer som saknar immunitet ska bli smittade och sjuka minskar dramatiskt genom att många är immuna och inte bär på smittan. Flockimmunitet mot virussjukdomar som smittkoppor, mässling, röda hund och polio har huvudsakligen uppnåtts genom vaccinationer, och i själva verket är begreppet flockimmunitet delvis knutet mera till vaccinationer än till naturlig smittspridning. Flockimmunitet för polio har till exempel i modern tid uppnåtts i de flesta delar av världen genom isolering av geografiska områden med utbrott, i kombination med vaccinationer. Flockimmunitet mot andra virussjukdomar är också främst kopplad till vaccinationer. Dödligheten i covid-19 bedömdes internationellt redan i ett tidigt stadium av pandemin vara för hög för att naturlig smittspridning skulle vara en acceptabel strategi att uppnå flockimmunitet (Randolph & Barreiro 2020).

Flockimmunitet uppnådd genom smittspridning skyddade inte heller befolkningen i Sverige på 1700-talet från återkommande epidemier med smittkoppor. I en undersökning baserad på mortalitet och dödsorsaker i svenska kyrkböcker från fyra undersökta församlingar i västra Skåne observerades 15 epidemier under 1700-talet och det tidiga 1800-talet. Av dessa orsakades tio helt säkert av smittkoppor, tre av kikhosta och i två av fallen var orsaken okänd. Även i dessa två fall från 1708 och 1724, två av de årtal med epidemi som inföll innan dödsorsaker började anges i kyrkböckerna kring 1750/1760, har orsaken troligen varit smittkoppor. Trots ständigt återkommande epidemier med denna mycket smittsamma luftburna virusinfektionssjukdom blev befolkningen inte flockimmun mot smittkoppor på ett sätt som säkert skyddade grupper utan immunitet förrän vaccinationer började genomföras under 1800-talets två första decennier, vilket till stor del berodde på att huvudsakligen barn och unga födda efter föregående smittkoppepidemi smittades med mycket hög efterföljande mortalitet eftersom de inte var immuna (Bengtsson & Lindström 2003). Det snabba framtagandet av vacciner och starten av vaccinationer vid årsskiftet 2020/2021 ska inte behandlas i detalj här, men det visar att vaccinationer än en gång är vägen till flockimmunitet samtidigt som denna utveckling i praktiken

punkterat en viktig och bärande indirekt (men ej officiellt uttalad) del av den ursprungliga svenska strategin.

Flockimmunitet som ett svar och en lösning på pandemin avfärdades snabbt av den brittiska regeringen (Ghosh 2020) i mitten av mars på grund av de höga dödstal som förväntades bli följden av en sådan strategi. Tidiga studier i pandemins inledning tydde på dödstal i covid-19 i intervallet 0,25 % till 3,0 % av de smittade. Författarna drog slutsatsen att strategier som innefattade flockimmunitet skulle vara oacceptabla för allmänheten (Kwok et al. 2020, Wilson et al. 2020). I Sverige skulle till exempel 1 % mortalitet bland de smittade och ett uppnående av flockimmunitet när 60 % av befolkningen blivit smittade, vilket ofta diskuterades som gräns för flockimmunitet med drygt 6 miljoner smittade av Sveriges 10,3 miljoner invånare, innebära 60 000 dödsfall i covid-19 under förutsättning att riskgrupperna inte effektivt skulle kunna skyddas.

Från och med slutet av andra veckan i mars 2020 uppmanade FHM samtliga regioner att sluta testa andra grupper än patienter på sjukhus och särskilda riskgrupper, även i regioner som vid detta tillfälle hade låg smittspridning (Karlsson 2020). WHO:s rekommendationer om masstestning och aktiv smittspårning frångicks således. Det var först ett stycke in i maj 2020 som allmän testning började genomföras, från början i syfte att minska sjukfrånvaron bland personer med luftvägssymtom men utan covid-19 (se artikel *Den svenska responsen år 2020- krisberedskap i kris* av Lars Nylén i detta temanummer).

I synnerhet den tidigare statsepidemiologen Johan Giesecke (1995-2005), kontrakterad som expertkonsult på FHM under tidiga delar av 2020 och en av de intellektuellt ledande bakom strategin, kommunicerade vid upprepade tillfällen öppet sin tro på flockimmunitet som ett förväntat resultat av strategin. I en intervju i Dagens Industri den 3 april 2020 hävdade Giesecke att "alla andra länder gör fel". I denna intervju förutspådde han att Sverige skulle kunna återgå till någonting som nära nog liknade "det normala" vid någon tidpunkt i maj 2020 efter allmän smittspridning i befolkningen, därför att det var hans "magkänsla" (Grundberg Wolodarski 2020). Den svenska statstelevisionen SVT (public service) förmedlade under våren 2020 tämligen okritiskt ett liknande budskap. Den 1 april 2020 förmedlade SVT budskapet att halva Sveriges befolkning förväntades vara smittad i slutet av april (SVT 2020a). Detta skulle ha inneburit att befolkningen skulle ha uppnått flockimmunitet inom en förhållandevis kort tid, eftersom SVT också förmedlade budskapet att naturlig flockimmunitet kunde förväntas när mellan 50 % och 60 % av befolkningen blivit smittad (SVT 2020b). När det något senare blivit uppenbart att beräkningarna varit helt felaktiga, förmedlade SVT istället nya beräkningar att naturlig flockimmunitet skulle kunna uppnås med 40 % smittade (SVT 2020c), vilket kan vara tillräckligt för att uppnå flockimmunitet under vissa betingelser med heterogenitet i befolkningen (Britton et al. 2020). Förhoppningen om

att flockimmunitet skulle kunna uppnås på relativt kort tid hade i stort sett inget vetenskapligt stöd under våren 2020. Det som Giesecke och FHM antog var en luftburen influensaliknande smitta med ett snabbt smittspridningsmönster skulle allt tydligare visa sig vara en klustersmitta med långsammare spridning.

Tron på flockimmunitet framstod vid denna tidiga tidpunkt i pandemin som mycket osäker också av ytterligare ett viktigt skäl, nämligen att mycket litet var känt om immunitetens egenskaper och varaktighet över tid: "Longitudinal serological studies are urgently needed to determine the extent and duration of immunity to SARS-CoV-2" (Kissler et al. 2020). Denna osäkerhet om immunitetens karaktär och duration gjorde tron på flockimmuniteten som indirekt konsekvens av strategin inte bara i oroande utsträckning dödlig men också mycket osäker på grund av den okända immuniteten.

Det blev också allt tydligare under den pandemiska våren 2020 att endast en mindre del av befolkningen även i det värst drabbade geografiska området i Sverige, Region Stockholm, blivit smittad trots att dödstalet i Region Stockholm passerade 2000 redan i slutet av maj. FHM hävdade i linje med föreställningen om det oundvikliga i att de flesta till slut skulle bli smittade, att smittkurvan skulle planas ut för att hälso- och sjukvården inte skulle bli överbelastad vid någon punkt i tiden medan smittspridningen pågick. I senare delen av maj blev det allt mera tydligt att de andra nordiska länderna nästan inte längre hade någon smittkurva att plana ut, och därmed mycket liten eller försumbar belastning på hälso- och sjukvården att avlasta (Jakobsen & Amundsen 2021).

Vid flera tillfällen under våren framförde 22 svenska forskare offentlig kritik mot vad som föreföll vara en strategi som innefattade flockimmunitet (Carlsson et al. 2020, Bjermer et al. 2020). På en av de dagliga presskonferenserna svarade representanten från FHM att flockimmunitet inte är en del av den svenska strategin. Därmed stängdes dörren för vetenskaplig diskussion och möjligheten för regeringen och myndigheten FHM att knyta en expertgrupp av forskare inom virologi och epidemiologi till sig för att hantera pandemin. FHM är visserligen en myndighet och inte ett forum för vetenskaplig diskussion, men detta faktum utesluter inte möjligheten att knyta en vetenskaplig expertgrupp till sig. Offentlig insyn i statsepidemiologens e-mail har senare visat att det som initialt mycket starkt kunde tolkas som ett syfte att indirekt uppnå flockimmunitet också tidigt var ett aktivt val av strategi från statsepidemiologens sida (Anderberg 2020). Den mest kritiska frågan ställdes i stort sett aldrig av svenska massmedier och journalister: Vad var poängen med inställd masstestning och smittspårning, mycket lösa restriktioner, samt att hålla barer, restauranger, nattklubbar och after-ski-barer öppna om strategin *inte* innefattade en tro på flockimmunitet och målet *inte* var att uppnå flockimmunitet?

Individuellt ansvar

Prevention kan riktas mot många olika nivåer från individer hela vägen till komplexa sociala kontexter, hela samhällen, hela länder och även globalt. För att öka preventionens effektivitet eller för att uppnå flera olika mål samtidigt kan fler olika nivåer dessutom kombineras samtidigt i det preventiva arbetet. Ett exempel är tobaksprevention som både har målet att minska prevalensen (förekomsten) av tobaksrökning i den generella befolkningen och att minska den socioekonomiska gradienten i tobaksrökning. Målet att minska prevalensen av tobaksrökning har lyckats väl i ekonomiskt högt utvecklade länder som Sverige.

Andelen/prevalensen (%) tobaksrökare har minskat dramatiskt bland män i Sverige sedan 1960-talet och bland kvinnor sedan det tidiga 1980-talet. Däremot har den minskade prevalensen inneburit kraftigt ökade socioekonomiska skillnader i tobaksrökning. Framgången i att uppnå det ena målet har således delvis motverkat möjligheten att uppnå det andra målet. Av ekonomiska, psykologiska och psykosociala skäl har människor i grupper med lägre socioekonomisk status (definierade med utgångspunkt i dimensionerna yrke och ställning på arbetsmarknaden, utbildning eller inkomst) framför allt slutat röka i betydligt mindre utsträckning än människor med högre socioekonomisk status, vilket har ökat den socioekonomiska gradienten både i prevalens av tobaksrökning och tobaksrelaterad dödlighet (Jarvis & Wardle 2006: 225-229). Av denna anledning har brittiska forskare introducerat begreppet proportionell universalism (proportionate universalism), som kombinerar individriktad prevention med prevention riktad mot sociala kontexter, till exempel socioekonomiska grupper med hög prevalens av tobaksrökning eller socialt utsatta bostadsområden (Marmot & Bell 2012, Carey 2015). Sammanfattningsvis kan individer ibland vara målet för prevention, ibland sociala kontexter eller hela samhället, och ibland en kombination av båda.

Den svenska regeringen och FHM deklarerade att de var särskilt stolta över den del av den svenska strategin för att bekämpa covid-19 som gick ut på att starkt betona det individuella ansvaret. Mycket av ansvaret för att hantera den globala pandemin som med kraft även drabbade Sverige lades på medborgarna/individerna själva och deras individuella ansvars känsla för att begränsa smittspridningen. Lars Nylén ger i uppsatsen *Den svenska responsen år 2020- krisberedskap i kris* i denna volym den juridiska bakgrunden till hur lagstiftningen under senare decennier ändrats i syfte att göra regelverket mera humanitärt och inriktat på individens ansvar, delvis därför att ingen kunnat föreställa sig en global pandemi av det slag som drabbade Sverige och hela världen våren 2020. (I uppsatsen *Påbud och efterlevnad- en fråga om effektiv kriskommunikation* diskuterar Lars Nylén den med tanke på strategin synnerligen viktiga kriskommunikationen till allmänheten).

Tidvis kunde retoriken från regeringen och FHM ge intryck av att alla hade ett ansvar, och att regeringens roll i att bekämpa smittspridningen var mycket begränsad. Restauranger, barer och nattklubbar, liksom många andra verksamheter, tilläts hålla öppet, och ansvaret för social distansering lades på de individuella ägarna och kunderna, även när kunderna var alkoholpåverkade sent på kvällen. I en intervju med CNN skyllde den svenska utrikesministern Ann Linde de höga dödstalen i Sverige på svenska turister som rest till Italien på skidsemester i senare delen av februari trots att de visste att det fanns en spridning av coronaviruset i norra Italien, ett påstående som sedan benämndes ”semesterteorin” (Gorani 2020). Hon nämnde däremot i samma intervju inte att den svenske statsepidemiologen före denna skidsemestervecka tydligt hade uttalat att han inte såg några problem med att svenska turister åkte till Italien på skidsemester (som redan nämnts i introduktionen begränsades inresor från Italien först den 6 mars, alltså betydligt senare). Även bortsett från det faktum att den svenska utrikesministern inte var helt sanningsenlig i CNN-intervjun, kan det vara svårt att lägga huvudansvaret på hanteringen av en global, smittsam och dödlig pandemi med samhällsspridning även i Sverige på individuella medborgare/invånare. Många individer tenderar att glömma frivilliga rekommendationer, och många individer tillhör dessutom inte riskgrupperna. Detta gäller i synnerhet den stora massan av unga vuxna och vuxna i medelåldern som därför kan ha svårt med uthålligheten när det gäller att följa rekommendationerna. Åtminstone en huvudsaklig del av ansvaret bör istället tillkomma den nationella regeringen och nationella myndigheter (Shookohi et al. 2020).

En central fråga infinner sig. Är det logiskt att lägga ett avgörande ansvar på unga vuxna (åldersintervallen 20–29 och 30–39 år) individer att vara återhållsamma med besök och hålla vederbörlig distans på restauranger, barer och nattklubbar, när det i huvudsak är äldre och/eller medicinskt sårbara som blir svårt sjuka och dör av smittan? Denna fråga, som belyser en av de verkligt stora paradoxerna i den svenska strategin, ifrågasattes för det mesta inte av svenska journalister och svensk massmedia i den tidiga fasen av pandemin. Kanske togs den extrema svenska individualismen och betoningen av individens ansvar för given? Kanske var det den starka och paradoxalt nog kollektivistiska tron på svenska myndigheter som påverkade massmedia och journalister?

Evidensbaserad medicin

När FHM under våren tillfrågades om sakfrågor som munskydd och andra förebyggande åtgärder mot covid-19 blev svaret ofta att det saknas evidens för sådana åtgärder. FHM:s avoga inställning till munskydd kvarstod länge under 2020 trots internationella rekommendationer från WHO och även slutsatser från Kungliga Vetenskapsakademien i Sverige (Kungliga Vetenskapsakademien 2020). FHM:s hållning baserades på begreppet evidensbaserad medicin. Den

förre statsepidemiologen Johan Giesecke (1995–2005) förklarade i en intervju i CNN den 17 april:

We, or the Swedish government, decided early, in January, that the measures we should take against the pandemic should be evidence-based. And when you start looking around at the measures being taken now by different countries, you'll find that very few of them have a shred of evidence... But we know of one that has been known for 150 years or more, that washing your hands is good for you and good for others when you're in an epidemic. But the rest, border closures, school closings, social distancing... there's almost no science behind most of this (Sayers 2020).

Begreppet evidensbaserad medicin innebär att integrera klinikerns erfarenhet, det bästa önskade utfallet för patienten och tillgängliga vetenskapliga fakta av hög kvalitet för att skapa det bästa beslutsunderlaget för att lösa medicinska problem. Evidensbaserad medicin delar in vetenskapliga studier i en hierarki i vilken experimentella studier eller interventionsstudier tillskrivs en högre nivå av evidens än observationsstudier. Begreppet interventionsstudie eller experimentell studie innebär i praktiken huvudsakligen randomiserade kontrollerade prövningar (randomized controlled trials, RCT:s), i vilka patienter randomiseras (slumpmässigt allokeras) till den ena eller andra av olika behandlingar eller till placebo (verkningslös behandling som den randomiserade patienten inte känner till att den är verkningslös) som forskningsmässigt ska jämföras med varandra med avseende på ett eller flera i förväg definierade behandlingsresultat. Dessa studier är dessutom för det mesta dubbelblinda, det vill säga varken den behandlande läkaren eller patienten vet vilken behandlingsgrupp patienten blivit randomiserad till. Interventionsstudier kan även syfta till att jämföra olika preventiva åtgärder. Den etiska förutsättningen för att göra interventionsstudier är att experter har delade åsikter om utfallet av det som ska studeras och att de förväntade skillnaderna mellan olika behandlingar eller preventionsstrategier är förhållandevis små.

Interventionsstudier kan även genomföras på till exempel samhällsnivå, men detta är betydligt mindre vanligt. Begreppet observationsstudie innebär å andra sidan studier utan interventioner i vilka insamlade data endast observeras och analyseras. Exempel på observationsstudier kan till exempel vara tvärsnittsstudier (prevalensstudier), prospektiva (framåtblickande) kohortstudier, retrospektiva (bakåtblickande) kohortstudier och fall-kontroll-studier (Aschengrau & Seage 2014: 158–161). Evidensbaserad medicin tillmäter interventionsstudier i form av randomiserade kontrollerade kliniska prövningar högst evidens (nivå 1) i hierarkin av vetenskapliga studier. Longitudinella

observationsstudier kommer längre ned och tvärsnittsstudier (en ögonblicksbild vid en punkt i tiden) ännu längre ned i hierarkin.

Att huvudsakligen förlita sig på interventionsstudier och randomiserade kontrollerade prövningar innebär emellertid ett problem när en pandemi med ett helt nytt virus med helt eller delvis okända egenskaper bryter ut. I ett sådant läge finns det helt enkelt inga interventionsstudier att basera sitt agerande på. Annan information i form av observationsstudier med preliminära empiriska resultat och praktiska erfarenheter av koordinerade karantäner, masstestning, smittspårning och effektiv social distansering i länderna i östra Asien och andra länder som drabbats av smittan något tidigare måste då utgöra underlag för att bedöma situationen. Annan information än information från interventionsstudier eller longitudinella observationsstudier blir viktig. Andra överväganden som till exempel resultat från studier på lägre nivåer i hierarkin av studier måste då användas som underlag för beslut. I initialstadiet av en pandemi med en smitta vars egenskaper till betydande delar är okända måste sannolikt studiedesigner och observationsdata ganska långt ned i hierarkin tillgripas.

Det finns många exempel på förebyggande åtgärder som använts länge med god effekt utan stöd i randomiserade kontrollerade prövningar. Det har till exempel aldrig visats i interventionsstudier genom randomiserade kontrollerade prövningar att det är bättre att använda fallskärm när någon hoppar från ett flygplan än att inte använda fallskärm:

As with many other interventions intended to prevent ill health, the effectiveness of parachutes has not been subjected to rigorous evaluation by using randomized controlled trials. Advocates of evidence based medicine have criticized the adoption of interventions evaluated by using only observational data. We think everyone might benefit if the most radical protagonists of evidence based medicine organized and participated in a double blind, randomized, placebo controlled, crossover trial of the parachute (Smith & Pell 2003).

I detta perspektiv framstår avfärdandet av en rad andra föreslagna skyddande åtgärder grundade i empiriska observationer och praktiska erfarenheter från andra länder som mindre lämpligt i en akut situation. I detta ljus framstår den återkommande hänvisningen till höga krav på evidensbaserad medicin baserad på studier högt upp i hierarkin som olämplig.

Koordinering med övriga nordiska länder och WHO

Svenska regeringar har under decennier konsekvent berömt sig själva för Sveriges och sin egen internationella orientering. Under senare decennier har Sverige profilerats som en i internationellt hänseende humanitär stormakt (jfr Brysk 2009), men när det gäller bekämpandet av covid-19-pandemin förefaller

emellertid den internationella orienteringen nästan helt ha glömts bort. Under våren 2020 föreföll det inte finnas någon synbar effektiv koordination med de nordiska grannländerna Danmark, Finland och Norge, vilka implementerade begränsade nedstängningar i olika omfattningar från och med mitten av mars och under en månad eller mer, i bekämpningen av pandemin. Dessutom implementerade de nordiska grannländerna maskestning och aktiv smittspårning, vilket troligen hade ännu större betydelse.

Den främsta och uppenbara metoden för den svenska regeringen och FHM att koordinera med de andra nordiska länderna hade varit att följa WHO:s rekommendationer om social distansering, maskestning och smittspårning. Istället rekommenderade FHM i slutet av andra veckan i mars att allmän testning och smittspårning skulle upphöra utanför sjukhus och riskgrupper (se ovan). Den svenska regeringen höll också, på inrådan av FHM, grundskolor, restauranger, barer, nattklubbar och icke essentiella arbetsplatser öppna. Från början var det maximala tillåtna antalet personer i offentliga sammankomster 500, men det maximala antalet minskades sedan till 50. Det maximala antalet 50 personer gällde dessutom endast offentliga sammankomster, inte privata fester, dop, bröllop och begravningar, vilka endast var föremål för frivilliga rekommendationer. Speciellt överfulla restauranger, barer och nattklubbar, som mycket sällan stängdes ned och ofta öppnades snabbt igen trots allvarliga anmärkningar om trängsel, framstod som centra (hotbeds) för spridning av smittan i det initiala skedet våren 2020.

Psykisk ohälsa kontra livsförloppsepidemiologi: två indirekta effekter

Den svenska strategin väger även in andra omständigheter än den direkta smittspridningen och dess omedelbara konsekvenser för folkhälsan. FHM betonade till exempel tidigt indirekta effekter på den psykiska folkhälsan av isolering och social distansering för i synnerhet skolbarn och skolungdomar. Det är naturligtvis korrekt att ta hänsyn till sådana indirekta effekter på folkhälsan, men FHM förefaller huvudsakligen ha vägt in möjliga indirekta effekter som fungerade som argument för den valda strategin, inte sådana som kunde tänkas utgöra motargument. Under senare decennier har intresset för livsförloppsepidemiologi ökat dramatiskt. Livsförloppsepidemiologi bygger på den grundläggande hypotesen att exponering för riskfaktorer tidigt i livet kan komma till kliniskt uttryck i form av upplevda hälsoproblem och symtom långt senare i livet, vilket har stor betydelse för den subkliniska och sedan kliniska utvecklingen av de kroniska sjukdomar som dominerar sjukdomspanoramat i vår tid (Kuh & Ben-Schlomo 2004).

Hjärtkärlsjukdomar är ett exempel på kroniska sjukdomar med stor betydelse för mortalitet och sjuklighet som har ett kroniskt inflammatoriskt inslag i den fortskridande asymtomatiska och subkliniska processen mot tilltagande åderförkalkning (ateroskleros). Betydelsen av detta inflammatoriska inslag är

så stor att den även i svensk sjukvård använda inflammationsindikatorn ”C reactive protein” (CRP) sedan ett antal år ingår i det amerikanska kardiologförbundets och hjärtförbundets (American College of Cardiology/American Heart Association) lista över viktiga riskfaktorer att väga in tillsammans med klassiska riskfaktorer som tobaksrökning, kolesterol och högt blodtryck (hypertoni) när den sammanvägda risken för hjärtkärlsjukdom ska sammanställas för en patient inför klinisk bedömning och behandling. Förbundet har definierat CRP lika med eller över 2 mg/L som gräns för kronisk inflammation med risk för progression av åderförkalkning (Goff et al. 2014). I Sverige används endast gränsen CRP över eller lika med 5 mg/L eller 9 mg/L som indikator för akut infektion, inte den lägre gränsen för CRP som riskindikator för kronisk inflammation som leder till hjärtkärlsjukdom.

Studier på bland annat historiska svenska data från epidemier under 1700-talet och det tidiga 1800-talet stöder hypotesen att exponering för infektioner tidigt i livet påverkar hälsa och mortalitet negativt även för överlevarna långt senare i livet (Bengtsson & Lindström 2003). Studier av ålderskohorten som var ofödda (in utero) under Spanska sjukan 1918 visar kortare utbildning, högre andel med fysisk funktionsnedsättning och inkomst än för andra ålderskohorter (Almond 2006: 673). FHM förefaller ha lagt mindre vikt vid sådana och liknande långsiktiga livsförloppseffekter av exponering tidigt i livet när den svenska strategin och pandemins möjliga sidoeffekter på folkhälsan definierades.

Massmedias roll vid de offentliga presskonferenserna

Kritik framfördes tidigt mot avsaknaden av kritiska frågor om den svenska strategin från svensk massmedia och svenska journalister. Frode Forland, Norges motsvarighet till statsepidemiologen, framförde i maj i *Svenska Dagbladet* kritik inte bara mot den svenska strategin utan också mot avsaknaden av kritiska frågor från svensk massmedia och svenska journalister vid FHM:s dagliga presskonferenser under våren med anledning av pandemin (Falkirk 2020). Även om det finns tydliga undantag från Forlands kritik mot svensk journalistik, till exempel Peter Wolodarski på *Dagens Nyheter* som redan den 13 mars kritiserade FHM (Wolodarski 2020), är observationen intressant. Sveriges Radio ställde själv frågan ”Vem är tysken som pressar Folkhälsomyndigheten?”, och åsyftade en tysk journalist från en tysk TV-kanal som under våren ställde kritiska frågor vid presskonferenserna (Studio Ett 2020). Även senare har public service försökt tona ned röster som varit kritiska mot strategin. Ett exempel är intervjun med kungen strax före jul 2020 då kungen insisterade på att få framföra kritik mot den svenska strategin (BBC News 2020, Nordberg 2020).

I synnerhet i samband med den andra vågen som startade under senhösten 2020 har ett antal journalister och redaktörer också kritiserat bristen på kritiska frågor från svensk massmedia vid presskonferenserna under våren 2020.

Andén (2020) påtalade redan i juni att svenska journalister hade någonting att lära av ”den galne tysken”. Teodorescu Måwe (2020) framförde att svensk massmedias roll under våren 2020 borde genomlysas, och ställde den retoriska frågan om det bara var en slump att de mest kritiska frågorna på presskonferenserna kom från en tysk journalist? Croneman (2020) föreslog att kritiska röster borde släppas in men också i sin tur kritiskt granskas.

I mars 2021 publicerade *Institutet för Mediastudier* en rapport som visar att utländska journalister ställt mest kritiska frågor medan svenska journalister från i synnerhet rikstäckande massmedia (inte alls i samma utsträckning lokaltidningar som dock inte alls fick samma utrymme vid presskonferenserna) under våren 2020 fokuserade på att ”informera befolkningen” (Andersson et al. 2021). En rapport från *Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap* samt Göteborgs universitet som också publicerades i mars 2021 undersökte bara tre svenska dagstidningar. Den tyske journalisten nämns emellertid, och rapporten ställer frågan hur länge det är acceptabelt att massmedia försöker upprätthålla nationell enighet istället för att ställa kritiska frågor (Ghersetti & Odén 2021). Lars Nord konkluderar också i sin uppsats i detta temanummer att det i synnerhet under våren 2020 men även senare ställdes ett mycket lågt antal ansvarsutkrävande frågor vid de myndighetsgemensamma presskonferenserna. Enligt Nord kan detta bl a bero på medielogiken och oklarheter kring ansvarsfördelning och ansvarsområden i den svenska förvaltningsmodellen. En kompletterande förklaring kan emellertid vara den sedan länge starka konsensuskulturen i Sverige och den utbredda rädslan att utmärka sig (Huntford 1971, Skata et al. 2016).

Socioekonomiska skillnader i smittspridning

Den svenska strategin byggde ursprungligen på antagandet om en jämn spridning av smittan i befolkningen. Smittan fick emellertid initialt inte så jämn utbredning som FHM och regeringen, som är ytterst politiskt ansvarig, antog. Istället är coronaviruset en klustersmitta som biter sig fast på vissa platser (i synnerhet i hushåll och på arbetsplatser) och smittar allt fler på samma plats och i samma sociala miljö. Under våren och försommaren drabbades grupper med lägre socioekonomisk status definierad med utgångspunkt i utbildning, inkomst och yrke hårdare än grupper med högre. Riskerna att vårdas i slutenvård och risken att dö i diagnosen covid-19 beräknade med hazard-kvoter (hazard ratios, HRs) bland folkbokförda i Region Stockholm fram till och med den 30 juni 2020 var signifikant högre i grupper med lägre inkomst och utbildning samt i yrken utan möjlighet att arbeta hemma. Dessutom sågs en ansamling av fall i vissa bostadsområden.

Sambanden uppvisade en social gradient i vilken riskerna gradvis ökade med allt lägre inkomst, lägre utbildning och minskande möjlighet att arbeta hemma. Vissa utrikesfödda grupper födda i Somalia, Libanon, Syrien, Turkiet

och Estland hade också högre dödsrisk. Sambanden kvarstod efter justering i multipla överlevnadsanalyser (med Cox-regressioner) för demografiska variabler, socioekonomiska variabler, hushållsstorlek/trångboddhet och tidigare kronisk sjuklighet (hjärtsvikt, ischemisk hjärtsjukdom, diabetes mellitus, fetma, kronisk njursjukdom, kronisk obstruktiv lungsjukdom och cancer). Inkomst hade ett starkt samband med slutenvård och mortalitet som förblev speciellt starkt efter justering i de multipla regressionsanalyserna för de andra faktorerna (Bartelink et al. 2020). Den initiala fasen av covid-19-pandemin uppvisade således samma socioekonomiska mönster som respiratorisk tuberkulos har gjort historiskt.

McKeown (1979) visade att mortaliteten i respiratorisk tuberkulos minskade kontinuerligt i England och Wales från 1838 och fram till och med 1960-talet. McKeown gjorde en poäng av att denna utveckling pågick under hela denna period, trots att *Mycobacterium tuberculosis* identifierades först 1881 (efter att mikroskopet uppfunnits), effektiv kemoterapi infördes 1947 och BCG-vaccinationer började genomföras i början av 1950-talet. När alla specifika upptäckter och uppfinningar var på plats hade en stor del av mortalitetsnedgången redan ägt rum. McKeown drog slutsatsen att generellt ökade reallöner bidragit till att minska trångboddheten och förbättra nutritionen, vilket i sin tur successivt minskat smittspridningen och effekterna av att bli smittad under hela perioden (McKeown 1979: 92-96).

Mycobacterium tuberculosis är visserligen en bakterie och inte ett virus, men det är tydligt att det finns infektionssjukdomar som till exempel genom att vara beroende av värdens nutritionstatus och kroppsstatus (habitus) uppvisar stora socioekonomiska skillnader i incidens, sjuklighet och mortalitet. Spridningssättet har också stor betydelse, som i fallet med spridningen av coronaviruset och sjukdomen covid-19. För sjukdomen covid-19 är det således spridningssättet som är avgörande för den socioekonomiska fördelningen av incidens, sjukhusvård och mortalitet. Andra luftburna infektionssjukdomar som till exempel smittkoppor (historiskt), mässling och influensa uppvisar däremot inte samma socioekonomiska skillnader i spridning, incidens och mortalitet, eftersom smittspridningen är snabb, jämn och konsekvenserna av att ha blivit smittad är helt eller delvis oberoende av nutrition (Rotberg & Rabb 1985). FHM:s initiala antagande var att coronaviruset skulle sprida sig på ett snabbt och jämnt sätt. Under pandemins initialskede uppvisade coronaviruset genom sin karaktär av klustersmitta istället en tydlig socioekonomisk gradient när det gäller sjukhusvård och mortalitet i sjukdomen covid-19. Det är anmärkningsvärt att en socialdemokratiskt ledd regering tillät en förhållandevis omfattande initial spridning av en klustersmitta som åtminstone under pandemins initialskede under våren och försommaren 2020 förefaller ha drabbat socioekonomiskt svaga grupper och vissa utrikes födda grupper i befolkningen värre än andra.

Tillit till samhällets institutioner och generaliserad tillit till andra

Både tilliten till samhällets institutioner och tilliten till okända andra ökade i pandemins initialskede enligt en studie av ett representativt urval av befolkningen i Sverige. Institutionell tillit och tillit till okända andra mättes under två tidsintervall den 24 februari till och med den 10 mars 2020 (t₀) samt den 31 mars till och med den 14 april (t₁). Mätningarna gjordes således dels i krisens absoluta början innan någon smittad ännu hade avlidit och dels i den uppåtgående fasen när ingen dämpning av antalet smittfall och antalet döda fanns i utsikt. Båda formerna av tillit ökade, men den institutionella tilliten ökade mer än tilliten till okända andra. Befolkningen reagerade således med ökad institutionell tillit och ökad tillit till okända andra i pandemins initialskede trots att regeringen och FHM inte vidtog de åtgärder som hade varit i linje både med WHO:s rekommendationer och en allmän försiktighetsprincip (Esaïsson et al. 2020).

Det är vanligt att befolkningar reagerar med ökad institutionell tillit till regering och myndigheter i kriser som till exempel krig (Mueller 1970) och terrorattacker (Dinesen & Jaeger 2013). Däremot har tidigare studier baserade på data från Storbritannien visat att den generaliserade tilliten till andra människor (tillit till okända andra) minskar vid terrorattacker (Giordano & Lindström 2016) och finanskriser (Lindström & Giordano 2016). Fyndet att tilliten till okända andra ökade i pandemins initialskede är därför särskilt intressanta och omständigheterna bör bli föremål för mer forskning.

Skyddet av de äldre och andra riskgrupper

Den officiella svenska strategin hade också ett andra steg. Smittan skulle inte bara bromsas så att sjukvården skulle kunna klara av den ökade belastningen på hälso- och sjukvårdssystemet. Riskgrupper som äldre och multisjuka skulle också samtidigt skyddas mot smittan. Det blev emellertid mycket snart uppenbart att när smittan sprids i den generella befolkningen sker det också en omfattande smittspridning bland äldre och multisjuka, framför allt bland personer med hemtjänst och de som bor på äldreboenden. Den främsta orsaken är att personalen inom hemtjänsten och på äldreboendena tillhör den generella befolkningen. Problemet under våren blev inte mindre av bristen på skyddsutrustning och bristerna i framförhållning och beredskap. Smittspridningen bland riskgrupperna var under våren särskilt omfattande i Region Stockholm eftersom smittspridningen under våren var störst i den generella befolkningen i denna region.

Redan relativt tidigt under pandemin framkom det dessutom att många äldre inte remitterades till sjukhus för adekvat vård med syrgas och intravenös vätskebehandling (Forsberg 2020). Senare har journalisten Maciej Zaremba på *Dagens Nyheter* visat att äldre på kommunala och privata äldreboenden i Stockholm nekats sjukhusvård baserat på kriterier enligt Clinical Frailty Index

(CFI), som tidigare använts för att rehabilitera äldre med fysiska och andra funktionshinder till en högre funktionsnivå samt för att planera omsorgsbehov i befolkningen (Church et al. 2020), till att istället nedprioritera hela grupper av patienter (med CFI 5 eller högre på en nio-gradig skala) från sjukhusvård. Istället för syrgas på sjukhus (inte intensivvård, vilket många äldre inte är kandidater för, men sjukhusvård) behandlades dessa högriskindivider med smärtstillande (ofta morfin, som inte bara har en smärtstillande utan också andningsdeprimerande effekt), och bensodiazepiner med lugnande och ångestdämpande effekt på äldreboendena eller i hemmet, vilket i många fall i onödan ledde till deras död. Eftersom kommunerna, som ytterst har ansvaret för äldreboenden och hemtjänst, inte får anställa läkare är det Region Stockholm som utfärdat riktlinjerna för sina läkare. Zaremba lyckades identifiera fyra ansvariga för riktlinjerna för prioritering av patienter i Region Stockholm: en chefläkare, två avdelningschefer och en enhetschef för allmänmedicin och geriatrik. Resultaten av Zarembas intervjuer var anmärkningsvärda. Den politiskt ansvarige kände inte till konsekvenserna av riktlinjerna. Enhetschefen för allmänmedicin och geriatrik, som är den högste ansvarige för sjukvården utanför akutsjukhusen i Region Stockholm, kände inte till vilka och hur många läkarbilar som fanns tillgängliga för hjälp till patienter som enligt riktlinjerna inte skulle remitteras till sjukhus. Enhetschefen kunde inte heller svara på vad som avsågs med begreppet ”klinisk” som i klinisk undersökning. En sådan undersökning och bedömning kunde mycket väl ske digitalt, och bedömningen kunde också göras med utgångspunkt i redan genomförd klassifikation med CFI av hela patientgrupper utan tydlig individuell bedömning, enligt enhetschefen. Enhetschefen kände sig ”trygg” med att läkarna gjorde rätt bara de följde riktlinjerna. En sådan definition av termen ”klinisk” innebär emellertid en glidning bort från den ursprungliga definition som har sitt ursprung i det antika Grekland och som innebär undersökning och tilltal av patienten i patientens omedelbara fysiska närhet (Zaremba 2020).

Coronakommissionens första rapport i slutet av 2020 konkluderade också att de höga dödstalen bland de äldre på äldreboenden och i hemtjänsten främst kunde förklaras av den höga smittspridningen i samhället. Personalen är en del av den generella befolkning i vilken smittspridningen ägde rum, tillgången till skyddsutrustning var inte optimal och därmed fördes smittan in på äldreboendena och i hemtjänsten (Melin et al. 2020). Den andra huvuddelen av strategin att skydda de äldre och svaga hade således misslyckats, enligt kommissionen.

Den svenska strategin: svensk exceptionalism och postmodernism

Den svenska strategin har drag av både postmodern kunskaps- och vetenskaps-syn och en känsla av svensk exceptionalism, en iakttagelse som ska tolkas i

termer av en bakomliggande kulturell och samhällelig kontext som i viss mån är specifik för Sverige.

Enligt Ronald Inglehart och World Values Survey (WVS) är Sverige sedan flera decennier det mest postmaterialistiska och postmoderna landet i världen (Inglehart 1997: 98, Inglehart 2018). Teorin om materialistiska kontra postmaterialistiska värderingar bygger på en knapphetshypotes (*scarcity hypothesis*) och en socialisationshypotes (*socialization hypothesis*). De materialistiska värderingar som tidigare helt dominerade i västvärlden har sin grund i behovet av materiell och fysisk (i grunden legal) trygghet och säkerhet. Betoningen av materiell trygghet och legal säkerhet har sin grund i den materiella knapphet och den känsla av bristande säkerhet som länge fanns även i västvärlden.

Dessa materialistiska värderingar omfattade stora delar av befolkningen genom en socialisationsprocess. Postmaterialistiska värderingar har därefter blivit vanligare sedan i synnerhet 1960- och 1970-talen, enligt Inglehart. De postmaterialistiska värderingarna betonar individuell frihet och individuella fri- och rättigheter, och representerar därmed enligt teorin ett betydande steg uppåt i behovshierarkin, eftersom den materiella tryggheten liksom den fysiska och legala säkerheten som båda är mer basala under ett antal decennier ökade och därmed efterhand kom att tas för givna. Enligt Inglehart började detta skifte av värderingar (*value shift*) under 1960- och 1970-talen i bredare lager av befolkningen i västvärlden (Inglehart 1990: 56-65). Postmaterialistiska värderingar är inte jämnt fördelade i hela befolkningen. Människor med postmaterialistiska värderingar finns företrädesvis i grupper med högre socioekonomisk status i termer av framför allt utbildning och yrke men även (i viss mån) inkomst. De utgör idag ofta de ledande skikten inom etablerad politik, offentlig förvaltning, massmedia, kultur och näringsliv i västvärlden. Fenomenet och dess framväxt har beskrivits både i positiva termer som framväxten av den kreativa klassen (Florida 2002) och i negativa termer som eliternas revolt och sveket mot demokratin (Lasch 1995).

Teorin om materialistiska och postmaterialistiska värderingar är kopplad till idén om modern och postmodern kultur och samhällssyn. Den modernistiska kulturen innefattar en stark tro på de moderna samhällsinstitutionernas auktoritet, rationalitet, samt vetenskap (inklusive epidemiologi och medicin) och ingenjörskonst. Den modernistiska kulturen avvisar tradition och religion. Den postmoderna kulturen betraktar däremot ofta auktoritet, rationalitet och vetenskap med avoghet och misstänksamhet, eftersom de betraktas som sammankopplade med den materialistiska västerländska kulturen, det västerländska samhället och (av vissa) den marknadsekonomiska ordningen, vilka bör ifrågasättas.

Postmodernismen innefattar ett förnyat intresse för religion och tradition, i skarp kontrast till modernismen, men det är bara icke-västlig religion, tradition och kultur som värderas högt av postmodernismen. Postmodernismen är också

associerad med framväxten av nya värderingar och livsstilar. Postmodernismen innebär en ökad tolerans för kulturella och individuella livsval, baserade på individuella rättigheter. Den postmodernistiska synen på vetenskap avvisar ofta den modernistiska vetenskapssyn som anger att det skulle finnas en objektiv och positivistisk sanning som forskningen bör sträva mot. Postmoderna teorier på i synnerhet de samhällsvetenskapliga och humanistiska områdena utgår istället ofta från premissen att forskningens uppgift är att förändra samhället i enlighet med dessa teorier och deras ideologiska innehåll i syfte att befria individerna från samhällets institutioner och konventioner. Postmodernismens ifrågasättande av den modernistiska positivistiska vetenskapssynen med anspråk på en förmåga att finna en objektiv sanning gäller delvis även inom medicin och naturvetenskap. Den postmoderna synen på vetenskap innefattar ofta också en ökad betoning av personlig känsla av vad som är sant eller falskt (Inglehart 1997: 22-25).

Det svenska svaret på pandemins inledande fas innebar att regeringen och FHM åtminstone delvis bortsåg från empiriska observationer och praktiska erfarenheter i länder som drabbats av pandemin tidigare än Sverige. Regeringen och FHM bortsåg aktivt från erfarenheter av effektiva karantäner, maskestning, smittspårning, social distansering och isolering genomförda på nationell nivå i enlighet med WHO:s rekommendationer. Strategin byggde istället på relativt snabb (men uppbromsad för att inte överbelasta sjukvården) smittspridning och därmed indirekt en förhoppning om ett relativt snabbt uppnående av naturlig flockimmunitet. Flockimmuniteten skulle dessutom indirekt uppnås med ett virus som gav en immunitet som under den tidiga våren 2020 var i stort sett helt okänd båda vad gäller egenskaper, graden av skydd mot reinfektion och duration.

Den tidigare statsepidemiologen Johan Giesecke (1995-2005), kontrakterad som rådgivare till FHM under tidiga delen av 2020 och en av arkitekterna bakom strategin, framförde i en intervju i början av april 2020 åsikten att "alla andra länder gör fel", och att det var hans "magkänsla" att Sverige snart skulle uppnå smittspridning motsvarande flockimmunitet. Detta skulle innebära att betydande delar av livet i Sverige skulle kunna återgå till det normala redan någon gång i maj 2020 (Grundberg Wolodarski 2020). I slutet av juni uttalade Giesecke att bedömningen i början av april varit felaktig (Johansson 2020). FHM förefaller delvis ha konstruerat en egen vetenskaplig sanning, och denna konstruktion accepterades av regeringen, stora delar av massmedia och den allmänna opinionen under i synnerhet den tidiga delen av våren 2020.

Den starka betoningen av individens ansvar i den svenska strategin är också nära relaterad till postmodernismens betoning av individualitet, individuella rättigheter och opposition mot det moderna samhällets auktoriteter. Poliser och andra myndighetspersoner som pekar med hela handen ingick inte i strategin. Istället betonades frivilliga rekommendationer och information riktad till

individer. Lars Nylén visar i uppsatsen "Den svenska responsen år 2020- krisberedskap i kris" i detta temanummer hur Smittskyddslagen från 2004 innebar ett perspektivskifte från tvångsåtgärder mot istället en humanistisk människosyn, frivilligt förebyggande arbete och individens självbestämmanderätt. Nylén konkluderar att tron att skyddet mot sjukdomar med stor smittsamhet och utbredning ändå skulle vara tillräckligt i huvudsak inte var korrekt.

FHM:s starka betoning av evidensbaserad medicin förefaller kraftigt obalanserad. Å ena sidan ställde FHM mycket begränsade krav på evidens för att genomföra en strategi som till betydande delar bortsåg från empiriska observationer och praktiska erfarenheter från länder som redan något tidigare drabbats av pandemin, samtidigt som strategin innebar ett tydligt avsteg från försiktighetsprincipen att skydda befolkningen från en smitta med till betydande delar okända egenskaper och okänd immunitet. När det gällde själva strategin ställdes således obetydliga eller inga krav på vetenskaplig evidens. Å andra sidan ställde FHM synnerligen höga krav på evidens vad avser många skyddande åtgärder som till exempel munskydd, masstestning och smittspårning. Bristen på balans i kravet på evidens följde helt den av FHM konstruerade strategin.

Den initiala svenska strategin gjorde även anspråk på att väga in ekonomiska faktorer. Genom färre restriktioner och nedstängningar skulle ekonomin skyddas och därmed främja folkhälsan i ett längre tidsperspektiv. Den svenska strategin förefaller emellertid inte ha fått den tydliga effekten relativt andra jämförbara länder under 2020. Oklarheterna i strategin (presenterade i denna uppsats), de ofta icke-obligatoriska råden och den omfattande smittspridningen har påverkat marknaden negativt med minskande självförtroende i företag och hos investerare, enligt nationalekonomen Lars Calmfors. Calmfors uttrycker i denna intervju i *Aftonbladet* i slutet av 2020 att han "känner inte längre igen Sverige som det strategiska och pragmatiska land han en gång såg det som" (Tanha 2020).

Litteraturen om Spanska sjukan för drygt 100 år sedan visar att ekonomin återhämtade sig ganska snart, medan hälsokonsekvenserna för den stora gruppen drabbade individer påverkade dessa individer resten av livet (Garrett 2008: 91). Även om Spanska sjukan orsakades av ett influensavirus kan erfarenheterna ha minst lika stora implikationer idag med de konsekvenser av den omfattande smittspridningen i form av långtids-covid som ännu bara börjat visa sig. Expertmyndigheten FHM förefaller inte heller ha lagt någon vikt vid den litteratur som finns om ekonomiska effekter av Spanska sjukan, möjligen därför att denna inte ger tydligt stöd åt de ekonomiska argumenten bakom strategin.

En tilltagande känsla av svensk exceptionalism har existerat bland politiskt, massmedialt, kulturellt och ekonomiskt ledande och helt tongivande grupper i Sverige åtminstone sedan 1970-talet. Enligt denna svenska självbild ska Sverige leda resten av världen inte bara ekonomiskt och socialt med den svenska

välståndet som förebild, utan också i vidare mening i postmodern riktning genom ifrågasättande av såväl traditionella som moderna regeringar i andra länder, progressivism bland annat i form av stöd till nominellt progressiva regeringar som inte helt sällan visat sig urarta till enpartisystem, massiv korruption och totalitarism, samt en internationalistisk inriktning på många områden.

Självbildet av Sverige som en exceptionell humanitär stormakt har under senare decennier omfattats både av socialdemokratiska och borgerliga regeringar. Det är inte förvånande att ett land med en sådan självbild av postmodern exceptionalism också var det land som i ett tidigt läge valde en självkonstruerad strategi med förhållandevis svag vetenskaplig förankring i empiriska observationer och praktiska erfarenheter från tidigare drabbade länder för att bekämpa pandemin. Det föreföll nästan som om resten av världen skulle undervisas av Sverige om hur en pandemi med ett helt nytt virus ska hanteras, även de länder som drabbats av smittspridningen och pandemin något tidigare än Sverige.

Diskussion

I pandemins initialskede i mars 2020 infördes hårdare restriktioner och mera omfattande temporär nedstängning av olika verksamheter i Danmark, Finland och Norge än i Sverige. Våra nordiska grannländer fortsatte också med omfattande testning och smittspårning enligt WHO:s rekommendationer, vilket troligen var minst lika viktigt. Regeringarna i Danmark, Finland och Norge reagerade reflexmässigt med att skydda sina befolkningar mot det okända. Ingen hade facit, men det gällde att vinna tid och att följa WHO:s rekommendationer. Den svenska regeringens reaktion var annorlunda. Expertmyndigheten FHM fick länge bestämma Sveriges strategi med regeringens medgivande.

Det var först efter initialskedet och i synnerhet i den andra vågen hösten 2020 som regeringen tog större eget initiativ, trots att regeringen hela tiden hade det yttersta ansvaret. Skillnaden i initial reaktion mellan Sverige och de nordiska grannländerna följer inte mönstret från traditionell partipolitik eller traditionell vänster-höger-ideologi. Sverige, Danmark och Finland har samtliga socialdemokratiska regeringar. Norge har en högerregering.

Det fanns olika geopolitiska förutsättningar för hanteringen av covid-19-pandemin i olika länder redan från början. Stora länder med mycket kommunikation med omvärlden som USA och Storbritannien och länder centralt belägna i Europa har haft sämst utgångsförutsättningar att hantera smittspridningen. Belgien är ett tydligt exempel. Sverige är ett glesbefolkat land i Europas periferi och bör jämföras med Danmark, Norge och Finland. Hade Sverige initialt i mitten av mars 2020 vidtagit liknande åtgärder som Danmark, Norge och Finland hade Sverige helt sannolikt ändå inte varit bäst i denna lilla grupp. Norge hade fortfarande haft lägst dödlighet och Finland näst lägst, men

Sverige hade sannolikt hamnat på jumboplats tillsammans med Danmark och helt i paritet med Danmark. Sverige och Danmark hade liknande mortalitet per capita de första 2-3 veckorna efter Danmarks ganska drastiska åtgärder den 13 mars. Det speglar troligen en likartad omfattning av smittspridningen fram till och med den 13 mars.

Man ska också komma ihåg att Norge till och med har haft något lägre totalmortalitet under 2020 än under de närmast föregående åren. Det kan möjligen delvis spegla att till exempel säsongsinfluensa bland äldre trängdes undan genom färre kontakter. Bäst förutsättningar att bekämpa covid-19-pandemin bland västerländska stater hade länder som är ö-nationer. Både Island och Nya Zeeland lyckades genom restriktioner men framför allt även omfattande testning och smittspårning helt utradera viruset framåt slutet av våren och in på försommaren 2020. Att det kommit tillbaka beror uteslutande på resande. Även Australien var mycket framgångsrikt. Island hade den 23 mars 2021 totalt 29 döda med covid-19 (8,5/100 000), Nya Zeeland 26 döda (0,5/100 000) och Australien 909 döda (3,6/100 000). Sverige hade som jämförelse 13 262 döda (131,3/100 000), men kan av geografiska skäl inte jämföras med denna grupp. Däremot hade Sverige troligen haft dödstal per capita liknande Danmarks 2 399 döda (41,4/100 000) om Sverige initialt vidtagit samma åtgärder som Danmark. Som jämförelse hade Finland den 23 mars 805 döda (14,5/100 000) och Norge 648 döda (12,0/100 000) (World Health Organization 2021).

Den svenska strategin under våren 2020 utmärktes av övertro på att indirekt kunna uppnå flockimmunitet genom naturlig men något uppbromsad smittspridning (inte vaccinationer som av naturliga skäl sågs som allt för avlägset våren 2020), överbetoning av individuellt ansvar (när det gäller att bekämpa en pandemi som kräver kontextuella och nationella lösningar på övergripande samhällsnivå), stark betoning av evidensbaserad medicin, oförmåga/ovilja att koordinera med WHO, EU och de övriga nordiska länderna samt avsaknad av reaktionen att använda försiktighetsprincipen i ett nationellt nödläge för att skydda den egna befolkningen. I Sverige betonades redan från början strävan att "bromsa" smittan medan de andra nordiska länderna betonade att "bromsa/slå ned" eller "slå ned" smittan.

Egna konstruerade antaganden om bland annat virusets egenskaper, spridningsmönster samt immunitetens karaktär och duration fick övertrumfa empiriska observationer och praktiska erfarenheter från andra länder samt enträgna uppmaningar från WHO om social distansering, masstestning och fortsatt aktiv smittspårning under pandemins initialskede våren 2020. Starka krav på vetenskaplig evidens förefaller huvudsakligen ha ställts på skyddande åtgärder som till exempel munskydd, medan motsvarande starka krav på vetenskaplig evidens inte ställdes på antagandena bakom själva strategin.

Den tydliga bristen på balans i tillämpningen av grundläggande vetenskapliga principer härledda från evidensbaserad medicin och den därmed

valda strategin har sannolikt delvis rötter i en kombination av postmodern vetenskaps- och samhällssyn samt en känsla av svensk exceptionalism i jämförelse med omvärlden som varit utbredd i ledande samhällsskikt inom politik, massmedia, kultur och näringsliv i Sverige sedan flera decennier. Resten av världen skulle undervisas i hur en pandemi hanteras, även länder som drabbats tidigare än Sverige. De postmoderna och exceptionalistiska komponenterna i denna verklighetsuppfattning är dessutom delvis sammanvävda med varandra och därför svåra eller omöjliga att helt separera. Kombinationen av postmodernism och exceptionalism skulle visa sig vara en mindre lyckosam idémässig och kontextuell utgångspunkt för att hantera en pandemi.

Denna uppsats argumenterar inte mot evidensbaserad medicin. Evidensbaserad medicin är ett viktigt verktyg för att rangordna epidemiologiska och medicinska studier i en användbar informations-/kunskapshierarki. Interventionsstudier/experimentella studier fyller en viktig funktion inom epidemiologi och medicin. De har dessutom flera ytterligare metodologiska fördelar. Bland annat leder randomiserade kontrollerade studier (RCT:s) med slumpmässig och dubbelblind randomisering till olika behandlingar eller placebo till en fullständig justering för samtliga både kända *och* okända confounders.

Confounding innebär att någon faktor stör sambandet mellan en oberoende och en beroende variabel. När till exempel sambandet mellan tobaksrökning och lungcancer undersöks och jämförs mellan två olika grupper kan sambandet störas av att de två olika grupperna har olika ålderssammansättning. Ålder är således en confounder som man justerar för i multipla regressionsanalyser eller med andra metoder, till exempel genom stratifiering. Experimentella studier/interventionsstudier som randomiserade kontrollerade studier med fullständig dubbelblind randomisering justerar även för helt okända confounders genom själva randomiseringsprocessen (Aschengrau & Seage III 2014: 300).

Denna uppsats argumenterar däremot för det första för att det inte går att ställa krav på att det ska finnas fullständig evidens från avancerade interventionsstudier eller longitudinella observationsstudier i ett akut läge i en pandemi med ett dödligt virus med okända egenskaper. Det andra argumentet är att det inte går att ställa mycket höga krav härledda från evidensbaserad medicin på preventiva åtgärder som är skyddande, samtidigt som beslutsfattarna tar mycket stora risker som helt eller delvis bortser från evidensbaserad medicin när det gäller de bärande delarna av själva strategin.

Det ska slutligen betonas att detta inte är en slutgiltig utvärdering av den svenska strategin. Denna uppsats handlar om den initiala svenska strategin och dess tidiga effekter i initialfasen av pandemin samt strategins koppling till den postmodernistiska synen på vetenskap och myndighetsutövning i kombination med känslan av svensk exceptionalism inom ledande samhällsskikt i Sverige. Med tanke på de vaccinationer som nu pågår i samtliga nordiska länder (och i betydande delar av världen) sedan årsskiftet 2020/2021 förefaller dock tanken

att skillnaderna i dödstal mellan de nordiska länderna på sikt skulle utjämnas efterhand som pandemin fortskrider, en tanke som vid upprepade tillfällen framfördes av FHM och den svenske statepidemiologen under 2020, som allt mer osannolik.

Det oväntat snabba framtagandet av vacciner mot sjukdomen covid-19 förefaller i praktiken slutgiltigt ha punkterat den initiala svenska strategin. Hoppet om flockimmunitet visade sig liksom tidigare i infektionssjukdomarnas och i synnerhet virussjukdomarnas historia sedan slutet av 1700-talet (Edward Jenners upptäckt av vaccination mot smittkoppor 1796) främst vara realistiskt att försöka infria genom vaccinationer och inte genom naturlig smittspridning.

Risken för nya mutationer som är helt eller delvis resistent mot de just nu framtagna vaccinerna är stor, vilket i princip skulle kunna ge upphov till en ny pandemi. De vaccinationer som pågår för att förebygga sjukdomen covid-19 under 2021 kommer med stor sannolikhet att följas av fler vaccinationer med nya vacciner under kommande år. Två viktiga lärdomar är att hedra försiktighetsprincipen och att hedra grundläggande vetenskapliga principer. De styrande i ett land bör sträva efter att skydda sin befolkning mot spridningen av en till stora delar okänd smitta i initialskedet av en plötsligt uppkommen pandemi.

Referenser

- Almond, Douglas, 2006. "Is the 1918 influenza pandemic over? Long-term effects of in utero influenza exposures in the post-1940 US population", *Journal of Political Economy* 114(4) (August), s. 672-712.
- Andén, Axel, 2020. "Svenska journalister har en del att lära av den galne tysken", *Svenska Dagbladet*, 2020-06-23, tillgänglig på <https://www.svd.se/svenska-reportrar-har-en-del-att-lara-av-den-galne-tysken>, citerad 2021-03-10.
- Anderberg, Johan, 2020. "Mejlen avslöjar Tegnells val: 'Huvudlös strategi'", *Svenska Dagbladet*, 2020-11-05, tillgänglig på <https://www.svd.se/mejlen-avslojar-tegnells-val-huvudlos-strategi>, citerad 2020-11-09.
- Andersson, Ulrika, Bergman, Martin, Bohlin, Gustav, Brounéus, Fredrik, Dahlgren, Peter, Ekdahl, Ellinor, Ghersetti, Marina, Johansson, Bengt, Morton, Dennis, Starke Sundén, Embla, Widholm, Andreas, Östlund, Emil & Truedson, Lars (red.), 2020. "Journalistik i coronans tid". *Institutet för Mediastudier*, Stockholm, tillgänglig på https://mediastudier.se/wp-content/uploads/2021/02/Journalistik-i-coronans-tid_sammanslagen_webb.pdf, citerad 2021-03-11.
- Aschengrau, Ann, Seage III, George R., 2014. *Epidemiology in Public Health. Third edition*. Boston, MA: Jones & Bartlett Learning.
- Bartelink, Vicky, Tynelius, Per, Walander, Anders, Burström, Bo, Ponce de Leon, Antonio, Nederby, Johanna, Hergens, Maria-Pia & Lager, Anton, 2020. *Socioekonomiska faktorer och COVID-19 i Stockholms län*. Stockholm: Centrum för Epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm, Rapport 2020:10.
- BBC News, 2020. "Swedish King Carl XVI Gustaf says coronavirus approach 'has failed'", *BBC*, 2020-12-17, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/world-europe-55347021>, citerad 2021-01-16.

- Bengtsson, Tommy & Lindström, Martin, 2003. "Airborne infectious diseases during infancy and mortality in later life in southern Sweden, 1766-1894", *International Journal of Epidemiology* 32, s. 286-294.
- Bjermer, Leif, Carlsson, Marcus, Einhorn, Lena, Einhorn, Stefan, Ewing, Andrew, Frisé, Jonas, Gustafsson, Åke, Hanson, Claudia, Hanson, Stefan, Hedner, Thomas, Isaksson, Olle, Jansson, Anders, Lundbäck, Bo, Lundkvist, Åke, Lötvall, Jan, Nilsson, Anderas, Olsen, Björn, Sandström, Thomas, Steineck, Gunnar, Söderberg-Nauclér, Cecilia, Vahlne, Anders & Wahlin, Anders, 2020. "Flockimmunitet är en farlig och orealistisk coronastrategi", *Dagens Nyheter*, 2020-05-15, tillgänglig på <https://www.dn.se/debatt/flockimmunitet-ar-en-farlig-och-orealistisk-coronastrategi/>, citerad 2020-05-15.
- Britton, Tom, Ball, Frank & Trapman, Pieter, 2020. "A mathematical model reveals the influence of population heterogeneity on herd immunity to SARS-CoV-2", *Science* 369 (6505), s. 846-849.
- Brysk, Alison, 2009. *Global Good Samaritans. Human Rights as Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Carey, Gemma, Crammond, Brad & De Leeuw, Evelyne, 2015. "Towards health equity: a framework for the application of proportionate universalism", *International Journal for Equity in Health* 14, s. 81.
- Carlsson, Marcus, Einhorn, Lena, Einhorn, Stefan, Elgh, Fredrik, Frisé, Jonas, Gustafsson, Åke, Hanson, Claudia, Hanson, Stefan, Isaksson, Olle, Jansson, Anders, King, Carina, Lundbäck, Bo, Lundkvist, Åke, Lötvall, Jan, Marklund, Marie, Marklund, Stefan, Olsen, Björn, Rocklöv, Joacim, Sandström, Thomas, Söderberg-Nauclér, Cecilia, Vahlne, Anders & Wahlin, Anders, 2020. "Folkhälsomyndigheten har misslyckats- nu måste politikerna gripa in", *Dagens Nyheter*, 2020-04-14, tillgänglig på <https://www.dn.se/debatt/folkhalsomyndigheten-har-misslyckats-nu-maste-politikerna-gripa-in/>, citerad 2020-04-14.
- Church, Sophie, Rogers, Emily, Rockwood, Kenneth & Theou, Olga, 2020. "A scoping review of the Clinical Frailty Scale", *BMC Geriatrics* 20, s. 393.
- Croneman, Johan, 2020. "Släpp fram den seriösa kritiken mot Anders Tegnell's linje – och granska den". *Dagens Nyheter*, 2020-12-05, tillgänglig på <https://www.dn.se/kultur/johan-croneman-slapp-fram-den-seriosa-kritiken-mot-anders-tegnells-linje-och-granska-den/>, citerad 2021-03-10.
- Danmarks Radio, 2020. "Mette Frederiksen: Danmark vil fortsat være lukket ned frem til 13. april", *Danmarks Radio* (på danska), 2020-03-23, tillgänglig på <https://www.dr.dk/nyheder/politik/mette-frederiksen-danmark-vil-fortsat-vaere-lukket-ned-frem-til-13-april>, citerad 2020-06-16.
- Dinesen, Peter Thisted, Jaeger & Mads Meier, 2013. "The effect of terror on institutional trust: New evidence from the 3/11 Madrid terrorist attack", *Political Psychology* 34(6), s. 917-926.
- Esaiasson, Peter, Sohlberg, Jacob, Ghersetti, Marina & Johansson, Bengt, 2020. "How the coronavirus affects citizen trust in institutions and in unknown others: Evidence from "the Swedish experiment"", *European Journal of Political Research*, in press.
- Falkirk, John, 2020. "Norska kritiken: "Giesecke borde vara mer ödmjuk", *Svenska Dagbladet*, 2020-05-16, tillgänglig på <https://www.svd.se/norska-kritiken-giesecke-borde-vara-mer-odmjuk>, citerad 2020-05-16.
- Florida, Richard, 2002. *The rise of the creative class*. New York: Basic Books.

- Folketinget, 2021. "Håndteringen af COVID-19 i foråret 2020 – Rapport afgivet af de af Folketingets udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. Håndtering af COVID-19". *Folketinget*, København, januari 2021, tillgänglig på <https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/haandtering-af-covid19-foraar-2020.ashx>, citerad 2021-03-10.
- Forsberg, Katarina, 2020. "Professorn: 1000 äldre har dött i onödan", *Aftonbladet*, 2020-07-24, tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/5oPLdb/professorn-1-000-aldre-har-dott-i-onodan>, citerad 2020-09-25.
- Garrett, Thomas A., 2008. "Pandemic economics: The 1918 influenza and its modern-day implications", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 90(2) (March/April), s. 75-93.
- Ghersetti, Marina & Odén, Tomas, 2021. "Coronapandemin våren 2020. En undersökning om nyheter och opinion". *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, Göteborgs universitet, mars 2021, tillgänglig på <https://rib.msb.se/filer/pdf/29525.pdf>, citerad 2021-03-27.
- Ghosh, Pallab, 2020. "Coronavirus: Some scientists say UK virus strategy is "risking lives"". *BBC*, 2020-03-14, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/science-environment-51892402>, citerad 2020-07-27.
- Giordano, Giuseppe N. & Lindström, Martin, 2016. "The 2005 London terror attacks: an investigation of changes in psychological well-being and social capital pre- and post-attacks – a UK panel study", *SSM Population Health* 2, s. 485-494.
- Goff, David C., Lloyd-Jones, Donald M., Bennett, Glen, Coady, Sean, D'Agostino Sr, Ralph B., Gibbons, Raymond, Greenland, Philip, Lackland, Daniel T., Levy, Daniel, O'Donnell, Christopher J., Robinson, Jennifer G., Schwartz, J.Sanford, Shero, Susan T., Smith, Sidney C., Sorlie, Paul, Stone, Neil J., Wilson, Peter W.F., Jordan, Harmon S., Nevo, L., Wnek, J., Anderson, J.L., Halperin, Jonathan L., Albert, Nancy M., Bozkurt, Biykem, Brindis, Ralph G., Curtis, Lesley H., DeMets, David, Hochman, Judith S., Kovacs, Richard J., Ohman, E. Magnus, Pressler, Susan J., Sellke, Frank W., Shen, Wing-Kuan, Smith, Sidney C. & Tomaselli, Gordon F., 2014. "2013 ACC/AHA Guideline on the Assessment of Cardiovascular Risk: A report from the American College of Cardiology/American Heart Association Task Force on practice guidelines", *Journal of the American College of Cardiology* 63(25), s. 2935-2959.
- Gorani, Hala, 2020. "Interview with Swedish foreign minister Ann Linde", *CNN/Expressen*, 2020-05-20, citerad 2020-05-20.
- Grundberg Wolodarski, Karin, 2020. "Johan Giesecke: Alla andra länder gör fel", *Dagens Industri*, 2020-04-03, tillgänglig på <https://weekend.di.se/intervjuer/alla-andra-lander-gor-fel>, citerad 2020-04-03.
- Hansen, Thomas Staermose, 2020. "Danmark lukker ned: Her er regeringens nye tiltag", *Danmarks TV2 Nord* (in Danish), 2020-03-11, tillgänglig på <https://www.tv2nord.dk/tv-2/danmark-lukker-ned-her-er-regeringens-nye-tiltag>, citerad 2020-03-11.
- Huntford, Roland, 1971. *The New Totalitarians*. London: Allen Lane The Penguin Press.
- Inglehart, Ronald, 1990. *Culture shift. In Advanced industrial society*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald, 1997. *Modernization and postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald, 2018. *Cultural Evolution: People's motivations are changing, and reshaping the world*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Jakobsen, Siw Ellen & Amundsen, Bård, 2021. "Hvorfor valgte Sverige en mere dødelig corona-strategi end Danmark og Norge", *Forskning.no/videnskab.dk*, 2021-03-11, tillgänglig på <https://videnskab.dk/kultur-samfund/hvorfor-valgte-sverige-en-mere-doedelig-corona-strategi-end-danmark-og-norge>, citerad 2021-03-15.
- Jarvis, Martin J., Wardle, Jane, 2006. "Social patterning of individual health behaviours: the case of cigarette smoking", s. 224-237 I Marmot, Michael (red.), *Social determinants of health*, second edition. Oxford: Oxford University Press.
- Johansson, Andreas, 2020. "Johan Giesecke: Viruset är inte så smittsamt som jag trodde", *Dagens Industri*, 2020-06-23, tillgänglig på <https://www.di.se/nyheter/johan-giesecke-viruset-ar-inte-sa-smittsamt-som-jag-trodde/>, citerad 2020-06-23.
- Karlsson, Pär, 2020. "Nya strategin- slutar räkna exakta antalet coronafall", *Aftonbladet*, 2020-03-13 (uppdaterad 2020-03-17, tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/7oGQRV/nya-strategin--slutar-rakna-exakta-antalet-coronafall>), citerad 2021-03-06.
- Kissler, Stephen M., Tedijanto, Christine, Goldstein, Edward, Grad, Yonatan & Lipsitch, Marc, 2020. "Projecting the transmission dynamics of SARS-CoV-2 through the postpandemic period", *Science*, Apr. 14, s. 1-17.
- Kuh, Diana & Ben-Schlomo, Youav, 2004. *A life course approach to chronic disease epidemiology. Second edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Kungliga Vetenskapsakademien, 2020. "Ny rapport om munskydd och ventilation från vetenskapsakademiens expertgrupp om COVID-19", *Kungliga Vetenskapsakademien*, Stockholm, 2020-11-19, tillgänglig på <https://www.kva.se/sv/pressrum/pressmeddelanden/ny-rapport-om-munskydd-och-ventilation-fran-vetenskapsakademiens-expertgrupp-om-covid-19>, citerad 2021-03-25.
- Kwok, Kin On, Lai, Florence, Wei, Wan in, Wong, Samuel Yeung Shan & Tang, Julian W.T., 2020. "Herd immunity-estimating the level required to halt the COVID-19 epidemics in affected countries", *Journal of Infection*, Jun 80(6), s. e32-e33.
- Lasch, Christopher, 1995. *The revolt of the elites and the betrayal of democracy*. New York: W.W. Norton & Co.
- Lindström, Martin, 2020a. "The COVID-19 pandemic and the Swedish strategy: Epidemiology and postmodernism", *SSM Population Health* 11, s. 100643.
- Lindström, Martin, 2020b. "A commentary on "The trouble with trust: Time-series analysis of social capital, income inequality, and COVID-19 deaths in 84 countries"", *Social Science and Medicine* 263: 113386.
- Lindström, Martin & Giordano, Giuseppe N., 2016. "The 2008 financial crisis: changes in social capital and its association with psychological wellbeing in the United Kingdom- a panel study", *Social Science and Medicine* 153, s. 71-80.
- Malmén, Joel, 2020. "Besöksförbud införs på Sveriges äldreboenden", *SVT Nyheter*, 2020-03-31, tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/besoksforbud-infors-pa-sveriges-aldreboenden>, citerad 2020-03-31.
- Marmot, Michael & Bell, Ruth, 2012. "Fair society, healthy lives", *Public Health* 126 (Suppl 1), S4-S10.
- McKeown, Thomas, 1979. *The role of medicine*. Oxford: Basil Blackwell.
- Melin, Mats, Ahlbäck Öberg, Shirin, Enander, Ann, Jovic, Vesna, Lif, Camilla, Persson, Torsten, Stiernstedt, Göran, Thorslund, Mats, Sonnegård, Joakim, Björkegren, Evelina, Bedelius, Micaela, Jansson, Petra, Neijnes, Maria, Wänell, Sven Erik, Ziobro, Helen, & Östergren, Olof, 2020. *Coronakommissionen. Äldreomsorgen under pandemin*. Stockholm: Delbetänkande av coronakommissionen, Statens Offentliga utredningar, SOU2020: 80, tillgänglig på https://coronakommissionen.com/wp-content/uploads/2020/12/sou_2020_80_aldreomsorgen-under-pandemin_webb.pdf, citerad 2021-01-23.

- Mueller, John E., 1970. "Presidential popularity from Truman to Johnson", *American Political Science Review* 64(1), 18-34.
- Nordberg, Jenny, 2020. "Kungen talar för alla äldre som prioriterats bort", *Svenska Dagbladet*, 2020-12-17, tillgänglig på <https://www.svd.se/kungen-talar-for-alla-aldre-som-prioriterats-bort>, citerad 2020-12-19.
- Norwegian national broadcasting, 2020. "Sammendrag: Koronavirus / Summary: Corona virus", *NRK.no. Norsk rikskringkasting/Norwegian national broadcasting*, 2020-03-21, tillgänglig på <http://www.nrk.no/koronaviruset-1.14874108>, citerad 2020-03-21.
- Obminska, Ania, 2020. "Det här vet vi om coronaviruset", *Ny Teknik*, kontinuerligt uppdaterad, tillgänglig på <https://www.nyteknik.se/samhalle/det-har-vet-vi-om-coronaviruset-6985117>, citerad 2020-03-31.
- OECD/European Union, 2020. *Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle*. Paris: OECD Publishing, <http://doi.org/10.1787/82129230-en>.
- Randolph, Haley E., Barreiro & Luis B., 2020. "Herd immunity: Understanding COVID-19", *Immunity* 52(5), s. 737-741.
- Regeringskansliet, 2020. "Regeringens arbete med coronapandemin. Strategi med anledning av det nya coronaviruset", *Regeringskansliet*, 2020-04-07, tillgänglig på <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-coronapandemin/strategi-med-anledning-av-det-nya-coronaviruset/>, citerad 2021-02-26.
- Rotberg, Robert I. & Rabb, Theodore K., 1985. "The relationship of nutrition, disease, and social conditions: A graphical presentation", s 305-308 i Rotberg, R.I. & Rabb, T.K. (red.), *Hunger and history. The impact of changing food patterns and society*. Cambridge, London: Cambridge University Press.
- Sayers, Freddy, 2020. "Swedish expert: why lockdowns are the wrong policy - The Post", *UnHerd*, 2020-04-17, tillgänglig på <https://www.nyteknik.se/samhalle/det-har-vet-vi-om-coronaviruset-6985117> citerad 2020-05-04.
- Shokoohi, Mostafa, Osooli, Mehdi & Stranges, Saverio, 2020. "COVID-19 pandemic: What can the west learn from the east?", *International Journal of Health Policy and Management* 9(10), s. 436-438.
- Skata, Susanne, Ganman, Jen & Gammals, Leo, 2016. "Åsiktskorridoren- myt eller verklighet?", *Svenska Yle.fi*, 2016-05-09, tillgänglig på <https://svenska.yle.fi/artikel/2016/05/09/asiktskorridoren-myt-eller-verklighet>, citerad 2021-01-15.
- Smith, Gordon CS & Pell, Jill P, 2003. "Parachute use to prevent death and major trauma related to gravitational challenge: systematic review of randomized controlled trials", *British Medical Journal* 327, s 1459-1461.
- Standard Ethics, 2020. *Sweden Standard Ethics Downgrading*. Standard Ethics, 2020-05-21, tillgänglig på https://www.reddit.com/r/svepol/comments/gp1ajo/press_release_sweden_standard_ethics_rating/, citerad 2020-05-21
- Studio Ett, 2020. "Vem är tysken som pressar Folkhälsomyndigheten?", *Sveriges Radio*, 2020-04-01, tillgänglig på <https://sverigesradio.se/artikel/7443611>, citerad 2021-01-23.
- SVT, 2020a. "Halva Sveriges befolkning smittad i april", *SVT*, 2020-04-01 (uppdaterad 2020-04-06), tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/halva-sveriges-befolkning-smittad-i-april>, citerad 2021-02-27.
- SVT, 2020b. "Så fungerar flockimmunitet", *SVT*, 2020-04-20 (uppdaterad 2020-04-21), tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sa-fungerar-flockimmunitet>, citerad 2021-02-27.

- SVT, 2020c. "Ny uppskattning: 40% smittade kan ge immunitet", SVT, 2020-05-09 (uppdaterad 2020-05-14), tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/tegnell-vi-kommer-med-besked>, citerad 2021-02-27.
- Tanha, Sophie, 2020. "Stjärnekonomen: Inga ekonomiska fördelar med svenska strategin", *Aftonbladet*, 2020-12-09 (uppdaterad 2020-12-10), tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/pAMML6/stjarnekonomen-inga-ekonomiska-fordelar-med-svenska-strategin>.
- Teodorescu Måwe, Alice, 2020. "Sveriges coronastrategi behöver synas i sömmarna", *Göteborgs-Posten*, 2020-11-25, tillgänglig på <https://www.gp.se/ledare/sveriges-coronastrategi-beh%C3%B6ver-synas-i-s%C3%B6mmarna-1.37573165>, citerad 2021-03-10.
- Wilson, Nick, Kvalsvig, Amanda, Barnard, Lucy Telfar & Baker, Michael G., 2020. "Case-Fatality risk estimates for COVID-19 calculated by using a lag time for fatality", *Emerging Infectious Diseases* 26(6), s. 1339-1441.
- Wolodarski, Peter, 2020. "Stäng ned Sverige för att skydda Sverige", *Dagens Nyheter*, 2020-03-13, tillgänglig på <https://www.dn.se/ledare/peter-wolodarski-stang-ned-sverige-for-att-skydda-sverige/>, citerad 2021-03-01.
- World Health Organization, 2020. *Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report-70*. Geneva: WHO.
- World Health Organization, 2020. *Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report-77*. Geneva: WHO.
- World Health Organization, 2020. *Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report-122*. Geneva: WHO.
- World Health Organization, 2020. *Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report-162*. Geneva: WHO.
- World Health Organization, 2020. *Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report-183*. Geneva: WHO.
- World Health Organization, 2021. Weekly Epidemiological Update 23 March, data received until 23 March, 2021. Geneva: WHO.
- Yle Uutiset, 2020. "Finland closes schools, declares state of emergency over coronavirus", *Yle Uutiset*, 2020-03-16, tillgänglig på http://yle.fi/uutiset/osasto/news/finland_closes_schools_declares_state_of_emergency_over_coronavirus/11260062, citerad 2020-05-25.
- Zaremba, Maciej. "Varför fick de äldre dö utan läkarvård?", *Dagens Nyheter*, 2020-10-13, tillgänglig på <https://www.dn.se/kultur/varfor-fick-de-aldre-do-utan-lakarvard/>, citerad 2020-10-15.

Ledarskap vid kriser

Ett stresspsykologiskt perspektiv

Gerry Larsson

Leadership during crises – A stress psychological perspective

The Corona pandemic has, in addition to human suffering, resulted in long-term stress for many organizations and managers. This article summarizes some knowledge gained in previous crises with a focus on leadership. A stress psychological perspective is used as point of departure. At the individual level of managers, decision making models such as rational optimizing and recognition-primed decision making are discussed. A conclusion is that good enough is good in enough in acute stressful situations. Moral dilemmas among healthcare personnel are mentioned, in particular, the forced need for doctors still under training to make independent decisions at intensive care units and covid-19 departments. Leaders' social skills are emphasized when inter-organizational collaboration is required. At the organizational level the following aspects are discussed: leaders' containing ability, mission command, boundary spanners and the balance between structure and freedom of action.

Inledning

Coronapandemin har, utöver mänskligt lidande, medfört att ett stort antal organisationer och chefer hamnat i en situation kännetecknad av långvarig *stress*. Ovissheten kring viruset är alltfjämt stor. Kravbilden på många verksamheter har medfört att man behövt pressa de personella och materiella resurserna till det yttersta. Alla kriser har sina unika särdrag, men det finns också ett antal förhållanden som regelbundet återkommer i mer eller mindre likartad form. Syftet med denna artikel är att lyfta fram några av dessa mer generella lärdomar från tidigare kriser och göra kopplingar till den rådande coronapandemin. Avgränsningar är nödvändiga och här fokuseras ledarskap på individ- och organisationsnivå. Som teoretisk utgångspunkt väljs ett stresspsykologiskt perspektiv. Jag inleder med en kortfattad presentation av psykologisk stressteori. Denna text är avsedd att tjäna som en bakgrundsfond. Därefter redovisas ett

Gerry Larsson är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan, Karlstad.
E-post: gerry.larsson@fhs.se

urval av stresspsykologiska ledarskapsrelaterade erfarenheter på individ- och organisationsnivå.

Texten har också ett normativt, funktionalistiskt anslag, vilket innebär att jag avslutar med några råd kring vad man bör tänka på i framtiden.

En avsikt med blocket om erfarenheter och lärdomar på individnivå är att lyfta fram biologiska (utvecklas ej här av utrymmesskäl) och psykologiska faktorerens betydelse. Min erfarenhet av socialkonstruktivistiska ansatser är att de ibland bortser från de betydande individuella skillnader som finns inom ett samhälle, en organisation, en kultur eller subkultur. Detta blir enögt, man missar ”halva sanningen”. Det blir dock lika enögt om man enbart fokuserar på genetiska och psykologiska skillnader mellan människor. Jag har därför i ett antal olika sammanhang drivit tesen att ett interaktionistiskt person-situation perspektiv (Endler & Magnusson 1976) är att föredra. Båda sidor finns och behövs.

På ett likartat sätt var avsikten med det avslutande blocket om erfarenheter och lärdomar på organisationsnivå att lyfta fram betydelsen av informella organisatoriska processer. Både informella och formella påverkansprocesser finns parallellt i organisationer. Befintliga styrdokument tenderar att enbart behandla den formella sidan. De informella processerna kan utgöra en betydande kraft. Rätt hanterade inom den informella arenan, och rätt balanserade gentemot det formella systemet, kan dessa informella processer leda till förbättrad organisatorisk funktion. De kan till exempel ge inspiration, kraft och energi. Felhanterade kan de informella processerna leda till försämrad funktion. Det kan handla om allt ifrån minskad initiativkraft och arbetsglädje till uppgivenhet, dolt eller öppet motarbetande eller att personal slutar. Ledarskapet på olika nivåer i en organisation spelar en avgörande roll för denna hantering och kvaliteten i de beslutsförslag som överlämnas till högre chefer (Ohlsson, Alvinus & Larsson 2017). Både formella och informella aspekter finns och behövs både lokalt och centralt för att exempelvis upprätthålla en god uthållighet vid hantering av coronapandemin.

STRESS UR ETT PSYKOLIGISKT PERSPEKTIV

Stressteori rymmer flera olika inriktningar. Utgångspunkten i denna artikel utgörs av den i huvudsak psykologiska modell som utvecklats av den amerikanske forskaren Richard Lazarus med kolleger under de senaste decennierna (Lazarus 1991, 1999). Jag börjar med en överblick och går därefter in på de olika delarna (text modifierad från Larsson & Setterlind 1994/2002).

”Sanningen bor i betraktarens öga” är en central tes inom stressteorin. Med detta menas att vi måste skilja mellan den yttre ”objektiva” verkligheten och vår inre representation av denna verklighet. Vår bild av yttervärlden byggs upp genom sinnesintryck. Det vi ser, hör, känner, luktar och smakar omvandlas i hjärnan till en slags spegelbild av den yttre världen. Men, och detta är viktigt, denna inre bild byggs inte upp automatiskt som en perfekt avbild av den yttre

verkligheten. Vi tillskriver yttre skeenden en subjektiv innebörd och mening. Olika personer kan uppfatta en och samma händelse helt olika på grund av att de har olika läggning och livserfarenheter och befinner sig i olika livssituationer. Den centrala tanken är att vi formar vår bild av världen, *tolkar* vi den. Det som uppfattas som en stressor av en person behöver inte upplevas på samma sätt av en annan. Sanningen bor i betraktarens öga. För att förstå stress som ett individuellt fenomen är det därför nödvändigt att förstå den enskildes tolkning av potentiella yttre och inre stressorer.

Tolkningen av en given situation kan göras förmedvetet på bråkdelar av en sekund eller medvetet och omsorgsfullt. (Det engelska begreppet är *appraisal*. Svenska ord som tolkning, bedömning eller värdering är inte helt lyckade eftersom de antyder att det måste handla om en process som tar tid och kräver eftertanke.) Tolkningsprocessen innefattar två grundfrågor, vilka är beroende av varandra. Den första fråga man intuitivt ställer sig när man möter en ny situation är: "Är det hotfullt?" (primär tolkning). Den andra frågan är: "Vad kan jag göra?" (sekundär tolkning). En och samma händelse uppfattas som olika stressfylld, beroende på vilka handlingsalternativ som står till buds. En individ kan tolka en situation som irrelevant, gynnsam/positiv eller stressfylld. Om den tolkas som stressfylld, kan den vidare tolkas som utmanande, hotfull och/eller som övermäktig.

Om den uppkomna situationen tolkas som utmanande, hotfull eller övermäktig börjar vi omedelbart att både medvetet och omedvetet försöka bemästra och hantera den. Dessa ansträngningar fyller två funktioner. Med den *problemriktade stresshanteringen* försöker vi att påverka själva problemet. Den *känsloriktade stresshanteringen* däremot syftar till att ta hand om de känslor som väcks, till exempel rädsla eller vrede. Båda dessa former av bemästring sker parallellt.

Kopplat till coronapandemin ställs ett stort antal chefer inför svårbedömda lägen de måste tolka och hantera. Det kan vara chefer för myndigheter, sjukhusledning, föreståndare vid äldreboenden, liksom chefer inom näringslivet, media etc. En del chefer kommer att göra rimliga tolkningar och hantera sig själva och sin organisation bra. Andra kommer att överskatta sig själva och den egna verksamheten. Ytterligare andra kommer att göra tvärtom, det vill säga underskatta den egna förmågan. I de båda sistnämnda fallen riskerar psykologiska processer medföra en suboptimal hantering.

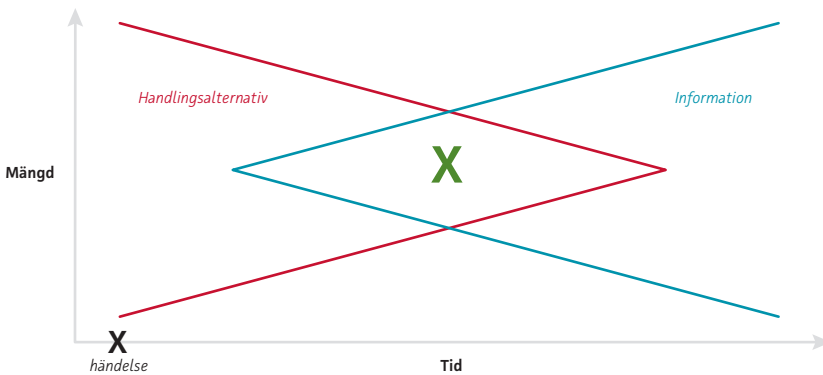
Erfarenheter och lärdomar på individnivå

Texten under denna rubrik kommer att avhandla följande tre teman: (1) beslutsfattande under stress, (2) moraliska dilemman och (3) chefers sociala kompetens att leda under stress. De är valda för att de är väl beforskade vid tidigare kriser och bedöms ha relevans i coronasammanhang.

BESLUTFATTANDE UNDER STRESS

Under flera decennier har jag tillsammans med kollegor studerat civila och militära ledares hantering av kriser och krig. Inom båda grupperna är det många som rapporterar ett eller flera av följande beslutsproblem. Ett första sådant, särskilt på högre chefsnivå, handlar om *tvetydiga data* – oklara beslutsunderlag. Även innan begreppet *fake news* var på tapeten, beskrev många att man som chef ständigt är utsatt för påtryckningar från olika aktörer som ofta har oförenliga agendor. Min gissning är att exempelvis ledningen för Folkhälsomyndigheten skulle hålla med om detta i dessa coronatider. Ibland råder också *akut tidsbrist* även om det är ovanligt på högre chefsnivå. Flera tar vidare upp olika *risker*. Det kan gälla allt ifrån fysisk fara till rädsla att göra bort sig inför media och spolia en framtida karriär. Ytterligare en aspekt som lyfts fram av personer som är högsta chef i sin organisation handlar om en känsla av *ensamhet*. Man kan ha goda relationer med sina närmaste medarbetare, men i det avgörande ögonblicket när ett svårt beslut ska fattas ligger ansvarsbördan på högsta chefen.

I figur 1 ges en illustration av beslutsfattande i oklara lägen (efterföljande figurtext modifierad från Larsson, Alvinus & Ohlsson 2020).



Figur 1. Handlingsalternativ och tillgång till information vid beslutsfattande (anpassad från Johnsen & Eid, 2006)

Figur 1 visar att i inledningsskedet av en akut situation saknas det ofta information om vad som har hänt. Man har en oklar lägesbild och en begränsad situationsförståelse. Däremot har man, åtminstone teoretiskt, många tänkbara handlingsalternativ. Detta stämmer väl in på coronaproblematiken inledningsvis. Efter hand växer kunskapen om situationen samtidigt som en del handlingsalternativ som var möjliga i inledningsskedet inte längre är tillgängliga. Krysset i figuren illustrerar en optimal tidpunkt för beslutsfattande. Man har tillräckligt bra information om läget, även om en viss osäkerhet fortfarande råder. Man har också tillgång till ett handlingsalternativ som förefaller vara

tillräckligt bra. En viktig lärdom från forskning om ledarskap i akuta lägen är således att *good enough is good enough* (Larsson et al. 2015).

I akuta situationer blir en del chefer impulsiva och ”macho” och fattar beslut för snabbt på otillräckliga grunder, kända politiska ledare utomlands liknade exempelvis covid-19 inledningsvis vid en vanlig förkylning, något de senare fick ångra. Andra blir däremot alltför försiktiga och väntar för länge (Larsson et al. 2016). Forskning om ledarutveckling visar att flertalet sannolikt kan lära sig att bli bättre beslutsfattare under stress. Genom egna erfarenheter och genom att observera hur goda rollmodeller gör kan såväl bristande impuls kontroll som överdriven försiktighet tränas bort (Larsson et al. 2006).

Inom ramen för det stresspsykologiska perspektivet har två ofta använda modeller för beslutsfattande utvecklats. Den ena bygger på att vi gör rationella överväganden och val. Man söker en *rationell optimering* utifrån givna förutsättningar. Upphovsmän till denna modell är Janis och Mann (1977). Den andra modellen är utvecklad av Klein (1989, 1993) och lyfter fram *igenkännande* som det avgörande vid beslutsfattande.

Rationell optimering innebär att man överblickar vilka mål man har i en given situation och vilka handlingsalternativ det finns. Därefter värderar man för- och nackdelar med varje alternativ, funderar över hur man ska offentliggöra och implementera beslutet och skrider så till verket (Janis & Mann 1977).

Igenkänningsbaserat beslutsfattande innebär att man jämför den situation man nu befinner sig i med minnet man har av liknande situationer. Så funderar man över om det man gjorde då skulle fungera även nu (mental simulering), kanske modifierar planen något, och skrider till verket. Man vet inte säkert om det är det bästa alternativet men man drar slutsatsen att det åtminstone är bra nog, det får duga. Erfarna beslutsfattare behöver därför inte pröva samtliga tänkbara handlingsalternativ. Igenkänningsstrategier förefaller användas i 50–80 procent av alla beslut som fattas av erfarna ledare (Klein 1989, 1993). Även de igenkänningsbaserade modellerna har dock kritiserats (Redelmeier, Rozin & Kahneman 1993). Kritiken handlar bland annat om att minnen av tidigare händelser inte alltid är tillförlitliga. Vi har ibland en tendens att retrospektivt omtolka historien eller glömma viktiga detaljer. En gissning från min sida är exempelvis att vår nationella självbild att ”Sverige är bra på välfärd” kom att överskugga den fleråriga nedrustning som skett inom äldreomsorgen och medföra att en del coronarelaterade skyddsåtgärder helt enkelt inte var möjliga att genomföra med omedelbar verkan.

Såväl rationell optimering som igenkännande tycks kunna användas framgångsrikt vid stressfyllda beslut. Vid beslut på lägre hierarkisk nivå, som ofta gäller ett kort tidsperspektiv, har igenkänningsbaserade beslutsstrategier stor betydelse. Coronaexempel här är sjukvårdspersonals kreativa lösningar att laga efter läge när skyddsutrustning saknades. Omvänt gäller att vid beslut på högre hierarkisk nivå som avser ett längre tidsspänn så ökar betydelsen av

beslutsstrategin rationell optimering. Som exempel kan nämnas multinationell samverkan vid inköp av covid-19 vaccin.

MORALISKA DILEMMAN

I alla tider har människor plågats av svåra moraliska val, ibland till synes omöjliga. En militär officer berättade om en stridssituation där han var tvungen att överge en skadad soldat. Officeren och hans pluton var så pass underlägsna att annars skulle sannolikt hela gruppen blivit dödade. Det handlade således om att offra en för att rädda flera. Inom sjukvården uppstår moraliska dilemman dagligen – ska man till exempel stänga av respiratorn eller ej?

En grupp som hamnat mitt i händelsernas centrum under covid-19 pandemin är läkare under specialisttjänstgöring (ST-läkare). Trots att många av dem är erfarna i sin yrkesroll är de ändå beroende av handledning och kliniska lärsituationer. I vissa kritiska situationer har de varit tvungna att arbeta över sin kompetensnivå utan en mer erfaren specialist inom räckhåll. Forskning under såväl coronapandemin som under andra krissituationer i sjukvården har visat att beslut som inte stämmer överens med individens moraliska värdering, organisationens riktlinjer etc, kan upplevas som starkt moraliskt stressande (Greenberg 2020, Larsson et al. 2018). Studier bland olika kategorier av insatspersonal visar att moraliskt stressfyllda situationer ofta åtföljs av känslor av maktlöshet, meningslöshet och frustration (Nilsson et al. 2011). Man försöker både med rationell probleminriktad hantering påverka situationer och man använder olika emotionsinriktade hanteringsstrategier. Under pågående arbete handlar dessa om att hålla känslan på distans. Det kan dock vara svårt att släppa tankar på händelsen efteråt (Kallenberg et al. 2016). Höga självmordstal bland amerikanska soldater som tjänstgjort i Afghanistan och Irak tros exempelvis ha sådan grund (Michel 2014).

Erfarenheter av svåra moraliska dilemman visar att det är viktigt att uppnå en känsla av kontinuitet så att de reaktioner man erfar efter en svår händelse på ett meningsfullt sätt överensstämmer med den personlighet och de erfarenheter man hade före händelsen. Uttryckt i psykoanalytisk terminologi handlar det om att *återupprätta en historisk kontinuitet i jaget*. Drabbade personer som kan hitta tillbaka till det känsloläget de hade före traumat tycks ha en gynnsam prognos att återfå god psykisk hälsa (Kallenberg et al. 2016). En hög stressdos i form av upprepad närkontakt med svårt sjuka och döende patienter som inte fick vara tillsammans med sina nära och kära i livets slutskede kan medföra en svår moralisk stress. De extra resurser som statsmakten tillfört för att möjliggöra att sjukvårdspersonal ska få stöd för att förebygga och behandla post-traumatiska stressreaktioner illustrerar detta behov.

CHEFER SOCIALA KOMPETENS ATT LEDA UNDER STRESS

Det mesta som tas upp i denna artikel på individnivå har även relevans på organisationsnivå. Även det omvända gäller. Det ömsesidiga beroendet blir särskilt tydligt när det handlar om chefers sociala kompetens. Begreppet är svårfångat men några av de vanligaste aspekterna i ledarskapssammanhang tas upp i det följande.

En aspekt av social kompetens handlar om att *vara flexibel* i sociala sammanhang. Detta handlar bland annat om att kunna "läsa" andra människor, inklusive tolkning av kroppsspråk, och att ögonblickligt kunna anpassa sig. En annan aspekt är förmågan att *vara balanserad*. Ett exempel är att kunna behärska sina impulser i provocerande situationer som annars kunde sluta med buffligt beteende (Larsson, Lundin & Zander 2017).

En annan central aspekt av ledarskap och beslutsfattande under stress är den sociala kompetensen att *kunna samverka*. Detta gäller särskilt när man inte känner motparten eller när man ogillar vederbörande. Larsson, Alvinus och Ohlsson (2020:123-124) skriver:

När man leder utan mandat att bestämma själv måste man komma överens med övriga inblandade för att på ett fullgott sätt kunna genomföra uppdraget. Här beror framgång i arbetet många gånger på ledarens förmåga att hålla känslorna under kontroll, såväl de egna som olika samverkansparters. Det kanske mest centrala i denna typ av relationer är att skapa *förtroende*. En typ av smidighet i samverkanssituationer utgörs av *kulturell smidighet*, vilket innebär att kunna avläsa kulturella koder, vanor, ritualer (till exempel hur chefer från andra organisationer brukar uttrycka sig, hur man hälsar och var gränserna för integritet och autonomi går). "Kulturell" är således inte begränsat till etnicitet. Det kan handla om kulturella skillnader mellan läkare inom kirurgi, psykiatri och geriatrik eller officerare från armén, marinen och flygvapnet. För att skapa förtroende behöver man kunna anpassa sig till den andra. Uttrycket "att tala med bönder på bönders vis och med lärde på latin" stämmer bra även här. Om man i en samverkanssituation är gäst hos sin samverkanspart har likaledes talesättet "ta seden dit man kommer" stor relevans.

Hantering av covid-19 patienter illustrerar samverkansbehov. Den begränsade tillgången på medicinsk kompetens inom äldreården i Sverige har lyfts fram som en möjlig orsak till de högre dödstalen hos oss jämfört med våra nordiska grannländer. Tidigare studier av samspel mellan sjukvården och kommuner visar på samverkansproblem. Sjukvården styrs av det medicinska paradigmet och äldreården av ett omsorgsperspektiv. Man talar olika språk (Alvinus, Wilde Larsson & Larsson 2016).

En utveckling på samhällsnivå

De flesta kriser jag och mina kollegor studerat under årens lopp har haft en relativt tydlig gräns vad gäller geografisk utbredning, varaktighet, antal berörda insatsorganisationer med mera. Det har exempelvis gällt naturkatastrofer, tekniska olyckor eller terroristattacker. Coronapandemin är annorlunda. Den berör i stort sett alla människor i hela världen och dess varaktighet är okänd. Många verksamheter är beroende av allmänhetens motivation och benägenhet att följa råd och anvisningar (för en detaljerad genomgång av allmänhetens reaktioner vid tidigare pandemier, se Enander 2020). Frågan uppstår då om man på samhällsnivå kan se något mönster som påverkar denna motivation och handlingsbenägenhet.

Inspirerad av ett arbete jag och kollegan Ann Enander gjorde om allmänhetens motivation och benägenhet att förbereda sig inför kriser och katastrofer (Larsson & Enander 1997), gör jag en liten utveckling på samhällsnivån med några reflektioner relaterade till coronapandemin. En utgångspunkt i vår studie var den tyske sociologen Ferdinand Tönnies klassiker om arbete *Gemeinschaft* och *Gesellschaft* (1887/1988). I ett allt mer segregerat samhälle finns risker för att betydande befolkningsgrupper inte känner samhällsengagemang utan upplever en alltmer alienerad vardag. Det psykologiska perspektivet innebär samtidigt att det inom en given befolkningsgrupp kan finnas en betydande variation. Resonemanget illustreras i figur 2.

		Känsla av samhällelig meningsfullhet och samhälleligt engagemang	
		Låg	Hög
Känsla av personlig meningsfullhet och personligt engagemang	Låg	Alienerade uppgivare	Osäkra idealister
	Hög	Rationella individualister	Engagerade altruister

Figur 2. Hypotetisk typologi över olika förhållningssätt till att följa rekommendationer under corona pandemin (modifierad och översatt från Larsson & Enander, 1997)

Figur 2 bygger på en korstabulering av två dimensioner. Den ena är grad av samhällsengagemang, som är relaterad till solidaritet. Den andra dimensionen är grad av personligt engagemang och känsla av meningsfullhet. Figurens fyra extrempositioner kan förstås så att det är en grupp som kan förväntas vara särskilt svår att få med sig när det gäller motivation och benägenhet att i handling följa givna rekommendationer. Det är gruppen ”alienerade uppgivare”, de känner ingen gemenskap med samhället och är uppgivna när det gäller deras egna liv och framtid. Figuren visar också att inom gruppen låg/ingen känsla av gemenskap med samhället finns personer som har hög personlig motivation och därför av rationella/egoistiska håller avstånd, god hygien etc. Typologin fick gott stöd när det gäller motivation och benägenhet att vidta kris-och

katastrofförberedelser i vardagen baserat på ett Sverigerepresentativt urval ($n = 1457$). Det vore intressant att studera modellens prediktionskraft och praktiska relevans för riktade åtgärder åt olika grupper när det gäller coronapandemin.

Erfarenheter och lärdomar på organisationsnivå

Två teman tas upp under denna rubrik, nämligen:

- (1) betydelsen av hur väl rustade organisationer är före en kris, och
- (2) viktiga organisatoriska förhållanden under en kris.

BETYDELSEN AV HUR VÄL RUSTADE ORGANISATIONER ÄR FÖRE EN KRIS

Jag kommer nu att ta upp några organisatoriska förhållanden som råder *före* en kris och som påverkar organisationernas sätt att hantera kriser. En sådan aspekt handlar om *chefs och medarbetares vardagsstress*. Genom kontinuerliga rationaliseringar upplever många att kraven överskrider tillgängliga personliga, tidsmässiga, materiella, etc resurser. Man kan här också fundera över om *new public management* traditionens betoning av dokumentation och att man som offentlig aktör ständigt ska vara granskningsbar bidragit till ett praxismönster som även i kristider tar kraft och tid från det som behöver göras.

En illustration kan hämtas från en intervjustudie med chefer på hög nivå (Alvinus, Ohlsson & Larsson 2018). Exempel på vanliga copingstrategier för att hantera vardagsstress var att reparera misstag som orsakats av organisatorisk press, att hela tiden försöka komma ikapp men sällan kunna vara proaktiv samt att gilla läget och reproducera beslut man egentligen inte var nöjd med. Dessa strategier, och den fleråriga obalans inom betydande delar av äldreården mellan krav och resurser som tydliggjorts av coronapandemin, har sannolikt bidragit till en ogynnsam före-situation som fick ett högt pris.

En annan individ- och organisationsaspekt, som också är av betydelse både före och under en kris, är *chefs containerförmåga*. Denna handlar om man som chef måste kunna varsebli, tolka och härbärgera signaler från högre nivå innan de förmedlas vidare nedåt i hierarkin. Härbärgeringen innefattar att transformera den högre nivåns budskap på ett sådant sätt att det blir meningsfullt för medarbetare på lägre nivåer, utan att budskapet för den skull förvanskas. Även det omvända gäller. Chefer måste kunna ta emot och härbärgera signaler "från golvet" och föra dem vidare uppåt till högre chefer på ett konstruktivt sätt (Larsson & Berglund 2019). Inom ledarskaps- och beslutsteori framhålls ofta ledares förmåga till meningsskapande (*sensemaking*) som viktig (Boyd 1987). Denna innefattar att kunna ta in och bearbeta komplex information, förstå sammanhanget på ett klokt sätt och fatta bra beslut. Att sen kunna transformera informationen utan att förvränga innehållet till en form som

passar mottagaren innebär att meningsgivande (*sensegiving*) blir en viktig ledarförmåga.

När det gäller *sensemaking* är det viktigt att skilja på lägesbild och situationsförståelse. Hanteringen av en kris kräver ofta att ett flertal basorganisationer, såsom räddningstjänst, polis och ambulanssjukvård, samverkar. I själva insatsen samverkar ledningsnivå (staber) och fältnivå. Medan gemensamma lägesbilder tycks bestå av en teknisk, informativ uppfattning om en händelse, är situationsförståelsen funktionell och yrkesspecifik, det vill säga förknippas med yrkesrelaterade ansvarsområden (Alvinus et al. 2007).

Tidigare forskning visar att chefer på hög nivå ofta känner en större identifikation med organisationen och dess mål jämfört med medarbetare på låg nivå. Detta utfall på hög nivå bekräftades i en studie av svenska generaler och överstar (Alvinus, Johansson & Larsson 2017). Personer på låg nivå känner å andra sidan ofta en starkare identifikation och lojalitet med sina arbetskamrater än vad chefer på hög nivå gör. Detta innebär att när en hög chef framhåller betydelsen för organisationen av ett visst mål, så kan den primära reaktionen hos medarbetaren bli funderingar över vad detta mål skulle innebära för kamratskapet och den egna rollen i kamratgruppen, snarare än hur organisationen skulle vara betjänt av detta mål (Larsson 2010/2012).

Mellanchefers containerförmåga kan bli av stor betydelse här. Kan de förklara och motivera värdet med det mål den högre chefen lyfter fram, ökar sannolikheten att även personer på de lägre nivåerna når en högre grad av organisatorisk identifikation. Omvänt, om mellancheferna är dåliga på detta kan de bidra till en organisatorisk splittring mellan ledning och de operativa enheterna (Larsson, Alvinus & Ohlsson 2020). Den omfattande utbredningen av distansarbete under coronakrisen torde öka mellanchefers betydelse när det gäller att hålla ihop organisationer. Särskilt *sensegiving* illustrerar den många gånger hårfina gränsen mellan individ- och organisationsnivå. Detta beror inte på slappa definitioner utan på att fenomenen är tätt sammanflätade.

VIKTIGA ORGANISATORISKA FÖRHÅLLANDEN UNDER EN KRIS

Hierarki är den helt dominerande organisationsformen globalt sett. Det märks tydligast i kärva tider då ledningen tenderar att ta ett fastare grepp om verksamheten. Beslut pressas uppåt i organisationen och kontroll kommer i förgrunden. Samtidigt riskerar den hierarkiska organisationsformen att bli ineffektiv i en snabbt föränderlig omvärld som ställer krav på kreativitet och flexibilitet. Den militära *ledningsfilosofin uppdragstaktik* är ett exempel på hur en hierarkisk organisation kan försöka bemästra detta. Filosofin handlar om att chefer på hög nivå uttrycker sin vilja eller beslut i stort på *vad* som ska uppnås. Underställda chefer och medarbetare får därefter ett stort handlingsutrymme när det gäller *hur* man ska agera. Forskning visar att filosofin fungerar ibland, ibland inte. Avgörande tycks vara högre chefers tillit till sina underställda och

förmåga att lägga band på egna kontrollbehov (Ohlsson, Wallenius & Larsson 2014). I vid mening skulle man kunna säga att den svenska strategin med Folkhälsomyndighetens *vad*-rekommendationer och medborgarnas eget *hur*-ansvar illustrerar uppdragstaktik på nationell nivå.

Ett annat sätt att få byråkratiska organisationer att fungera snabbare vid kriser är att använda sig av så kallade organisatoriska länkar (*boundary spanners*). Det handlar om personer högt upp i en organisation som har ett mandat att agera relativt fritt gentemot omvärlden – enkelt uttryckt ”handla först och fråga chefen om lov sen). Det förutsätter, liksom uppdragstaktik, att det finns en stark tillit från ledningens sida gentemot dessa personer (Alvinus, Danielsson & Larsson 2010b).

En avslutande aspekt jag vill ta upp kring organisationer under kriser handlar om chefers behov av struktur versus handlingsfrihet vid kriser. En av våra tidigare undersökningar handlade om tsunamikatastrofen som inträffade den 26 december 2004. Flera svenska myndigheter och organisationer var inblandade i insatsen både i Sverige och på plats i Thailand. Det nya för Sverige med denna händelse var att den innefattade samverkan både i hemlandet, där samhället fungerade normalt, och i Thailand där katastrofen lamslog utsatta delar av samhället. I Sverige skulle myndigheterna hantera konsekvenserna av katastrofen i det svenska samhället men också hantera svenska insatser i de utsatta områdena i Thailand (Alvinus, Danielsson & Larsson 2010a). Chefernas hantering, både på central myndighetsnivå och på fältet, utmärktes av en balansakt mellan behov av struktur och tydliga mandat å ena sidan, och frihet och handlingsutrymme å den andra. Denna behovskonflikt ändrades ständigt utifrån händelseutvecklingen.

För dem som befann sig i Thailand krävdes en förmåga att agera och hantera den kaotiska situation som de mötte på plats. Här fungerade inte de svenska rutinerna, utan det handlade om att agera på uppkomna situationer (Alvinus et al. 2010). Jag illustrerar: (ur Vrbanjac, Danielsson & Larsson 2006):

Men man kan inte göra avkall med så få personer på den räddande delen till förmån för strukturuppbyggnad, utan det får komma i efterhand.

Resultatet visar att ledarskapets mest centrala aspekt vid hanteringen av tsunamikatastrofen var en balansgång mellan en strävan efter struktur och ett behov av frihet. Skillnader i detta förhållande rådde dock mellan central myndighetsnivå och fältnivån. Inledningsvis var behovet av mandat från den politiska nivån markant på central myndighetsnivå i Sverige. På fältet rådde ett omvänt förhållande, ett stort initialt behov av frihet som successivt övergick till struktur. Mellanchefer i Sverige med direktkontakt med personal i Thailand – ”länkar” – hade att balansera behovet av struktur och att följa de administrativa rutinerna mot behovet av handlingsutrymme för att kunna hantera uppkomna

situationer. Gemensamt för såväl central myndighetsnivå som fältnivå var att strukturen tog över ju längre insatsen fortskred. Vid en överbetoning av mandat och struktur uppstod lätt handlingsförlamning och fördröjning. Vid en överbetoning av frihet och handlingsutrymme var risken för samordningsproblem och konflikter mellan aktörer som ville olika saker uppenbar. Denna balansgång har inte framkommit lika tydligt vid tidigare forskning (Alvinus, Danielsson & Larsson 2010a).

Under coronapandemin har vi sett flera exempel på hur man på politisk- och myndighetsnivå ansträngt sig för att få en hanterbar struktur, exempelvis gällande inköp och fördelning av skyddsutrustning. Samtidigt har man inom sjukvården och äldreården varit tvungna att "trolla med knäna" för att acceptabelt kunna utföra sitt arbete, till exempel genom att använda OH-bilder som visir. Exemplet bekräftar att ledarskapet behöver både struktur och frihet vid kriser.

Avslutning

Sammanfattningsvis har jag utifrån ett stresspsykologiskt perspektiv försökt belysa några centrala aspekter av ledarskap under kriser. På individnivå presenterades psykologiska aspekter på beslutsfattande under stress, moraliska dilemman vid kriser och social kompetens och samverkansförmåga. Praktisk utveckling av dessa förhållanden faller till stor del inom urval och utbildning liksom erfarenhetsbaserat lärande. Sammanfattande råd utifrån det sagda på individnivå:

- Genomför övningar – öva på att fatta beslut med ett visst mått av osäkerhet.
- Diskutera och öva hur man kan förbereda sig på medialt tryck, lobbyister, *fake news* med mera.
- Tidigare erfarenhet av krishantering är en viktig resurs – rådgör med "gamla uvar".
- Flexibel, social anpassningsförmåga och balanserad stresshanteringsförmåga är centrala kompetenser hos chefer generellt och än mer så under kriser – att beakta vid urval och utbildning.

Efter ett mellanspel om samhällsengagemang tog jag sedan upp ett par organisatoriska aspekter före en kris, nämligen hantering av vardagsstress och chefers containerförmåga. Båda handlar om att få organisationen att hänga ihop och fungera väl till vardags. Avslutningsvis redovisades tre organisationsaspekter av betydelse under en kris: ledningsfilosofin uppdragstaktik, organisatoriska länkar (*boundary spanners*) och chefers behov av såväl struktur

som handlingsfrihet under en kris. Praktisk utveckling av dessa förhållanden handlar till stor del om förberedande organisations-, policy- och regelutveckling. Sammanfattande råd på organisationsnivå:

- Hur väl rustad en organisation är inför en kris är till stor del avhängigt balansen mellan krav och resurser och den vardagsstress som många upplever vid obalans här. Sådan stress och obalans medför lätt att krisförberedelser kommer i andra hand. Kolla krav-resurser balansen!
- Chefers och särskilt mellanchefers containerförmåga har stor betydelse för medarbetares engagemang och prestationer. Utbildning och stöd till chefer i vardagen kan spela stor roll här.
- Träna på och använd ledningsfilosofin uppdragstaktik.
- Effektivisera byråkratin genom att utse kloka boundary spanners med mandat att ”göra först och fråga om lov sen”.
- I ett kaotiskt läge – eftersträva en balans mellan handlingsfrihet och struktur.

Referenser

- Alvinus, Aida, Danielsson, Erna, Kylin, Camilla & Larsson, Gerry, 2007. *Lika lägesbild – olika situationsförståelse*. (Rapport serie I:34) Försvarshögskolan, Institutionen för ledarskap och management.
- Alvinus, Aida, Danielsson, Erna & Larsson, Gerry, 2010a. “Structure versus Freedom of Action: Leadership during the Rescue Operation following the 2004 Tsunami”, *International Journal of Emergency Management* 7(3/4), s. 304-322.
- Alvinus, Aida, Danielsson, Erna & Larsson, Gerry, 2010b. “The Inadequacy of an Ordinary Organization: Organizational Adaptation to Crisis through Planned and Spontaneous Links”, *International Journal of Organisational Behaviour* 15(1), s. 87-102.
- Alvinus, Aida, Johansson, Eva & Larsson, Gerry, 2017. “Job Satisfaction as a form of Organizational Commitment at the Military Strategic Level”, *International Journal of Organisation Theory and Behaviour* 20(2), s. 311-340.
- Alvinus, Aida, Ohlsson, Alicia & Larsson, Gerry, 2018. “Organizational Challenges and Leaders Coping Strategies: A Qualitative Study of Swedish Military Staff Organization”, *Journal of Military Studies*, <https://doi.org/10.515/jms-2017-0002>.
- Alvinus, Aida, Wilde Larsson & Larsson, Gerry, 2016. “Managing Boundaries in Integrated Care: A Qualitative Study of Collaboration between Municipalities and County Councils in Sweden”, *International Journal of Organisation Theory and Behaviour* 19(2), s. 139-165.
- Boyd, John, 1987. *A Discourse on Winning and Losing*. Maxwell Air Force Base, AL: Air University.
- Enander, Ann, 2020. *Från storm till terror: individuella och kollektiva reaktioner vid samhällskriser*. Lund: Studentlitteratur.

- Endler, Norman & Magnusson, David, 1976. "Toward an Interactional Psychology of Personality", *Psychological Bulletin* 83(5), s. 956-979.
- Greenberg, Neil, 2020. "Managing Mental Health Challenges Faced by Healthcare Workers during Covid-19 Pandemic", *British Medical Journal* 368, s. m1211.
- Johnsen, Björn Helge & Eid, Jarle, 2006. "Samhandling i operative team", s. 298-313 i Eid, Jarle & Johnsen, Björn Helge (red.), *Operativ psykologi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kallenberg, Kjell, Larsson, Gerry, Nilsson Sofia & Hyllengren, Peder, 2016. *Moralisk stress och ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Klein, Gary, 1989. "Strategies of Decision Making", *Military Review*, May, s. 56-64.
- Klein, Gary, 1993. "A Recognition-Primed (RPD) Model of Rapid Decision Making", s. 138-147 i Klein, Gary, Orasunu, Judith, Calderwood, Roberta & Zsombok, Caroline (red.), *Decision Making in Action: Models and Methods*. Noorwood, NJ: Ablex Publishing Corporation.
- Larsson, Gerry, 2010/2012. *Ledarskap under stress*. Stockholm: Liber.
- Larsson, Gerry, Alvinus, Aida & Ohlsson, Alicia, 2020. *Indirekt ledarskap: det högre ledarskapets "mjuka" sidor*. Lund Studentlitteratur.
- Larsson, Gerry, Bartone, Paul, Bos-Baks, Mipke, Danielsson, Erna, Eid, Jarle, Jelusic, Ljubicá, Johansson, Eva, Moelker, Rene, Sjöberg, Misa, Vrbanjac, Aida, Bartone, Jocelyn, Forsythe, Barney, Preufert, Andreas & Wachowicz, Mauriusz, 2006. "Leader Development in Natural Context: A Grounded Theory Approach to Discovering how Military Leaders Grow", *Military Psychology* 18 (suppl.), s. S69-S81.
- Larsson, Gerry & Berglund, Anna Karin, 2019. "Mid-Level Leaders' Containing Ability: A Key to Organizational Effectiveness", s. 93-114 i Jaworski, Jared (red.), *Advances in Sociology Research*. New York: Nova Science Publishers.
- Larsson, Gerry, Brandow, Carina, Fors Brandebo, Maria, Ohlsson, Alicia & Åselius, Gunnar, 2016. "Swedish Military Officers through other Nations' Eyes", *International Journal of Organizational Analysis* 24(4), s. 615-633.
- Larsson, Gerry, Bynander, Fredrik, Ohlsson, Alicia, Schyberg, Eric & Holmberg, Martin, 2015. "Crisis Management at the Governmental Offices: A Swedish Case Study", *Disaster Prevention and Management* 24(5), s. 542-552.
- Larsson, Gerry & Enander, Ann, 1997. "Preparing for Disasters: Public Attitudes and Actions", *Disaster Prevention and Management* 6(1), s. 11-21.
- Larsson Gerry, Lundin, Josi & Zander, Ann, 2017. *Ledarskapsmodellen: konsten att matcha individuella och organisatoriska förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Gerry, Nilsson, Sofia, Hyllengren, Peder, Ohlsson, Alicia, Waaler, Gudmund & Kallenberg, Kjell, 2018. "Stress Reactions following Acute Situations Involving Moral Challenges among Health Care Professionals", *Scandinavian Journal of Psychology* 59(2), s. 177-185.
- Larsson, Gerry & Setterlind, Sven, 1994/2002. *Om konsten att hantera sitt liv: handbok i stresshantering*. Stockholm: Vårdförbundet/Lund: Studentlitteratur.
- Lazarus, Richard, 1991. *Emotion and Adaption*, New York: Oxford University Press.
- Lazarus, Richard, 1999. *Stress and Emotion: A New Synthesis*. London: Free Association Books.
- Michel, Per-Olof, 2014. *Svensk veteranpolitik: ett ansvar för hela samhället*. Bilaga 6 och 7, SOU 2014:27.
- Nilsson, Sofia, Sjöberg, Misa, Kallenberg, Kjell & Larsson, Gerry, 2011. "Moral Stress in International Humanitarian Aid- and Rescue Operations: A Grounded Theory Study", *Ethics and Behaviour* 21(1), s. 1-20.

- Ohlsson, Alicia, Alvinus, Aida & Larsson, Gerry, 2017. "Shadow Structure within Higher-Level Military Staff: A Qualitative Study", *Res Militaris* 7(2), s. 1-20.
- Ohlsson, Alicia, Wallenius, Claes & Larsson, Gerry, 2014. "The Comprehensive Approach: Doctrinal Overview and Swedish Leadership Implications at the Operative and Tactical Level", *International Peacekeeping* 18(3/4), s. 318-346.
- Redelmeier, Donald, Rozin, Paul & Kahneman, Daniel, 1993. "Understanding Patients' Decisions: Cognitive and Emotional Perspectives", *Journal of the American Medical Association* 270(1), s. 72-76.
- Tönnies, Ferdinand, 1887/2005. *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Berlin/New York: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Vrbanjac, Aida, Danielsson, Erna & Larsson, Gerry, 2006. *När Sverige överrumplades: en studie av ledarskap och myndigheters samverkan efter tsunamikatastrofen 2004*. (ILM Serie I:19) Försvarshögskolan, Institutionen för Ledarskap och Management.

Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020–2021¹

Douglas Brommesson

Civil preparedness and public management during the pandemic of 2020–2021

In this article the Swedish public management during the Covid 19 pandemic 2020–2021 is analyzed in the light of previous identified challenges for Swedish civil defense. Such challenges are in the article contextualized in the light of contemporary research with the move from government to governance, but also through public inquiries and public debate concerning the future Swedish civil defense. The challenges identified are network governance, multi-level governance and public-private partnerships. The rationale behind this study departs from the idea that the identified challenges for the development of a modern civil defense could be expected to be manifested during a severe civil crisis like the pandemic. If these challenges are occurring in the management of the pandemic, then they are likely to be relevant to be addressed as Sweden move forward to reestablish the planning for a modern civil defense to be used during future severe crisis or even during war. The results from the study of the experiences of relevant actors during the public management of the pandemic confirm that at least two of the identified challenges are relevant to address further, namely multi-level governance and network governance.

Inledning

När Sveriges regering 2015 deklarerade att planeringen för ett civilt försvar skulle återupptas, var det ett tydligt brott mot den avvecklingspolitik som pågått sedan 1990-talet. Även om det civila försvaret egentligen aldrig hade

1 Arbetet med den här studien har gjorts inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) särskilda forskningssatsning med anledning av coronapandemin. Uppdraget liksom det större forskningsprojekt om civilt försvar till vilket uppdraget är knutet finansieras av MSB, vilket härmed tacksamt erkänns. Uppdragets inriktning liksom arbetets upplägg och genomförande sker oberoende från myndigheten och författaren är ensamt ansvariga för urval av material, analys och slutsatser.

avvecklats i formell mening, hade planeringen för det kommit att nedprioriteras för att till sist helt upphöra (för en genomgång av denna process, se Engberg 2020). Att tanken på ett civilt försvar – och därmed den civila beredskapen för att kunna agera i allvarlig kris eller till och med i krig – återigen aktualiserades var en del i en större omsvängning av svensk försvars- och säkerhetspolitik där fientliga angrepp mot Sverige inte längre kunde uteslutas.²

Försvarsberedningen presenterade under 2017 rapporten *Motståndskraft*, där inriktningen på det civila försvaret behandlades men också utmaningar förknippade med att återskapa en civil försvarsförmåga.³ I olika remissyttranden och inspel från myndigheter och andra aktörer har diskussionen om sådana utmaningar återkommit. En del av dem har rört styrningsproblematiken i ett kris- eller krigsläge i ljuset av de förvaltningsmässiga reformer, som genomförts sedan Sverige senast hade ett operativt civilt försvar (Rosenius et al. 2017).

I denna artikel diskuteras hur den offentliga styrningen i samband med covid 19-pandemin 2020 - 2021⁴ sett ut på basis av dessa tänkta utmaningar. Har de prognostiserade problemen visat sig ha aktualitet och relevans under pandemin? Återkommer de i den svenska hanteringen av covid 19-krisen? Artikeln utgår från antagandet att om de uppträder under pandemin kan vi på goda grunder hävda att det handlar om verkliga styrningsproblem, värda att uppmärksamma framgent.

Även om det civila försvaret dimensioneras för en krissituation eller till och med för en krigssituation, som går utöver den kris som pandemin innebär, kan en studie av styrningen under pandemin fungera som ett lackmustest för hur styrningen av det civila försvaret kan komma att fungera. Återkommer problemen däremot inte kan de antingen ses som överdrivna eller möjligen som relevanta framför allt i en mer krigslig kontext. Det kan också vara så att helt andra typer av styrningsproblematik har identifierats under pandemin, vilket i så fall talar för en breddad diskussion om utmaningarna för den offentliga styrningen av civilt försvar i samband med framtida allvarliga kriser eller till och med krig.

Som ett sätt att teoretiskt ringa in diskussionen identifierar jag med hjälp av litteraturen nu först några övergripande trender i offentlig styrning, som framför allt varit tydliga under perioden efter att Sverige i praktiken avskaffat planeringen för ett civilt försvar, och som nu, i det pågående arbetet med ett återuppbyggt civilt försvar i Sverige, uppfattas som viktiga att beakta. Därefter redogör jag för det civila försvarets potentiella styrningsproblem så som de identifierats i utredningar och debatt. Efter att ha introducerat studiens metod och material fortsätter jag sedan med att studera de av relevanta aktörer upplevda styrningsproblemen under pandemin. Slutligen sammanfattar jag mina viktigaste slutsatser.

2 Ds 2017:66.

3 Ds 2017:66.

4 Vid tiden (2021) för författandet av artikeln pågick alltså pandemin. Författaren utgår från en optimistisk prognos och antar att pandemin klingar av under 2021.

Styrning under kris

Enligt statsvetaren Henrik Enroth har vi under de senaste decennierna bevittnat

...the rise and global spread of a discourse on governance [that] have turned the theory and practice of governing away from the production of policy for societies and populations, beyond the institutional and spatial boundaries of the modern nation-state-society constellation. Put as plainly as possible, the discourse on governance is taking us from an art of governing premised on producing policy for a society or a population to an art of governing premised on solving problems with no necessary reference to any kind of society or population (Enroth 2014: 61).

Följer vi Enroth har alltså politisk styrning genomgått en radikal förändring i våra dagar, från att tidigare skapa olika former av policys för att hantera olika typer av identifierade problem som en befolkning eller ett samhälle står inför, till ett styrande utan en självklar koppling till en befolknings upplevda utmaningar.

Den samtida förvaltningsforskningen har återkommit till snarlika teman när den beskriver hur det moderna samhället övergått från en klassisk weberiansk styrningsmodell, med tydliga ansvarsförhållanden i en hierarkisk ordning, som vi med engelsk terminologi kan kalla *government*, till en situation av *governance* (Demoriz 2018, Enroth 2014), präglad av flexibilitet istället för förutsägbarhet och bedriven inom ramen för olika nätverk snarare än inom fasta hierarkier. Den praxis som utvecklas inom nätverken präglas av en styrningsmentalitet byggd på nätverkens inneboende rationalitet och funktioner (jfr Eriksson 2015: 44).⁵ I enlighet med Enroths argument blir också utfallet annorlunda, från att tidigare ha handlat om policyskapande i relation till identifierade problem, till att hantera frågor utan en självklar uppdragsgivare (Enroth 2014). För att sammanfatta skillnaderna mellan styrformerna kan förändringen från *government* till *governance* beskrivas, i svensk terminologi, som en "resa från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning" där färden går i riktning mot ett samspel mellan olika aktörer istället för mot en rak linjestyrning (Hedlund & Montin 2009). Skillnaden mellan *government*/centralstyrning och *governance*/interaktiv samhällsstyrning kan så här långt sammanfattas med hjälp av kategorierna ordning, ansats, praxis och utfall i enlighet med tabell 1.⁶

5 Se också Larsson 2019 som menar att svensk krisberedskap sedan 1990-talet och framåt har förändrats i riktning mot större ansvar för den enskilda medborgaren, på bekostnad av statens centrala styrning.

6 I den empiriska analysen nedan återkommer jag framförallt till kategorierna *ordning* och *ansats*, samt till viss del till *praxis*. Givet att artikelns ambition är framåtblickande är det inte möjligt att studera utfallet av den framtida styrningen.

Tabell 1. Matris över två styrformer

Analyskategorier	Government	Governance
<i>Ordning</i>	Hierarki	Nätverk
<i>Ansats</i>	Förutsägbarhet	Flexibilitet
<i>Praxis</i>	Styrning (governing)	Styrningsmentalitet (governmentality)
<i>Utfall</i>	Poliscykande	Problemlösande

Kommentar: Matris över två styrformer, inspirerad av Enroth 2014.

Rörelsen från att styra till att samordna är en generell trend beskriven i förvaltningsforskningen, men också en trend som enligt forskningen får specifika konsekvenser för varje enskild sektor. Den sektor som står i centrum här, krishantering, är inget undantag, snarare tvärtom (Demoriz 2018). Den del av offentlig sektor som traditionellt har haft ett huvudansvar under allvarliga kriser och till och med krig, har i särskilt hög utsträckning utmärkts av hierarkier med tydlig befälsordning, en förutsägbarhet där rollerna är givna på förhand, samt en tydlig styrning, där utrymmet för deliberation under själva krisen är begränsat och där utfallet är inriktat mot att hantera akuta och uppenbara problem som riskerar att drabba befolkningen hårt. Dessa karaktärsdrag har gällt för alltifrån militärt försvar till kommunal krisberedskap.

En uttalad princip som fångar synsättet som länge har präglat styrformen inom krisberedskapen är ansvarsprincipen, som säger att den som har ansvar för en uppgift under fredstid också ska ha ansvar för uppgiften under kris eller krig. Med ansvarsprincipen följer också att ansvar och befogenhet ska följa varandra åt. Den som har ansvar för att lösa en uppgift ska också ha befogenhet att göra det genom att förfoga över de resurser som krävs (Lindgren & Ödlund 2015; se även Holmströms bidrag i denna volym). Här finns en koppling till den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter och utan ministerstyre. En myndighet som ansvarar för en viss fråga under vardagliga förhållanden ska göra det också under kris. Detta är en princip som i linje med traditionell styrning bygger på en policy som är institutionaliserad och skapar förutsägbarhet över tid. Samtidigt kan en sådan princip antas utmanas ju längre kraven på samordning inom ramen för nätverk drivs, eftersom den myndighet som har ansvaret enligt ansvarsprincipen måste *dela* på inflytandet med andra myndigheter, samtidigt som den utpekade myndigheten *behåller* ansvaret.

Trots att den traditionella centralstyrningen har haft en särskilt stark ställning inom krisberedskapen, har ändå inte denna sektor varit förskonad i förvandlingsprocessen från *government* till *governance*. Demoriz visar att vid sidan av den generella betydelsen av *governance* som en styrningspraktik, har *governance*-litteraturens fokus på "samverkan i nätverk med en flexibel ansats" kommit att bli en central del av diskussionen om styrning i kris (Demiroz 2018). Magnus Christiansson visar i sin doktorsavhandling hur ett sådant genomslag också har präglat styrningen av det svenska försvaret under tiden efter kalla

kriget. Även om Christiansson i huvudsak studerar det militära försvaret finns det flera kopplingar till styrningen av det civila försvaret och givet att båda delar ska ingå ett återuppbyggt totalförsvaret, är relevansen av Christianssons studie uppenbar också för det civila försvaret (Christiansson 2020).

Styrningen av det civila försvaret

Frågan om government och governance stannar inte vid en teoretisk diskussion. I utredningar och andra inspel inför den pågående återuppbyggnaden av det civila försvaret återkommer styrningsproblematiken just i relation till nya styrformer (jfr Lignell Jakobsson 2019). Utmaningarna som identifieras påminner mycket om dem som vi sett att governancelitteraturen har pekat på. Detta är tydligt i diskussionen om styrningen av det framtida civila försvaret.

När Sverige senast hade en operativ planering för ett civilt försvar fanns ett relativt väloljat maskineri på plats, med tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter och förvaltningsnivåer. Någon skulle kanske därför påstå att styrningen av det civila försvaret när det nu återuppbyggs borde utgå från den modell som tidigare gällt. Men givet stora genomgripande samhällsförändringar – t.ex. minskad civil förankring, högre grad av internationalisering, en mer heterogen befolkningssammansättning, m.m. – är utgångspunkten i planeringsarbetet att det är nästintill omöjligt att återinföra kalla krigets organisation vid återuppbyggnaden av ett civilt försvar. Detta är utgångspunkten för exempelvis regeringens beslut om ett antal utredningar på det civila försvarets område; den tidigare styrningen av det gamla civila försvaret räcker inte till eller har blivit obsolet.⁷

Samtidigt kvarstår ansvarsprincipen som en grundläggande princip, även om en myndighet som bär ansvar i stor utsträckning förväntas samordna sitt agerande inom ramen för nätverk med andra myndigheter och andra aktörer.

VIKTIGA FÖRVALTNINGSPOLITISKA FÖRÄNDRINGAR

I arbetet med att planera för ett nytt civilt försvar återkommer åtminstone tre förvaltningspolitiska förändringar som anses ha förändrat förutsättningarna radikalt.⁸

1. Parallellt med avvecklingen av det civila försvaret har närliggande uppgifter tillkommit, men nu med annan operativ planering. Viktigast i det hänseendet är att krisberedskapen som den utvecklats från 1990-talet och framåt skall ses som en i huvudsak kommunal verksamhet. Regeringen har tagit fasta på detta när den slagit fast att det civila försvaret ska utgå

7 Regeringen dir 2018/79.

8 Jfr Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* Ds 2017:66.

från krisberedskapen. Det medför att en lokal verksamhet utformad för fredstid ska utgöra grunden för ett civilt försvar under krigstid eller i en gråzon mellan fred och krig, samtidigt som andra offentliga funktioner av relevans befinner sig på regional eller nationell nivå (Johansson et al. 2017). Med andra ord framträder en flernivåproblematik.

2. Privata aktörer har kommit att spela en allt större roll för det operativa genomförandet av politiska beslut, så även för funktioner som är centrala för det civila försvaret. Utvecklingen är inte unikt svensk utan präglar de flesta länder i västvärlden. Utförsäljning av infrastruktur och framför allt utkontraktering ("outsourcing") och upphandling av även centrala tjänster och kärnverksamheter för det civila försvaret påverkar möjligheten till offentlig styrning. Näringslivet är idag centralt för ett effektivt civilt försvar, samtidigt som statens beroende av privata aktörer reser principiella frågor om styrningsförmåga, kontroll och ansvar. Privatisering och offentlig-privat samverkan är således den andra förvaltningspolitiska förändringen.
3. En tredje handlar om framväxten av nätverkstänkande i olika former. I fredstida förvaltning kan detta ha sin fördel genom att olika aktörer får ett betydande eget ansvar och kan utforma sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar, men det är en öppen fråga om sådana modeller ger offentlig förvaltning de möjligheter till styrning, som krävs i gråzoner av oklar karaktär eller i krig. Det civila försvaret kan i denna del jämföras med det militära försvaret, med dess tydliga befälslinjer och med en verksamhet, som i huvudsak bedrivs inom en enda myndighet. Nu har det civila försvaret alltid involverat fler myndigheter än vad det militära försvaret gjort och således alltid stått inför andra styrningsutmaningar, men det finns anledning att anta att dessa utmaningar tilltagit i styrka givet nya styrformer.

Relevansen av dessa förändringar för styrningen av det nya civila försvaret blev uppenbar t.ex. vid regeringens tillsättande av utredningen *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar 2018* (Regeringen 2018). I direktiven för utredningen angavs behovet av dels tydligare ansvars- och ledningsförhållanden och dels stärkt samordning inom civilt försvar. Utredarens uppgift blev därför att "föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå" (ibid.). Nivåproblematiken som direktiven utgick från är värd att understryka då återuppbyggnaden av det civila försvaret inledningsvis kom att utgå från den kommunala krisberedskapen (jfr Johansson et al. 2017). I den färdiga utredningen blev såväl nivåproblematik som spänningen mellan det som hittills i denna artikel diskuterats i termer av centralstyrning och interaktiv samhällsstyrning huvudnummer (SOU 2021).

Här återkom styrningsmodeller från det kalla krigets dagar, med sex stycken länsstyrelser med regionalt ledningsansvar inom varsitt civilområde som utredningen förslag ska ledas av en ansvarig länsstyrelse med en civilområdeschef (landshövdingen vid aktuell länsstyrelse). I utredningen föreslogs att civilområdeschefen ska få ett mandat att inrikta och samordna det civila försvarets resurser under höjd beredskap. Samtidigt avfärdade utredningen förslag om en nationell, huvudansvarig myndighet, likt en central civil försvarsmakt. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som var den utpekade kandidaten föreslogs i utredningen få en nationellt *samordnande* funktion, men inte en överordnad roll, med mandatet att styra andra myndigheter. MSB ska med myndighetens ord *inte* få befogenhet att inrikta det civila försvaret på nationell nivå. När det gäller den centrala nivån återkommer istället förslag som i någon mån går i riktning mot *interaktiv* samhällsstyrning. Det viktigaste förslaget här är inrättandet av tio beredskapssektorer med en sektorsansvarig myndighet med mandat att inrikta och samordna arbetet inom sektorn, m.a.o. en modell som innehåller både en styrande och samordnade komponent. Givet att mandatet att inrikta arbetet är begränsat till en sektor krävs likväl central samordning mellan sektorer. Sammanfattningsvis kan utredningen om civilt försvar sägas ha presenterat åtgärder som på regional nivå och inom centrala avgränsade sektorer öppnar upp för en tydligare styrning. Samtidigt avfärdas sådana förslag på central nationell nivå (ibid).

Ett annat exempel där de ovan identifierade förändringarna har aktualiserats i relation till styrningen av det nya civila försvaret är det uppdrag regeringen 2020 gav de bevakningsansvariga myndigheterna om att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret. I de 20 bevakningsansvariga myndigheternas uppdrag ingick att ”analysera de behov och åtgärdsförslag avseende det civila försvaret som Försvarsberedningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarsmakten har redovisat.”⁹ MSB och Försvarsmakten hade presenterat en rad behov och åtgärder i en rapport till Regeringen som svar på ett uppdrag att ”ta fram dimensionerande utgångspunkter för planeringen av det civila försvaret.”¹⁰ Dessa behov och åtgärder fick alltså de bevakningsansvariga myndigheterna i uppdrag att analysera. I underlagen från de bevakningsansvariga myndigheterna framträder en bild som i mångt och mycket liknar den vi sett ovan.

Planeringen av det civila försvaret präglas av en betydande komplexitet p.g.a. antalet och typen av aktörer som är inblandade, men även det civila försvarets uppgift att kunna verka i en gråzon mellan fred och krig. Underlagen från de bevakningsansvariga myndigheterna pekar också – och delvis som en konsekvens av komplexiteten – på ett behov av ökad samordning. Ibland

9 Ju2019/02477/SSK.

10 Ju2019/00312/SSK.

återkommer myndigheterna till behov av tydligare central styrning, men oftast undviks tal om styrning för att istället betona samordning.¹¹ Kanske är inte detta så märkligt utifrån en enskild myndighets utgångspunkt, med dess vilja att söka autonomi snarare än att bli underordnad en annan central aktör.

Slutligen lyfter myndigheterna också fram ett behov av moderniserad lagstiftning inom området civilt försvar, en lagstiftning som speglar den komplexitet som inledningsvis lyfts fram. Det kan då handla om hur det offentliga kan använda sig av privata resurser och stärka näringslivets roll i det civila försvaret.¹²

För att sammanfatta ger den samtida forskningen, de angivna förutsättningarna för den återupptagna planeringen för ett civilt försvar och de inspel olika myndigheter gjort inför och under planeringen av en sådan återuppbyggnad en förhållandevis samstämmig bild. Även om problemen kläs i olika begrepp är det den tilltagande komplexiteten som står i förgrunden. Utmaningen är att få de olika nivåerna – nationellt, regionalt och lokalt, med betoning på det senare, trots att kriserna som ska hanteras kan antas vara nationella eller internationella, att gå i takt, men också att få de offentliga och privata aktörerna att agera gemensamt. I huvudsak pekar inspelen mot behov av kraftigt ökad samordning, även om den stora utredningen om styrningen av det civila försvaret öppnar upp för begränsad centralstyrning på regional nivå och inom avgränsade sektorer.

Metoden och materialet

Nästa steg i den här studien är att studera om de *tänkta* svårigheterna inför planeringen av det civila försvaret återkommer som exempel på *reella* styrningsproblem under covid 19-pandemin 2020 - 2021. Detta görs genom en kvalitativ innehållsanalys av offentligt tryck, som tar upp just identifierade styrningsproblem under pandemin. Det rör sig om rapporter från utredningar, remisser från offentliga remissinstanser och uttalande och liknande från regering och andra politiska befattningshavare. Materialet är av olika karaktär men det spelar mindre roll, eftersom syftet inte är att jämföra materialet utan snarare att få fram en bred bild av de upplevda styrningsproblemen under pandemin, från början av 2020 till förvåren 2021.¹³

11 Se t.ex. gemensamt svar från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket 2020 (HD5800-45/2020). Här återfinns en spänning mellan behov av tydlighet (styrning) och koordinering (samordning).

12 Exempel på det senare återfinns i *Gemensamt utlåtande från de bevakningsansvariga myndigheterna inom området Finansiella tjänster*; Finansinspektionen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgälden och Skatteverket 2020 (ref. JU2019/02477/SSK).

13 Stora delar av det empiriska underlaget till avsnittet om upplevda styrningsproblem under pandemin har tagits fram av projektassistent Zigne Edström och och avrapporterats också i Brommesson & Edström 2021. Edströms insats erkänns med tacksamhet.

För att fånga in de olika styrningsproblemen och därmed avgöra om det råder en samstämmighet i problemdefinitionen mellan planeringen för ett civilt försvar och hur styrningen går till under pandemin, används tre kategorier: flernivåproblematik, privatisering och outsourcing, samt behovet av samverkan givet nya styrformer (t.ex. nätverksstyrning).

Styrningsproblem under pandemin

FLERNIVÅPROBLEMATIK

I en mejlväxling från mars 2020 mellan statsepidemiologen Anders Tegnell och hans företrädare, tillika WHO-rådgivaren, Johan Giesecke framkommer en bild av tydligt upplevda styrningsproblem i inledningen av pandemin. Det är styrningsproblem som berör en flernivåproblematik men också svårigheterna med samverkan mellan olika myndigheter på nationell nivå. I en artikel i Aftonbladet (210207) återges mailväxlingen:

Giesecke, som anlitas som expertrådgivare av Folkhälsomyndigheten, är kritisk till Sveriges hantering. I mars mejlar han Tegnell:

För övrigt tycker jag det är för många myndigheter inblandade i det här utbrottet: Fohm, MSB, SoS, regionerna. När t.ex. MSB säger i DN igår att det kanske blir brist på skyddsdräkter, vem skulle varit ansvarig för att det hade funnits fler redan innan utbrottet? Och vem hade följt upp en sådan rekommendation? Det här får vi fundera på, och göra om bättre till nästa gång.

Tegnell svarar:

Bra fråga tyvärr en strid mellan regioner och stat.

Giesecke uppger i dag att styrning och ansvar var delvis oklara under utbrottet. På Aftonbladets fråga om vad som kan förbättras mejlar han svaret:

Vem bestämmer. Oklarast var väl regionernas roll.

En mailväxling mitt i pandemins utbrott kan rymma förflugna ord och risken att bilden inte har hunnit mogna är stor. Samtidigt finns det ett värde i det omedelbara intrycket, mitt i det akuta skedet, för att kunna fånga de problem som de inblandade upplever i den stund de offentliga insatserna för att stävja pandemin ska implementeras. Och då är det tydligt att två centrala aktörer ser tydliga samordningsproblem, mellan myndigheter och över olika nivåer. Värdet av detta anekdotiska exempel stärks i ljuset av ett antal kritiska utredningar, rapporter och remissutlåtanden som har följt under pandemin.

Den kanske mest centrala utredningen är coronakommissionens delbetänkande om äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020: 80). I delbetänkandet pekar kommissionen på avgörande brister i det offentliga förmåga att säkerställa en trygg äldreomsorg. Bakom denna brist finns en otydlig ansvarsfördelning, men också en bristande samordning mellan nationell, regional och lokal nivå. Ansvarsprincipen, som alltså säger att den som har ansvar för en uppgift i fred också har ansvar för uppgiften i kris och krig, ger här regionerna ansvar för vård (inklusive läkarvård för boende på äldreboenden) och kommunerna ett ansvar för äldreomsorgen. Samtidigt återfinns det nationella ansvaret för samordning på nationell nivå. Enligt kommissionen brast denna samordning i en sådan utsträckning att den kan ses som en avgörande faktor bakom svårigheten att trygga äldreomsorgen. Kommissionen konstaterar att:

Om nuvarande ansvarsfördelning ska bestå är en fungerande samordning och samverkan mellan kommuner och regioner av yttersta vikt, särskilt för att hantera en krissituation som en pandemi.

Och vidare att:

En god samverkan ställer krav på verktyg och utarbetade kanaler som säkerställer en operationell och kontinuerlig samordning mellan regioner och kommuner där varje aktör förmår se till helheten och investerar i tillräckligt med resurser. Detta kräver sannolikt genomgripande förändringar i styrningen av äldreomsorgen inklusive den medicinska vården. (SOU 2020:88, s. 246)

Ett konkret exempel på bristande samordning mellan nationell och kommunal nivå handlar om avsaknaden av fungerande kanaler mellan Socialstyrelsen och den kommunala hälso- och sjukvården. Samtidigt ska det också påpekas att coronakommissionens delbetänkande lyfter upp att samordningen mellan nivåerna tycks ha förbättrats under pandemin (ibid.: 246). Här tycks finnas spår av en förvaltningsmässig kreativitet där aktörer på olika nivåer har etablerat vägar till samordning löpande under pandemins gång. Likväl kvarstår bilden av stora utmaningar med ett decentraliserat system för äldreomsorg och sjukvård (jfr Pierre 2020).

Under pandemin, liksom i tänkta scenarier rörande andra typer av kriser, intar länsstyrelserna en central roll. Länsstyrelserna ska samordna insatser och är i många fall den tänkta länken mellan den nationella nivån och regional och lokal nivå. Parallellt med pandemin har utredningen *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret* (SOU 2020:23) bedrivit sitt utredningsarbete och i och med att den här utredningen kom att genomföras samtidigt som pandemin, kom också utredningens innehåll och remissvaren att präglas av erfarenheterna från pandemin. I remissvar från regional och lokal nivå återkommer just

länsstyrelsernas roll (för remissvaren, se Regeringen 2020). Länsstyrelserna själva menar att deras befogenheter varit oklara i frågor om hälso- och sjukvård; det efterfrågas också tydligare samordning mellan de länsstyrelser, regioner och kommuner som verkar inom samma geografiska område.

En annan typ av problematik som också rör flernivåstyrningen är frågor om resurser. Det handlar om vem som har ansvar för t.ex. lagerförsörjning och personal, men också finansieringen av resurserna, samt hur de ska fördelas inom och mellan nivåerna.¹⁴

Sammantaget visar dessa exempel på en återkommande flernivåproblematik i samband med pandemin, en problematik som tar sig uttryck i oklar ansvarsfördelning, oklara befogenheter och stora behov av koordinering.

PRIVATISERING OCH OUTSOURCING

Medan den förväntade flernivåproblematiken framträder tydligt i källmaterialet är bilden annorlunda när det gäller privatisering och outsourcing. Att centrala funktioner har privatiserats eller outsourcats sedan 1990-talet känner vi till; flera av dessa inbegriper viktiga funktioner och infrastrukturer som är avgörande för den civila krisberedskapen. Samtidigt vet vi också att det från officiellt håll har medgetts att lagstiftning för att möjliggöra ett nyttjande av privata verksamheter i händelse av kris och krig inte har hängt med den här utvecklingen (Regeringen 2018b). Det är därför rimligt att förvänta sig att privatiseringen medför särskilda utmaningar som behöver hanteras i en krissituation som pandemin, t.ex. privata aktörers roll i hälso- och sjukvården.

Förväntan till trots är bilden som framträder i källmaterialet mindre tydlig vad gäller styrningsutmaningar föranledda av privatiseringen. Likväl finns några exempel som rör relationerna mellan det offentliga och det privata. Ett sådant gäller behovet av att inkorporera privata aktörer tidigt i såväl planering som utförande av krisinsatser.¹⁵ I remissvaren till utredningen om *hälso- och sjukvårdens beredskap* framgår också att regionerna och kommunerna vill att det från nationell nivå blir tydligt hur och på vilka sätt privata aktörer kan nyttjas i krisorganisationen, men också hur de kan förstärka beredskapen i kris. Här finns önskemål från regional och lokal nivå om nya regelverk som gör det möjligt för regioner och kommuner att disponera privat anställd personal utan att behöva teckna lokala avtal. Det som är intressant här är uppfattningen att de privata inslagen i vårdkedjan bidrar till ökad komplexitet. Samtidigt måste det också påpekas att det även finns de som ser de privata resurserna som en

14 Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap SOU 2020:23; Remissvar <https://www.regeringen.se/remisser/2020/04/remiss-sou-202023-hal-so--och-sjukvard-i-det-civila-forsvaret---underlag-till-forsvarspolitisk-inriktning/>.

15 Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap SOU 2020:23; Remissvar <https://www.regeringen.se/remisser/2020/04/remiss-sou-202023-hal-so--och-sjukvard-i-det-civila-forsvaret---underlag-till-forsvarspolitisk-inriktning/>.

möjlig källa till förstärkning i en krissituation. Det finns därför också uttryckliga önskemål om att involvera näringslivet i högre utsträckning, eftersom det skulle säkerställa en starkare kontinuitet i arbetet med den samhällsviktiga verksamhet som hälso- och sjukvården utgör, under pandemin men också inom krisberedskapen generellt.

Allmänt anses privatisering inte påverka styrningen negativt vid hanteringen av pandemin. Däremot kan privatiseringen av sjukvården ledda till samverkansproblem.

SAMVERKAN INOM NYA STYRFORMER

I ljuset av den teoretiska diskussionen om nya styrformer framträder ett behov av ordentlig samordning. I olika nätverksformer av styrning krävs en central nod som knyter samman de berörda parterna; samma sak gäller i samverkan mellan privat och offentligt. Under pandemin har behovet av en sådan *central samordnare* framträtt tydligt. Regeringen har fyllt rollen som samordnare men också som uppdragsgivare. Myndigheter som Socialstyrelsen,¹⁶ Folkhälsomyndigheten¹⁷ och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap¹⁸ har under pandemins gång fått ta emot ett stort antal uppdrag från regeringen. Andra myndigheter har också fått uppdrag, om än i mer begränsad omfattning.¹⁹ Uppdragsgivandet i sig får ses som ett uttryck för regeringens samordnade roll. Dessutom ingår i flera av uppdragen till myndigheterna att samordna sinsemellan med andra myndigheter på nationell nivå mellan olika sektorer, där en myndighet i en sektor kan ha en styrande roll gentemot andra myndigheter inom andra sektorer. Detta kopplar direkt till diskussionen ovan om styrningen av det framtida civila försvaret, med sektorsansvariga myndigheter och koordination mellan olika sektorer.

I underlagen ser vi också exempel på samordning mellan nationell och lokal och regional nivå genom de nationella myndigheternas försorg. Nationella

16 Uppdrag till Socialstyrelsen: Regeringsbeslut S2020/01233; S2020/01467/SOF; S2020/01558/FS (delvis); S2020/01594/FS; S2020/01849/FS; S2020/02443/FS (delvis); S2020/03163/FS (delvis); S2020/04097/SOF; S2020/05028/FS (delvis); S2020/05270/FS (delvis); S2020/05275/SOF (delvis); S2020/03751/SOF; S2020/05633/SOF (delvis); S2020/05634/FS (delvis); S2020/05825/FS (delvis); S2020/05931/FS (delvis); S2020/06466/SOF (delvis); S2020/06720/FS (delvis); S2020/07613 (delvis); S2020/07614 (delvis); S2020/07614 (delvis); S2020/08832 (delvis).

17 Uppdrag till Folkhälsomyndigheten: Regeringsbeslut S2020/01232/FS; S2020/02681/FS (delvis); S2020/04364/FS; S2020/04550/FS (delvis); S2020/05026/FS (delvis); S2020/03751/SOF (delvis); S2020/05632/SOF (delvis); S2020/05631/FS; S2020/05823/FS (delvis); S2020/06467/SOF (delvis); S2020/07187 (delvis); S2020/07616 (delvis); S2020/07992 (delvis); S2020/08098 (delvis); S2020/08106 (delvis); S2020/08532 (delvis); S2020/08831 (delvis); S2021/00001 (delvis).

18 Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Regeringsbeslut Ju2020/01165/SSK; Ju2020/01685/SSK; Ju2020/03246/SSK; S2020/08106 (delvis); Ju2020/04352.

19 Regeringsbeslut S2020/01466/FS (delvis); N2020/00768/RTL; I2020/01296/D; I2020/01584/D; S2020/05824/FS (delvis); S2020/06726/SF (delvis); N2020/02294; S2020/08097 (delvis); S2020/08531 (delvis); Regeringsbeslut U2020/02602/F; U2020/02776/F; Fi2020/02593/BATOT; S2020/05412/SOF (delvis); S2020/06019/FS (delvis); S2020/07838 (delvis); S2020/08100 (delvis); N2020/03157.

myndigheter har här tagit olika initiativ för att understödja verksamhet lokalt och regionalt. Exempel är Socialstyrelsens plan med förslag på insatser för att stödja regionerna,²⁰ Socialstyrelsens praktiska förslag till kommunal hälso- och sjukvård,²¹ MSB:s fokusområden för utveckling av krishanteringen,²² och MSB:s stöd i att identifiera samhällsviktig verksamhet.²³

I remissvaren till *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning*,²⁴ framträder ett första problematiserande synsätt på nätverksstyrningen. Här efterfrågas förtydliganden när det gäller ansvarsuppdelningen mellan myndigheter, särskilt om en myndighet har en ledande roll gentemot andra myndigheter och ska fungera som en nod i ett nätverk av myndigheter som ska samverka. Som vi sett i diskussionen om flernivåproblematiken gäller detta också i relationer mellan offentliga aktörer på nationell nivå och offentliga aktörer på regional och lokal nivå. Här återkommer frågan om befogenheter när olika myndigheter ansvarar för frågor som kräver olika typer av resurser och kapacitet, och när dessa myndigheter gemensamt måste samordna sina insatser också i relation till regioner och kommuner som ska nyttja resurserna. Ett exempel på en sådan otydlighet är frågan vem som hade befogenhet och ansvar att säkra skyddsutrustning i pandemins initiala skede.

Den oklara ansvarsfördelning mellan olika offentliga aktörer är något som regeringen fortlöpande försökt hantera. Det har handlat om förtydliganden av redan givna uppdrag och tillsättandet av nationella samordnare.²⁵

Ett andra exempel på en kritisk hållning till nätverksstyrningen finns i coronakommissionens första delbetänkande.²⁶ Här lyfts fram att Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen uppmärksammade den tilltagande smittspridningen i äldreomsorgen sent beroende på bristande överblick över den kommunala äldreomsorgens problem och brister. Problematiken berör både flernivåstyrningen och den bristande avstämningen mellan olika aktörer som ska samordna sina insatser i ett läge där ansvarsfördelningen är oklar (Brommesson & Edström 2021). Det som inte alltid sägs rakt ut men som ligger i kritikens riktning är att en tydligare central styrning hade kunnat övervinna dessa brister.²⁷

20 Dnr 5.7 25089/2020.

21 Dnr 4.3-13193/2020.

22 PM Ärendenummer 2020-09990.

23 Ärendenummer 2020-07149.

24 Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap SOU 2020:23; Remissvar <https://www.regeringen.se/remisser/2020/04/remiss-sou-202023-halso--och-sjukvard-i-det-civila-forsvaret--underlag-till-forsvarspolitisk-inriktning/>.

25 Statskontoret (2020) *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

26 Delbetänkande av coronakommissionen SOU 2020:80.

27 Jfr Statskontoret (2020) *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

Slutsatser: samordningens utmaningar i ett flernivåsystem

Covid 19-pandemin har satt det svenska samhället på mycket stora prov. Den största prövningen gäller naturligtvis först och främst de enskilda medborgare som drabbats av sjukdomen och blivit allvarligt sjuka eller till och med avlidit. Den stora smittspridningen och det stora antalet sjuka har emellertid också ställt svensk sjukvård och krisberedskap inför stora utmaningar, som det offentliga Sverige inte alltid lyckats hantera. I skrivande stund är det för tidigt att slutgiltigt fördela ansvaret för varför smittspridningen blev så omfattande i Sverige, med så många sjuka och döda som följd. Likväl har det under pandemin funnits omvitnat svåra styrningsproblem som nog får anses ha bidragit till det negativa utfallet.

I den här artikeln har särskilt utmaningar som relaterar till *flernivåstyrning och samordning* identifierats som de svåraste typerna av styrningsproblem under pandemin. När det gäller flernivåproblematiken handlar det t.ex. om oklara ansvarsförhållanden inom och mellan nivåer, vilket ansvar länsstyrelserna har för samordning och hur samordningen mer generellt ska gå till mellan nationella och lokala myndigheter i äldrevården. De samordningsbehov som växt fram i ljuset av nätverksbetonad styrning snarare än styrning genom raka linjer eller stuprör, relaterar i mångt och mycket till just flernivåproblematiken. Vem ska egentligen leda samordningen när flera centrala myndigheter deltar enligt ansvarsprincipen, vem ska säkerställa resurserna och hur ska kunskapsöverföringen inom nätverket se ut för att man ska kunna åstadkomma en effektiv samordning?

I källmaterialet framstår samordning som det dominerande perspektivet på styrning, men de identifierade utmaningarna pekar samtidigt på behovet av hierarki inom nätverket. Lite vanvördigt kan frågan formuleras som "vem som egentligen ska samordna mest?" Eller vem är den *främste* bland de samordnande jämlikarna?

Regeringens svar på utmaningarna med samordningen genom att komma med allt fler och allt mer detaljerade uppdrag till myndigheterna och genom att tillsätta nationella samordnare, pekar också på en annan möjlig tolkning, nämligen att regeringen verkligen styr i en linje, men att styrningen kläs i ett samordnande vokabulär för att inte göra våld på ansvarsprincipen och de självständiga myndigheterna.

För att återknyta till utgångspunkten i civil krisberedskap och den återupptagna planeringen för ett civilt försvar, är en slutsats att flera av de utmaningar för återuppbyggnaden av ett civilt försvar som identifierats i debatt, utredningar och remisser, har blivit synliga under pandemin. Det gäller särskilt svårigheten att åstadkomma en effektiv kombination av flernivåstyrning och samordning.

I linje med utgångspunkten för den här artikeln kan således det offentligas agerande under pandemin ses som det lackmüstest, som har bekräftat två

centrala farhågor rörande den framtida styrningen av ett modernt civilt försvar. En lärdom är att pandemin har klätt av det flexibla nätverket och fått verksamheter på operativa plan att efterfråga ”ett steg tillbaka” mot en tydligare hierarki och större förutsägbarhet. Redan före pandemin präglades debatten om ett återuppbyggt civilt försvar av sådana rop, rop som nu lär tillta i styrka (Rosenius et al. 2017: 24), samtidigt som de förslag den mest centrala utredningen lanserat bara delvis går de ropande till mötes.

Referenser

- Aftonbladet, 2021. ”Corona-experternas mejl: 10 000 döda ingen totalkatastrof”, *Aftonbladet.se*, 2021-02-07 (läst 2021-02-08).
- Brommesson, Douglas & Edström, Zigne, 2021. *Coronapandemin och de upplevda styrningsproblemen*. Rapport. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Christiansson, Magnus, 2020. *Defence transformation in Sweden. The strategic governance of pivoting projects 2000-2010*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Demiroz, F., 2018. ”Governance in Crisis Management”, i Farazmand, A. (red.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham., https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9_2893,
- Engberg, Katarina, 2020. ”När totalförsvaret föll samman”. Bihäfte till Kungl Krigsvetenskapsakademiens *Handlingar och Tidskrift* nr 2/2020.
- Enroth, Henrik, 2014. ”Governance: The art of governing after governmentality”, *European Journal of Social Theory*, 17(1), s. 60-76.
- Eriksson, Martin, 2015. *Exkludering, assimilering eller utrotning? ”Tattarfrågan” i svensk politik 1880-1995* (doktorsavhandling). Lund: Historiska institutionen, Lunds universitet.
- Försvarsberedningen, 2017. *Motståndskraft*, Ds 2017:66. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Gemensamt svar från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket 2020* (HD5800-45/2020),
- Gemensamt utlåtande från de bevakningsansvariga myndigheterna inom området Finansiella tjänster*; Finansinspektionen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgälden och Skatteverket 2020 (ref. JU2019/02477/SSK).
- Hedlund, Gun & Montin, Stig, 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Johansson, Bengt, Darin Mattsson, Kristoffer, Mittermaier, Eva & Rossbach, Niklas, 2017. *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. Rapport FOI-R--4431--SE. Stockholm: FOI.
- Larsson, Oscar L., 2019. ”Ansvarsförskjutning och liberal styrning i skapandet av krismedvetna medborgare”. *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 121(4).
- Lignell Jakobsson, Maria, 2019. *Totalförsvarets utmaningar då och nu*. FOI Memo 6739. Stockholm: FOI.
- Lindgren, Fredrik & Ödlund, Ann, 2015. ”Utmaningar i återuppbyggnaden av Sveriges civila försvar”, särtryck ur *Strategisk utblick* 6. Stockholm: FOI.

- Pierre, Jon, 2020. "Nudges against pandemics: Sweden's COVID-19 containment strategy in perspective", *Policy and Society* 39(3), s. 478-493.
- Regeringen, 2018. *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*. Dir. 2018:79. URL: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/08/dir.-201879/> (läst 2021-01-22).
- Regeringen, 2018b. Utveckling av ett modernt totalt försvar. URL: <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/forsvarsdepartementet/utveckling-av-ett-modernt-totalforsvar/> (läst 2021-02-16).
- Regeringen, 2020. *Remiss av SOU 2020:23 Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning*. URL: <https://www.regeringen.se/remisser/2020/04/remiss-sou-202023-halso--och-sjukvard-i-det-civila-forsvaret---underlag-till-forsvarspolitisk-inriktning/> (läst 2021-02-16).
- Rosenius, Frank m.fl., 2017. *Ett nytt totalförsvar – Vitbok. Viktigare slutsatser*. Häfte med slutsatser från projektet "Det framtida slagfältet – Krigsvetenskap i det 21:a århundradet, KV21. Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien.
- SOU, 2021. *Struktur för ökad motståndskraft*, SOU 2021: 25. URL: <https://www.regeringen.se/496a62/contentassets/444fe6ead7c442cba3f3d1d50c8c206e/struktur-for-okad-motstandskraft-sou-2021-25.pdf> (läst 2021-03-02).
- Statskontoret, 2020. *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

REGERINGSBESLUT

- Regeringsbeslut Fi2020/02593/BATOT
- Regeringsbeslut Ju2019/02477/SSK
- Regeringsbeslut Ju2019/00312/SSK
- Regeringsbeslut Ju2020/01685/SSK
- Regeringsbeslut Ju2020/03246/SSK
- Regeringsbeslut Ju2020/04352
- Regeringsbeslut Ju2020/01165/SSK
- Regeringsbeslut I2020/01296/D
- Regeringsbeslut I2020/01584/D
- Regeringsbeslut N2020/00768/RTL
- Regeringsbeslut N2020/02294
- Regeringsbeslut S2020/05824/FS (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/06726/SF (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/08097 (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/08531 (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/05412/SOF (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/06019/FS (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/07838 (delvis)
- Regeringsbeslut S2020/08100 (delvis)
- Regeringsbeslut N2020/03157
- Regeringsbeslut S2020/08106 (delvis); Ju2020/04352

Regeringsbeslut S2020/01466/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/02676/SOF
Regeringsbeslut S2020/05027/FS (delvis); Regeringsbeslut S2020/09217 (delvis)
Regeringsbeslut S2020/05271/FS
Regeringsbeslut S2020/05273/SOF (delvis)
Regeringsbeslut S2020/07620 (delvis)
Regeringsbeslut S2020/08106 (delvis)
Regeringsbeslut S2020/05680/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/06223/FS
Regeringsbeslut S2020/01233
Regeringsbeslut S2020/01467/SOF
Regeringsbeslut S2020/01558/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/01594/FS
Regeringsbeslut S2020/01849/FS
Regeringsbeslut S2020/02443/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/03163/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/04097/SOF
Regeringsbeslut S2020/05028/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/05270/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/05275/SOF (delvis)
Regeringsbeslut S2020/03751/SOF
Regeringsbeslut S2020/05633/SOF (delvis)
Regeringsbeslut S2020/05634/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/05825/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/05931/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/06466/SOF (delvis)
Regeringsbeslut S2020/06720/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/07613 (delvis)
Regeringsbeslut S2020/07614 (delvis)
Regeringsbeslut S2020/07614 (delvis)
Regeringsbeslut S2020/08832 (delvis)
Regeringsbeslut S2020/01232/FS
Regeringsbeslut S2020/02681/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/04364/FS
Regeringsbeslut S2020/04550/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/05026/FS (delvis)
Regeringsbeslut S2020/03751/SOF (delvis)
Regeringsbeslut S2020/05632/SOF (delvis)
Regeringsbeslut S2020/05631/FS

Regeringsbeslut S2020/05823/FS (delvis)

Regeringsbeslut S2020/06467/SOF (delvis)

Regeringsbeslut S2020/07187 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/07616 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/07992 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/08098 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/08106 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/08532 (delvis)

Regeringsbeslut S2020/08831 (delvis)

Regeringsbeslut S2021/00001 (delvis)

Regeringsbeslut U2020/02602/F

Regeringsbeslut U2020/02776/F

Tillit och socialitet

Dronningegambit

Magtcentralisering, hård lockdown – og en bekymret befolkning, der dog bakkede op

Julie Hassing Nielsen

The Queen's Gambit: Power centralisation, hard lockdown and a worried – yet supportive – population

What characterised the political decision-making process behind the Danish Covid-19 strategy? Who were the central actors, and which institutions played a pivotal role in the early and rapid pandemic decisions? Furthermore, how did the Danish citizens respond to the national pandemic strategy? Despite ideological division lines, did they support the government's overall strategy? I here answer these questions. First, I account for the political context in which the pandemic hit in early 2020. I then turn to the Danish response, which was characterised by strong and centralised leadership. Additionally, the pandemic strategy, which included one of Europe's most rapid and hard lockdowns, enjoyed strong support in the public as well as little political opposition in the first phases of the pandemic, albeit the population also showed democratic concerns about revised pandemic laws and centralisation of power. The article focuses on the the first period of the pandemic from March–June 2020.

Besøg af en farlig gæst

De fleste danskere ved, hvor de var d. 11 marts 2020. De kan berette, hvad de lavede den dag, hvem de var sammen med, og hvor de befandt sig, da der blev indkaldt til pressemøde kl. 20.30 om aftenen om Covid-19 situationen i Statsministeriets Spejlsal. Dagegne forinden havde stadigt mere alvorlige rapportager fra et italiensk sundhedssystem i knæ bevidnet, at den coronavirus, som få måneder forinden havde været ganske ukendt, for alvor havde gjort sit europæiske indtog. Som den danske dronning Margrethe d. 2 anførte en lille uges tid senere i sin nationale tale til danskerne: "Danmark står i en alvorlig situation. Den skæbne deler vi med hele Europa, ja, med resten af verden (...) Corona-virus er en farlig gæst (...)".¹

¹ H.M. Dronningens tale til befolkningen d. 17 marts 2020. Talen kan findes på www.kongehuset.dk/nyheder/laes-hm-dronningens-tale-til-befolkningen. Hjemmeside konsulteret d. 14 januar 2020.

Julie Hassing Nielsen är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
E-post: julie.hassing_nielsen@svet.lu.se

Tilbage i Statsministeriets Spejlsal d. 11 marts var ingen i tvivl om situationens alvor. Til mødet stod centralt i midten den danske statsminister Mette Frederiksen (Socialdemokratiet) – klædt i sort som for at signalere situationens alvor. Ved sin henholdsvis højre og venstre side havde hun Sundheds- og Ældreminister Magnus Heunicke (Socialdemokratiet), Direktør i Sundhedsstyrelsen Søren Brostrøm, Rigspolitichef Thorkild Fogde samt Direktør for Organisation og Borgerservice i Udenrigsministeriet Erik Brøgger Rasmussen. Den aften i Statsministeriets Spejlsal markerede for alvor begyndelsen på den danske kamp mod Covid-19. En kamp som fra starten var dømt ulige, idet den viden man havde om den nye coronavirus i omløb var meget begrænset. Få måneder forinden havde den nye Covid-19 virus – som den senere blev døbt – været helt ukendt. Men et ulykkeligt spill-over fra en formodet flagermus til et formodet handlende menneske i nærheden af et marked i den fjerne kinesiske Wuhan provins, medførte nu, at store dele af den vestlige verden lukkede samfundet helt eller delvist ned i det spæde forår af 2020, i takt med at pandemien bredte sig. Det gjaldt nu også Danmark, der som et af de første vesteuropæiske lande valgte en hård lockdown strategi. Og det var det valg, som blev formidlet til danskerne ved pressemødet d. 11 marts. Spørgsmålet var, hvorfor valget faldt på den strategi? Hvem som havde været toneangivende beslutningstager bag beslutningen? Og hvordan befolkningen ikke mindst ville reagere på, at samfundet nu blev lukket hårdt ned, som forsøg på at inddæmme Covid-19 pandemien?

Ved pressemødet i Spejlsalen d. 11 marts præsenterede den danske regering altså en såkaldt hård nedlukningsstrategi. Det betød bl.a., at alle elever og studerende på alle uddannelsesinstitutioner skulle sendes hjem, alle skoler og dagtilbud blev lukket, alle indendørs kulturinstitutioner, biblioteker, fritidstilbud med videre blev lukket, alle offentlige ansatte, der ikke varetog samfundskritiske funktioner, blev hjemsendt, samt det private arbejdsmarked opfordredes til hjemmearbejde. Herudover var der begrænset anvendelse af kollektiv trafik samt restriktioner i forhold til plejehjems- og hospitalsbesøg. Hastelovgivning blev vedtaget, som bl.a. gav mulighed for at gennemtvinge særligt nødvendige foranstaltninger, herunder forbud mod, at der samledes flere end 100 personer indendørs. Herudover skærpede Udenrigsministeriet ved pressemødet d. 11 marts en række rejsevejledninger, og der blev indført restriktioner ved indrejse i Danmark. Når man står overfor en ukendt virus, kan man vælge forskellige strategier.

Og som de efterfølgende dage, uger og måneder viste, så valgte de vestlige demokratier vidt forskellige strategier for at inddæmme og bekæmpe Covid-19. Den danske regerings valg om en hård nedlukning blev delt med mange lande, imens andre lande, heriblandt Danmarks svenske nabo, valgte at holde samfundet helt eller delvist åbent. Jeg sammenligner den svenske og danske strategi kort i slutningen af denne artikel.

Jeg kigger her på den danske beslutningsproces bag den pandemistrategi, som offentligheden første gang lærte at kende ved pressemødet 11. marts, og som kom til at tegne den danske strategi de efterfølgende måneder. Jeg redegør for, hvem de centrale aktører og institutioner bag processen var samt, hvordan det politiske landskab og klima var op til og under pandemiens første bølge. Jeg fokuserer på perioden umiddelbart før og efter beslutningen om at lukke Danmark ned til forsommeren 2020, og undersøger også – med afsæt i ny spørgeskemadata – befolkningens holdning til regeringens Covid-19 pandemistrategi, herunder hvorvidt den danske befolkning var i sync med den nationale strategi eller om de fandt den utilstrækkelig.

Dronningegambit er en skakåbning, hvor hvid (tilsyneladende) ofrer en bonde for tidligt at opnå initiativrigt spil. I danske corona-termer kan man sige, at Mette Frederiksen – som dronning og skakspillets mest magtfulde brik – valgte en meget proaktiv coronastrategi, som ikke var uden risiko, idet hun – trods pandemiens omfang i Europa endnu var ukendt – valgte en tidlig og omfattende samfundsnedlukning, som indebar bl.a. store økonomiske risici ved at dæmme op for den økonomiske aktivitet.

Kontekst og konflikter: Snapshot af det politiske landskab efter 2019-valget

Covid-19 ramte Danmark i den første embedsperiode for den danske statsminister Mette Frederiksen. Siden Folketingsvalget d. 5 juni 2019 havde hun sidet på den øverste taburet i en ren socialdemokratisk mindretalsregering med støtte fra Socialistisk Folkeparti (SF), Enhedslisten og Det Radikale Venstre. Selvom Folketingsvalget i 2019 ledte til ”det rødeste Folketing siden valget i 1971”,² var regeringsdannelsen ikke uproblematisk. Først omkring midnat tre uger efter valget kunne Mette Frederiksen, iført en knaldrød trøje for ligesom at markere farven på valgsejren, proklamere, at næste dag ville hun gå til majestæten med henblik på at stifte en mindretalsregering med SF, Enhedslisten og Det Radikale Venstre som støttepartier.

Socialdemokratiet blev ved Folketingsvalget i 2019 Danmarks største parti med 25.9 procent af stemmerne – en mindre tilbagegang fra Folketingsvalget i 2015, hvor partiet høstede 26.3 procent. Danmarks næststørste parti blev oppositionspartiet Venstre, som løb med 23.4 procent af stemmerne, hvilket var en stor fremgang fra de 19.5 procent, som de fik ved forrige valg. Så selvom Venstre tabte regeringsmagten ved valget i 2019, gik partiet paradoksalt nok ved samme valg frem i forhold til stemmeantal.³

2 ”Valgforsker om resultat: ’Det rødeste Folketing, vi har set i næsten 50 år’”, www.dr.dk, d. 7 juni 2019. Hjemmeside konsulteret d. 10 januar 2021.

3 Læs mere om Folketingsvalget 2019 på <https://www.dr.dk/nyheder/politik/resultater/folketingsvalg>. Hjemmeside konsulteret d. 15 januar 2021.

Særligt diskussionen om immigration fyldte meget i 2019-valgkampen. Og med to nye partier – Nye Borgerlige og Stram Kurs – som begge stillede op for første gang i 2019, og som begge profilerede sig primært på en endnu strengere immigrationspolitik, var linjerne på mange måder mere hårdt optrukket end ved tidligere valg. Foruden immigrationsspørgsmålet var klimaforandringer også et højt profileret emne i 2019 – og da Folketingsvalget kun blev afholdt 10 dage efter det seneste Europa-Parlamentsvalg, som blev afholdt 26. maj 2019, overlappede debatterne til de to valgkampe også hinanden betydeligt. Alt i alt betød valgudfaldet ved Folketingsvalget i 2019, at der var en stærkere centralisering af en midterkerne i dansk politik og nogle relativt svagere yderpoler (Kosiara-Pedersen 2020).

Covid-19 pandemien var derfor på mange måder den relativt nyindsatte Mette Frederiksens første store prøvelse som statsminister. Ved regeringsdannelsen i 2019 havde hun – traditionen tro – omrokeret på en række ministerier og deres portefølje. Antallet af ministerier var blevet reduceret fra 23 til 20, hvoraf Sundheds- og Ældreministeriet, som senere skulle komme til at spille en meget central rolle under Covid-19 pandemien, blev besat af den erfarne socialdemokrat Magnus Heunicke, som bl.a. tidligere havde været Transportminister under Thorning-regeringen (2014-2015).

2019-valgresultatet efterlod også en splittet oppositionen. Den splittelse gjaldt både internt i partierne og samhørigheden oppositionspartierne imellem. Den siddende Venstre-statsminister, Lars Løkke Rasmussen, måtte gå af, og Danmark største oppositionsparti – Venstre – måtte bittert se sig selv overgive regeringsmagten til trods for, at partiet havde vundet markant vælgerfremgang sammenlignet med forrige folketingsvalg. Valgresultatet igangsatte en intern refleksionsproces i Venstre, som kulminerede med, at partiets mangeårige formand og tidligere statsminister, Lars Løkke Rasmussen, forlod posten som partiformand i efteråret 2019. Herefter fulgte en intern turbulent periode, hvor Venstre ved et ekstraordinært landsmøde i september 2019 valgte Jakob Ellemann-Jensen og Inger Støjberg som henholdsvis formand og næstformand – et makkerpar, som mere markerede hver sin stridende fløj i partiet end stod for en samlet robust fremadrettet linje.

Venstre stod derfor som et relativt svagt oppositionsparti midt i en identitets-søgende opposition, som havde fået nye immigrationsfjendtlige partier at forholde sig til ved Folketingsvalget i 2019, og som derfor mere end nogensinde var delt på spørgsmålet om, i hvor høj grad immigrationsfjendtlighed var foreneligt med klassisk liberalisme. Striden internt i partiet Venstre gik i høj grad på, hvilken immigrationslinje partiet tegnede – og denne diskussion var gennemgående også på tværs af partierne på højrefløjen. På den ene side var at finde den klassisk liberalisme eller konservatisme, som blandt andet indeholdt pro-europæiske holdninger, et positivt sindelag til globalisering, og en (generel) positiv grundholdning til indvandring. På den anden side var den mere nationalt-konservative

lejr, hvor særligt immigrationsfjendtligheden markerede sig – og som udmøntede sig blandt andet ved etableringen af partierne Nye Borgerlige og Stram Kurs.

Det var derfor – alt i alt – en relativt stærk men endnu ganske uprøvet dansk statsminister, som mødte Covid-19 pandemien i de tidlige måneder af 2020. Og det var en relativt svag og splittet opposition fuld af uprøvede nye ledere, som fik til opgave at holde hende og hendes regering ansvarlig for deres førte pandemistrategi. Det var en politisk situation og et politisk landskab, som naturligt kom til at præge Covid-19 beslutningsprocessen, herunder de centrale sundhedsfaglige aktører og institutioner, som blev et vigtigt led i denne proces, og som kom til at præge debatten – eller måske nærmere mangel på samme – i de første måneder af pandemiens indtræden i Danmark.

”Man er ikke i tvivl om mit lederskab” – Frederiksen, Brostrøm og centrale institutioner⁴

Tilbage ved mødet i Statsministeriets Spejlsal d. 11 marts var alle centrale aktører, som de kommende måneder og år skulle udgøre kernen i den danske pandemi beslutningsproces, blevet præsenteret: Statsministeren, Sundheds- og ældreministeren, Rigspolitichefen, Udenrigsministeriets Direktør for Organisation og Borgerservice. Og så var der Direktøren for Sundhedsstyrelsen, den lægeuddannede Søren Brostrøm. Skal der sættes et ansigt på den danske Covid-19 pandemistrategi vil langt de fleste danskere uden tvivl nævne Brostrøm. For alt imens Mette Frederiksen blev den centrale og absolut vigtigste politiske frontfigur de efterfølgende måneder efter pandemiens indtræden, blev Søren Brostrøm den sundhedsfaglige profil, som trofast ville stå ved hendes side til pressemøderne, og formidle de sundhedsfaglige beslutninger, vurderinger og tiltag til danskerne. Brostrøm blev om nogen danskernes ansigt på Covid-19 pandemien. Og som månederne gik, skulle det også vise sig, at selvom Brostrøm og Frederiksen havde stået side-ved-side og præsenteret beslutningen om den hårde danske lockdown d. 11 marts, havde vejen til beslutningen ikke kun været præget af enighed mellem de to.

Vi starter derfor med en præsentation af Brostrøm. For hvor den danske statsminister længe havde været et kendt ansigt i offentligheden, gik Brostrøm hurtigt fra fuldkommen anonymitet til at blive en ny og meget offentlig figur i Danmark i marts 2020: ”Hvem er den mand, som fører Danmark gennem Coronakrisen?(..)”, som det stod på forsiden af den landsdækkende avis Berlingske Tidende kun to dage efter lockdown var blevet annonceret.⁵ Der

4 Citatet fra ”Mette Frederiksen: Man er ikke i tvivl om mit lederskab”, artikel i Ugebrevet Mandag Morgen, d. 28 august 2020. Hjemmeside konsulteret d. 18 januar 2021.

5 Hvem er den mand, som fører Danmark gennem coronakrisen? Han er en læge, som har ”prøvet det, der er værre”, Berlingske Tidende d. 13 marts. Hjemmeside konsulteret d. 17 januar 2021.

var et stort folkeligt behov for at kende den mand, som repræsenterede den danske pandemistrategis sundhedsfaglige dimension, og der udviklede sig på rekordtid en kæmpe interesse for den lægeuddannede Brostrøm, som blev døbt ”kaptajnen på coronaberedskabets skib”⁶ – som efter kun få måneder blev så folkelig en figur, at hans privatliv var at finde på forsiden af den mere kulørte presse.⁷ Brostrøms mere formelle rolle som Direktør for Sundhedsstyrelsen i forbindelse med Covid-19 pandemien var at stå i spidsen for det nationale danske sundhedsberedskab.

En hurtig introduktion til den danske sundhedsfaglige infrastruktur og sundhedsberedskab er her nyttigt for læseren. Sundhedsstyrelsen er den overordnede nationale myndighed for beredskabet i sundhedssektoren. Sundhedsstyrelsen arbejder tæt sammen med kommuner, regioner, politiet og den danske beredskabsstyrelse. Det betyder bl.a. også, at Sundhedsstyrelsen har en fast plads i de nationale kriseberedskab, hvis fx. Danmark rammes af en pandemi som Covid-19, samt, at styrelsen er ansvarlig for den overordnede koordinering af sundhedsberedskabets samlede indsats.⁸ I krisesituationer har Sundhedsstyrelsen sin egen krisestyreorganisation, som følger Beredskabsstyrelsens retningslinjer for krisestyreorganisation i Danmark. Det nationale krisestyreorganisationssystem er opbygget omkring en række tværgående krisestabe, hvor koordination finder sted på forskellige niveauer, herunder findes der regeringens krisestyreorganisation, som er den vi primært fokuserer på her.⁹ En anden vigtig statslig institution at kende under Covid-19 pandemien er Statens Serum Institut. Statens Serum Institut overvåger bl.a. forekomsten af Covid-19 i Danmark og rådgiver bl.a. om hygiejne og vaccination. I løbet af Covid-19 pandemien kom Statens Serum Institut løbende med beregninger og risikovurderinger og den faglig direktør for Statens Serum Institut – Kaare Mølbak – var også senere under pandemiforløbet medvirkede ved regeringens pressemøder omkring pandemiens udvikling og nye tiltag.¹⁰ Den danske politiske infrastruktur blev underlagt en stor revision i 2007, den seneste såkaldte *Kommunalreform* – hvor en række kommuner blev sammenlagt til i alt 98 kommuner og fem regioner. Og det er særligt regionernes opgaveportfølje, som er interessant i et pandemiperspektiv. Regioner var en nyskabelse af de tidligere nu nedlagte amter. Regionerne fik i 2007 ansvaret for en stor del af sundhedsområdet inklusiv sygehusene, behandlende psykiatri og sygesikring

6 Dagbladet Holstebro d. 14 marts 2020, sektion 1, s. 5. Hjemmeside konsulteret d. 16 januar 2021.

7 Se fx. *Her og Nu* d. 9 maj 2020. Hjemmeside konsulteret d. 10 januar 2021.

8 For mere information, se www.sst.dk ”Sundhedsstyrelsens beredskab”. Hjemmeside konsulteret d. 18 januar 2021.

9 For mere information om Danmarks nationale krisestyreorganisation se www.brs.dk. Hjemmeside konsulteret d. 18 januar 2021.

10 For mere om Statens Serum Institut se www.covid19.ssi.dk

(e.g. praktiserende læger, speciallæger og medicintilskud).¹¹ De danske regioner er svagere stillet end i fx Sverige, hvor regionerne har betydelig mere magt og har selvstændig beskatningsret, hvilket de danske regioner ikke har. I Danmark blev regionernes betydning udvandet efter den seneste kommunalreform, hvor en række funktioner overgik til staten.

Det overordnede princip for det generelle beredskab i Danmark, som også gælder det sundhedsfaglige og pandemiske beredskab, er *Sektoransvarsprincippet*. Det betyder, kort fortalt, at alle myndigheder hver især har ansvaret for beredskabet i deres egen sektor.¹² Sektoransvarsprincippet betyder, at Covid-19 pandemien hørte under Sundheds- og Ældreministeriet, hvor socialdemokraten Martin Heunicke som sagt var minister, da Covid-19 pandemien brød ud. Men magten blev udøvet i skyggen af et stadigt mere magtfuldt statsministerium.

Statsminister Mette Frederiksen står grundlæggende for en centralisering af regeringsmagten i Statsministeriet, herunder en udvidelse af Statsministeriets kompetencer. Og det blev også et væsentligt karakteristika af Statsministerens håndtering af Covid-19 pandemien. Allerede inden Covid-19 pandemien brød ud – og inden Frederiksen indtog Statsministeriet efter 2019- Folketingsvalget – havde hun længe givet udtryk for et ønske om et stærkere statsministerium, der kunne fylde mere i den politiske beslutningsarena, samt have mere styring med regeringens vigtigste projekter. Hun udtalte at: ”Vi har et utrolig lille statsministerium, som ikke driver noget i det politiske arbejde, og det passer ikke sådan lige til mit temperament, hvis det er mig, der skal være landets statsminister. For så er det mit ansvar (...)”.¹³ Og springer vi nogle år frem i tiden, så blev Statsministeriet formelt udvidet i efteråret 2020 med et historisk stort antal ansatte, og samtidig udvidede Frederiksen også kredsen af personer uden ministertitel, herunder de særlige rådgivere, der måtte sidde med i regeringens mest magtfulde udvalg – Økonomiudvalget og Koordinationsudvalget.¹⁴ Øverst for den danske Covid-19 strategi stod altså en statsminister, som ønskede en centralisering af magten i sine hænder, og som ikke var bange for at udøve stærkt lederskab. En interessant bibemærkning i denne sammenhæng er, at det under Covid-19 pandemien flere gange har været anført, at demokratier med kvindelige statsoverhoveder – herunder danske Frederiksen – har haft en mere succesfuld strategi med at

11 For mere om Kommunalreformen 2007 se <https://sim.dk/arbejdsomraader/kommunal-ogregionaloe-konomi/kommunale-opgaver-og-struktur/kommunalreformen-i-2007/>. Hjemmeside konsulteret d. 17 januar 2021.

12 Læs om Sektoransvarsprincippet og bestemmelserne om staten og kommunernes planlægningsforpligtelser i beredskabsloven kapitel 5, §24-28 fundet op [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk/LBK%20nr.%20314%20af%2003%2004%202017) LBK nr. 314 af 03/04/2017. Hjemmesiden konsulteret d. 18 januar 2021.

13 ”Mette Frederiksen vil have et mere magtfuldt statsministerium”, Altinget, 1 april 2019.

14 ”Mette Frederiksen laver historisk udvidelse af Statsministeriet”, Altinget d. 28 august 2020 og ”Mette Frederiksen: Man er ikke i tvivl om mit lederskab”, Altinget d. 28 august 2020.

bekæmpe Covid-19.¹⁵ Der hersker dog ikke, i hvert fald ikke til mit kendskab, studier som støtter op omkring den påstand. Et studie viser, at der ikke synes at være nogen signifikant større succes, når det kommer til lande med kvindelige statsledere ved roret – i hvert fald ikke, hvis succes måles som begrænsning af Covid-19-relaterede dødsfald (Bosancianu et al. 2020).

Selvom der var adskillige aktører tilstede ved mødet i Statsministeriets Spejlsal d. 11 marts 2020, centrerede den politiske og offentlige opmærksomhed sig snart om Søren Brostrøm, som repræsentant for det sundhedsfaglige Danmark, og Mette Frederiksen, som repræsentant for det folkevalgte Danmark. Og selvom de stod side ved side og annoncerede et omfattende lockdown af Danmark 11. marts, opstod der snart interne uenigheder omkring både kategoriseringen af pandemien og de politiske tiltag, der var nødvendige for at inddæmme den. I en senere ekspertudredning omkring håndteringen af den danske Covid-19 strategi blev det konkluderet, at regeringen og Statsministeriet aktivt inddrog og efterspurgte rådgivning fra sundhedsmyndighederne. Men at Statsministeriet og sundhedsmyndigheder på afgørende punkter var uenig i den retning, som i den første fase af forløbet bliver udstukket af Sundhedsstyrelsen i samarbejde med Statens Serum Institut. Regeringen formulerede tidligt et forsigtighedsprincip, hvilket på mange måder stod i kontrast til Sundhedsstyrelsens proportionalitetsprincip (Grønnegård et al. 2021).

Politiske brydningsfelter: Epidemilovgivning og hjælpepakker

Med sin konsekvente og hårde nedlukning af samfundet markerede den danske regering sig i front som et af de første europæiske lande, der tog konsekvensen af, at Covid-19 var ved at finde fodfæste på det europæiske kontinent.¹⁶ Og der var umiddelbart stor opbakning blandt politikere på begge fløje i det danske folketing for den resolute handlekraftighed den danske regering med Frederiksen i front havde udvist, da rapporterne fra det overbelastede italienske sundhæsvæsen var begyndt at dominere nyhederne tidligt marts 2020. Men den resolute og hårde nedlukning – og de tiltag som fulgte umiddelbart efter – mødte også stigende kritik og politisk opposition i foråret 2020. Det gjaldt særligt ændringer af epidemiloven og udslusningen af de hjælpepakker, som var blevet vedtaget til at hjælpe hjemsendte medarbejdere og midlertidigt lukkede virksomheder, som følge af lockdown. Igen fokuserer jeg her kun på de første måneder af pandemien (marts – forsommeren 2020) idet udviklingen i efteråret og vinteren 2020/2021 med introduktionen af den britiske Covid-19 mutation og et

15 Se fx. "What Do Countries With The Best Coronavirus Responses Have In Common? Women Leaders", www.forbes.com, d. 13 april 2020. Hjemmeside konsulteret d. 14 januar 2020.

16 Se den internationale dækning fx. www.reuters.com "Fast in, first out: Denmark leads lockdown exit" d. 18 maj 2020. Hjemmeside konsulteret d. 14 januar 2021.

meget omstridt pressemøde, hvor Statsminister Frederiksen udtalte, at alle danske mink skulle aflives, som følge af en lokal Covid-19 mutation fundet i mink, efter min bedste vurdering kræver sin egen helt separate redegørelse.

Et lockdown så hårdt som det Danmark blev kastet ud i marts 2020, krævede hurtigt efterfølgende politisk vedtagelse af økonomiske hjælpepakker til berørte industrier og arbejdere for at undgå massiv arbejdsløshed og konkurser. Og dansk økonomi blev ligesom resten af verden pludselig og hårdt ramt med et historisk fald i BNP i første halvår af 2020. I tiden efter nedlukningen udviklede regeringen i samarbejde med de øvrige af Folketingets partier og arbejdsmarkedets parter en række økonomiske hjælpepakker. Hjørnestenen i disse hjælpepakker var at undgå konkurser og fyringer i kølvandet på den voldsomme økonomiske opbremsning. Over 30 hjælpepakker blev det i alt til, hvoraf den første var en lønkompensationshjælpepakke, herefter fulgte en hjælpepakke til selvstændigt erhvervsdrivende, og herefter kom hjælpepakker til kunstnere, freelancere samt studerende (e.g. Bennedsen et al. 2020, Haagen Pedersen & Kieler 2020 og Larsen P., Ilsøe & Bach Steffensen 2020). Danmark var et af de lande, som var hurtigst ude med hjælp til kriseramte virksomheder. Og et spørgeskema som blev rundsendt til danske virksomheder under nedlukningen i den periode jeg her undersøger, viste, at hjælpepakkerne reddede i omegnen af 81.000 jobs under pandemiens første bølge, og at hjælpen – som det var tilstræbt af politikerne – gik til de mest udsatte virksomheder (Bennedsen et al. 2020). Hjælpepakkerne, herunder den hurtighed, hvormed de blev vedtaget af Folketinget og gennemført, nød bred opbakning blandt folketingets partier. Den primære opposition eller kritik mod hjælpepakkerne kom til at omhandle, hvor lang tid de skulle løbe og med hvilken hårdhed, de skulle udfases, da diskussionen om genåbning af Danmark begyndte at melde sig.¹⁷

At resolut handlekraftighed fra regeringen og statsministeren mere specifikt var nødvendig i begyndelsen af pandemien var en generel og udpræget politisk holdning blandt danskerne samt politikerne. Derfor blev der også tidligt i processen initieret ændringer af Epidemiloven, som fastsætter rammerne for de foranstaltninger, der skal tages for at hindre, at smitsomme sygdomme udbredes i Danmark og videreføres fra Danmark til andre lande. Trods opbakningen til Mette Frederiksens hårde lockdown var ændringerne til Epidemiloven dog omdiskuteret. Og det var ikke kun Folketinget, som var skeptisk. Dagen før Folketinget hastevetog ændringer til Epidemiloven, oplyste blandt andet Sundhedsstyrelsens direktør Brostrøm til Ældre- og Sundhedsministeriet, at ”styrelsen ikke ”umiddelbart” mente, coronavirus kunne begrunde de

17 ”PRM/Akademikerne: Ny hjælpepakke viser, at vi står sammen gennem krisetider”, Ritzaus Bureau, 19 marts 2020. Hjemmeside konsulteret d. 16 januar 2021. For mere om regeringens hjælpepakker se <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/marts/corona-virus-regeringen-ivaerksaetteren-raekke-initiativer-som-hjaelp-for-dansk-oekonomi/>. Hjemmeside konsulteret d. 17 januar 2021.

vidtrækkende lovændringer”.¹⁸ Overordnet set anfægtede Brostrøm kravet om, hvorvidt proportionalitet var opfyldt. Herudover fandt Sundhedsstyrelsen ikke sundhedsfagligt belæg for at lukke de nationale fysiske grænser som effektivt værn mod spredningen af Covid-19, men kaldte det en ”politisk beslutning”. Og i stedet for at bakke op omkring Sundheds- og Ældreminister Magnus Heunicke’s lovforslag, ønskede Sundhedsstyrelsen i stedet en revision af den eksisterende epidemiloven, som bl.a. kunne være inspireret af den svenske smittskyddslag.¹⁹

Herudover havde Sundhedsstyrelsen i slutningen af februar 2020 vurderet, at Covid-19 ikke hørte til Epidemilovens A-liste af sygdomme, som kun er for alment farlige sygdomme fx. SARS og Ebola, men burde være på B-listen. På den baggrund vurderede blandt andet sundhedsjurister, at der var et misforhold mellem Covid-19s placering på B-listen, og de muligheder for indgreb, som de hastevedtagne ændringer i Epidemiloven gav mulighed for.²⁰ Og betænkningerne om de hastebehandlede ændringsforslag i epidemilovgivningen lød ikke kun fra Sundhedsstyrelsen. Også Folketingets øvrige partier – herunder særligt det største oppositionsparti Venstre – fandt, at fx indskrænkninger i forsamlingsfriheden burde ske fra direkte indstilling fra sundhedsmyndighederne. Ændringen i lovgivningen her betød, at regeringen fremover havde grønt lyst til at forbyde grupper på flere end to personer at forsamles offentligt, hvis der ikke var tale om nære familiemedlemmer som forældre, børn, søskende eller bedsteforældre.

Regeringens kompromis med Venstre, mod at de ville stemme for ændringsforslaget, blev, at det blev skrevet ind i loven, at nye forbud kun kan komme i stand efter ”rådgivning” fra sundhedsmyndighederne.²¹ Diskussionen afspejler meget godt den spænding, der var imellem, hvor meget ”magt” Sundhedsstyrelsen skulle have i ”aktivering” af epidemilovgivningens beføjelser. Hertil skal tilføjes, at der sideløbende med nedlukningen i marts og april 2020 var debat om, hvorvidt WHO’s anbefaling om en aggressiv teststrategi også gjaldt Danmark.²²

Ikke kun ændringerne af epidemilovgivningen var til debat. Også hastigheden af lovgivningsprocessen vakte politisk kritik og det blev anført som værende problematisk af Sundhedsstyrelsen, hvis den fyldestgørende skulle

18 ”Styrelse vendte tommelfingeren nedad til coronalov”, *Dagbladet Information* 16 marts. Hjemmeside konsulteret d. 15 januar 2021.

19 ”Styrelse vendte tommelfingeren nedad til coronalov”, *Dagbladet Information* 16 marts 2020. Hjemmeside konsulteret d. 5 januar 2021.

20 ”Styrelse vendte tommelfingeren nedad til coronalov”, *Dagbladet Information* 16 marts. Hjemmeside konsulteret d. 18 januar 2021. For mere information om Epidemiloven se www.sst.dk ”Epidemiloven”. Den vedtagne ændring af den danske Epidemiloven er LOV nr. 359 af 04/04/2020, som kan læses i sin fulde ordlyd på www.retsinformation.dk

21 ”Epidemiloven ændret: Nu kan regeringen forbud forbyde en trio”, *Ritzaus Bureau* 1 april 2020. Hjemmeside konsulteret d. 15 januar 2021.

22 ”Ny forvirring: Sundhedsstyrelsen sår igen tvivl om, hvorvidt anbefaling fra WHO gælder Danmark”, *Berlingske Tidende*, 25 marts 2020. Hjemmeside konsulteret d. 1 marts 2021.

udføre sit arbejde. Dagen før vedtagelsen af ændringsforslagene til Epidemiloven anførte Sundhedsstyrelsen, at ”man ikke havde haft lang tid til at vurdere lovudkastet (...)” og, at styrelsens eksperter dermed ikke have nået at foretage en ”grundig sundhedsfaglig vurdering af det foreslåede”.²³ Med til fortællingen hører, at under lockdown forblev Folketinget delvist åbent. De af Folketingets funktioner, som blev anset som værende nødvendige for at behandle lovforslag og vedtage love, var derfor åbne, og på den måde kunne Folketinget tage stilling til akutte forslag. Folketinget holdt derfor kritisk vigtige funktioner kørende, men satte øvrige aktiviteter på lavt blus.²⁴

Regeringens centralisering af beslutninger blev som sagt mødt af en relativt svag opposition, som endnu ikke var konsolideret. Men de meget centraliserede beslutninger vakte dog tidligt det øvrige Folketings opponering. Og i begyndelsen af maj, hvor genåbningsplanlægningen for samfundet havde været i gang i et stykke tid, blev regeringen mødt med et ”åbenhedsmanifest”. Et flertal uden om regeringen krævede nu mere åbenhed omkring coronabeslutningerne. Åbenhedsmanifestet var primært skrevet af partierne i blå blok (Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti), men også to af regeringens støttepartier – Det Radikale Venstre og Alternativet – stod bag som medunderskriver. Manifestet skulle sikre, at alle partier blandt andet fik adgang til alt data i forbindelse med kampen mod corona. Kritikken lød, at regeringen førte en meget lukket politik på hele coronaområdet – og havde gjort det hele vejen, udtalte Venstres nyudnævnte formand, Jakob Ellemann-Jensen.

Manifestet indeholdt i alt otte punkter, som skulle sikre fuld åbenhed om alle data og beslutninger, som træffedes under coronakrisen. Selvom oppositionen længe havde kritiseret, at regeringen ikke inddrog de øvrige partier nok i Covid-19 beslutningerne, så forventede man, at dette manifest – som et flertal i Folketinget stod bag – kunne bevirke, at regeringen nu lyttede mere aktivt.²⁵

Udfordringen var, fortsatte Ellemann-Jensen i forbindelse med offentliggørelsen af åbenhedsmanifestet, at hverken politikere, offentligheden eller for den sags skyld forskere kunne få indblik i beslutningerne, som blev truffet, herunder beslutningsgrundlaget. Det ville i hans øjne øge borgernes tryghed og tillid, når der var mulighed for indsigt og åbenhed, og borgerne kunne se, hvad meningen var med de beslutninger, der blev truffet.²⁶ Men spørgsmålet er, hvad befolkningen egentlig mente om regeringens pandemistrategi? Det kigger jeg på i næste afsnit.

23 ”Styrelse vendte tommelfingeren nedad til coronalov”, *Dagbladet Information*, 16 marts. Hjemmeside konsulteret d. 17 januar 2021.

24 Læs mere om Folketinget under Covid-19 pandemien på www.ft.dk

25 ”Flertal presser Regeringen til mere åbenhed om Corona-beslutninger” d. 6 Maj 2020, største danske medier og lokalmedier se fx www.bt.dk. Hjemmeside konsulteret d. 18 januar 2021.

26 Udtalelse fra Ellemann-Jensen: ”Flertal presser Regeringen til mere åbenhed om Corona-beslutninger” d. 6 maj 2020, størstedanskemedieroglokalmediersefx www.bt.dk. Hjemmeside konsulteret d. 15 januar 2021.

Folkets respons: Bred dansk støtte – men demokratisk bekymring

Hvordan modtog den danske befolkning den hårde danske nedlukningsstrategi? Var befolkningen skeptisk omkring den, bekymret over faldende økonomisk aktivitet og forøget risiko for arbejdsløshed, eller bakkede danskerne op om den siddende regerings valg i denne ekstraordinære krisesituation?

Covid-19 pandemien raser stadig i skrivende stund. Og selvom det er (lidt over) et år siden, at den omfattende lockdown-strategi blev annonceret i Statsministeriets Spejlsal, så eksisterer der allerede en del forskningsresultater, som viser den danske befolknings løbende vurdering af den nationale strategi, herunder også befolkningens intentioner om adfærd og reel adfærd, når det kommer til at overholde sundhedsmyndighedernes løbende råd og vejledninger.²⁷ Indtil videre peger denne forskning på to gennemgående træk, når det gælder den danske befolknings holdning til regeringens håndtering af pandemien.

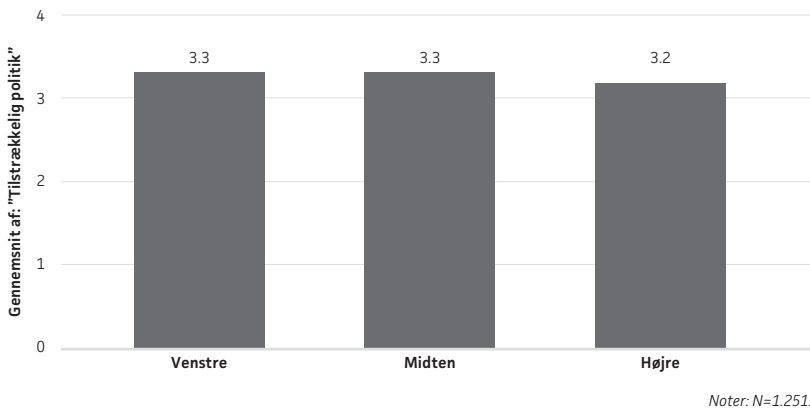
For det første synes der at have være en positiv ”rally-around-the-flag” effekt omkring den danske regerings pandemistrategi. Kort fortalt bevirker en rally-around-the-flag effekt, at befolkningen i en krisesituation bakker op omkring den nationale regering og den førte politiske linje – uanset partifarve og ideologisk ståsted (Mueller 1973). En sådan effekt er fundet i mange forskellige sammenhænge fx ved terroristangreb både i USA og Europa (e.g. Coupe 2017, Dinesen & Jæger 2013, Ojeda 2016, Perrin & Smolek 2009 og Wollebæk et al. 2012). Grundet de store nationale omkostninger ved den hurtige spredning af Covid-19, var en rally-around-the-flag effekt omkring den danske regerings strategi forventelig. Det er også, hvad de tidligste studier under pandemien peger på. Et tidligt studie, som inkluderer data på danske arbejdsløse, viser, at der var en rally-around-the-flag effekt målt som forøget tillid til den danske statsminister under de tidlige lockdown faser i marts-april 2020 (Bækgaard et al. 2020). Et andet studie, som er baseret på data, som jeg præsenterer yderligere i nedenstående, viser, at danskerne havde et vedvarende højt tillidsniveau til den danske regerings – og den danske sundhedsstyrelses – håndtering af Covid-19 pandemien fra de tidligere pandemifaser i marts til sent juni 2020 (Nielsen & Lindvall 2021).

For det andet synes den danske hårde lockdown-strategi at have været relativt upolitiseret – i hvert fald i de første måneder af lockdown i foråret 2020. Som anført i ovenstående så mødte regeringens valgte strategi en relativt svag opposition, som endnu ikke var fuldt konsolideret efter 2019-valget. Læg dertil, at der var høj tillid i befolkningen til, at både regeringen og særligt Sundhedsstyrelsen kunne få Danmark sikkert igennem pandemien (Nielsen & Lindvall

27 For mere omkring den danske befolknings adfærd under Covid-19 pandemien, se projektet: ”HOPE How Democracies Cope with Covid-19”, som løbende publicerer forskningsresultater om danskernes adfærd under Covid-19, herunder overholdelsen af sundhedsmyndighedernes anbefalinger www.hope-project.au.dk

2021). Det er særligt disse spæde resultater, som jeg i nedenstående elaborerer yderligere på. For i hvor høj grad fandt danskerne, at den pandemiske strategi reelt var tilstrækkelig til at møde udfordringerne? Og i hvor høj grad skilte strategien vandene jf. de traditionelle højre-venstre ideologiske skillelinjer i samfundet?

Umiddelbart efter den danske nedlukning i marts 2020, kørte Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen, en række spørgeskemaundersøgelser i Danmark for bl.a. at opnå indsigt i ovenstående spørgsmål. Data blev indsamlet i perioden 27 marts – 3 april, 2020 (N= 1.251), og spurgte et repræsentativt udsnit af danskerne, hvor tilstrækkelig de fandt den danske regerings svar på corona-epidemien. Spørgsmålet var målt på en interval skala (1-4), hvor 1= Den er slet ikke tilstrækkelig; 2= Den er overvejende grad ikke tilstrækkelig; 3= Den er i overvejende grad tilstrækkelig; 4= Den er helt tilstrækkelig. Det danske gennemsnit var i marts måned 3.26 på dette spørgsmål. Dette er relativt højt, hvis det sammenlignes med eksempelvis det svenske gennemsnit på samme spørgsmål i samme periode, som vi målte i en tilsvarende spørgeskemaundersøgelse, hvor vi fandt gennemsnittet til at være 2.85 (N=1.311).²⁸



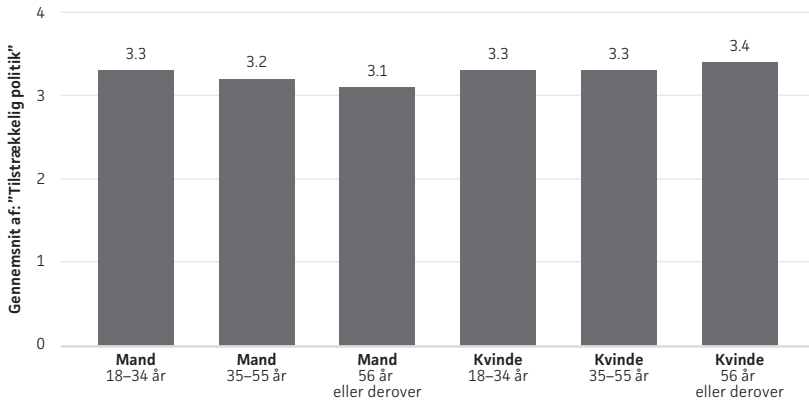
Figur 1. Tilstrækkeligheden af Regeringens Covid-19 strategi fordelt på politisk ideologi: Danmark

I undersøgelsen blev der også spurgt, hvordan respondenterne placerede sig på en klassisk politisk ideologisk skala fra 0 til 10, hvor 0 = En placering meget til venstre og 10 = En placering meget til højre. Gennemsnittet for de danske respondenter på dette spørgsmål i undersøgelsen var 5.0. Denne variable blev efterfølgende omkodet, således den kun indeholdt 3 svarkategorier. De respondenter, som havde svaret mellem 0-3 på spørgsmålet blev kodet som værende "venstreorienterede". De respondenter, som havde anført en placering på 4-6 på spørgsmålet, blev kodet som værende "midttervælgere", og de respondenter,

²⁸ Både den svenske og den danske undersøgelse var administreret af Epinion, Danmark.

som befandt sig i kategorien 7-10 blev kodet til at være "højreorienterede" vælgere. Figur 1 viser, at respondenternes placering i de tre ideologiske kategorier ikke var stærkt associeret med, hvorvidt respondenterne fandt, at regeringens svar på Covid-19 pandemien var tilstrækkelig. Figur 1 viser klart, at der var næsten identisk (høj) vurdering af den danske pandemiske strategi som værende tilstrækkelig både hos vælgere som befandt sig til venstre (3.3), højre (3.2), og i midten (3.3) af dansk politik.

Støtten til den danske regerings pandemistrategi var også jævnt fordelt på alder og køn. Figur 2 viser, at holdningen til, hvorvidt man finder Regeringens pandemistrategi er tilstrækkelig er nogenlunde ligelig fordelt på henholdsvis alder og køn. Normalt er der en større associering mellem respondenternes alder og køn og politisk ståsted samt politiske holdninger mere generelt.



Figur 2. Tilstrækkeligheden af regeringens Covid-19 strategi: Fordelt på alder og køn: Danmark

Endeligt kiggede vi på, hvorvidt danskerne var bekymrede for demokratiet, herunder regeringens forøgede magt og ændringer i epidemilovgivningen under Covid-19. Som beskrevet i tidligere sektioner, så blev magten centraliseret under Covid-19 med et stærkere og mere centraliseret statsministerium og en skærpet opdateret epidemilovgivning, som satte forøgede begrænsninger på eksempelvis danskernes forsamlingsfrihed. Var disse tiltag noget, som bekymrede danskerne?

I en spørgeskemaundersøgelse udført af Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen, som blev identisk udført i Sverige (N=1.217) og Danmark (N=1.212) af Epinion sent i juni 2020, stillede vi spørgsmålet:

"Covid19-pandemien har betydet, at grundlæggende friheder – herunder forsamlings- og bevægelsesfriheden – er blevet mindsket. Herudover har regeringen fået større magtbeføjelser, fx ved hasteændring af Epidemiloven under pandemien. Hvor placerer

du dig på en skala fra 0 til 10, hvor 10 betyder, at du er meget urolig over Regeringens nye magtbeføjelser og de begrænsede foramlings- og bevægelsesfriheder, og 0 betyder, at du overhovedet ikke er urolig for disse ændringer.”

På dette spørgsmål var en langt større andel af danskerne bekymrede over den demokratiske udvikling under Covid-19 pandemien end hvad vi så blandt de svenske respondenter. Hvor det danske gennemsnit for bekymring over tabet af individuel frihed i forbindelse med ændringerne i epidemilovgivning lå på 3.2, var det tilsvarende svenske gennemsnit på samme spørgsmål kun 2.8. Og hvor den danske bekymring over regeringens forøgede magt i forbindelse med Covid-19 pandemien lå på et gennemsnit på 3.6, var det tilsvarende gennemsnit på samme spørgsmål i Sverige kun 3.2. Begge forskelle mellem de to lande var statistiske signifikante. Danskerne var altså langt mere bekymrede end svenskerne i pandemiens første fase, når det kom til de demokratiske konsekvenser af Covid-19 pandemien (For mere om den demokratiske forskning af Covid-19 pandemiens konsekvenser i Sverige og Danmark, se Nielsen 2021).

Den danske og svenske respons på nationale strategier

Ovenstående resultater flugter godt med andre forskningsresultater om samme emne. Dette gælder både resultater, som har fokuseret på Danmark alene, som diskuteret i ovenstående *samt* resultater, som har sammenlignet Danmark med sin svenske nabo. Sammenligningen med Sverige er særligt interessant og oplagt, fordi Sverige og Danmark på mange måder ligner hinanden – værende to universelle nordiske velfærdsstater begge med socialdemokratiske regeringer under Covid-19 pandemien – men samtidig også er to lande, som valgte meget forskellig pandemistategier i foråret 2020. Hvor Danmark valgte en tidlig og hård lockdown, valgte Sverige en langt mere åben strategi, hvor størstedelen af samfundet forblev åbent i foråret 2020 (For mere om den svenske pandemistategi, se fx Dahlström & Lindvall 2020, men også Nyléns artikel ”Den svenska responsen år 2020 – krisberedskap i kris” i dette special issue.)

Et tidligere studie udført på samme data, som den præsenteret i denne artikel, viser, at Sverige var langt mere ideologisk polariseret end Danmark i begyndelsen af pandemien, når det eksempelvis drejer sig om befolkningens tillid til regeringens og Sundhedsstyrelsens (*Folkhälsomyndigheten*) pandemistategi. Vigtigt er det dog at pointere, at den politiske tillid var højere i Danmark end i Sverige også *inden* pandemien, så det er ikke muligt at tilskrive forskelle i politisk tillid direkte som værende en effekt af pandemien og regeringens tilhørende strategi (for mere om disse resultater, se Nielsen & Lindvall 2021). Hvorfor den danske politisk tillid generelt var højere end den

svenske har nok flere årsager, men kan bl.a. skyldes, at den danske regering var relativt ny og uprøvet sammenlignet med den svenske. Andre studier har dog konkluderet, at der var en rally-around-the-flag effekt i Danmark, som tidligere anført (Bækgaard et al. 2020), men også i Sverige i pandemiens tidlige faser (Esaiasson et al. 2020), hvilket var en tendens, som man har kunne spore i flere vesteuropæiske demokratier (Bol et al. 2020) samt Canada (Merkley et al. 2020). Sveriges indsats under pandemien har dog modtaget en del kritik allerede tidligt i forløbet, som værende både utilstrækkelig og for langsom. Herudover er det blevet pointeret, at Sverige i pandemiens første faser havde det største antal Covid-19-relaterede dødsfald blandt de nordiske lande (se fx Mikael Holmströms og Martin Lindströms bidrag i dette special issue).

Andre forskningsprojekter har sammenlignet forbrugeradfærd i Sverige og Danmark under pandemiens første fase, hvor det svenske samfund var betydeligt mere åbent end det danske. Et studie finder interessant nok, at markant nedsat økonomiske aktivitet fandtes både i Sverige og Danmark som følge af pandemien. Og det konkluderes, at forbrugeradfærden var mere påvirket af selve pandemien end af de forskellige nationale pandemistrategier (Andersen et al. 2020).

Selvom Danmark og Sverige på mange punkter er ens, så er der også væsentlige forskelle – også udenfor en pandemikontekst. Det gælder fx når det kommer til immigrationspolitik (Green-Pedersen & Krogstrup 2008). Men institutionelt varierer landene også. Sverige har ikke som Danmark et stærkt ministerstyre, men næsten helt selvstændige myndigheder. Således havde Sundhedsstyrelsen og Folkhälsomyndigheten to meget forskellige roller under pandemien. Hvor Sundhedsstyrelsen formelt *rådgav* den danske regering og det var den danske regering med statsminister Frederiksen, som stod i front til pressemøderne omkring den danske strategi, spillede Folkhälsomyndigheten en langt større selvstændig rolle i Sverige, hvor det primært var statsepidemiolog Anders Tegnell, som ved pressemøderne formidlede den svenske strategi. Og vi ved fra andre studier omkring pandemien og krisekommunikation, at kommunikationen til befolkningen fra de ansvarlige myndigheder og politikere var af meget vigtig og stor betydning i den meget usikre verden, som pandemien havde skabt (se fx Jenny Lindholm & Joachim Högväg i dette special issue). Der kan derfor være mange forskellige forklaringer på, hvorfor vi finder forskellige resultater på svenskernes og danskernes holdning til henholdsvis den danske og svenske regerings pandemistrategi i foråret 2020. Og da pandemien – som tidligere anført – i skrivende stund stadig betyder omfattende nationale lockdowns og strenge sundhedsforanstaltninger for at inddæmme smitten, er det endnu for tidligt at konkludere, hvorvidt – helt overordnet – svenskerne og danskerne responderede signifikant forskelligt på deres regeringers Covid-19 strategi under alle faser af Covid-19 pandemien.

Konklusion

Det var en relativt nyindsat, stærk, men også uprøvet dansk statsminister, som blev dansk frontfigur i kampen mod Covid-19 i det spæde forår i 2020. Hun havde også inden pandemien søgt en centralisering af statsmagten, herunder opbygningen af et stærkere og mere handlekraftigt statsministerium. Som statsminister under pandemien fortsatte hun en linje med et stærkt statsministerium i spidsen for alle Covid-19 beslutninger.

Det blev Mette Frederiksen, som øverste politiske repræsentant, og Sundhedsstyrelsens direktør – Søren Brostrøm – som øverste mand i det danske sundhedsvæsen, der blev de to hovedpersoner bag den danske pandemistrategi. I hvert fald i offentligheden, når den skulle præsenteres på pressemøderne. Og det var en strategi, som de ikke altid var enige om.

Det danske politiske landskab var under pandemiens første fase (marts - juni 2020) præget af en svag ikke-konsolideret opposition med stor intern splittelse. Der var dog debat omkring særligt ændringer af epidemiloven, som både Sundhedsstyrelsen og det øvrige folketing havde betænknings om, samt strategien og tidshorizonten for udslusningen af de omfattende økonomiske hjælpepakker. Den danske regering formulerede tidligt i pandemiforløbet et forsigtighedsprincip, hvilket på mange måder stod i kontrast til Sundhedsstyrelsens proportionalitetsprincip, og som løbende gav anledning til knaster mellem de to niveauer.

Befolkningen bakkede i stort tal op omkring den danske pandemistrategi. Og denne opbakning var ikke betinget af eksempelvis ideologisk ståsted, alder eller køn, som normalt er associeret med forskellige politiske holdninger. Befolkningen udtrykte dog også større bekymring om de demokratiske konsekvenser af regeringens forøgede magt og epidemilovsændringen i forbindelse med pandemien. Den bekymring var højere i Danmark end i det svenske naboland, som også førte en mere liberale og åben pandemistrategi.

Referencer

- Andersen, Asger Lau, Toft Hansen, Emil, Johannesen, Niels & Sheridan, Adam, 2020. "Pandemic, Shutdown and Consumer Spending: Lessons from Scandinavian Policy Responses to COVID-19", *arbejdsrapport tilgængeligt ved arXiv:2005.04630 preprint*. Found at <https://ideas.repec.org/p/arx/papers/2005.04630.html>.
- Bækgaard, Martin, Christensen, Julian, Krogh Madsen, Jonas & Sass Mikkelsen, Kim, 2020. "Rallying around the flag in times of COVID-19: Societal lockdown and trust in democratic institutions", *Journal of Behavioral Public Administration* 3 (2), s. 1-12.
- Bennedsen, Morten, Pærrregaard Holm, Christian, Larsen, Birthe Schmutte, Ian & Scur, Daniela, 2020. "Hjælpepakkerne reddede 81.000 jobs", *Samfundsøkonomen*, *Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv 2020* (4).
- Bol, Damien, Giani, Marco, Blais, André & Loewen, Peter John, 2020. "The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy?", *European Journal of Political Research* 60:497-505.

- Bosancianu, Constantin Manuel, Dionne, Kim Yi, Hilbig, Hanno, Humphreys, Macartan, Sampada, KC, Lieber, Nils & Scacco, Alexandra, 2020. "Political and Social Correlates of Covid-19 Mortality", *arbejdsrapport tilgængeligt ved www.wzb.eu*.
- Coupe, Tom, 2017. "The impact of terrorism on expectations, trust and happiness – the case of the November 13 attacks in Paris, France", *Applied Economics Letters* 24 (15), s. 1084-1087.
- Dahlström, Carl & Lindvall, Johannes, 2020. "Sverige og Covidkrisen", Rapport til Det Danske Folketing. www.ft.dk
- Dinesen, Peter Thisted & Meier Jæger, Mads, 2013. "The Effect of Terror on Institutional Trust: New Evidence from the 3/11 Madrid Terrorist Attack", *Political Psychology* 34 (6), s. 917-926.
- Esaiasson, Peter, Sohlberg, Jacob, Ghersetti, Marina & Johansson, Bengt, 2020. "How the coronavirus crisis affects citizens trust in institutions and in unknown others: Evidence from 'the Swedish Experiment'", *European Journal of Political Research*, doi.10.1111/1475-6765.12419 (tidligt online version).
- Green-Pedersen, Christoffer & Krogstrup, Jesper, 2008. "Immigration as a political issue in Denmark and Sweden", *European Journal of Political Research* 47 (5), s. 610-634.
- Grønnegård, Jørgen, Askim, Jostein, Gyrd-Hansen, Dorte, Bødker Madsen, Helle & Østergaard, Lars, 2021. "Håndteringen af covid-19 i foråret 2020", Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19", *Kommissionsrapport til Det Danske Folketing*, 2021. www.ft.dk
- Haagen Pedersen, Lars & Kieler, Mads, 2020. "Finanspolitikken i lyset af coronakrisen", *Samfundsøkonomen, Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv 2020* (4), s. 6-15.
- Kosiara-Pedersen, Karina, 2020. "Stronger core, weaker fringes: the Danish general election 2019", *West European Politics* 43 (4), s. 1011-1022.
- Larsen P., Trine, Ilsøe, Anna & Bach Steffensen, Emma, 2020. "Atypiske beskæftigede i atypiske tider: Regeringens coronahjælpepakker og deres effekter", *Samfundsøkonomen, Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv 2020* (4), s. 39-47.
- Merkley, Eric, Bridgman, Aengus, Loewen, Peter John, Owen, Derek Ruths, Taylor & Zhilin, Oleg, 2020. "A Rare Moment of Cross-Partisan Consensus: Elite and Public Response to the COVID-19 Pandemic in Canada", *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 53, s. 1-8.
- Mueller, John E., 1973. *War, presidents, and public opinion*. John Wiley & Sons.
- Nielsen, Julie, 2021. "The Democratic Consequences of Covid-19 Lockdowns: Sweden and Denmark", *Arbejdsrapport under udgivelse*.
- Nielsen, Julie & Lindvall, Johannes, 2021. "Trust in Government in Sweden and Denmark during the Covid-19 Pandemic", *West European Politics* (accepteret og under redigering – forventes online i april 2021).
- Ojeda, Christopher, 2016. "The effect of 9/11 on the heritability of political trust", *Political Psychology* 37 (1), s. 73-88.
- Perrin, Andrew J. & Smolek, Sondra J., 2009. "Who trusts? Race, gender, and the September 11 rally effect among young adults", *Social Science Research* 38 (1), s. 134-145.
- Wollebæk, Dag, Enjolras, Bernard, Steen-Johnsen, Kari & Ødegård, Guro, 2012. "After Utøya: how a high-trust society reacts to terror – trust and civic engagement in the aftermath of July 22", *PS: Political Science and Politics* 45 (1), s. 32-37.

Coronapandemin, förvaltningen och tilliten

En forskningsagenda

Louise Bringselius

Trust and government policy in sweden during the Covid-19 pandemic:

A research agenda

High trust is a success factor for both societies and organizations. Policy decisions and public administration strategies during the corona pandemic raise a number of questions with regard to trust. To what degree have different decisions and processes been trust-based and how have these decisions affected outcomes? These questions are difficult to respond to, in particular since trust can emerge as a result from both autonomy and bureaucratic control. Trust in the capability of individual citizens to make informed decisions and take responsibility can, for example, be compared to the possibility of saving more lives with more coercive policy-decisions. This article suggests a research agenda for studies on government strategies to curb the Corona pandemic, with special attention to trust. Seven key areas are identified: degree of lock-down, ethics in priorities, accountability structures, forms for collaboration (for example with academia), professional discretion, audit and inspection, and stimulus and relief measures for the economy. To fully comprehend the underlying ideas of the Swedish strategy, as well as its outcomes, I argue that all these aspects (and probably more) need to be included in the analysis.

Introduktion

Hög social tillit är avgörande för att människor i ett samhälle ska känna sig trygga och må bra, men också för att de ska vara bidra i gemensamma angelägenheter. På så vis gör tilliten att beslutsfattare inte behöver styra och reglera. Samma gäller i organisationer.

Hantering av coronapandemin föranleder många frågor med avseende på tilliten. Sverige är ett land med hög social tillit och hög tillit till samhällets

Louise Bringselius är verksam vid Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.
E-post: louise.bringselius@fek.lu.se

demokratiska institutioner. Vilken betydelse har denna tillit haft för de vägval som har gjorts och hur har tilliten i sin tur påverkats? Den individuella friheten och det egna ansvaret ställs i en pandemi mot möjligheten att rädda fler liv med en mer tvingande lagstiftning. Det gör det svårare att besluta hur strategin kan utformas för att upplevas så tillitsbyggande som möjligt.

Syftet med denna artikel är att föreslå en forskningsagenda för att studera Sveriges insatser i hanteringen av coronapandemin, ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv, och framför allt med avseende på tillit. De områden som lyfts fram här behöver inte bara behandlas i forskning, utan även i myndigheters egna utredningar och allmän samhällsdebatt. Jag för ett inledande resonemang på sju nyckelområden och avslutar med några allmänna reflektioner.

De områden som jag väljer att uppmärksamma är följande. Inom varje område behövs en diskussion om vilken betydelse tillit har haft för olika aktörers agerande, vilka konsekvenser detta ha fått (för smittspridning, ekonomi, osv) och hur detta på sikt kan ha påverkat tilliten. Jag menar att det viktigaste som ligger framför oss är att det dras lärdomar från händelserna under pandemin och att det kräver ödmjukhet. Det förutsätter att alla är beredda att kliva fram och prestigelöst erkänna fel och misstag som de har gjort under den här perioden, men också att omgivningen är beredd att förlåta och gå vidare. Många har gjort stora insatser med positiva effekter och det ska också uppmärksammas i en lärandeprocess. Jag menar att tilliten förutsätter detta lärande, som också blir en del av ett läkande som samhälle efter krisen.

1. Grad av nedstängning
2. Etik i prioriteringar
3. Ansvarsfördelning
4. Kommunikation och samverkan
5. Professionellt handlingsutrymme och digitalisering
6. Utvärdering och tillsyn
7. Stöd till ekonomi och arbetsmarknad

Forskningsområden

I det följande lyfts sju områden för forskning fram. Listan är inte avsedd att vara uttömmande, utan det finns många fler frågeställningar som är relevanta att diskutera. Konsekvenser och effekter behöver diskuteras inom varje område.

1. NEDSTÄNGNING

Sveriges hantering av coronapandemin har så här långt utmärkts i hög grad av tillit i bemärkelsen att regeringen har valt att inte stänga ned samhället i den utsträckning som många andra länder har gjort. I stället har Sveriges regering uppmanat människor att använda sitt omdöme och arbetat främst med råd och

rekommendationer. Gymnasieskolor, högskolor och universitet har fått i uppdrag att erbjuda utbildning på distans, för att minska smittspridning. Det finns flera tänkbara förklaringar till detta vägval.

För det första kan det vila på ett antagande om att medborgare har så pass stark tillit till Sveriges expertmyndigheter och styrande politiker att de är beredda att frivilligt följa deras rekommendationer. Den höga tilliten mellan medborgare i allmänhet antas då också leda till beteenden där vi är beredda att agera altruistiskt för att värna om varandras liv och hälsa. Analys av mobildata indikerar att svenskar har varit försiktigast i Norden med att röra sig under pandemin, bortsett från under den första fasen (SvD 15 mars 2021).

För det andra kan valet bero på att svenska politiker och tjänstepersoner inte har rätt enligt lag att begränsa människors rörelsefrihet på det sätt som man har i andra europeiska länder. Detta menar bland annat forskarna Lars Jonung och Joakim Nergelius, som hänvisar till Sveriges grundlagar (DN Debatt 2 augusti 2020). De menar att frivillighet och decentralisering garanteras i framför allt tre paragrafer i regeringsformen, som gör det omöjligt för regeringen att ta beslut om långtgående begränsningar av medborgarnas frihetsgrader. Några av de som vänder sig mot resonemanget är Claes Sandgren och KG Scherman (replik på DN Debatt, 3 resp. 4 augusti 2020).

För det tredje kan öppenheten grunda sig i en idé om flockimmunitet. I boken *Flocken* hävdar författaren Johan Anderberg exempelvis att detta var huvudskälet till Sveriges val (Anderberg 2021). Kopplat till detta öppnar sig då frågan om regeringen tog sitt ansvar för detta strategiskt viktiga beslut med konsekvenser för hela landet, eller om det hanterades som ett myndighetsbeslut.

För det fjärde skulle öppenheten kunna förklaras av en insikt om att nedstängningar har begränsad smittskyddseffekt i jämförelse med de ekonomiska och sociala kostnader som de medför. Detta är ett argument som Fredrik NG Andersson och Lars Jonung anför (*Dagens Industri* 12 mars 2021). Det reser emellertid svåra etiska frågor när människoliv ställs mot samhällsekonomi, även om sådana hälsoekonomiska överväganden rimligen förekommer vid en pandemi. Lars Calmfors och Petter Lundborg menar att forskningen är otydlig, men att mycket talar för att långtgående nedstängningar under kortare perioder kan vara en effektiv åtgärd då smittspridningen är hög (*Svenska Dagbladet* Debatt 15 december 2020).

Skälen bakom besluten om både öppenhet och nedstängning behöver analyseras. Även inslag av tvång märks nämligen i den svenska strategin. Exempelvis har lagstiftning snabbt införts för att möjliggöra beslut om stängning av landets högskolor, universitet och gymnasieskolor samt att begränsa rätten till besök på särskilda boenden. En pandemilag har införts, som kraftigt begränsar människors demokratiska rättigheter. Det saknas således inte heller exempel på nedstängning, även om Sverige har valt att undvika så pass långtgående nedstängningar, så kallade lock-downs, som många andra länder i världen har tillämpat.

2. ETIK I PRIORITERINGAR

Många prioriteringar har gjorts under pandemin. Eftersom beredskapen var dålig när covid-19 snabbt spreds i Sverige våren 2020 uppstod en situation av hög stress. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har i en förstudie konstaterat att individer på särskilda boenden (äldreboenden) inte alltid fick tillgång till grundläggande sjukvård och att de inte heller alltid fick en individuell läkarbedömning innan de sattes på palliativ vård. Det faktum att äldre på särskilda boenden (äldreboenden) inte fick ta emot besök fram till den 1 oktober 2020, annat än under en kort stund varje vecka och på säkert avstånd, kan också ifrågasättas. Jan Melander, jurist och före detta domare med inriktning mot konstitutionell rätt, anser att detta förbud mot besök varken är juridiskt korrekt eller mänskligt försvarbart (DN 8 augusti 2020).

En etisk fråga är prioriteringen av skyddsutrustning för personalen. SVT:s Uppdrag granskning (28 oktober 2020) har beskrivit processen bakom Arbetsmiljöverkets beslut att inte kräva munskydd för all personal i vård och omsorg med uppgift att hantera misstänkt eller bekräftat covidsjuka. Programmets granskning tyder på att myndigheten har gett efter för påtryckningar när de fattade beslut om att inte kräva munskydd och att beslutet stred mot rekommendationer från de medicinska experter som anlätades.

I början av pandemin spreds covid-19 i hög grad bland invandrade grupper, där många inte talar svenska. Det fanns olika uppfattningar om vilken information de hade fått. Hur prioriterade myndigheterna mellan grupper i sin information? Detta är en särskilt relevant fråga eftersom en undersökning av *Expressen* (28 juni 2020, "Corona härjar bland fattiga – rika klarar sig") visade att de som fick sjukvård för covid-19 framför allt var invandrare eller bodde i områden med stora sociala problem. Myndigheter ville inte delge information som kunde visa dessa mönster, utan det var tack vare media det framgick. Här uppstår frågor om såväl transparens som jämlikhet.

Även avvägningen mellan hälsoeffekter och samhällsekonomiska värden är en fråga om etik, liksom frågan om det är rimligt och acceptabelt att frånta människor sådana grundläggande medborgerliga rättigheter som rätten att röra sig fritt i samhället, även om det är för hela samhällets bästa.

Under våren 2021 väcktes också frågan om prioritering av olika samhällsgrupper vid vaccinering. Var det rätt att låta sjukvårdspersonal gå före äldre i prioriteringsordningen eller gick regionernas arbetsgivarperspektiv före folkhälsoperspektivet? Men framför allt kan man fråga sig hur det kom det sig att personal utan patientkontakt ibland lyckades gå före i vaccinationskön och vilka konsekvenser det fick. I vissa kommuner fick chefer som gått före i kön lämna sina tjänster, medan det fanns exempel på regioner som lät ledande chefer som gjort likadant vara kvar. Vilka etiska överväganden gjordes i alla dessa fall?

3. ANSVARSFÖRDELNING

Sverige har en decentraliserad förvaltningsmodell med ett kommunalt självstyre som ger kommuner och regioner ansvar för större delen av välfärdssektorn. Under pandemin har det framför allt inneburit att den regionala hälso- och sjukvården har fått ta ett stort ansvar, men pandemin har även satt särskild press på kommunal nivå, exempelvis på äldreomsorg och skolor. Att styra insatser i kommuner och regioner på nationell nivå och samordna statliga insatser för att bekämpa pandemin har varit en utmaning.

Utmaningarna har exempelvis handlat om att förmå regionerna att sätta igång omfattande testverksamhet och att bedriva smittspårning trots begränsade resurser. Även i detta sammanhang har det framförts hård kritik mot intresseorganisationen Sveriges kommuner och regioner, SKR. Att det dröjde innan testningen kom igång berodde delvis på att SKR förhandlade om ersättning med regeringen – detta trots att testning ingår i grunduppdraget för hälso- och sjukvården. Bo Rothstein är mycket kritisk mot detta och kallar det för ”politisk utpressning” (*Göteborgsposten* 18 februari 2021).

Socialstyrelsen fick tidigt i uppdrag av regeringen att inrätta en samordningsfunktion för bl.a. intensivvårdsplatser, till stöd för regionerna. Ska man följa den förvaltningsstruktur som Sverige har idag så är det ett naturligt uppdrag för Socialstyrelsen, men allt oftare har ändå denna typ av samordnande uppdrag gått till intresseorganisationen SKR, trots att det inte är en myndighet. Riksrevisionen har framfört kritik mot detta (RiR 2017:3).

Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har engagerats i samordnande uppdrag, liksom SKR. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har visat på vikten av en nationell tillsyn med inriktning mot lärande, exempelvis genom att genomföra en omfattande studie som visade hur äldre på särskilda boenden ibland nekades sjukvård för covid-19 utan individuell läkarbedömning och i stället hänvisades till palliativ vård.

I samband med dessa utmaningar har krav på förstatligande av hälso- och sjukvården höjts, senast av Kristdemokraterna i en rapport (”Århundradets vårdreform” 13 april 2021). Andra menar att erfarenheterna från pandemin snarare pekar på behovet av ökat regionalt och kommunalt självstyre, där professionerna får större handlingsutrymme.

Frågan är hur ansvarsfördelningen mellan kommun, region och stat ska se ut framöver och hur det kan utvecklas former för såväl bättre lokal samverkan mellan sektorerna, som ökad nationell samordning. Jag har själv pekat på möjligheten att kombinera ökad statlig styrning och samordning på vissa områden, med ökad decentralisering i den löpande vardagen i vården (DN Debatt 11 februari 2021).

Central är också den klassiska frågan om hur makten ska fördelas mellan politik och förvaltning i en modell med fristående myndigheter. Den svenska förvaltningsmodellen bygger på stark tillit till expertkunskapen, representerad

av de svenska förvaltningsmyndigheterna och deras tjänstepersoner. Under pandemin har regeringen emellertid lämnat över så pass stora mandat till sin expertmyndighet Folkhälsomyndigheten och dess statsepidemiolog Anders Tegnell att man kan fråga sig om portalparagrafen i regeringsformen fortfarande gäller, dvs om det är regeringen som styr riket. Nu har i stället förvaltningen fått ta ansvar för frågor med ibland avgörande betydelse för människors liv och hälsa. Regeringens val att lämna stort inflytande till sin expertmyndighet i kristid är emellertid inte ny, utan den har snarare en lång tradition i Sverige. Andra exempel är tsunamikatastrofen 2004, stormen Gudrun 2005 och de stora skogsbränderna 2018. Det kan ses som uttryck för tillit till expertkunskapen i myndigheterna, men ur ett demokratiperspektiv kan man vänta sig att styrande politiker kliver fram mer och att fler expertgrupper får utrymme.

4. KOMMUNIKATION OCH SAMVERKAN, BL.A. MED FORSKARSAMHÄLLET

Många verksamheter i offentlig sektor vittnar om hur pandemin fick dem att börja samarbeta på områden där de tidigare inte har lyckats med detta – tilliten ökade, när krisen krävde det. Det gäller inte minst i relationen mellan kommuner och regioner. Fanns det särskilda individer som tog initiativ till denna samverkan eller hur kom den till stånd? Vilka former för samverkan och samarbete utvecklades?

I internationella relationer har konkurrenstänkande och nationalism ökat under pandemin – men också tillit och samarbete. Under pandemins inledande skede uppstod spänningar mellan länder ifråga om skyddsutrustning, där vissa länder hade möjlighet att införa exportstopp för att prioritera sin egen befolkning. Under senhösten 2020 och våren 2021 har samma nationalism präglat vaccinhandeln. Samtidigt är det tydligt att krisen är global och att alla länder kommer drabbas om covid-19 inte kan tryckas tillbaka överallt, då det annars uppstår mutationer, men också för att få världsekonomin att fungera igen. EU har betalat ut stora bidrag och även samordnat upphandlingen av vaccin mm, men man kritiseras samtidigt för bl.a. långsamma och byråkratiska processer. Har tilliten till EU sammantaget ökat eller minskat?

Under hela pandemin har det pågått en debatt där grupper av forskare har ifrågasatt beslut och rekommendationer av myndigheter och regering. Denna debatt har utspelat sig framför allt på debattsidorna i Sveriges stora dagstidningar, *Dagens Nyheter* och *Svenska Dagbladet*. Forskarna har varit internationellt erkända och välrenommerade och många av dem har varit specialiserade inom epidemiologi och relaterade områden, varför deras inlägg bör vara relevanta för såväl regering som myndigheter.

Forskarna förklarar emellertid själva (bl.a. DN 14 april 2021) att de inte har blivit inbjudna till dialog, trots sin expertkunskap. Folkhälsomyndighetens statsepidemiolog Anders Tegnell har också avfärdat deras invändningar i nyhetssändningar och intervjuer. Först efter flera månader annonserade

Folkhälsomyndigheten att de hade bildat en expertgrupp med anledning av pandemin. Ingen av de kritiska forskarna ingick i denna grupp. Debatten om forskarnas engagemang har varit uppdelad i en grupp som betraktar dem som illojala, då de ifrågasätter Sveriges vägval i hanteringen av pandemin, och en grupp som har stort förtroende för dem. Hur kommer det sig att deras medverkan i det offentliga samtalet har blivit så kontroversiell och bidrog Folkhälsomyndigheten till en öppen och respektfull dialog eller inte?

Hela denna debatt föranleder också frågor om hur dialogen mellan regeringens expertmyndigheter och forskare vid landets universitet och högskolor ser ut. Vems kunskap förväntas medborgare ha tillit till – tjänstepersonerna vid expertmyndigheter eller forskare från akademien? Tillit förutsätter kunskap och integritet och bygger till stor del på den tradition av öppna överläggningar som utmärker akademien (Adler 2001). En tänkbar utveckling efter pandemin är ett närmande mellan forskning och förvaltning.

5. PROFESSIONELLT HANDLINGSUTRYMME

Under många år har det framförts klagomål på minskat professionellt handlingsutrymme i offentlig sektor, både i Sverige och internationellt. Anledningen är bland annat en ökad byråkratisering och marknadslösningar som leder till en ökad administrativ börda. Mot den bakgrunden sjösatte Sveriges regering en tillitsreform år 2016. Ambitionen har varit att motverka dessa trender genom att verka för ökad tillit till professioner, medborgare och företag. Med tillitsbaserad styrning och ledning skulle medarbetare och chefer i kärnuppdraget få större handlingsutrymme och bättre förutsättningar för att utföra sitt arbete och flexibiliteten i relation till medborgare och företag skulle öka (SOU 2018:47).

Mycket tyder på att den administrativa bördan i offentlig sektor har minskat drastiskt under pandemin, då situationen har krävt att professionerna i stället kliver fram och tar ansvar. Men det finns också tecken på motsatsen. Hur har egentligen tilliten till professionerna påverkats? Har de fått en bättre arbetssituation?

Man kan också fråga sig vilka de långsiktiga effekterna blir. Kommer vi se en återgång till tidigare byråkratiska rutiner och begränsade professionella handlingsutrymme eller är en eventuell förändring här för att stanna? Vilka nya roller och arbetsformer har utvecklats? Kan pandemin ha varit en snabb väg in i den tillitsbaserade styrningen?

Även former för digitalisering under pandemin är ett intressant område för studier. Digitaliseringen av den offentliga sektorn har skett med rekordfart och det har medfört båda möjligheter och risker. Vaccinationspass utvecklas nu på rekordtid. Ligger det grunden för ett mer långtgående samarbete inom EU och vad innebär det för medborgarnas integritet? Inte minst kan man fråga sig om vi nu skapar ett A- och ett B-lag, där vissa medborgare kommer kunna resa i framtiden, medan de som vägrar vaccin kommer isoleras.

Många medborgare har arbetat på distans under hela pandemin och det har blivit tydligt att arbetsgivare kan ha tillit till de anställdas förmåga att sköta sitt arbete även från hemmet och med lite friare arbetstider. Grunden har lagts för ett nytt arbetsliv, där utmaningen kan bli att hjälpa anställda att sätta en gräns för arbetet, så att gränsen mellan arbete och fritid inte blir alltför flytande.

6. UTVÄRDERING OCH TILLSYN

För att bygga tillit och främja lärande behöver utvärdering, tillsyn och revision ha stark tonvikt vid dialog och löpande analys (Bringselius 2013, 2017) (SOU 2018:49, SOU 2020:15). Det räcker inte med ansvarsutkrävande i efterhand. Genom att bistå med löpande stöd i stora kriser och förändringsprojekt kan utvärderingen få en mer konstruktiv inriktning och det gäller även vid denna pandemi. Frågan är om tillsynsmyndigheterna har de mandat och resurser som de behöver för att tillsynen verkligen ska fungera som ett strategiskt verktyg för kontroll och utveckling av offentlig sektor vid en akut situation som en pandemi. Tillit förutsätter en fungerande och välfinansierad tillsyn. IVO har ett ramanslag på 754 miljoner kronor för år 2021. Den vård och omsorg som de ska granska omsätter mer än 500 miljarder kronor. Är detta rimliga proportioner?

En viktig fråga att undersöka är hur olika försök till utvärdering har tagits emot av myndigheter och regering. I den svenska debatten har många kritiserat den svenska pandemihanteringen, även den f.d. statsepidemiologen Annika Linde,¹ men det finns inte många tecken på att kritiken har tagits in för seriöst övervägande av ansvariga politiker eller myndigheter. Därför har debattörer menat att det saknas ödmjukhet hos dessa grupper och framför allt hos Folkhälsomyndigheten. Finns det en tillräckligt lärande kultur i svensk politik och förvaltning? Om inte, hur skulle den kunna stärkas? Det vore intressant att se en analys av hur lärandeprocesserna t.ex. har sett ut internt på regeringskansliet under pandemin.

Efter omfattande kritik och krav från oppositionen tillsatte regeringen den 3 juli 2020 en coronakommission. Redan innan valet 2022 ska den redovisa vissa resultat. Syftet med en utvärdering i denna form är att skapa grund för lärande och revidering av Sveriges coronastrategi. Frågan är hur en kommission som denna bör bemannas och vilka frågor den bör adressera för att fungera tillitsbyggande. Kritik har exempelvis framförts mot bristen på epidemiologer. En egen utvärdering har tillsatts av Konstitutionsutskottet och en annan av Karolinska institutet. Flera böcker är dessutom på väg ut om Sveriges hantering av pandemin.

1 Se Expressen 24 maj 2020, "Sverige borde stängt ned".

7. EKONOMISKA STIMULANSER OCH LÄTTNADER

Sveriges regering införde tidigt olika former av finanspolitiska lättnader och stimulanser, för att samhällsekonomin skulle klara nedgången under pandemin. Exempelvis infördes möjlighet till korttidspermittering och omställningsstöd. Särskilt hårt drabbades vissa sektorer, såsom kultur underhållning och restaurangbranschen. Vilka effekter som dessa insatser behöver utvärderas i framtiden. De offentliga finanserna försämrades år 2020, men mycket tyder på att effekterna inte blev så negativa som man hade kunnat befara.

Avslutning

Coronapandemin är en tragedi för hela världen. Mycket tyder dock på att det inte är den sista epidemin eller pandemin. Därför behöver vi lära av våra erfarenheter. I detta har forskningen en viktig uppgift. Det är viktigt inte minst därför att dagens beslut av myndigheter och politiker kan tänkas påverka samhällskontraktet och tilliten i samhället under många år framöver. Pandemin rymmer i den bemärkelsen både framgångar och besvikelser (för en fördjupad genomgång, se t.ex. Eliasson & Unemo 2021). Den har fått stora konsekvenser för hela samhället – från människors levnadsmönster och hälsa till arbetsmarknad och samhällsekonomi samt, inte minst, för tilliten till olika institutioner i samhället. Direkt efter att pandemin hade inletts uppmättes ökade förtroendesiffror för ledande företrädare för regeringen. Mönstret var liknande i många länder. Sedan dessa har detta förtroende fluktuerat.

Jag menar att det kommer krävas analyser av såväl idéer och principer bakom beslut i politik och förvaltning, som effekter av dessa beslut. För att åstadkomma detta behöver samtliga sju nyckelområden som jag har lyfts här adresseras. Olika studier kan hantera olika teman, men det behövs först med en sådan bred metaanalys kan vi skapa en genuin förståelse för pandemihanteringen, som kommer rymma både framgångar och misstag. Observera att också andra teman kan behöva adresseras – de punkter som har presenteras här ska inte betraktas som en komplett lista.

När vi har diskuterat det som har hänt och lyft fram data i ljuset kommer samhället lättare kunna resa sig igen och blicka framåt. Utmaningen framöver kommer, förutom en bred analys, vara förmågan till lärande och förlåtande i politik, förvaltning och samhälle. Många fel och misstag har begåtts och alla måste vara beredda att erkänna det. Vi har emellertid ett hårt politiskt klimat där många är mer intresserade av att leta syndabockar än av att bidra till ett institutionellt lärande. Här har alla också ett ansvar i att inte bara vara beredda att erkänna fel och misstag, utan också att förlåta och gå vidare.

Referenser

Adler, P., 2001. "Market, hierarchy, and trust: The knowledge economy and the future of capitalism", *Organization Science* 12(2), s. 215-234.

Anderberg, J., 2021. *Flocken*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.

Bringselius, L., 2013. *Organisera oberoende granskning: Riksrevisionens tio första år* (Vol. 1). Lund: Studentlitteratur.

Bringselius, L. (red.), 2017. *Den statliga revisionen i norden – forskning, praktik och politik*. Lund: Studentlitteratur.

Eliasson, J. & Unemo, L. (red.), 2021. *I en tid av pandemi – en eso-antologi med samhällsvetenskapliga reflektioner*. Stockholm: Regeringskansliet.

Simha, A. & Cullen, J. B., 2012. "Ethical climates and their effects on organizational outcomes: Implications from the past and prophecies for the future", *Academy of Management Perspectives*, 26(4), s. 20-34.

Nyhetsartiklar, debattartiklar och betänkanden.

Smittminskningsprosocialitet

Hjälpandets psykologi i en pandemi

Arvid Erlandsson

Infection-reducing prosociality: The psychology of helping during a pandemic

Washing one's hands, maintaining physical distance, not meeting elderly, or avoiding eating out, were up until recently not perceived to be characteristically moral behaviors. For known reasons, this changed in early 2020, and these behaviors are now perceived as good examples of human prosociality because they reduce the risk of spreading the Coronavirus. This chapter zooms in on how the Covid-19 pandemic changed human prosociality. I begin by defining and operationalizing the term "infection-reducing prosociality" and compare this novel type of prosociality against traditional prosociality (donating money and volunteering) and against another modern type of prosociality (climate-friendly behavior). I then review recent Covid-related research that have investigated: (A) which individual-level and cultural-level factors that predict infection-reducing prosociality, or (B) how social norms and different types of persuasion messages influence infection-reducing prosociality. In the final part, I discuss some of the many heuristics and biases that can influence human judgment and decision making when communicating risk, and conclude that disagreements about national policies occur not only because of uncertainty regarding consequences, but also because different people value different things in life.

År 2020 har gått till historien som ett mycket speciellt år, och den främsta orsaken till detta är covid-19 – den pandemiska virussjukdom som spreds över jordklotet under början på året. Mer än 83 miljoner smittades och över 1.8 miljoner människor med konstaterad sjukdom dog under 2020. Dessutom tvingade pandemin mer än hälften av jordens befolkning att sitta i karantän, minskade flygandet med 75 % och ställde in ett olympiskt spel. Pandemin har fortsatt under början av 2021, och dåliga nyheter (t.ex. olika virusmutationer) har varvats med bra nyheter (t.ex. vaccin som verkar effektiva). I princip alla människor på jorden påverkades av coronapandemin på något sätt, och vårt sätt att leva kommer troligen aldrig att bli helt som förr (Dartnell 2020).

Arvid Erlandsson är docent i psykologi vid Institutionen för beteendevetenskap och lärande, Linköpings Universitet, samt verksam i forskargruppen JEDI-Lab.
E-post: arvid.erlandsson@liu.se

Pandemin påverkade även det så kallade elfenbenstornet, genom att många professorer, docenter och lektorer började inkorporera covid-19 och coronaviruset i sin egen forskning (Alam et al. 2021, van Bavel et al. 2020). Detta gällde inte enbart de forskare vars intressen och expertis med enkelhet kunde kopplas till pandemin eller dess direkta konsekvenser, utan även de vars forskning handlar om något helt annat. Då pandemin hamnade i alla människors blickfång blev den också ett extremt populärt forskningsområde, inte bara för vaccinforskare och immunologer, utan även för andra forskare som ville ha en del av coronakakan, både ekonomiskt (via nya generösa forskningsanslag), akademiskt (då många journaler skapade specialnummer där forskning om pandemin skulle presenteras), och uppmärksamhetsmässigt (via ökat utrymme i media). Ett exempel på sådan akademisk opportunistik är en artikel av Jolley och Paterson (2020) som fann att människor som i högre grad tror att 5G-teknik orsakar covid är mer arga och mer benägna att ta till våld än andra. När man läser hela artikeln märker man dock att författarna fann samma resultat då de testade andra typer av konspirationsteorier. Det var med andra ord inget speciellt med just 5G och covid, men genom att nämna covid i titeln så lästes den ganska medelmåttliga studien mycket mer än vad den annars skulle gjort.

Jag erkänner mig delvis medskyldig till detta beteende, då jag ganska omgående började fundera på hur jag kunde koppla mitt eget forskningsområde (dvs. moraliskt beslutsfattande och hjälpankets psykologi) till coronapandemin. Det jag landade i var att pandemin skapade ett helt nytt hjälpbeteende som var smittminskningsfokuserat och som tog sig uttryck hos människor genom t.ex. fysisk distansering, minskat resande, ökat handtvättande, munskyddsbärande samt vaccinering (Lunn et al. 2020a).

I denna översiktsartikel försöker jag först definiera och operationalisera detta nya fenomen som jag kallar *smittminskningsprosocialitet*. Därefter sammanfattar jag resultat från psykologi och beslutsfattandeforskning som berör prosocialitet och hjälpande i en covid-19 kontext, och tar där avstamp antingen i individuella skillnader (vilka människor är mer eller mindre smittminskningsprosociala), eller i situationsaspekter (hur kan vi påverka människor att bli mer smittminskningsprosociala). Urvalet av inkluderade forskningsartiklar är inte systematiskt och långt ifrån fullständigt, utan utgår från mina personliga intressen och vad jag hunnit att läsa. Resultaten från artiklarna rapporteras så som de framställs av artikelns författare. Jag uttalar mig därmed inte om hur reliabla och replikerbara dessa resultat är. Avslutningsvis så vidgar jag perspektivet, och diskuterar olika felslut som människor gör när de försöker tolka covidrelaterad information och dra slutsatser om framgångar och misslyckanden med olika strategier.

Jag ber läsaren att ha i åtanke att det är svårt att skriva om en pågående händelse då all empirisk forskning representerar en ögonblicksbild. För det första

så bör det betonas att all expertis är väldigt ämnesspecifik, och utan tvekan är jag en lekman när det kommer till medicin, immunologi och effekterna av ekonomiska stödpaket. Dessutom bör det nämnas att merparten av denna artikel skrevs under den tidiga hösten 2020, alltså under den relativt lugna perioden mellan första och andra vågen av pandemin. Sedan dess har smittspridningen och antalet döda hunnit öka (andra vågen), minska, öka igen (tredje vågen) och minska igen. När jag i mitten av mars 2021 går igenom detta manus för sista gången så är smittspridningen på en ganska hög nivå, men antalet döda per vecka är lägre än tidigare, och drygt 8 % av den svenska befolkningen har fått en första dos vaccin.

Definiera och operationalisera smittminskningsprosocialitet

Innan vi börjar diskutera vilka människor som är mer prosociala och vilka situationer eller meddelanden som gör oss mer hjälpsamma så är det centralt att enas om vad som bör räknas som prosocialt beteende och hjälpande i en pandemikontext.

Före pandemin så skedde hjälpande med pengar (givande till välgörenhetsorganisationer eller till enskilda individer), med tid (volontärarbete), eller med den egna kroppen (blod eller organdonationer). När pandemin bröt ut så dök det upp nya behov där de gamla typerna av hjälpande kunde utföras (t.ex. att köpa och ge bort skyddsutrustning och handsprit till de som jobbar inom vården eller att volontärarbeta genom att handla åt äldre grannar). Än mer intressant var att det dessutom dök upp flera nya sätt att bete sig prosocialt – t.ex. att hålla fysisk distans till andra, och att tvätta och sprita händerna. Följaktligen definierar jag här hjälpande i pandemitider som aktiva beteenden som minskar risken för smittspridning och som görs på bekostnad av den personliga bekvämligheten. Att låta bli att träffa äldre människor, ställa in en resa som man vill åka på, undvika fester och restaurangbesök, använda munskydd när man åker kollektivt eller gå med på att injicera sig med ett helt nyproducerat vaccin, är således exempel på prosociala beteenden i en pandemikontext, och dessa kommer gemensamt att kallas för ”smittminskningsprosocialitet”.

Smittminskningsprosocialitet har vissa likheter med en annan relativt ny typ av prosocialitet, nämligen klimatprosocialiteten. Både hjälpande av smittminskning och hjälpande av klimat handlar i stora drag om att vi människor minskar på vår bekvämlighet och på aktiviteter som vi har lärt oss att tycka om, exempelvis resor, shopping, fester, konsumtion och mobilitet. Dock finns det viktiga skillnader. Den kanske viktigaste skillnaden är att människor kan bete sig smittminskningssocialt både av relativt altruistiska motiv (jag vill minska smittspridningen i samhället), och av kortsiktiga egoistiska motiv (jag vill inte bli sjuk). Klimatprosocialitet drivs istället nästan uteslutande av

de mer altruistiska motiven eftersom klimathot först och främst påverkar de som är rumsligt eller tidsligt långt ifrån oss. Dessutom är överlappet mellan smittminskningsprosocialitet och klimatprosocialitet inte perfekt. Att gå på konsert är endast problematiskt ur ett smittminskningsperspektiv, medan att ta bussen istället för bilen är positivt ur ett klimatperspektiv men negativt ur ett smittminskningsperspektiv. Dessutom är det smärtsamt tydligt att motivet att hjälpa genom att ändra sin livsstil är väldigt mycket större när en kris slår till snabbt (som under pandemin) än när en långt allvarligare kris smyger sig på lite i taget (som klimatförändringar). Då detta specialnummer handlar om covid och pandemin så kommer jag hädanefter att fokusera på smittminskningsprosocialitet, men jag kommer då och då att påminna läsare om den relaterade klimatprosocialiteten.

SMITTMINSKNINGSPROSOCIALITET OCH ANNAN PROSOCIALITET

Det är viktigt att komma ihåg att mer smittminskningsprosocialitet kan innebära mindre av andra typer av prosocialitet. Att inte hälsa på dina gamla föräldrar kan göra dem ensamma och isolerade, att tacka nej till din bästa väns födelsedagsfest kan göra henne besviken, att ställa in din resa försämrar ekonomin för de som jobbar på hotell på turistorter, och att inte gå på restaurang kan göra att krögare och restauranganställda blir av med jobbet. Smittminskande prosocialitet handlar med andra ord inte enbart om en konflikt mellan självintresse och allmänintresse utan ofta även om en konflikt mellan olika moraliska värden och skyldigheter. Vissa beteenden som tidigare sågs som prosociala och vänliga (handskakningar och kramar) signalerar nu att man inte bryr sig om sin egen och andras hälsa. Andra beteenden som tidigare sågs som själviska och antisociala (t.ex. att ställa väskan på sätet bredvid när man åker kollektivtrafik) kan nu tolkas som att man tar folkhälsmyndighetens råd på allvar.

Det finns olika uppfattningar om vad som är ens främsta moraliska plikt (Prosser et al. 2020). Att minska smittan vs. att ta hand om sina äldre släktingar vs. stödja restaurangägare och "samhällsekonomin", kan samtliga ses som prosociala beteenden och som ens absoluta plikt, men de kan också stå i vägen för varandra. Vi ställs inte enbart inför moraliska dilemman av typen själviskhet vs. osjälviskhet (t.ex. jag vill göra något kul men jag borde verkligen inte resa eller festa nu), utan även moraliska dilemman där olika värden ställs mot varandra (pappa säger att han verkligen vill fira jul tillsammans, men jag säger nej då jag har ont i halsen och vill inte riskera att smitta honom). Det är även möjligt att använda moraliska motiv för att rättfärdiga i grunden själviska beteenden, t.ex. att fortsätta gå på restaurang eftersom "annars kommer de gå i konkurs" eller att undvika att hälsa på en bekant som man har svårt för därför att "jag vill inte riskera att smitta dig".

Sverige stack under lång tid ut genom att inte ha några regler eller ens rekommendationer angående användandet av munskydd (även om detta

ändrades i början av 2021). Sveriges officiella inställning kring munskyddsanvändning var förvirrande för många och vissa tolkade det som en grov försumelse och ignorerande av objektiva fakta. Mycket riktigt fanns det redan då medicinska studier som stödde påståendet av att ett korrekt användande av munskydd minskar smittorisken allt annat lika (t.ex. Lyu & Wehby 2020). Det som dock ofta missades i debatten var just det sista: "allt annat lika". Motivet som Folkhälsomyndigheten angav för att inte införa regler eller ens rekommendationer i Sverige var misstanken att det skulle "inge en falsk trygghet" och minska andra typer av smittminskande beteende som fysisk distansering och minskat resande. Det är fullt rimligt att bekräfta att munskydd minskar smittspridning allt annat lika, men samtidigt vara emot det om man har skäl att tro att människor skulle bli sämre på distansering om de hade på sig en mask. Dessutom är effektiviteten av munskydd starkt beroende av att det används på rätt sätt. Att jag skriver detta ska inte tolkas som att jag tar ställning i sakfrågan om huruvida vi bör använda munskydd eller, utan bara som en möjlig förklaring till varför olika experter ibland tycks vara oense trots att de har tillgång till samma forskningsresultat. Med detta sagt är bärandet av munskydd definitivt en typ av smittminskningsprosocialitet, och till skillnad från t.ex. handspriting och vaccinering så har munskyddsanvändning dessutom ett signalvärde då det fungerar som en påminnelse om riskerna för alla som ser en.

Att hålla avstånd, sköta handhygien och undvika resor kan ses som något som primärt görs för att skydda sig själv (liksom till exempel att man slutar röka eller börjar använda cykelhjälm). Samma beteenden kan dock även ses som något som görs primärt för att skydda andra människor och samhället i stort (liksom när man ger blod eller volontärarbetar som kontaktperson). Om majoriteten bidrar så gynnas alla, även de som själva inte bidrar. Detta gör beslutet att hjälpa eller inte hjälpa i pandemitider till ett "free-rider problem", det vill säga att risktagande skadar inte bara dig utan även andra (Paakkari & Okan 2020). Liknelsen blev än tydligare när de olika typerna av covidvaccin började användas. Om många människor vaccinerar sig så kommer jag gynnas av flockimmuniteten även om jag själv inte vaccinerar mig (och på så sätt slipper jag den lilla risken för biverkningar). Detta innebär att det för varje individ kan vara rationellt att avstå vaccin, men om många människor tänker på detta sätt så kommer alltför få att vaccinera sig och då kommer smittspridningen att fortsätta. Att vaccinera sig (eller sitt barn) är utan tvekan en typ av smittminskningsprosocialitet, men som alltid med vaccin så går det inte att utesluta att ett fåtal av de som vaccineras kommer att påverkas negativt av någon ovanlig sidoeffekt. Ett stort problem med människors intuition och "magkänsla" i detta sammanhang är att vi jämför vaccins' plus och minus på väldigt orättvisa sätt. Minimala nackdelar (milda biverkningar såsom huvudvärk efter vaccintagning), eller osannolika nackdelar (allvarliga biverkningar som drabbar en på miljonen), kan lätt trumfa enorma fördelar (t.ex. 90 % smittskydd). En

förklaring till detta är att vi är extra negativt inställda till en produkt som skadar oss, om denna produkt har skapats för att skydda oss, eftersom detta upplevs mer som ett svek (Sunstein 2005). Detta sätt att tänka kan dock leda till väldigt skadliga beteenden – t.ex. att vi slutar använda säkerhetsbälte i bilen därför att det i några enstaka fall har hänt att ett defekt bälte har hindrat människor att fly från en brinnande bil.

HUR KAN MAN MÄTA SMITTMINSKNINGSPROSOCIALITET?

Nästa fråga som man som forskare behöver ställa sig är hur man bäst operationaliserar smittspridande prosocialitet – alltså hur man väljer att mäta det i en specifik vetenskaplig studie. Olika operationaliseringar kan leda till olika resultat och när man läser en forskningsrapport så är det viktigt att veta hur olika nyckelbegrepp har mätts. För att exemplifiera, begreppet altruism kan operationaliseras på flera olika sätt och resultaten kommer se ganska olika ut om det mäts som en subjektiv känsla eller om det mäts som ett beteende.

Det bästa, men också det mest komplicerade sättet att undersöka graden av smittminskningsprosocialitet är att undersöka faktiskt beteende eller beteendeändringar. Exempel på detta är i vilken grad en person håller distans till andra, minskar sina restaurang- och barbesök, bär munskydd under pendling, eller vaccinerar sig. Denna typ av operationalisering är bäst eftersom det man observerar är exakt det man är intresserad av. Samtidigt är det komplicerat eftersom det är väldigt svårt, resurskrävande och etiskt tveksamt att observera ett stort antal människor under lång tid. Modern teknik (t.ex. lokaliseringsdata från smartphones) kan dock hjälpa forskare att undersöka människors faktiska beteende på gruppnivå (Barrios & Hochberg 2020).

När faktiskt beteende är omöjligt eller oetiskt att undersöka så är det näst bästa många gånger att operationalisera med självskattad direkt smittminskningsprosocialitet. Detta innebär att man låter människor svara på t.ex. om de håller distans till andra, om de använder munskydd när de åker kollektivt, om de undviker restaurangbesök, och om de vill vaccinera sig. Man kan också presentera människor för hypotetiska situationer (t.ex. föreställ dig att du blir bjuden på en nära väns 20-årsfest) och fråga om hur de skulle besluta att göra i den situationen. Självskattningar kan dock vara känsliga för både social önskvärdhet (alltså att människor säger att de är mer smittminskningsprosociala än vad de faktiskt är, eller att de svarar på ett sådant sätt som de tror förväntas av dem), och för framingeffekter (att olika sätt att ställa frågor leder till olika resultat). En studie fann att folk rapporterade mer fysisk distansering när de fick markera i vilken grad de instämde med ett positivt formulerat påstående ”Jag håller alltid 2 meters distans...” jämfört med när de fick instämma med ett negativt formulerat påstående ”Jag håller inte alltid 2 meters distans” (Timmons et al. 2021). Till viss del kan man kontrollera för dessa metodologiska aspekter när man designar frågor och svarsalternativ, men sällan fullt ut.

Man kan dessutom operationalisera smittminskningsprosocialitet med hjälp av självskattade indirekta mått. Detta innebär att istället för att fråga om deltagares smittminskande beteenden så frågar man om deras tankar och känslor som förväntas hänga ihop med deras smittminskande beteenden. Många studier har till exempel mätt hur olika människor förväntar sig hur smittan ska utveckla sig, eller deras upplevda risk och oro. Andra indirekta mått som förekommer i studier är förtroende gentemot experter och myndigheter (Esaiasson et al. 2020), tro på konspirationsteorier (Jolley & Paterson 2020), samt reaktioner gentemot andra människor som betar sig antingen oförsiktigt eller överdrivet försiktigt (Söderlund 2020, Graso, Chen & Reynolds 2021). I vissa studier är det just dessa indirekta mått som man är intresserad av, i andra studier så används dessa indirekta mått när man egentligen vill uttala sig om människors faktiska smittminskande beteende. I de senare situationerna så bör man fråga sig själv hur väl det indirekta måttet hänger ihop med det direkta. I en studie av Niepel et al. (2020) så var t.ex. korrelationen mellan upplevd dödsrisk och självskattade smittminskande beteendeintentioner 0.21 (i mars) och 0.14 (i april). Detta tyder på ett det finns ett samband mellan oro och självskattat beteende, men att detta samband är ganska svagt (0 = inget samband, 1 = perfekt positivt samband).

När jag från och med nästa stycke sammanfattar forskning, så inkluderas samtliga tre typer av operationaliseringar. I största möjliga mån försöker jag specificera hur man mätt smittminskande prosocialitet i varje studie.

Vilka människor är mer smittminskningsprosociala? (Vem-frågan)

Individuella skillnader i demografi, kultur, personlighet och världsbild finns nästan vad man än undersöker och hjälpbeteende är inget undantag. I detta avsnitt så ställer vi oss frågan om vissa grupper av människor är mer smittminskningsprosociala än andra?

NATIONELLA SKILLNADER

Dryhurst et al. (2020) undersökte nationella skillnader i upplevd risk angående covid-19 samt olika potentiella demografiska och psykologiska förklaringar. Länderna som undersöktes i mars-april 2020 var Storbritannien, USA, Australien, Tyskland, Spanien, Italien, Sverige, Mexiko, Japan och Sydkorea. Den upplevda risken var störst bland deltagare från Storbritannien. Individualistiska och prosociala värderingar, personlig erfarenhet av sjukdomen samt tillit till staten och experterna var faktorer som predicerade en högre upplevd risk. ”Personal efficacy”, alltså individers tro att deras eget beteende och deras egna beslut i hög grad påverkar graden av smittspridning, var en av de bästa prediktorerna för upplevd risk i Sverige men inte i andra länder. Ett intressant fynd

från samma studie var att högerpolitiska deltagare upplevde mindre risk än vänsterpolitiska i USA och Storbritannien men mer risk än vänsterpolitiska i Mexiko och Sydkorea.

I en annan studie så undersökte Lazarus och kollegor (2020) hur människor från 19 olika länder ställer sig till att vaccinera sig mot covid (insamlingen av data gjordes i juni 2020). Utslaget över alla länder så rapporterade 71.5 % att de var mycket eller ganska troligt att de skulle vaccinera sig när det fanns ett godkänt vaccin. Motivationen att vaccinera sig var störst i Kina (86.6 %), Brasilien (85.4 %), Sydafrika (81.6 %) och Sydkorea (79.8 %) och minst i Polen (56.3 %) och Ryssland (54.9 %). I Sverige var det 65.2 % som sa att det var troligt att de skulle vaccinera sig.

I en tredje studie så undersökte Bor och kollegor (2020) i vilken grad människor från Italien, Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Ungern, USA, Danmark och Sverige tycker att det är okej att öppet kritisera människor som inte håller fysisk distans, och i vilken grad de tycker att befolkningens brist på ansträngning gör att smittan sprids. Mätningar gjordes under flera tillfällen under 2020 och resultaten visade att det finns en högre acceptans för att kritisera närgångna landsmän i de europeiska länderna än i USA, och att människor i Danmark och Sverige i högre grad än andra länder förklarar smittspridningen genom att skylla på befolkningen.

POLITISKA SKILLNADER

Många attityder kring pandemin (oro, upplevd risk, benägenhet att anpassa sitt beteende, och acceptans av stränga regler) polariserades ganska snabbt. I vissa länder är det nästan så att munskyddsbärande har blivit ett slags identitetsmärk (mer i USA och Kanada än i Storbritannien enligt Pennycook, McPhetres, Bago et al. 2020). På samma sätt tolkar folk falska nyheter om pandemin på ett sätt som passar deras existerande världsbild, vilket betyder att de kräver mindre bevis för att ta till sig ny information som stödjer sådant som de redan tror på, men att de letar fel och tveksamheter hos ny information som går emot det de redan tror på (Taber & Lodge 2006). I en annan studie av Gordon Pennycook och hans grupp fann man att även om de flesta kan skilja på "true news" och "fake news" om pandemin så hindrar det inte människor från att sprida "fake news" som stödjer det som de tror på och gillar, på sociala medier (Pennycook, McPhetres, Zhang et al. 2020). Detta tyder på att det är viktigare att tydligt basunera ut en specifik världsbild, även om detta ibland innebär att man sprider falsk information om pandemin. Dock fann man också att en kort fråga om vad som är sant och falskt, minskade villigheten att sprida falska coronanyheter, åtminstone kortsiktigt.

I en studie så jämfördes innehållet i Twitter-tweets som skickades ut från liberala eller konservativa senatorer under våren 2020 (Green et al. 2020). I början av pandemin (januari) skilde sig innehållet i tweetsen inte särskilt mycket

mellan olika partitillhörigheter, men i slutet av mars hade ämnet polariserats och majoriteten av alla tweets kunde enkelt klassificeras som liberala och konservativa av en algoritm. I detta läge var ord som "health" och "crisis" oftare använda av demokrater medan ord som "China" och "business" var typiska för republikanska tweets. Liknande resultat presenteras av Hart, Chinn och Soroka (2020) som undersökte nyheter rapporterade i tidningar och på TV och fann tecken på både politisering (att politiker får mer utrymme än experter när corona diskuteras) och polarisering (att olika ord används av politiker på olika politiska sidor när man diskuterar pandemin).

Att politisk tillhörighet påverkar i grunden icke-politiska pandemirelaterade beteenden visades också i en imponerande studie av Barrios och Hochberg (2020), som jämförde Google-sökningar som gjordes av invånare i republikanska och liberala valdistrikt, och fann att den relativa andelen sökningar om covid-19 var lägre i valdistrikt som röstat på Trump. Samma studie undersökte också mängden resande (transporter) genom att använda lokaliseringsdata från smartphones och fann att invånare i Trump-distrikt inte drog ner på sitt resande lika mycket som invånare i liberala distrikt efter det första konstaterade lokala coronafallet, och dessutom gjorde fler "onödiga" resor (till barer, restauranger, nöjesaktiviteter).

En annan studie undersökte när och hur olika stater i USA införde regler angående munskyddsanvändning och man fann där att den absolut bästa prediktorn var om guvernören i staten var demokrat eller republikan (Adolph et al. 2020). Stater med en demokratisk guvernör var 7.33 gånger mer sannolika att ha regler om munskydd medan ett högt (jämfört med ett lågt) dödstal i staten endast gjorde det 2.19 gånger troligare att ha munskyddsregler. På samma sätt så tog det längre tid för stater med republikansk guvernör att införa munskyddsregler. Även om deras studie inte undersökte motiv så är en möjlig förklaring att republikanska guvernörer undviker att införa skyddande regler, inte för att de tror att reglerna är ineffektiva, utan för att de vet att andra republikaner och potentiella väljare ogillar munskydd (och på samma sätt kan demokratiska guvernörer skynda på besluten). Munskyddsanvändning var, åtminstone i USA vid denna tidpunkt, alltså en politisk identitetssymbol.

Raihani och de Wit (2020) undersökte i vilken grad amerikaner och briter med olika politiska orienteringar oroade sig för sin egen hälsa, sin familjs hälsa, och för hälsotillståndet för människor i ens samhälle. Oro för sig själv och sin familj var ganska lika hos vänster och högermänniskor men oron för andra i ens samhälle var högre hos vänstermänniskor än hos högermänniskor. Man fann även att oro för sig själv och för sin familj påverkade support för strängare regler och rekommendationer mer än oro för samhället, och drog slutsatsen att ett sätt att få högermänniskor att bete sig mer smittminskningsprosocialt är att i högre utsträckning betona risker för den egna hälsan och ens familjs hälsa, och i mindre utsträckning betona "nyttan för samhället".

I en ännu icke publicerad studie av Leaf van Boven och hans grupp, så fick deltagare från sju olika länder (inklusive Sverige) beskriva till synes neutrala policyförslag om social distansering, smittspårning och strängare kontroller vid resor, men forskarna manipulerade vem som var avsändaren. En grupp läste att policyn föreslagits av en vänsterpolitiker, en annan grupp att den föreslagits av en högerpolitiker, en tredje grupp att det föreslagits av både höger- och vänsterpolitiker och en fjärde grupp att det föreslagits av ickepolitiska experter. I alla länder och för alla policyförslag så såg man en så kallad "party over policy-effect" vilket innebär att deltagare automatiskt ogillar ett policyförslag som föreslås av den politiska motståndarsidan (Cohen 2003). Man tyckte inte heller signifikant bättre om ett policyförslag när det föreslogs av experter eller av båda politiska sidor jämfört med när det föreslogs av endast den egna politiska sidan.

ANDRA INDIVIDUELLA SKILLNADER

I en longitudinell studie så fann Bierwiazzonek, Kunst och Pich (2020) att människor som i början av pandemin trodde starkt på konspirationsteorier kring coronavirusets ursprung (t.ex. att det tillverkades på fabriker i Kina), inte ökade sin fysiska distansering över tid lika mycket som de som inte trodde på dessa teorier. I en tidig korrelationsstudie så fann man att nationell identitet var positivt korrelerat med fysisk distansering, handtvättning, och stöd för smittförebyggande policys (van Bavel & Boggio 2020). Författarna betonar dock att nationell identitet (stolthet och upplevd nationell gemenskap) inte är samma sak som nationell narcissism (när man ser sin nation som överlägset andra nationer) eller politisk högerorientering. Woko, Siegel och Hornik (2020) undersökte om intention att vaccinera sig mot covid skiljer sig mellan amerikaner med olika etniciteter, och fann (i linje med andra studier om vaccinationer) att mörkhyade amerikaner var mest skeptiska till vaccinering. Samma studie fann även att mörkhyade amerikaner litade mer på information som kom från antingen traditionell media eller från sociala medier, men mindre på information som kom från presidenten och något mindre på information från experter och myndigheter.

Att gå från nedstängning till ett mer öppet samhälle gör att folk i hög grad kommer att tolka detta som att "faran är över". Dessutom kan kraftigt varierande regler och rekommendationer skapa polarisering i normer och fientlighet mellan olika grupper av människor (Prosser et al. 2020). De som i grunden är mindre oroliga kommer irritera sig på de som går runt med munskydd och inte vill ta i hand och anklaga dessa för masspanik och så kallad "do-gooder derogation" (Minson & Monin 2012). De människor som i grunden är mer oroliga kommer tycka att andras oförsiktiga beteende är extremt respektlöst och nästan lika illa som att aktivt skada någon annan. Pandemiförhållningsorder och smittminskningsprosocialitet blir alltså något som man kan moralisera kring och bli upprörd över (precis som med klimatprosocialitet). Prosser et al.

(2020) betonar att det av dessa orsaker kan vara klokt att behålla rekommendationer och informella regler som t.ex. golvmarkeringar för kö i matbutiker, för att på så sätt minska mellanmänsklig friktion som annars lätt uppkommer när olika grupper av människor måste skapa gemensamma normer.

I vilka situationer är människor mer smittminskningsprosociala? (När-frågan)

Människor är sociala djur och situationsaspekter kan många gånger kraftigt påverka vårt beteende och våra beslut. Hjälpssituationer är inte heller här ett undantag. I detta stycke tar jag upp dels hur vår smittminskningsprosocialitet påverkas av sociala normer, dels hur man kan ändra människors beteende genom olika påverkanstekniker så som ”nudges” och meddelanden (Thaler & Sunstein 2009, Soofi, Najafi & Karami-Matin 2020; se även Wallin i detta nummer för en normativ diskussion angående nudging).

PÅVERKAR SOCIALA NORMER

En artikel av Baddeley (2020) diskuterar fenomenet hamstrande och framförallt hamstrande som under de första veckorna av pandemin gjordes av väldigt många samtidigt och fokuserade på en specifik produkt (toalettpapper). Författarna menar att beteendet bör förstås som en överlevnadsstrategi, alltså att människor i stunder av osäkerhet och kris dels tenderar att fokusera på de mest essentiella produkterna och behoven (därför toalettpapper), dels tenderar att göra som majoriteten då detta minskar riskerna för en själv. Med andra ord så hamstrade folk toalettpapper därför att de såg att andra gjorde det, och man själv inte ville vara den som blev utan.

En annan studie undersökte hur duktiga olika grupper av människor är på att estimerar/bedöma dödsrisken hos de som insjuknar i covid-19. Det tydligaste resultatet var att människor starkt överskattar den egna risken att dö samt risken för unga människor, men att de svagt underskattar dödsrisken för äldre människor som insjuknar (Abel & McQueen 2020; se även Niepel et al. 2020). Deras förklaring för detta är Tverskys och Kahnemans tillgänglighetsheuristik (availability heuristic; Tversky & Kahneman 1973; Wallin 2020), som menar att vi påverkas mer emotionellt av en nyhet som beskriver en covidpatient som liknar oss själva, eller en ung frisk patient som avlider, och att vi därför plockar fram dessa minnen lättare när vi får frågan om faktisk dödsrisk. Av samma orsak så överskattar människor risken av att dö i en flygkrasch eller riskerna med kärnkraft (alla flygkrascher och kärnkraftsolyckor blir stora nyheter) medan vi underskattar riskerna att dö av bilkörning eller hjärt-kärlsjukdomar (något som drabbar många människor varje dag).

Att ha på sig munskydd är som sagt ett än mer svårtolkat beteende. I många länder så finns det krav på munskydd och i en situation där alla använder

munskydd så signalerar en som inte har det att vederbörande inte är rädd för viruset, och inte gillar att följa strömmen. I Sverige så har vi fram till nyligen inte haft krav på munskydd, och under större delen av 2020 hade majoriteten av svenskarna inte munskydd på sig ens i kollektivtrafikens rusningstrafik. Detta innebar att en person som vid denna tidpunkt hade munskydd signalerade att han eller hon var ovanligt försiktig alternativt inte litade på folkhälsomyndigheten. I en studie fann man föga oväntat att folk uppfattade det som mindre konstigt och pinsamt att ha på sig munskydd om en majoritet av andra människor också hade munskydd på (Carbon 2020). Detta handlar om sociala normer men det är viktigt att separera två typer av normer; injunktiva och deskriptiva (Reno, Cialdini & Kallgren 1993). Injunktiva normer är de officiella rekommendationerna och reglerna – i detta fall tydligt illustrerat av det som förordas av Folkhälsomyndigheten och Anders Tegnell. Deskriptiva normer handlar istället om vad majoriteten gör i en given situation. Deskriptiva normer kan påverka vårt beteende dels för att vi tror att andra vet saker som vi inte vet, dels på grund av att vi vill göra som andra för att inte väcka uppmärksamhet. Under 2020 så var varken den injunktiva normen eller den deskriptiva normen i Sverige att använda munskydd, eftersom Tegnell menade att munskydd inte skulle göra någon större åtskillnad, och de flesta människor använde inte munskydd. Normer kan, som vi har sett, dock ändras. Ganska många svenskar började lydigt att använda munskydd efter att folkhälsomyndigheten börjat förordas det under 2021, (dvs. när den injunktiva normen ändrades). Andra börjar använda munskydd när de upplever att munskyddsanvändare är i majoritet (dvs. då den deskriptiva normen ändras).

Frågan är dock vilken typ av norm som är viktigast? Vissa människor påverkas mycket av andras beteende och förväntningar och gör allt för att inte sticka ut (så kallade Wallflowers; Jones & Linardi 2014), andra påverkas mest av vad auktoriteter och experter säger, medan ytterligare andra har en så stark initial attityd att de inte kommer påverkas av normer alls. Dessutom har vissa människor en stark ovilja mot att medmänniskor ”utnyttjar situationen”, t.ex. genom att passa på att gå på restaurang och resa när andra inte gör det. Människor som upplever att andra inte tar sitt ansvar för smittminskningen tenderar att använda rättviseresonemang av typen ”Varför ska inte jag få resa på semester när alla andra gör det?” för att rättfärdiga beslut om att minska sin egen smittminskningsprosocialitet (Lunn et al. 2020a). Frågan som ursprungligen handlade om att undvika att skada andra, omvandlas på detta sätt till en fråga om rättvisa.

PÅVERKAR OLIKA TYPER AV MEDDELANDE/INFORMATION GRADEN AV SMITTMINSKNINGSPROSOCIALITET?

Ett känt fenomen inom den ideella sektorn är identifierbarhetseffekten, vilket innebär att människor hjälper mer när de får höra om en identifierad person som är drabbad än om de bara får höra om statistik och siffror. Denna effekt

verkar finnas till viss del även i en pandemikontext när hjälpbeteendet inte är donationer eller volontärarbete utan att hålla fysisk distans till andra och att bära munskydd (Pfattheicher et al. 2020). Ett meddelande innehållande allmän information ökade inte dessa beteenden, men om man dessutom la till en berättelse och bild om en person som drabbats personligen av covid, så rapporterade deltagare en större benägenhet att minska smittan. En annan studie av Lunn et al. (2020b) jämförde effektiviteten hos tre annonser; (1) en kontrollannons med animerade figurer som betonade vikten av distanshållande, (2) en annons med bilder på människor som betonade att de som blir sjuka oftast är någons pappa eller mormor, (3) en annons med bilder på människor som betonade hur många som drabbas av exponentiell spridning. Resultatet visade att båda annonserna med bilder påverkade människors beteendeintentioner (t.ex. att inte resa och hälsa på släktingar) mer än kontrollannonsen. Det mest intressanta med studien var dock att samma deltagare trodde att kontrollannonsen skulle vara mest minnesvärd och mest effektiv. I linje med min tidigare forskning, visar detta att det är riskabelt att mäta människors attityder när man vill undersöka deras beteenden (Erlandsson, Nilsson & Västfjäll 2018).

Everett et al. (2020) presenterade deltagare för en av fyra olika versioner av ett meddelande om att stanna hemma vid minsta symptom, hålla fysisk distans samt att tvätta händerna. Kontrollversionen innehöll bara "Detta är något vi måste göra", den konsekvensetiska versionen innehöll en text som avslutades med "Tänk på konsekvenserna", den dygdeetiska en text som avslutades "Var en god människa", och den pliktetiska en text som avslutades "Du har ett ansvar". Effekterna var små och behöver replikeras, men i deras studie så var det endast det pliktetiska (ansvarsfokuserade) meddelandet som ökade smittminskande intentioner jämfört med kontrollversionen. I en annan studie så fann man inga skillnader i graden av utilitaristiska attityder hos deltagare som testades innan och efter pandemin utbröt (Francis & McNabb 2020), och i en tredje studie så fann man att folk som fick läsa meddelanden om att viruset framtogs i kinesiska fabriker ville lägga resurser på att straffa Kina genom sanktioner, medan folk som fick läsa ett meddelande om att viruset spridits från djur till människor ville lägga resurser på zoonotisk forskning (Bolsen et al. 2020). I en tredje studie så jämfördes ett meddelande som skrämde deltagare ("Millions will die"), mot ett meddelande som ingav hopp ("We have the tools to solve this problem"). Meddelandena var ungefär lika effektiva när det kom till att motivera självisolering överlag, men en förutsättning för att det hoppingivande meddelandet skulle vara effektivt var att det fick människor att känna starka positiva känslor (Heffner, Vives & Feldman Hall 2021).

Capraro och Barcelo (2020) testade om intentioner att hålla distans och bära munskydd påverkades om ett meddelande antingen betonade riskerna för en själv, ens familj, ens samhälle eller ens land: T.ex. "There are steps you can take when you go out to keep you/your family/your community/Americans/

safe”. Resultaten visade att det var ”your community”-meddelandet som gjorde deltagare mest positiva till att bära munskydd, och att denna effekt drevs framförallt av de som skattade sig som republikaner. Samma studie fann också att kvinnor sa sig vara mer villiga än män att bära munskydd även när det inte var ett krav, och att detta är för att män dels är mer obekväma med munskydd och för att de (felaktigt) tror att de kommer hantera en eventuell smitta bättre. I en studie med liknande upplägg så fann man att ett meddelande som betonade samhällliga fördelar med smittminskande beteenden (don’t spread it), var mer effektivt än ett meddelande som betonade personliga (don’t get it) i början av pandemin men att båda var lika effektiva senare under pandemin (Jordan, Yoeli & Rand 2020). Denna studie fann även att upplevd risk för samhället var en bättre prediktor för beteendeintentioner än upplevd risk för en själv, och att personer som flera år tidigare betett sig prosocialt i ekonomiska spel under pandemin sa sig vara mer benägna att aktivt anpassa sitt beteende. Detta tyder i viss mån på att vissa människor är överlag mer hjälpsamma och att detta märks både i traditionell prosocialitet och i smittminskningsprosocialitet, och i både självskattningar och faktiskt beteende.

Hur information om covid-19 kan misstolkas på olika sätt

Fake news och konspirationsteorier har varit en stor del av pandemin från början och många har menat att det förutom en ”pandemic” även sker en ”infodemic”, vilket innebär att direkta lögnar, felaktiga tolkningar, över-/underdrifter, rykten och missförstånd sprids via sociala medier och får fäste hos människor ännu snabbare än viruset (Sentell, Vamos & Okan 2020; Ricknell i detta nummer). Cinelli et al. (2020) undersökte spridningen av information på Twitter, Instagram, Youtube, Reddit och Gab (ett starkt högervidret forum) och fann att information från tveksamma källor fick lika mycket spridning som information från trovärdiga källor på samtliga plattformar.

Det är dock viktigt att komma ihåg att det finns en stor gråzon mellan falska nyheter som medvetet sprids för att påverka människor i en speciell riktning, och sanna nyheter som sprids för att de är sanna. För det första så vet till och med experterna förhållandevis lite om viruset i nuläget (och de visste ännu mindre under de första månaderna), vilket innebär att olika experter ibland kommer fram till olika slutsatser (Sentell, Vamos & Okan 2020). Att en expert vid tidpunkt 1 påstår X och vid tidpunkt 2 påstår inte-X, är inte ett tecken på att denne ljugit eller att det inte finns någon objektiv sanning, utan snarare ett tecken på att experten har uppdaterat sin kunskap, t.ex. genom att ha tagit del av resultat från nya studier. Att ändra åsikt i en sakfråga bör inte tolkas som ett tecken på karaktärssvaghet eller inkompetens, utan snarare som ett bevis på att man tar till sig ny kunskap på ett sunt sätt.

Osäkerhet och sannolikheter är ofrånkomligt när man undersöker ett nytt fenomen, men det är samtidigt något som ogillas av icke-experter och journalister som föredrar ”enkla budskap” och säkra svar av JA och NEJ-typen som gäller över tid. En öppen fråga är hur människor tolkar experter som uttalar sig kategoriskt eller icke-kategoriskt om både storskaliga konspirationsteorier (där experter är tämligen eniga om att konspirationsteorin inte stämmer), och om vilka strategier som minskar spridningen mest effektivt i ett visst land vid en viss tidpunkt (där det finns en större osäkerhet och oenighet mellan experter).

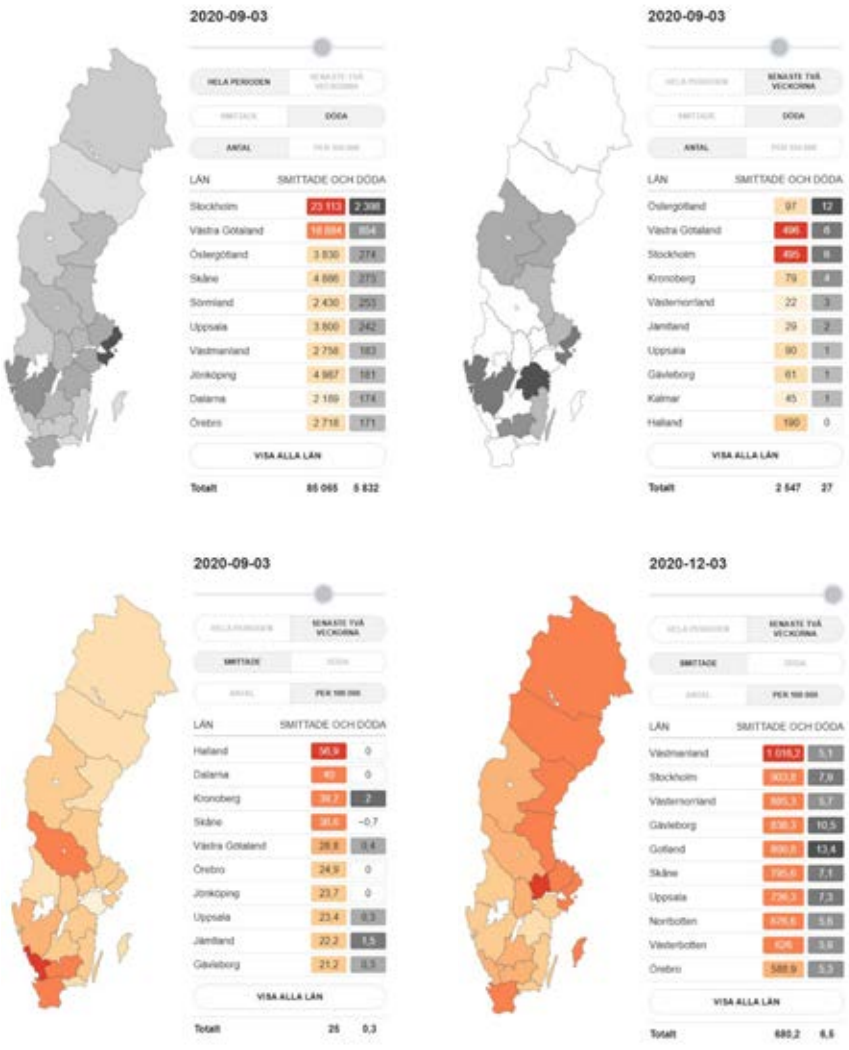
Några av de artiklar som jag läst fokuserar på hur numerisk information om corona presenteras i medierapporteringen (Ancker 2020, Best 2020, Kobayashi et al. 2020, Shefrin 2020). Några vanliga problem när man rapporterade coronastatistik i början av pandemin var att fokusera på absoluta antal och inte relativa antal när man rapporterade antal avlidna eller smittade, att man inte kontrollerade för antalet testade, att det är svårt att kommunicera osäkerhet i statistiska analyser, att man inte i tillräckligt hög utsträckning beskriver kontextuella detaljer, samt att man inte lyckas förmedla skillnaden och implikationerna av falska negativa (när en patient har covid, men testet inte detekterar det) och falska positiva testresultat (när testet felaktigt indikerar att en frisk patient har covid; Ancker 2020).

Ett svenskt exempel som jag själv reagerat på är diagrammen som Aftonbladet använder när de presenterar antalet konstaterat smittade och döda (se figur nedan). Man kan själv välja om man vill fokusera på den kumulativa statistiken (hela perioden) eller den aktuella statistiken (senaste två veckorna) och om man vill fokusera på det absoluta antalet (antal) eller på det relativa antalet (per 100,000).

Ett första problem med denna illustration är att uppgifterna inte alls kontrollerar för antalet tester, vilket innebär att både det absoluta antalet och det relativa antalet smittade kommer vara högre ju fler man testar (även om andelen som faktiskt är smittade hålls konstant; Kobayashi et al. 2020). Konstaterat smittade personer är alltid lägre än det faktiska antalet smittade personer eftersom några sjuka aldrig testar sig (och vissa sjuka har så lätta symptom att de inte ens märker det). I början av pandemin var testkapaciteten låg och då var det stor skillnad mellan faktiskt smittade och konstaterat smittade. Nu är testkapaciteten högre vilket innebär att en större andel av de faktiskt smittade även konstateras vara smittade. Detta problem påverkar även när man gör jämförelser mellan länder. Olika länder skiljer sig när det kommer till hur stor kapacitet de har att testa och detta påverkar även antalet konstaterade fall i olika länder. Ett land som har enkla och snabba testrutiner kommer att konstatera fler smittade än ett lika drabbat land där det är krångligt eller tidskrävande att testa sig därför att en mindre andel människor kommer orka göra det, och när detta rapporteras så kan det tolkas som att landet som utför många test

har misslyckats i sin smittminskning (eftersom deras konstaterade smittotal är högre).

En annan sak som förvränger verkligheten i Aftonbladets diagram är färgsättningen. Vid första anblick så tycks en starkt röd färg indikera att ”många” har smittats och mörkt grå färg att ”många” har dött. Det som inte framgår är att dessa färgsättningar har ändrats över tid så att samma färg kan betyda helt olika saker olika dagar. Det enda en röd eller mörkgrå färg indikerar är att den regionen är den med ”sämst” siffror för den givna perioden, inte hur allvarliga dessa siffror är i absoluta termer.



VILKA VARIABLER SKA VI INKLUDERA FÖR ATT MÄTA FRAMGÅNG OCH MISSLYCKANDE I EN PANDEMI?

En annan sak som sällan kommer fram i rapporteringen är att antalet döda är ett ganska dåligt mått på allvarlighetsgraden (men se Ludvigsson 2020). Sverige ligger i skrivande stund på en föga smickrande 25:e plats när det handlar om andelen döda (130 per 100,000 invånare eller totalt 13,146 personer den 15 mars 2021). Många tolkar detta som en tragedi, ett misslyckande, och som ett underkännande av den svenska hanteringen av pandemin. Det är mycket möjligt (rentav troligt) att andra myndighetsbeslut och andra rekommendationer skulle kunna ha "räddat" många av de som nu dog, och att experter med facit i hand skulle önska att de gjort saker annorlunda. Ett vanligt felslut bland allmänhet och media här är att tolka uttalandet "vi vet nu att det skulle ha blivit bättre om vi hade beslutat annorlunda då" som stöd för slutsatsen att de som fattade beslut då gjorde fel och måste ställas till svars" (Roese & Vohs 2012). Ett annat felslut är att utvärdera framgång och misslyckande endast med en variabel. Resten av detta avsnitt kommer handla om detta felslut.

Utän att på något sätt förminska sorgen som följer när en anhörig dör, så vill jag påminna om att det är klokt att förlika sig med tanken att vi alla kommer att dö vid någon tidpunkt. Även om människor numera kan bli ganska gamla så är det ingen som lever för evigt, och i takt med att vi blir äldre så ökar både riskerna att drabbas av allvarliga sjukdomar och sannolikheten för att dö av t.ex. infektioner eller en influensa. Att alla liv är lika värda låter rimligt när man uttrycker det som en demokratisk utgångspunkt, men det låter orimligt när man betänker att en person som dör vid 85 års ålder istället för vid 86 års ålder "förlorar" 1 år medan en person som dör vid 20 års ålder (istället för vid 86 år) förlorar 66 år. Jag tror att alla är överens om att covid-19 skulle vara en långt större tragedi om sjukdomen i första hand dödade barn och tonåringar, och att hålla med om detta betyder inte att vi värderar människor olika, bara att vi kontrollerar för hur nära den "naturliga döden" vi är.

Dessutom är dödsfall *med* konstaterad covid inte samma sak som dödsfall *orsakat av* covid-19. En hel del av de drygt 13,000 som hittills finns med i statistiken skulle ha avlidit under året även om de inte blivit smittade. En starkt bidragande orsak till att Sverige har ett så stort antal döda är att smittan letade sig in på flera av landets äldreboenden där många av våra svagaste individer befinner sig, vilket ledde till ett stort antal döda äldre och en överdödlighet under våren. Denna överdödlighet bör dock ses i ljuset av en svag underdödlighet under de första månaderna under året samt under några av sommarmånaderna. Best (2020) betonar allvaret med coronaviruset genom att betona att fler dog av covid än av trafikolyckor under 2020. Detta är sant (även om det bör ses i ljuset av att än fler dog av cancer och av diabetes även under 2020). Om vi dock tittar på antalet kvarvarande år i livet (quality adjusted life years = QALY) så är det dock inte alls säkert att covid är dödligare än trafikolyckor, detta eftersom

sjukdomen, men inte trafikolyckor, framförallt dödar de som inte har så många år kvar i vilket fall.

En relaterad moralisk fråga handlar om hur olika värden ska viktas mot varandra. Att minska antalet döda, antalet patienter som behöver vård, och smittspridningen överlag är definitivt viktiga värden, men det finns även andra ting som vi också sätter pris på (t.ex. individuell frihet, sociala behov, hög livskvalitet och god samhällsekonomi). De flesta människor är överens om att det är viktigt att minska smittan och minimera antalet döda, men de kan ändå komma till olika slutsatser angående hur olika värden ska viktas mot varandra. Att införa en total lockdown (som vissa länder gör) kommer att minska smittspridning och antalet döda, men det kommer också att innebära större social ohälsa för de mest ensamma och utsatta, försämrade ekonomi och företagskonkurser, samt att väldigt mycket av det som människor värderar i livet försvinner.

Målet här är inte att recensera Sveriges covidstrategi eller de prioriteringsbeslut som fattas av olika länder vid olika tidpunkter. Målet är snarare att ifrågasätta de debattörer och tyckare som är väldigt självsäkra och kategoriska i sina bedömningar. Detta gäller både de som kraftigt hyllar och de som kraftigt kritiserar en strategi, och både de som förordar en total nedstängning och de som tycker att vi ska fortsätta leva som vanligt. Det jag vill betona är istället två saker: (1) Det finns en enorm osäkerhet i prognoser både när det gäller sjukdomens utveckling, och när det gäller vilka konsekvenser som följer av olika interventioner. (2) Att det finns väldigt många olika åsikter om vilka aspekter som ska räknas med när man bedömer positiva och negativa konsekvenser, och hur olika värden ska viktas mot varandra. Kort sagt, även om vi visste *exakt* vad som skulle hända om vi gjorde A och exakt vad som skulle hända om vi gjorde B, så skulle människor vara oense om huruvida A eller B är att föredra, helt enkelt för att vi fäster olika vikt vid olika värden i livet.

Sammanfattning

I detta kapitel har jag introducerat begreppet smittminskningsprosocialitet och definierat det som mänskligt beteende som innebär någon slags kostnad för den som gör det, men som ändå utförs och som leder till att spridningen av virus minskar. Liksom traditionell prosocialitet så som givande eller ideellt arbete, så kan smittminskningsprosocialitet så som socialt distanstagande, minskat resande, och en villighet att vaccinera sig, förbättra våra medmänniskors välmående och till och med rädda liv. Samtidigt kan smittminskningsprosocialitet ibland ställas mot andra typer av prosocialitet och skapa moraliska dilemman där smittminskningsprosocialitet kan vägas mot t.ex. mellanmänsklig prosocialitet (bör jag fika med min gamla ensamma granne eller bör jag undvika all kontakt), eller klimatprosocialitet (bör jag pendla med kollektivtrafik eller

ta bilen). Ett mål med kapitlet var att ge läsaren en känsla för vilka typer av pandemirelaterad forskning inom psykologi och beslutsfattandeforskning som utförts under det år som coronaviruset varit en del av våra liv. Ett annat mål var att beskriva de mänskliga heuristiker som vi använder oss av vid bedömningar och beslutsfattande, och de felslut som vi ofta gör när vi tolkar information. Målet med detta var inte att ta ställning för en viss position i debatten om nationella strategier eller rekommendationer, utan snarare ett försök att nyansera diskussionen och få tyckare på alla sidor att ifrågasätta sin egen självsäkerhet.

Referenser

- Abel, T. & McQueen, D., 2020. "Critical health literacy and the Covid-19 crisis", *Health promotion international* 35(6), s. 1612-1613.
- Adolph, C., Amano, K., Bang-Jensen, B., Fullman, N., Magistro, B., Reinke, G. & Wilkerson, J., 2020. "Governor partisanship explains the adoption of statewide mandates to wear face coverings", *medRxiv*. doi:10.1101/2020.08.31.20185371.
- Alam, A., Rampes, S. & Ma, D., 2021. "The impact of the Covid-19 pandemic on research", *Transl Perioper & Pain Med* 8(1), s. 312-314.
- Ancker, J., 2020. "The Covid-19 Pandemic and the power of numbers", *Numeracy* 13(2), s. 2.
- Baddeley, M., 2020. "Hoarding in the age of Covid-19", *Journal of Behavioral Economics for Policy* 4(S), s. 69-75.
- Barrios, J. M. & Hochberg, Y., 2020. *Risk perception through the lens of politics in the time of the covid-19 pandemic* (0898-2937). Retrieved from https://bfi.uchicago.edu/wp-content/uploads/BFI_WP_202032.pdf.
- van Bavel, J. & Boggio, P., 2020. *National identity predicts public health support during a global pandemic*. doi:10.21203/rs.3.rs-67323/v1.
- van Bavel, J. J., Baicker, K., Boggio, P. S., Capraro, V., Cichocka, A., Cikara, M., Druckman, J. N., 2020. "Using social and behavioural science to support Covid-19 pandemic response", *Nature Human Behaviour*, s. 1-12.
- Best, J., 2020. "Covid-19 and numeracy: How about them numbers?", *Numeracy* 13(2), s. 4.
- Bierwiazzonek, K., Kunst, J. R. & Pich, O., 2020. "Belief in Covid-19 conspiracy theories reduces social distancing over time", *Applied Psychology: Health and Well-Being* 12(4), s. 1270-1285.
- Bolsen, T., Palm, R. & Kingsland, J. T., 2020. "Framing the origins of Covid-19", *Science Communication* 42(5), s. 562-585.
- Bor, A., Lindholt, M. F., Jørgensen, F. J. & Petersen, M. B., 2020. *Moralizing physical distancing during the Covid-19 pandemic - Personal motivations predict moral condemnation*. Retrieved from <https://psyarxiv.com/3rczg/>.
- Capraro, V. & Barcelo, H., 2020. "The effect of messaging and gender on intentions to wear a face covering to slow down Covid-19 transmission", *arXiv preprint arXiv:2005.05467*.
- Carbon, C.-C., 2020. *The psychology of wearing face masks in times of the Covid-19 pandemic*. Available at SSRN 3584834.

- Cinelli, M., Quattrociochi, W., Galeazzi, A., Valensise, C. M., Brugnoli, E., Schmidt, A. L., Scala, A., 2020. "The Covid-19 social media infodemic", *arXiv preprint arXiv:2003.05004*.
- Cohen, G. L., 2003. "Party over policy: The dominating impact of group influence on political beliefs", *Journal of Personality and Social Psychology* 85(5), s. 808.
- Dartnell, L., 2020. *The Covid-19 changes that could last long-term*. Retrieved from <https://www.bbc.com/future/article/20200629-which-lockdown-changes-are-here-to-stay>.
- Dryhurst, S., Schneider, C. R., Kerr, J., Freeman, A. L., Recchia, G., Van Der Bles, A. M. & van der Linden, S., 2020. "Risk perceptions of Covid-19 around the world", *Journal of Risk Research*, s. 1-13.
- Erlandsson, A., Nilsson, A. & Västfjäll, D., 2018. "Attitudes and donation behavior when reading positive and negative charity appeals", *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing* 30(4), s. 444-474.
- Esaiasson, P., Sohlberg, J., Ghersetti, M. & Johansson, B., 2020. *How the coronavirus crisis affects citizen trust in government institutions and in unknown others – Evidence from "the Swedish Experiment"*. Retrieved from <https://osf.io/preprints/socarxiv/6yw9r/>.
- Everett, J. A., Colombatto, C., Chituc, V., Brady, W. J. & Crockett, M., 2020. *The effectiveness of moral messages on public health behavioral intentions during the Covid-19 pandemic*. doi:10.31234/osf.io/9yqs8.
- Francis, K. & McNabb, C., 2020. *Moral decision-making during Covid-19: Moral judgments, moralization, and everyday behavior*. doi:10.31219/osf.io/jvfd5.
- Green, J., Edgerton, J., Naftel, D., Shoub, K. & Cranmer, S. J., 2020. "Elusive consensus: Polarization in elite communication on the Covid-19 pandemic", *Science advances* 6(28), eabc2717.
- Graso, M., Chen, F. X. & Reynolds, T., 2021. "Moralization of Covid-19 health response: Asymmetry in tolerance for human costs", *Journal of Experimental Social Psychology* 93, s. 104084.
- Hart, P. S., Chinn, S. & Soroka, S., 2020. "Politicization and polarization in Covid-19 news coverage", *Science Communication*, 1075547020950735.
- Jolley, D. & Paterson, J. L., 2020. "Pylons ablaze: Examining the role of 5G Covid-19 conspiracy beliefs and support for violence", *British Journal of Social Psychology* 59(3), s. 628-640.
- Jones, D. & Linardi, S., 2014. "Wallflowers: Experimental evidence of an aversion to standing out", *Management Science* 60(7), s. 1757-1771.
- Jordan, J., Yoeli, E. & Rand, D., 2020. *Don't get it or don't spread it? Comparing self-interested versus prosocially framed Covid-19 prevention messaging*. doi:10.31234/osf.io/yuq7x.
- Kobayashi, T., Jung, S., Linton, N., Kinoshita, R., Hayashi, K., Miyama, T. & Akhmetzhanov, A., 2020. "Communicating the risk of death from novel Corona virus disease (Covid-19)", *Journal of Clinical Medicine* 9(2).
- Lazarus, J. V., Ratzan, S. C., Palayew, A., Gostin, L. O., Larson, H. J., Rabin, K. & El-Mohandes, A., 2020. "A global survey of potential acceptance of a Covid-19 vaccine", *Nature medicine*, s. 1-4.
- Ludvigsson, J., 2020. "Fixeringen vid antal döda med covid-19 är vilseledande", *Läkartidningen*. Retrieved from <https://lakartidningen.se/klinik-och-vetenskap-1/artiklar-1/2020/08/fixeringen-vid-antal-doda-med-covid-19-ar-vilseledande/>.

- Lunn, P. D., Belton, C. A., Lavin, C., McGowan, F. P., Timmons, S. & Robertson, D. A., 2020a. "Using Behavioral Science to help fight the Corona virus", *Journal of Behavioral Public Administration* 3(1).
- Lunn, P. D., Timmons, S., Belton, C. A., Barjaková, M., Julienne, H. & Lavin, C., 2020b. "Motivating social distancing during the Covid-19 pandemic: An online experiment", *Social Science & Medicine*, 113478.
- Lyu, W. & Wehby, G. L., 2020. "Community use of face masks and Covid-19: Evidence from a natural experiment of state mandates in the US", *Health Affairs* 39(8), s. 1419-1425.
- Minson, J. A. & Monin, B., 2012. "Do-gooder derogation: Disparaging morally motivated minorities to defuse anticipated reproach", *Social Psychological and Personality Science* 3(2), s. 200-207.
- Niepel, C., Kranz, D., Borgonovi, F., Emslander, V. & Greiff, S., 2020. "The coronavirus (Covid-19) fatality risk perception of US adult residents in March and April 2020", *British Journal of Health Psychology*.
- Paakkari, L. & Okan, O., 2020. "Covid-19: health literacy is an underestimated problem", *The Lancet Public Health* 5(5), s. e249-e250.
- Pennycook, G., McPhetres, J., Bago, B. & Rand, D., 2020. *Predictors of attitudes and misperceptions about Covid-19 in Canada, the UK, and the USA*. Retrieved from <https://files.osf.io/v1/resources/zhjqp/providers/osfstorage/5e9629a5f135350453d57d00?action=download&direct&version=3>.
- Pennycook, G., McPhetres, J., Zhang, Y., Lu, J. G. & Rand, D. G., 2020. "Fighting Covid-19 misinformation on social media: Experimental evidence for a scalable accuracy-nudge intervention", *Psychological Science* 31(7), s. 770-780.
- Pfafftheicher, S., Nockur, L., Böhm, R., Sassenrath, C. & Petersen, M. B., 2020. "The emotional path to action: Empathy promotes physical distancing and wearing of face masks during the Covid-19 pandemic", *Psychological Science*, 0956797620964422.
- Prosser, A. M., Judge, M., Bolderdijk, J. W., Blackwood, L. & Kurz, T., 2020. "'Distancers' and 'non-distancers'? The potential social psychological impact of moralizing Covid-19 mitigating practices on sustained behaviour change", *British Journal of Social Psychology* 59(3), s. 653-662.
- Raihani, N. & de-Wit, L., 2020. *Factors associated with concern, behaviour & policy support in response to SARS-CoV-2*. doi:10.31234/osf.io/8jpcz.
- Reno, R. R., Cialdini, R. B. & Kallgren, C. A., 1993. "The transsituational influence of social norms", *Journal of Personality and Social Psychology* 64(1), s. 104.
- Roese, N. J. & Vohs, K. D., 2012. "Hindsight bias", *Perspectives on psychological science* 7(5), s. 411-426.
- Sentell, T., Vamos, S. & Okan, O., 2020. "Interdisciplinary perspectives on health literacy research around the world: More important than ever in a time of covid-19", *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17(9).
- Shefrin, H., 2020. "The psychology underlying biased forecasts of covid-19 cases and deaths in the united states", *Frontiers in Psychology* 11.
- Soofi, M., Najafi, F. & Karami-Matin, B., 2020. "Using insights from behavioral economics to mitigate the spread of Covid-19", *Applied Health Economics and Health Policy*, s. 1-6.
- Söderlund, M., 2020. "Employee norm-violations in the service encounter during the corona pandemic and their impact on customer satisfaction", *Journal of Retailing and Consumer Services* 57, s. 102209.

- Taber, C. S. & Lodge, M., 2006. "Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs", *American Journal of Political Science*, 50(3), s. 755-769.
- Thaler, R. H. & Sunstein, C., 2009. *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. London: Penguin Books.
- Timmons, S., McGinnity, F., Belton, C., Barjaková, M. & Lunn, P., 2021. "It depends on how you ask: measuring bias in population surveys of compliance with Covid-19 public health guidance", *J Epidemiol Community Health* 75(4), s. 387-389.
- Tversky, A. & Kahneman, D., 1973. "Availability: A heuristic for judging frequency and probability", *Cognitive Psychology* 5(2), s. 207-232.
- Wallin, A., 2020. "Beslutsfattande ur tre perspektiv", *Statsvetenskaplig tidskrift* 122(4), s. 563-579.
- Woko, C., Siegel, L. & Hornik, R., 2020. *Explaining the association of race and Covid-19 vaccination intentions: the role of behavioral beliefs and trust in Covid-19 information sources*. Retrieved from <https://psyarxiv.com/r3fma/download?format=pdf>.

Krisenkommunikation

Okunskap och riskkommunikation

Att knuffa eller ge en karta

Annika Wallin

Uncertainty and the communication of risk: nudges and boosts

Around the world Covid-19 has been battled by trying to get the public to change how they behave: to reduce social interactions and the risks associated with them. In order to change behaviour it is not enough, however, to simply tell people what to do. Successful interventions also need to communicate how to do it. Here I discuss the difference between nudges (influencing behaviour) and boosts (developing decision making competencies), and I describe the role that the public's mental models of the pandemic play in determining their actions.

Riskkommunikation är ett väl studerat ämne, som ställts inför stora utmaningar i och med den pågående covid-19 pandemin. I den här texten kommer jag att reflektera över hur ett snabbt accelererande kristillstånd i en situation där det råder stor okunskap har ställt till problem med riskkommunikationen och föreslå att man ägnar mer uppmärksamhet åt hur allmänheten förstår smittspridning.

I hjärtat av diskussionen ligger frågan om man ska behandla allmänheten som personer som vi ska få att göra som det är bäst för dem (oavsett om de förstår detta själva), eller personer som ska ges tillräckligt med kunskap för att själva fatta goda beslut. Under det senaste decenniet har bland annat beteendekonomen fört fram tanken att vi kan använda människans kognitiva särdrag för att "hjälpa" henne att välja rätt när så är påkallat genom så kallade "nudges" (Thaler & Sunstein 2008). Genom att "göra det lätt att göra rätt" får vi allmänheten att bli organdonatorer (Johnson & Goldstein 2003), pensionspara (Thaler & Benartzi 2004) och låta bli att kissa utanför toaletten (Thaler & Sunstein 2008). Förhållningssättet har anklagats för att vara paternalistiskt, och försvaras ofta med att det är en form av "liberitariansk paternalism", som bevarar individens

Annika Wallin är verksam vid Kognitionsvetenskap, Filosofiska institutionen, Lunds universitet.
E-post: annika.wallin@lucs.lu.se

valmöjligheter men gör det ”bättre” valet mer tillgängligt (Thaler & Sunstein 2003).

Gör det lätt att göra rätt

Covid-19 pandemin har satt ljuset på en annan aspekt av beteendepåverkan genom ”nudges”: behovet av flexibilitet. Jag kommer att använda exempel från nuvarande pandemi (och i viss mån också från tidigare sjukdomsutbrott) för att belysa några av de svårigheter man ställs inför när man försöker påverka allmänhetens beteende genom att *knuffa* den i rätt riktning, snarare än att ge allmänheten en karta. Flexibilitet är extra viktigt vid ett tillfälle där okunskapen är stor både bland experter och allmänhet. Detta eftersom det ”rätta” som ska vara ”lätt”, kan komma att ändra sig med jämna mellanrum.

En sak som utmärker covid-19 pandemin är att i princip hela världen har försökt bemöta den genom att få allmänheten att ändra sitt beteende. Detta är ett läge där det är extra viktigt att alla, eller åtminstone tillräckligt många, gör rätt. Men hur får man det att hända? Grovt sett kan man säga att det finns tre olika slags verktyg till hands:

- Man kan ge allmänheten uppmaningar att ändra sitt beteende, exempelvis genom att påminna om att tvätta händerna.
- Man kan förändra omgivningen för att underlätta korrekta beteenden, eller försvåra problematiska beteenden, exempelvis genom att utöka antalet avgångar i lokaltrafiken, eller införa serveringsförbud vid ett visst klockslag.
- Man kan använda sig av mer tvingande medel, exempelvis genom att införa utgångsförbud.

Sverige har i stor utsträckning, och fram till nu, valt att förlita sig på *uppmaningar* och i viss mån en *förändrad omgivning*. Den tillfälliga pandemilagen, som trädde i kraft den 10 januari 2021, innebär dock också mer tvingande medel, med exempelvis möjlighet att bötfälla allmänheten om den inte följer rekommendationer. Det här innebär att ett stort ansvar har placerats på allmänheten som behöver fatta beslut som leder till att de uppför sig (tillräckligt) rätt för att trycka ner smittan. En substantiell del av kommunikationen kring detta har varit med hjälp av korta och koncisa uppmaningar. I princip varje presskonferens på regional och statlig nivå har innehållit uppmaningar att tvätta händerna, hålla avstånd och stanna hemma när man är sjuk. Ungefär lika ofta har vi uppmanats att hålla i och hålla ut. Informationskampanjer har också inriktats på enkla budskap. Region Skåne har bland annat gått ut med budskapet

”Måste du? Det är bara tillsammans vi kan stoppa smittspridningen”¹ och MSB pekar på vikten att följa restriktioner för att så småningom få slippa dem: ”Livet var bättre utan restriktioner. Om vi ska kunna återgå till det normala behöver du och alla andra ta ansvar.”² Notera att detta är uppmaningar som syftar till att uppmärksamma allmänheten på att det finns restriktioner och rekommendationer, inte att förklara varför eller hur de kan tänkas fungera. Jag kommer att återkomma till detta.

Den här formen av beteendepåverkan är vanlig. I exempelvis Storbritannien finns en stolt tradition av att använda sig av beteendevetenskap, gärna baserad på teoribildningen kring ”nudges” för att ändra allmänhetens beteende. Här har The Behavioural Insights Team, eller ”the nudge unit”, varit inblandad i att utforma kommunikationen till allmänheten, genom att till exempel ge råd om hur man ska få allmänheten att tvätta händerna på rätt sätt (Institute for Government 2020). Sättet att arbeta på är evidensbaserat i den bemärkelsen att man har som princip att följa upp interventioner för att se om de har effekt. Exempelvis visade en pilotstudie i Bangladesh att för mycket information om hur man tvättar händerna rätt kan ge effekten att folk inte är lika benägna att minnas huvudbudskapet: att tvätta händerna i minst tjugo sekunder. Det gäller att lägga informationen på rätt nivå för att den ska fungera (Covid-19 Hygiene hub 2020). Arbetssättet kombinerar förändringar i omgivningarna (postrar, och i förlängningen byggandet av stationer för handtvätt där många människor rör sig) med rekommendationer och råd (instruktioner om hur man tvättar händerna). Effektiviteten utvärderas så systematiskt det går, och man väljer de budskap och interventioner som ser ut att ge störst önskad beteendeförändring. Notera likheten i arbetssätt med evidensbaserad medicin och dess fokus på randomiserade studier (Sackett et al. 1996).

Hur lätt är det att göra rätt?

Vad man mer sällan arbetar med är att ge allmänheten en förståelse för *varför* man ska tvätta händerna, och vilken effekt det kan tänkas ha. Korta lättillgängliga budskap är svåra att kombinera med varför-förklaringar, och sorteras ofta bort. De enkla budskapen är något som verkar fungera bäst när det finns en konsekvent kombination av uppmaningar och förändringar i miljön. En uppmaning att tvätta händerna som sitter i närheten av en station för handtvätt innebär att man lämpligtvis tvättar händerna just där och just då (på det

1 <https://vardgivare.skane.se/patientadministration/patientinformation/affisch/maste-du/>

2 <https://www.msb.se/siteassets/dokument/aktuellt/pagaende-handelser-och-insats/coronaviruset---covid-19/informationssatsningen/malgrupp-unga-vuxna/information-om-insats-covid-19-host-2020.pdf>

rekommenderade sättet). En uppmaning att göra detta som sprids på en presskonferens har inte alls samma koppling till när och hur beteendet ska utföras. Det här är viktigt. För att kunna följa rekommendationer på ett effektivt sätt måste vi veta *hur* och *när* de ska följas.

Låt oss ta ”stanna hemma när du är sjuk” som exempel: Cirka 60 % av tillfrågade i Storbritannien nämner alla de tre viktigaste symptomen för covid-19 (hosta, feber och förlorad lukt/smaksinne) när de tillfrågas (Smith 2020). En substantiell minoritet missar därmed åtminstone ett prioriterat symptom av dessa tre. I en annan brittisk undersökning visade det sig att endast en fjärdedel av de som rapporterade hosta och feber i hushållet hade följt rekommendationerna. Tre fjärdedelar av denna grupp hade, i strid med landets rekommendationer, lämnat sin bostad de senaste 24 timmarna (Rubin et al. 2020). I Danmark redovisar en ännu inte publicerad studie att ungefär hälften av de som hade feber föregående vecka rapporterade att de självisolerade, och att de som uppvisat andra symptom, som hosta, halsont, eller smakbortfall, gjorde detta i ännu lägre grad (Jørgensen et al. 2020). Låg följsamhet kan bero på ett flertal saker; att det är kostsamt att följa rekommendationerna (förlorad inkomst, svårt att få ihop vardagslivet), att motivationen saknas *eller* på att det är svårt att förstå hur rekommendationerna ska tillämpas på den situation den sjuke befinner sig i. Om en person exempelvis inte vet att förlorat lukt- och smaksinne är ett viktigt symptom på covid-19 vet den inte heller att den bör hålla sig hemma om den vaknar med detta symptom. Och om man fått bilden av att covid-19 inte är en droppsmitta utan främst kontaktsmitta (som smittar genom förorenade ytor) – något betoningen på handtvätt lätt kan leda en till att tro – verkar det ofarligt att röra sig runt andra så länge man inte rör vid något.

Mentala modeller

En persons bild av covid-19: vilka de viktiga faktorerna är, hur den smittar och hur smitta kan stoppas kan beskrivas som en *mental modell* (Bruine de Bruin & Boström 2013). Att förstå allmänhetens mentala modeller är viktigt eftersom diskrepanser mellan hur allmänheten förstår begrepp (vad innebär egentligen en rekommendation?) och hur den förstår sammanhang (hur smittar covid-19?) påverkar hur den agerar. När Guatemala upplevde ett utbrott av zikavirus 2015–16 var en vanlig mental modell hos allmänheten att zikaviruset fungerade ungefär som denguefeber. Man hänvisade ofta till denguefeber när man beskrev zikavirus och den smittväg som oftast uppmärksammades var via myggor (denguefeber är en myggburen sjukdom). De intervjuade uppvisade ofta en uppgivenhet inför möjligheten att skydda sig mot myggburna sjukdomar, och färre än hälften av deltagarna var medvetna om att zikaviruset inte bara är myggburet utan också är sexuellt överförbart (Southwell et al. 2018).

Genom att basera sin mentala modell av zikavirus på denguefeber missade man en smittväg som det är betydligt lättare att skydda sig mot.

Vad behöver allmänheten veta?

Vad är det då viktigt för allmänheten att förstå vad det gäller covid-19? För att kunna fatta goda och ansvarsfulla beslut måste man veta hur vanligt förekommande sjukdomen är (dvs hur stor risk man har att bli smittad, eller smitta andra) och hur smitta sprids. I båda fallen finns det problem; dels på grund av ett svikande kunskapsunderlag, men också på grund av att allmänheten inte har den mentala modell som krävs för att kunna ta till sig informationen. Behovet av att sätta information i ett sammanhang är stort, och saknas ett sådant, kan det också leda till att allmänheten söker sig till lättbegripliga och lättillgängliga konspirationsteorier (se Ricknell i detta nummer).

Det finns studier både från den nuvarande pandemin och svininfluensautbrottet, som antyder att allmänheten anpassar sitt beteende efter hur de uppfattar risken för smitta. De som tror att de har en hög sannolikhet att bli smittade tvättar också händerna oftare, håller sig ifrån sociala sammanhang i större utsträckning och så vidare (Bruine de Bruin & Bennett 2020, Gidengil, Parker & Zikmund-Fisher 2011). En korrekt bild av smittspridningen kan hjälpa allmänheten att öka följsamheten när så är påkallat. Tyvärr finns det ett flertal problem med att kommunicera riskerna kring smitta på ett korrekt sätt.

Problemet med siffror

För det första är människor i största allmänhet relativt dåliga på att förstå sannolikheter. När college-utbildade amerikaner fick frågan vilken risk som var störst, en på 1 %, 5 % eller 10 % kunde en femtedel inte svara (Lipkus et al. 2001). I ett representativt urval av amerikanska medborgare kunde bara en av fyra korrekt ange att 0,1 % är detsamma som 1 av 1000 (Schwartz & Woloshin 2000). För det andra är siffror svårbegripliga utan ett sammanhang. När media beskriver covid-19 plockar man ofta rubriker från andra länders rapportering utan att sätta dem i relation till exempelvis det egna landet. Under den tidiga hösten 2020 kunde en slarvig läsare av tidningarnas ingresser lätt få intrycket att Norge hade skyhögt covid-19 smitta. Den 21 september ståtade exempelvis Expressen med rubriken "Varningen: Hela Oslo är rött – covidsmittan sprider sig". Under den sena hösten samma år citerades USA:s höga dödstal, ofta utan att relatera dem till andra länder (den 16 december var USA:s sjudagarsmedelvärde 7,76 dödsfall per miljon invånare och Sveriges 7,16 enligt Our World in Data). Till detta kommer tidsförskjutningar. När det gäller smittspridning ligger ofta det relevanta sammanhanget i framtiden. Ökade smittal i de yngre åldersgrupperna ger upphov till ökade smittal hos de äldre efter några veckor, och sedan

tar det ytterligare tid innan individer blir riktigt sjuka och belastar sjukvården. Dödstal har ännu större eftersläpning, inte bara på grund av sjukdomens gång, utan också på grund av hur de rapporteras. Detta kompliceras ytterligare av att exponentiell tillväxt är väldigt svår att förstå (något som redan guden Krishna verkar ha varit väl medveten om, Ramaswamy 2013). Det är svårt för vem som helst att begripa vilka konsekvenser ens en liten ökning i smittspridningen kan ha i framtiden. Det här leder till att en allmänhet som baserar sitt agerande på riskbedömningar, och får sin riskuppskattning via media, rätt sannolikt har en felaktig bild av de faktiska riskerna. I rättvisans namn bör man nämna att det också finns gott om faktorer i rapporteringen som kan ge en överdriven bild av smittspridningen och risker. Vi tenderar exempelvis att överskatta sannolikheten hos välrapporterade enskilda händelser (Tversky & Kahneman 1973), vilket innebär att en folkkär individs dödsfall borde öka allmänhetens riskbedömningar i rätt stor omfattning.

Hur tänker folk kring covid-19? En spekulatio

Det finns ännu inte mycket publicerat om allmänhetens mentala modeller av covid-19. Med tanke på den enorma mängd information allmänheten har ställts inför är det sannolikt inte lämpligt att dra slutsatser från tidigare studier (exempelvis nämndes flockimmunitet inte en enda gång av föräldrar som beskrev fördelarna med vaccinering i en studie från 2008; Downs et al.). Jag kommer därför att tillåta mig att spekulera något och använda min personliga erfarenhet. Jag bor i Region Skåne och lever under skärpta råd. När de infördes var ett av råden ”Undvik att umgås med andra personer än de som du bor med eller träffar varje vecka”. Detta omformulerades – i vissa sammanhang, men inte i alla – den 17 november till ”Träffa inte andra personer än de som du bor med. Det gäller både inomhus och utomhus”. Hur gör man då med barn som vill leka efter skolan? Enligt den tidigare formuleringen verkade det acceptabelt att låta sina barn leka med klasskamrater eftersom de ju ändå träffas varje dag. Enligt en av de senare är det, så vitt jag förstår, egentligen inte rekommenderat.³

Utifrån personlig erfarenhet kan jag säga att det finns olika tolkningar av detta. De varierar från att inte alls låta barnen träffa klasskompisar efter skolan, till att låta dem träffas utomhus eller att de får följa med klasskamrater hem. Med stor sannolikhet ligger olika mentala modeller av vad som stoppar smittan bakom dessa olika tolkningar. En har tagit fasta på ”barn driver inte

3 För att ytterligare komplicera frågan kunde man den 17 december 2020 i *Rekommendationer under kommande helger och högtider* under rubriken ”Barn i förskola, förskoleklass, grundskola samt motsvarande skolförmer” läsa att ”Kalas, andra samlingar med många personer, eller att träffas i nya grupper är olämpligt. Däremot går det bra att leka i mindre grupper även utanför skolan eller förskolan, under förutsättning att alla är friska.” (<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/skydda-dig-och-andra/jul-och-andra-hogtider/>).

smittspridning”. Ifall de kan träffas i skolan kan de träffas hemma, eftersom – resonerar man – ett besökande barn inte kommer att smittas eller smitta där heller. En annan har tagit fasta på att minimera sociala kontakter. Eftersom barnen träffas i skolan kan det inte skada att samma barn träffas också efter skolan. Träffas de utomhus ökar inte antalet personer de träffar och då är det i enlighet med rekommendationerna att de leker. Utomhusmiljön har också tidigare sagts vara relativt smittsäker. Den här tolkningen förutsätter däremot att man bor så att det är möjligt för barn att träffas utomhus utan vuxna. Den är alltså inte öppen för alla föräldrar. En tredje tolkning följer den strängaste rekommendationen bokstavigt och förbjuder lek efter skolan. Jag anar att resonemanget bakom detta har att göra med att man löper större risk att bli smittad eller smittas ju längre tid man träffas.

Jag är övertygad om att var och en av de här föräldrarna gör sitt bästa för att följa rekommendationerna, men deras bild av vad de *viktiga* smittspridningsmekanismerna är förändrar hur rekommendationen omsätts i praktiken. Olika mentala modeller ger olika beslut. Det är lätt att avfärda skillnaden mellan dessa olika förhållningssätt med att föräldrarna är personer med olika värderingar, eller olika följsamhet mot rekommendationerna. Men jag tror inte att det är hela sanningen. Alla rekommendationer måste tolkas och omsättas i praktiken, och denna tillämpning är inte lätt, det är det inte någonstans. Det svenska lagkravet på att basera medicinsk praxis på vetenskap och beprövad erfarenhet illustrerar egentligen detta. Det som fungerar i teorin, fungerar inte alltid i praktiken. Ett exempel kan vara krav på att se till att barn och ungdomar håller fysisk distans i skolor med trånga korridorer, små klassrum och få toaletter.

Det här kan låta som hårklyveri: alla tre föräldratyper som jag mött i Skåne gör ett relativt gott jobb, och det kanske kan gå på ett ut om ungarna följer med varandra hem. Men grundproblematiken finns kvar: Vill man förändra människors beteende räcker det inte med att berätta för dem *vad* de ska göra. De måste också förstå *varför*. Ger man dem inte en fungerande mental modell kan det gå riktigt fel. Den fjärde december 2020 kunde man läsa i *Aftenposten* om två norska sjukvårdsanställda som gick till arbetet trots symptom. Anledningen uppgavs vara att de trodde att munskydd skulle stoppa smittan. Det här är förhoppningsvis ett undantag, men det betonar vikten av att ge allmänheten en korrekt förståelse av smittspridning. Det är lättare att nå ut med ett enkelt budskap ”tvätta händerna”, ”håll avstånd”. Men det kommer med risker. När experter och allmänhet har olika bilder av verkligheten – och experterna inte vet hur allmänheten uppfattar situationen, finns alltid risk för att motsvarande misstag blir alltför vanliga.

Referenser

- Aftenposten, 2020. "De trodde munnbind beskyttet. Så gikk de syke på jobb i sykehjemmet", *Aftenposten*, 2020-12-04, <https://www.aftenposten.no/norge/i/M35grr/de-trodde-munnbind-beskyttet-saa-gikk-de-syke-paa-jobb-i-sykehjemmet>.
- Bruine de Bruin, W. & Bennett, D., 2020. "Relationships Between Initial COVID-19 Risk Perceptions and Protective Health Behaviors: A National Survey", *American Journal of Preventive Medicine*. doi: <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2020.05.001>.
- Bruine de Bruin, W. & Bostrom, A., 2013. "Assessing what to address in science communication", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110 Suppl 3(Suppl 3), s. 14062-14068. <https://doi.org/10.1073/pnas.1212729110>.
- Covid-19 Hygiene hub, 2020. *Case study: Evidence-based communication materials to promote handwashing against COVID-19*, <https://hygienehub.info/en/case-studies/bangladesh-evidence-based-communication-materials-to-promote-handwashing-against-covid-19>, nerladdad 2020-12-18.
- Dewitt, B. & Fischhoff, B., 2020. "Dewitt and Fischhoff: The about-face on face masks – or, making recommendations fit the evidence. When the research is unclear or shifting, what should one do?", *Ottawa Citizen*, 2021-04-29, <https://ottawacitizen.com/opinion/dewitt-and-fischhoff-the-about-face-on-face-masks-or-making-recommendations-fit-the-evidence>.
- Downs J. S., de Bruin W. B. & Fischhoff, B., 2008. "Parents' vaccination comprehension and decisions", *Vaccine* 26(12), s. 1595-607. doi: 10.1016/j.vaccine.2008.01.011. Epub 2008 Feb 8. PMID: 18295940.
- Expressen, 2020. "Varningen: Hela Oslo är rött – covidsmittan sprider sig", *Expressen*, 2020-09-21, <https://www.expressen.se/nyheter/varningen-hela-oslo-ar-rott-covidsmittan-sprider-sig/>.
- Gidengil C. A., Parker A. M. & Zikmund-Fisher, B. J., 2012. "Trends in risk perceptions and vaccination intentions: a longitudinal study of the first year of the H1N1 pandemic", *American Journal of Public Health* 102(4), s. 672-679. DOI: 10.2105/ajph.2011.300407.
- Grüne-Yanoff, T. & Hertwig, R., 2016. "Nudge versus boost: How coherent are policy and theory?", *Minds and Machines: Journal for Artificial Intelligence, Philosophy and Cognitive Science* 26(1-2), s. 149-183. <https://doi.org/10.1007/s11023-015-9367-9>.
- Institute for government, 2020. "The nudge unit", <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/nudge-unit>, nerladdad 2020-12-18.
- Johnson, E. J. & Goldstein D., 2003. "Do Defaults Save Lives?", *Science* 302(5649), s. 1338-1339. DOI: 10.1126/science.1091721.
- Jørgensen, F., Fly Lindholt, M. & Bang Petersen, M., 2020. *Befolkningens selvrapporerede overholdelse av anbefalningerne om selvisolation*. HOPE-projektet (www.hope-project.dk). Opublicerat manuskript. Nerladdad 2020-12-15. <https://t.co/QbNSIo6DCw?amp=1>.
- Lipkus, I. M., Samsa, G. & Rimer, B. K., 2001. "General performance on a numeracy scale among highly educated samples", *Medical Decision Making*, 21, s. 37-44.
- Ramaswamy, S., 2020. "Krishna – as sweet as Madhuram", *The Hindu*, 2020-12-15, <https://www.thehindu.com/features/friday-review/history-and-culture/krishna-as-sweet-as-madhuram/article5096551.ece>.
- Rubin, G. J., Smith, L. E., Melendez-Torres, G. & Yardley, L., 2020. "Improving adherence to 'test, trace and isolate'", *Journal of the Royal Society of Medicine* 113(9), s. 335-338. <https://doi.org/10.1177/0141076820956824>.

- Sackett, D., L., Rosenberg W., M., C., Gray, J. R., Haynes, R., B. & Richardson, W. S., 1996. "Evidence based medicine: what it is and what it isn't", *BMJ*, 312, s. 71.
- Schwartz, L. M., Woloshin, S., Black, W.C., & Welch, H. G., 1997. "The role of numeracy in understanding the benefit of screening mammography", *Annals of Internal Medicine* 127, s. 966–972.
- Smith, M., 2020. *What Are the Symptoms of COVID-19? Only 59 % of Britons Know All Three*, <https://yougov.co.uk/topics/health/articles-reports/2020/06/25/what-are-symptoms-covid-19-only-59-britons-know-al>, nerladdad 2020-12-14.
- Southwell, B. G., Ray, S. E., Vazquez, N. N., Ligorria, T. & Kelly, B. J., 2018. "A Mental Models Approach to Assessing Public Understanding of Zika Virus, Guatemala", *Emerging Infectious Diseases* 24(5), s. 938–939. <https://dx.doi.org/10.3201/eid2405.171570>.
- Spiegelhalter David, Pearson Mike & Short, Ian, 2011. "Visualizing Uncertainty About the Future", *Science* 333(6048), s. 1393–1400. <https://doi-org.ludwig.lub.lu.se/10.1126/science.1191181>.
- Thaler, R. H. & Benartzi, S., 2004. "Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving", *Journal of Political Economy* 112(S1), s. S164–S187. doi:10.1086/380085.
- Thaler, R. H. & Sunstein, C. R., 2003. "Libertarian Paternalism", *The American Economic Review* 93(2), s. 175–179, <http://www.jstor.org/stable/3132220>, nedladdad 2020-12-15.
- Thaler, R. H. & Sunstein, C. R., 2008. *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. Yale University Press.

Påbud och efterlevnad

En fråga om effektiv kriskommunikation

Lars Nylén

Rules and obedience – a question of effective communication in crisis

Although Sweden has not taken drastic measures during the pandemic as a total lockdown, a number of restrictions and regulations have been issued and have had great impact on society and everyday life. Many have been unclear, issued with short notice and later changed in a way that created confusion in people. Getting people to loyally follow edicts during an acute and prolonged crisis requires good crisis communication. The Swedish ability to deal with acute crises has been studied a number of times in recent years but still there is a lesson to be learned. Critical voices have already been raised regarding the management of the pandemic.

*Du ska göra som Svenssons gör,
och inte skilja dej från mängden.
Du ska tro det som Svenssons tror,
om du tror nå't alls.
För att jämt vara den som stör,
kan inte löna sig i längden.
Du skall göra som Svenssons gör,
om du gör nå't alls.*

Så lyder refrängen i Ulf Peder Olrogs visa *Filosofisk Dixieland*.¹ Den populära visans refräng innehåller både påbud och beteende. Den påbjudna normen är att göra som Svenssons, dvs folk i allmänhet. Begreppet medelsvensson härstammar från Stockholmsutställningen år 1930, då efternamnet Svensson var det vanligaste efternamnet i Sverige och avser en genomsnittlig svensk invånare, ett uttryck som därefter ofta använts i statistiska sammanhang. Att bete sig som Svenssons skulle enligt Olrogs visa vara den allmängiltiga lagen.

1 Ulf Peder Olrog (1919–1972) var folklivsforskare, programchef på Sveriges Radio, artist och kompositör samt grundare av Svenskt visarkiv år 1951. Visan spelades in på vinylskiva av Alice Babs och Gösta Theselius orkester år 1955 (skivbolaget Metronome) och därefter av många svenska artister.

Stora utmaningar

En global viruspandemi är uppenbart en kris. Covid-19-pandemin innebär i sig en kris och den förstärks av det dynamiska förloppet i pandemin samt av en ihållande ström av beslut om skyddsåtgärder och dessas konsekvenser medför. Skyddsåtgärderna under coronapandemin har inneburit tvärstopp i stora delar av det normala samhällets verksamhet, inte bara i Sverige utan globalt.

I operativ verksamhet, exempelvis i polisverksamheten vid särskild händelse och i räddningstjänsten och sjukvården, har man ofta att hantera förhållandevis oberäknliga händelser. Som regel är de av kort varaktighet jämfört med pandemier. Vid osäkra eller oroliga tilldragelser och instabila eller dynamiska lägen måste man ha stor beredskap och flexibilitet i insatsorganisationen och beslutsprocessen och arbeta med s.k. omfall. För träffsäkerhet i åtgärderna fordras god kunskap om hur samhället är strukturerat och fungerar samt om människors beteende. Viktiga förändringar som inträffar måste kunna hanteras med den snabbhet som förhållandet kräver (Nylén 2006: 97). De gäller uppenbarligen även vid den typ av pandemi som vi nu drabbats av. Den stora skillnaden är det utdragna förloppet och de omtumlande och vittomfattande konsekvenserna av pandemin.

Det är givetvis angeläget att samhällets beredskap och förmåga att hantera den kris som covid-19-pandemin innebär analyseras ur en rad olika synvinklar. Under de senaste tjugo åren har ett antal kris- och beredskapsanalyser gjorts med anledning av inträffade svåra händelser som rört Sverige och förslag till förbättringar har lagts fram (2005 års katastrofkommission:281). Det talas mycket om "lessons learned", men den pessimistiska frågan är om man någonsin lär sig. Det institutionella minnet tycks vara kort och det är lätt att glömma. Det är självfallet nödvändigt att de lärdomar som finns från tidigare kriser förs vidare till kommande generationers krishanterare och därmed gör dem bättre skickade att klara de uppgifter de ställs inför. Det fordrar ett kritiskt analysarbete och en vilja att ta till sig (se Edward Deverells bidrag i denna volym).

Under pandemitillståndet i Sverige år 2020 har en mängd regerings- och myndighetsbeslut fattats och åtgärder vidtagits, ändrats och upphävts eller återkommit. Myndighetsföreträdare, inte minst Folkhälsomyndigheten (FHM), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Socialstyrelsen (SoS), har haft en extremt hög tillgång till media av alla slag och därmed getts mycket goda möjligheter att nå ut med sitt budskap. Genom dagliga pressträffar under våren 2020 och en mycket hög massmedial bevakning av pandemin spreds fortlöpande information, analyser, bedömningar, och prognoser om viruset och samhällseffekterna men även spekulationer.

Antalet pressmeddelanden och pressträffar har, lättförståeligt, varit mycket omfattande. I det följande studerar jag den svenska kriskommunikationen, främst Folkhälsomyndighetens, under de kritiska månaderna under 2020 och hur människors beteenden påverkats, dvs hur den praktiska efterlevnaden sett ut.

Efterlevnad

Det är givetvis en stor skillnad mellan exempelvis straffsanktionerade lagbestämmelser, allmänna rekommendationer och pressmeddelanden från en myndighet. Efterlevnad är vanligen större när människor förstår och accepterar uppställda regler. Det gäller även i krissituationer.²

Man kan som medborgare vara oinformerad om vilka regler som vid ett visst tillfälle gäller, vara i rättsvillfarelse och man kan också välja att bryta mot lagen. Men som allmän rättsgrundsats gäller att alla är skyldiga att känna till lagar och förordningar – *ignorantia juris nocet* – och envar får själv bära ansvaret för sin okunnighet. Men okunnigheten kan vara betydande och svår att bemästra.

Exempelvis är vi alla trafikanter, men hur många känner till alla regler i trafiklagstiftningen? Hur många körkortsinnehavare kan de exakta reglerna som gäller för en bilist? Hur många gående kan reglerna för gående som finns i trafiklagstiftningen och förstår hur de ska tillämpas på varje plats i varje situation? De flesta människor håller sig till några grundregler som de på ett eller annat sätt lärt sig en gång i tiden och tillämpar dem sedan med någon form av sunt förnuft.

Jag påminns om förhöret med bilisten som krockat med bussen på den smala vägen och förvånat invände: ”Jag höll min sida.” Ur minnet träder även fram de omfattande informationskampanjerna inför högertrafikomläggningen 1967 och mötet med en bilförare strax efteråt: ”Jag litar inte på alla de andra så därför kör jag mitt på vägen.” Det får mig också att tänka på mannen som fick böta för att inte ha löst TV-licens och vid den andra resans förseelse invände: ”Jamen, bildröret var trasigt så jag löste radiolicens.”

När jag inledde min polischefsbanan fanns i polisinstruktionen (7 §) en bestämmelse om allmän beteendepikt inom polisen som bland annat sa att en polisman ska undvika vad som kan uppfattas som utslag av oginhet eller småaktighet. I den allmänna polisläran kommenterades detta: ”En polisman skall väl tillämpa lag och författning med nit och intresse, men han får icke bli en bokstavsträl. Han ska handla mera efter lagens anda än dess bokstav” (Höfde 1965: 106).

Myndighets påbud bör vara formulerade med en viss grad av generalitet (Nergelius 2018:92). Givetvis ska de ändras och upphävas när bakomliggande förhållanden ändras. En generell och teoretisk utformning ökar som regel påbudens livskraft och minskar behovet av alltför täta ändringar, vilka i sin tur riskerar att motverka anammandet och efterlevnaden, särskilt då det rör reglering av förhållanden som inverkar på människors levnadsvanor.

Som Strahl påpekat, beror rättsreglers praktiska effekt till stor del på den

2 Hirschfeldt och Petersson anser att ett bland flera fundamentala villkor också för krislagstiftning är legitimitet, dvs att ”politiska beslut och administrativa åtgärder uppfattas som rimliga och skäliga” och ”som all lagstiftning bör även undantagsregler ha en förankring i det allmänna rättsmedvetandet” (Hirschfeldt & Petersson 2020: 19).

makt som står bakom reglerna. Människors föreställning om vad som är rätt har också betydelse. Att rättsregler efterlevs beror därför även på andra orsaker än den makt som står bakom dem. Bland dessa framhäver Strahl särskilt medborgarnas lojalitet och deras rättskänsla (Strahl:115). "Law enforcement" är inte heller effektuerat enbart genom att ett påbud utfärdats, vilket många påbuds författare tror.

Vi är alla samtidigt väl medvetna om att inte ens välkända och väl förankrade lagstadganden alltid följs. Vi vet också att människor uppfattar och tolkar lagar på sitt sätt, går sin egen väg, i olika mån tar risker och är beredda att bryta även mot straffsanktionerade bestämmelser.

Till skillnad från de lätt iakttagbara riskerna vid exempelvis stora naturkatastrofer är, förutom bilderna från sjukhus, viruset och pandemin "osynliga" för dem som utsätts för faran. Det har givetvis betydelse för människors lyhördhet och efterlevnad av olika påbud. Den information om pandemin som stått till buds genom svenska och utländska medier har varit synnerligen omfattande och har stundom helt dominerat nyhetsflödet. Myndighetsinformation och medierapporteringen om sjukdomen och pandemin har varit det avgörande medlet för att påverka människor och deras skydds beteenden. Efter hand har människor också tagit del av budskap och berättelser om hur närstående och bekanta drabbats av sjukdomen.

Kriskommunikationen

Påbuden rörande pandemin under 2020 var omfattande och av olika dignitet i normhierarkin. Reglerna var mer eller mindre tydliga. Få av reglerna var förknäpade med sanktioner och därmed svåra att hävda, utan byggde på människors förståelse och lojalitet med påbuden, vilket väckte nyfikenhet, förundran och kritik i flera länder (Svenska institutet).

Vissa regler ändrades i en takt som gjorde det svårt för alla att hålla sig à jour med det som för stunden gällde. Det hände även att FHM överraskade samverkande myndigheter med att ge ändrade besked direkt i pressträffar. Många råd och rekommendationer lämnades till den enskilde att närmare uttolka och anpassa till sin situation. Samtidigt fyllde företrädare för regering och myndigheter i sin kriskommunikation på med både förstärkande, försvagande och garderande uttryck. Detta förstärktes av att talespersoner flitigt brukade sk talarattitydsadverb, förstärkande och distanserande ord och uttryck i beskeden och som modifierar budskapet. Över tid skedde nyansförskjutningar och även att företrädare retuscherade sina tidigare uttalanden (Einhorn 2021).³

3 I Läkartidningen kommenterade en FHM:s avdelningschef kritiken: "Men om allt ska vridas och vändas på och man ska hitta vinklar, så slutar man ju att kommunicera" (Trysell, 2021).

Folkhälsomyndighetens budskap

I Sverige utfärdade Folkhälsomyndigheten med stöd av smittskyddsförordningen (2004:255) den 1 april 2020 föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. (HSLF-FS 2020:12). De refererades vid anslutande pressträffar till som *de grundläggande budskapen* och innefattade *en* föreskrift riktad till "alla verksamheter i Sverige såsom statliga myndigheter, företag, kommuner, kommunala verksamheter, regioner, föreningar och religiösa samfund" om att de utifrån rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkare ska säkerställa att de vidtar lämpliga åtgärder för att undvika smittspridning av covid-19.

I de grundläggande budskapen ingick därutöver ett antal allmänna råd om personligt ansvar för var och en i Sverige, råd till personer över 70 år och andra riskgrupper, råd till personer som är smittade av eller misstänks vara smittade av covid-19, råd till arbetsplatser, Kriminalvården, Migrationsverket och Statens institutionsstyrelse, råd till kollektivtrafik och allmänna färdmedel, handel, föreningar och idrottsföreningar.

I de allmänna råden ingick det som kom att upprepas som ett mantra under de följande månaderna, bland annat: tvätta händerna, håll avstånd till varandra där människor samlas, avstå från större sociala sammanhang, avstå från onödiga resor, stanna hemma och undvik sociala kontakter vid symtom på covid-19 och arbeta hemifrån om det är möjligt. Dessa detaljerade råd exemplifierades genom olika uppräknings.

Ändringar gjordes därefter i de grundläggande budskapen genom beslut den 16 april varvid undantag gjordes för matcher, träningsmatcher och tävlingar inom barn- och ungdomsidrott, dvs för barn och ungdomar födda 2002 eller senare (HSLF-FS 2020:21), den 9 juni, då det bland annat gavs råd om att gå, cykla eller använda andra alternativa färd sätt och tidigare rekommendationer om att avstå från onödiga resor togs bort liksom tidigare råd om att undvika närkontakt mellan idrottsutövare (HSLF-FS-2020:31) och den 13 oktober då råd till personer över sjuttio år och andra riskgrupper samt misstänkt smittade av covid-19 att begränsa sina *sociala* kontakter ändrades till råd att begränsa sina *fysiska* kontakter. Dessutom beslutades att Folkhälsomyndigheten, efter samråd med smittskyddsläkaren i regionen, kunde utfärda ett eller flera av angivna allmänna råd vid lokala utbrott (HSLF-FS2020:50). På FHM:s hemsida lämnades närmare förklaringar om de lokala rådens innebörd.

Den 21 oktober kom ändringar genom HSLF-FS 2020:52 varvid FHM beslutade att de allmänna råden som sedan den 1 april specifikt gällt personer över 70 år, "sjuttioplussare", och andra riskgrupper skulle upphöra att gälla (HSLF-FS 2020:52).

Regeringen stiger fram ur myndighetsskuggan

Under oktober månad blev det allt tydligare att regeringen tog ett fastare grepp om situationen. Med tilltagande smittspridning ökade antalet presskonferenser med regeringen som ledande och där FHM fick ”spela andrafiolen”.

Bland annat den 8 december kallade statsministern till pressträff. Där meddelade han att ”i år kan julen inte bli som vanligt”. Vid pressträffen meddelade deltagande ministrar och generaldirektören för Folkhälsomyndigheten att nya skärpta nationella föreskrifter och allmänna råd från FHM hade beslutats under dagen. Det var den femte ändringen av grunddokumentet från den 1 april 2020.

Förutom viss omformulering av råden tillfördes en föreskrift som riktade sig till alla och envar om personligt ansvar. Föreskriften (1 §) redovisades för första gången vid pressträffen, av socialministern: ”Du är skyldig att vidta försiktighetsåtgärder för att skydda dig själv och andra mot spridning av covid-19. Du ska själv tänka igenom hur du kan undvika att bli smittad och hur du kan undvika att smitta andra. Du ska visa hänsyn till dina medmänniskor, vilket är särskilt viktigt i förhållande till personer i riskgrupper” (HSLF-FS 2020:80). Statsministern betonade samtidigt att gränsen på åtta personer från den 20 november kommer att behållas och att åtta personer är den nya normen för alla sociala situationer (Kramsjö & Törnquist 2020).

Denna nya föreskrift från FHM är en upprepning i föreskriftsform av vad som redan är bestämt genom lag, dvs redan reglerat i författning av högre dignitet och därmed stridande mot det s.k. parafraiseringsförbudet vid normering. Smittskyddslagen (2004:168) stadgar nämligen följande:

Den enskildes skyldighet att förebygga smittspridning.

Var och en skall genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar (2 kap 1 §).

Den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på en smittsam sjukdom är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att skydda andra mot smittrisk.

Den som vet att han eller hon bär på en allmänfarlig sjukdom är skyldig att lämna information om smittan till andra människor som han eller hon kommer i sådan kontakt med att beaktansvärd risk för smittoöverföring kan uppkomma (2 kap 2 §).

FHM:s föreskriftsbeslut den 8 december uttolkades av myndigheten samma dag i ”Rekommendationer under kommande helger och högtider” (Folkhälsomyndigheten 2020-12-08). I dessa definierade myndigheten vad som avses med en mindre krets och gav därvid ett annat besked än statsministerns nya åttapersonersnorm: ”En mindre krets är ett fåtal personer, men det går inte att säga en exakt siffra. Vilka och hur många som ingår i kretsen kan

variera utifrån varje individs livssituation. För någon kan det vara några nära vänner, för någon annan den närmaste familjen.”

FHM passade i dessa rekommendationer på att avslöja tomtens härkomst: ”Om du firar jul och vill ha en tomt, bör personen som är tomt komma från den mindre krets som du umgås med.”

Den 23 december beslutade FHM om ett nytt allmänt råd som tillägg till de grundläggande budskapen. Det allmänna trycket i munskyddsfrågan ledde till ett allmänt råd om munskydd i kollektivtrafiken för personer födda 2004 och tidigare: ”Du bör helgfria vardagar kl. 7-9 och kl. 16-18 använda munskydd när du reser med sådan kollektivtrafik där platsbiljett inte erbjuds” (HSLF-FS 2020:92).

Den 8 januari 2021 kom de första föreskrifterna och allmänna råden från FHM med stöd av regeringens nya pandemiförordning (2021:8). Då gavs föreskrifter för gym- och sportanläggningar, badhus och handelsplatser om bland annat maxantal kunder och besökare, att maxantalet ska beräknas så att varje besökare eller kund kan disponera minst 10 kvadratmeter samt att man i gallerior, köpcentra och varuhus ska spärra av eller ta bort möblemang och utrustning på inomhus-torg och andra likande områden där människor samlas. I de allmänna råden angavs att ”ett sätt att säkerställa att antalet personer i lokalen inte överskrider är att räkna antalet in- och utpasserande kunder och besökare” (HSLF-FS 2021:2).

Utöver de grundläggande budskapen rekommenderade Folkhälsomyndigheten under våren 2020 bland annat att utbildningen vid gymnasier, kommunal vuxenutbildning, yrkeshögskolan och högskolan skulle bedrivas genom fjärr- eller distansundervisning. Ytterligare ett antal påbud från Folkhälsomyndigheten rörande covid-19 utfärdades under året.

I SVT:s coronautfrågning den 17 januari 2021 uppgav statsministern att regeringen med anledning av pandemin utfärdade 130 förordningar, ändrat eller skrivit nya regleringsbrev till myndigheterna till ett antal av cirka 160 stycken och givit ett 100-tal uppdrag till myndigheterna (SVT Agenda 2021-01-17).

Den mängd påbud som gick ut från regeringen och myndigheterna och som i vissa fall vävdes ihop med varandra och i flera fall ändrades allt eftersom, innebar med tiden ett virrvarv av regler. Just det förhållandet att många regler var så detaljerade och inte generella innebar att de onödigt ofta måste ändras eller specificeras ytterligare. Varje nytt påbud innebar nya gränsdragningar, tolkningsbehov och funderingar om hur man som individ skulle förhålla sig. Reglerna blev ett allt större lapptäcke. Många människor blev med tiden trötta på all information och varken förmådde eller orkade hänga med i svängarna. Andra följde vare sig pressträffar eller nyhetsförmedling i media, för det brukade de inte göra i vanliga fall heller.

Detta påverkade givetvis hur påbuden efterlevdes. Många, inte mist i den utpekade gruppen över sjuttio år och i riskgrupper, valde att nästan ortodoxt följa påbuden. Andra, bland annat i lägre åldrar, kände sig föga berörda, särskilt

som hög ålder framhölls som största riskfaktorn för svårt insjuknande och död. Mot den bakgrunden är det inte förvånande att man inom regeringen hösten 2020 uppfattade att människor reagerade olika på påbudet och att det egentligen inte behövdes fler regler utan större regelefterlevnad, ett bevis i sig om en mindre lyckad kriskommunikation.

De många pressträffarna

Under perioden den 6 mars till och med den 31 december 2020 genomförde Folkhälsomyndigheten tillsammans med Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ett 120-tal pressträffar, vilka alla sändes i radio och TV.⁴ Statsepidemiologen, som periodvis medverkade i en mängd mediekanaler, förklarade i sitt sommarprogram i Sveriges Radio P 1 att myndigheten genom pressträffarna ville skapa förståelse (Sveriges Radio 2020). Säkert styrde goda intentioner informationsarbetet, men likväl blev budskapen i flera avseenden flummiga och svåröverskådliga.

Sammantaget innebar detta att allmänheten översköldades med information om antal insjuknade, IVA-fall och döda samt om smittskyddsåtgärder. Sällan redovisades dock de faktiska besluten, utan de spreds i bearbetad form av massmedia tillsammans med övriga kommentarer. Det blev den resandes ensak att söka fram dokumenten för att ta del av påbudens exakta utformning. Endast den som bemödade sig med att på egen hand söka upp beslut från regeringen och myndigheter fick del av grundhandlingarna och vad som de fakto reglerades. I övrigt var informationen som nådde medborgarna på ett eller annat sätt editerad.

Media inhämtade som vanligt expertkommentarer från olika personer och rapporterade om och jämförde med åtgärder som vidtogs i många andra länder. Enskilda människor följde givetvis också nyhetsförmedlingen och expertkommentarerna i internationella media, exempelvis BBC och CNN.

Om påbudet

Till påbud i lagar och förordningar är oftast kopplat sanktioner som ger muskler för att hävda påbudet. Så är förhållandet med regeringens förordningar om högsta tillåtna antal deltagare i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Den som bryter mot dessa regler kan dömas till påföljd och polismyndigheten får ställa in och upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med det angivna maxantalet (2 kap. 22 och 29 §§ ordningslagen samt 21 § tillfälliga pandemilagen 2021:4).

4 Pressträffarna är videoinspelade och tillgängliga via FHM:s hemsida samt webbplatsen Youtube, <https://www.youtube.com/playlist?list=PLLqBo3UjMccAyAkJ9uiJkQpPjDYUoWIHp>.

Däremot är inga sanktioner kopplade till myndigheters allmänna råd och rekommendationer. Den enskilde person som väljer att göra på annat sätt än vad Folkhälsomyndigheten lämnat råd om behöver inte heller, som FHM uppger på sin hemsida, ”visa att samma resultat uppnås på annat sätt” (Folkhälsomyndigheten 2020-10-29 och 2020-10-30). Det är i viss mån annorlunda när råd riktas till myndigheter och organ inom FHM:s ansvarsområde. Inom sjukvården finns dessutom en princip om att följa lege artis, vetenskap och beprövad erfarenhet (Wahlberg 2020; jfr även Lindström i denna volym).

Vid ett antal tillfällen under pandemins första och andra våg gjorde olika företrädare, från statsministern till läkare och regionala hälso- och sjukvårdsdirektörer, uttalanden där de menade att *FHM:s råd var att jämställa med lag*. Så är det formellt sett inte. Detsamma gäller statsministerns uttalande vid pressträffar och tal till nationen under hösten 2020; den nya maxgränsen på åtta personer är samtidigt ”den nya normen för hela samhället och för hela Sverige” (Kramsjö & Törnquist 2020). När det gäller enskilda människor kan uttalandena i detta avseende enbart ses som ett sätt att understryka allvaret i situationen och en stark önskan om hur enskilda människor bör bete sig, men de saknar de muskler som ett sanktionerat förbud genom lag eller förordning har.

I slutet av sommaren 2020 hade smittspridningen och de allvarliga sjukdomsfallen kraftigt minskat. Folkhälsomyndigheten redovisade på regeringens uppdrag tre olika scenarier för hösten, men ville inte tala om en andra sjukdomsvåg. Regeringen och myndigheter var under stark press att lätta på förbud och restriktioner. Så skedde vid mitten av oktober. Tidsanpassningen var inte den bästa. När hösten gjorde sitt intåg och människor återkommit från sina sommarvisten och dessutom alltmer träffades inomhus, började smittspridningen ta ny fart. Det fick länsstyrelserna, med början i Uppsala län den 19 oktober och från den 19 november i alla län, att påkalla regionala *skärpta allmänna råd*.

Samtidigt som regeringen medgav ett maxtak på 300 sittande (SFS 2020:848) beslutade länsstyrelserna att behålla maxantalet på 50 personer även för sittande deltagare och därefter från senare delen av november anpassa de regionala besluten till det nya maxtaket på åtta personer (Länsstyrelsen 03FS 2020:12). Även om det handlade om regional anpassning var synkroniseringen bristfällig, bilden blev splittrad och grunderna för besluten otydliga, förvirrande och därmed föga motivationsskapande.

Inom en period av en månad åstadkoms ett virrvarr av tvingande förordningar och skärpta allmänna råd, allmänna råd och rekommendationer. Informationsdimman tätade och förvärrades genom mediala uttalanden som delvis var direkt felaktiga.

Det var inte bara om förhållandena i den svenska äldrevården som Folkhälsomyndigheten saknade tillräcklig kunskap. Ett annat exempel på

kunskapsbristen och synkroniseringsproblemet var när statsepidemiologen efter regeringens pressträff måndagen den 16 november, då regeringen varslat om gränsen på 8 personer, förklarade att det inte avsåg biografföreställningar. Då hade företaget Filmstaden redan hunnit reagera på regeringens information och beslutat stänga sina biografen, men tog tillbaka stängningsbeslutet i och med statsepidemiologens besked. Det fick inrikesdepartementet att reagera och meddela att ”Tegnell har fel”. Därefter fattade Filmstaden ett nytt beslut om stängning (Stenberg 2020).

Förutom bristen på koordinering och det följande virrvarret av restriktionsbeslut var flera av Folkhälsomyndighetens allmänna råd utformade på ett otydligt sätt och gav intryck av hafsverk. Det visar återigen på normeringens svåra konst. De innehåller specificerade uppräkningsfrågor till vilka fogas allmänna lokutioner typ ”som t.ex...” och ”kan t.ex. vara...” (HSLF-FS 2020:12). Dessa medför nya praktiska gränsdragningsfrågor. De allmänna råden som redan från början fått en förhållandevis kasuistisk utformning, d.v.s. bestod av detaljerade uppräkningsfrågor mer än generellt avfattade regler, blev allteftersom de mötte verkligheten än mer detaljerade och otydliga.

Likande detaljerade uppräkningsfrågor i krisinformationen känns igen från dagarna efter katastrofen i kärnkraftverket Tjernobyli 1986. Även om upptaget av radioaktiva ämnen varierade bland grödan och förändrades över tid blev uppräkningsfrågorna i viss mån förunderliga. Exempelvis kom då rekommendationer att inte äta murklor och nässlor. Allt eftersom strålningsnivån mättes utfärdades varningar till befolkningen i Sverige för olika grönsaker, mjölk om korna ätit gräs ute, svamp, renkött, visst kött från vilt, viss fisk från sjöar och att potatis och jordgubbar måste kontrolleras. Man skulle undvika att äta persilja och gräslök, dvs. sådant som var uppvuxet utomhus när nedfallet kom. Dessutom skulle man inte dricka får- och getmjölk och regnvatten och undvika stillastående ansamlingar av regnvatten och dricksvatten från grunda brunnar. De detaljerade uppräkningsfrågorna ledde till en rad missuppfattningar om vilka rekommendationer som faktiskt utfärdats av myndigheter (Statens strålskyddsinstitut 1987).

Tidigt under pandemin uppmanade Folkhälsomyndigheten alla att *hålla avstånd* till varandra. Frågan blev då omedelbart: hur stort avstånd? Som svar tillhandahöll man affischer med texten ”lite mer än armlängds avstånd till andra människor som du inte bor med.” 1177 Vårdguiden var tydligare och angav avståndet till ”cirka 2 meter”.

Även i kollektivtrafiken skulle alla hålla avstånd till varandra. Det stod emellertid ganska så snart klart att detta var en omöjlighet i Stockholms tunnelbana och i storstädernas buss- och spårvägstrafik, även om man försökte undvika rusningstrafik.

De allmänna råden till landets 1,6 miljoner äldre var från början en uppmaning till dem att begränsa sina *sociala* kontakter och stanna hemma så mycket

som möjligt. De borde undvika att åka med kollektivtrafik, handla i butiker eller vistas på andra platser där människor samlas (Regeringen Dir. 2020:74, 8). Den 13 oktober, efter 6,5 månader, justerades detta till *fysiska* kontakter, ett betydligt mer lämpligt uttryck som överensstämde med syftet (HSLF-FS 2020:50). Den 21 oktober upphävdes de särskilda råden till personer över 70 år och andra riskgrupper (HSLF-FS 2020:52).

Även om högre ålder accepterades av många som en signifikant riskfaktor ifrågasatte många det hopklumpade åldersspannet, påpekade de negativa konsekvenserna av social isolering och passivisering och kände sig utpekade och missförstådda. Det fick FHM att förtydliga sig vid pressträffar: "Det innebär till exempel att du kan ta en fika med din äldre mamma på var sin sida av en parkbänk i solen". "Risken för smittspridning utomhus är påtagligt mycket lägre än inomhus: Det går därför till exempel att spela boule, krocket, ha picknick och promenera, träffa barn och barnbarn, förutsatt att man håller ett rimligt avstånd och i första hand gör det utomhus." Men Folkhälsomyndigheten var för den skulle inte beredd att differentiera de allmänna råden för äldre och "äldre äldre" (Ewald & Jones 2020).

Borde inte Folkhälsomyndigheten ha varit bättre förberedd, ha en i lugn och ro genomtänkt författningsberedskap, med utformade smittskyddsråd som längre klarar att ställas ansikte mot ansikte med verkligheten? De grundläggande hygienråden är ju kända från koleraepidemierna för över hundra år sedan och de basala hygienrutinerna, som man ofta återkommit till, måste närmast anses hör till allmänbildningen inom allt vård- och omsorgsarbete.

Man måste också fråga sig vilken världsbild Folkhälsomyndigheten har då man talar om äldre mamma och mormor. Utgår man från en person i dryga sextioårsåldern, med en mamma på närmare nittio år, och exkluderas en mamma i femtioårsåldern och en mormor i 40-årsåldern?

Andra uttryck och begrepp som användes i Folkhälsomyndighetens första allmänna råd i april 2020 och som var svåra att tolka för den enskilde var: "avstå från större sociala sammanhang" och "undvik möten" (HSLF-FS 2020:12). Det kan tyckas begripligt vid första anblicken, men för många människor innebar båda råden väsentligt skilda påbud. Ett "möte" föreligger redan då två personer träffas fysiskt. Om den enskilde då skulle ta tolkningshjälp i regeringens förbud rörande allmänna sammankomster och offentliga tillställningar så såg de gränserna 500 personer, 50 personer och 300 sittande med inbördes avstånd. Den 8 december fick alla i Sverige rådet att "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." Man skulle hålla sig "i sin bubbla".

När skärpta lokala allmänna råd började utfärdas under hösten 2020 låg det nära till hands att jämföra dessa mellan länen, särskilt om man dagligen rörde sig över länsgränsen, t.ex. arbetspendlade mellan Uppsala och Stockholm. I

Uppsala län (FHM 2020-10-20), men inte i Stockholms län (FHM 2020-10-29), var råden att undvika kollektivtrafik eller andra färdmedel. Järnvägssträckan mellan Uppsala och Stockholm är en av de mest trafikerade genom "Uppsala-pendeln". Över 2 000 resenärer färdas med tåg under rusningstimmarna. Dessa resenärer borde således undvika tåget mellan Uppsala och Märsta, men kunde i Märsta med gott samvete, i vart fall i följsamhet med de lokala skärpta allmänna råden för respektive län, byta till Stockholms tätpackade pendeltåg och tunnelbana.

Regleringen gav knappast intryck av att vila på en homogen grund. Det blev dessutom lager på lager av råd, rekommendationer och förklaringar. Mot den bakgrunden är det inte märkligt att människor fattar signa egna beslut. Följsamheten blir lätt varierande längs en skala "reser inte alls till reser som vanligt". Samtidig kan man möjligen trösta sig med att oklarheten i normeringen varit ett mindre problem än vad en total nedstängning av samhället (lockdown) skulle ha varit.

Olika röster

Samtidigt som man från regering och myndigheter gjorde sitt bästa för att "tala med en röst" gavs i media en hel del utrymme för kompletterande och alternativa röster. Det förde med sig alternativa bilder av hur pandemin kunde utveckla sig och vilka skyddsåtgärder som var effektiva och inte. Uppenbarligen var forskarsamhället inte enigt om vad som var evidensbaserat.

Folkhälsomyndighetens sätt att i media bemöta kritik och alternativa uppfattningar skapade hos många ett intryck av att myndigheten hade svårt att lyssna på andra röster än de egna. Givetvis innebar det bristande sättet att från myndighetshåll hantera alternativa uppfattningar osäkerhet hos människor och att efterlevnaden av påbuden varierade.

Ett exempel på detta var den debattartikel från 22 forskare som Dagens Nyheter publicerade den 14 april och i uppdaterad form den 24 april 2020. Bland annat skrev forskarna: "Vid minst fyra tillfällen har man från Folkhälso-myndighetens sida hävdad att smittspridningen har planat ut eller kommer att avta. Det har den inte gjort" (Carlsson m fl 2020).

Intresset för en pluralistisk diskussion var begränsat. När kritiska röster i det svenska forskarsamhället avfärdas av myndigheter och regering är det knappast överraskande utan snarare högst troligt att olika fora bildas för att kanalisera det alternativa tänkandet. Ett sådant svenskt pandemiexempel är Vetenskapsforum covid-19 (Vetcov 19) som bildades för att föra fram och analysera frågor och alternativa åtgärder rörande pandemihanteringen. Som också uppmärksammats av svenska medier följde och analyserade smittskyddsexperten i våra nordiska grannländer och även i andra länder det svenska agerandet och flera kom också till tals i svenska medier.

Ytterligare exempel kan anföras. Många äldreforskare reagerade på FHM:s råd till äldre och oviljan att lyssna på experterna. Bland andra menade professor/överläkare Ingmar Skoog ”att det varit uppenbart att såväl regeringen som Folkhälsomyndigheten har saknat kunskap om svensk äldrevård”. ”Man hade blandat ihop en 70-åring som springer maraton med en 85-årig demenssjuk på ett äldreboende”, ansåg han. Coronakommissionen (s 19) ansåg det som ”klandervårt att förhållandena på särskilda boenden med genomgående svaga äldre inte uppmärksammades tidigare, i synnerhet då det redan fanns kunskap om att sjukdomen var särskilt allvarlig för den gruppen” (Jönsson 2020).

Om människors beteenden – pandemin i betraktarens ögon

Man brukar säga att händelsen är i betraktarens ögon. Det har särskild betydelse vid kriskommunikation, först och främst då det gäller att skapa en gemensam lägesuppfattning och därjämte när det gäller att genom olika påbud uppmärksamma och påverka allmänheten i en önskvärd riktning.

Bilden av en händelse tenderar att bli mer heterogen i det medielandskap som under senare år kompletterats med olika former av sociala medier. Det blir även en slags informationskarusell och den tenderar att snurra allt snabbare. Med detta följer även en risk för att bli utsatt för manipulation. Efter filmen *Gaslight* med Ingrid Bergman 1944 blev *gaslighting* ett uttryck desinformation och lurendrejeri, som fått sin moderna motsvarighet i *fake news*.

Det ställer givetvis nya krav på sätten för kriskommunikation. Men de 22 miljoner sms som FHM och MSB den 14 december 2020 skickade ut med uppmaning att följa de skärpta nationella råden får väl närmast ses som en experimentell övning.⁵

Vid mitten av 1970-talet gjorde Katastrofforskningsgruppen vid Uppsala universitet ett antal studier av människors beteenden vid katastrofer. Dessa låg bland annat till grund för utformningen av räddningstjänstplaneringen runt de svenska kärnkraftverken och i utbildningen av lednings- och insatspersonal. Från polisens sida hade vi ett nära samarbete med gruppen. Erfarenheter och slutsatser från dessa studier har generell bäring på hur människor beter sig i nödlägen och på kriskommunikationen.

Myndigheter har oftast bättre kunskap om risker som föreligger eller hotar samt om lämpliga skyddsåtgärder än folk i gemen, men den är av begränsad betydelse om den inte kan överföras till allmänheten. Pandemin innebar en ny situation för de flesta och som ovan redovisats många osäkra inslag. Det innebar begränsade erfarenheter att falla tillbaka på. Det gällde såväl myndigheter som expertsidan.

5 <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/12/mass-sms-for-att-paminna-om-skarpta-nationella-rad/>

En viktig erfarenhet i Uppsalastudierna, som också grundade sig i internationella studier, är att myndighetsbeslut i en nödsituation inte med automatik och oreflekterat följs av människor. Även krisdrabbade människor är rationella utifrån sina bedömningar och behov och väger handlingsalternativ mot varandra.

För att myndighetsbeslut ska bli hörsammade krävs att de följs av enskilda människors egna beslut om skyddsåtgärder. Därför måste de människor som berörs informeras så att de i det egna beslutsfattandet kan fatta så bra beslut som möjligt. Informationsarbete är inte effektivt enbart därför att informatören arbetar energiskt. Effektivitet och framgång vid informationsarbete måste utvärderas och mätas på mottagarsidan. Myndigheters påbud uppfattas som en av många signaler om att situationen är allvarlig, men myndighetsorder och direktiv konkurrerar alltid med all övrig information som når människor i nödlägen (Katastrofforskningsgruppen 1983: 66).

Människor är olika, prioriterar olika, har olika uppfattningar och beredskap inför en fara samt väger sina handlingsalternativ mot varandra. Långt ifrån alla gör i alla sammanhang allt de kan för att undvika risker. Människor måste först och främst uppfatta att de är berörda och att det finns en risk för att de kan drabbas personligen. Det kan vara särskilt svårt i situationer där hot och risker är diffusa och osynliga eller många i omgivningen hävdar att faran är överdriven. Den kollektiva och samhällseliga risken kan vara stor, men den enskilde personens risk förhållandevis liten. När människor beslutar sig för att följa officiella beslut gör de det dessutom på sitt eget sätt, som kan vara mer eller mindre i överensstämmelse med de officiella påbudena.

Därför kommer människors faktiska beteende också att skilja sig åt. Den som känner liten rädsla för att bli smittad och allvarligt sjuk av en farlig sjukdom tenderar att vara mindre benägen att vidta skyddsåtgärder än den som upplever en påtaglig risk att drabbas. I det sammanhanget kan redan uppfattningen av liten risk men med stora konsekvenser leda till skydds-beteenden. Därför är det svårt att påverka människors beteende i en riktning som går stick i stäv med deras egna uppfattningar och önskemål. Viktigt är därför att krisinformationen riktas och når de grupper som man vill påverka. Ofta krävs det dessutom sanktionsstödda påbud och att dessa också hävdas.

Människor behöver även en definitionsperiod där de tar till sig informationen och ger den en personlig innebörd. Vid definitionen av en risk eller ett hot söker människor information på flera ställen och inte nöjer sig med det som kommer från myndigheter. Ofta, visar katastrofforskningen, söker man information och diskuterar och verifierar sin uppfattning med familj, vänner, grannar och andra som man har förtroende för (Katastrofforskningsgruppen 1983: 80). ”Många gör som Svenssons gör.”

I katastrofforskningen brukar man rekommendera att förberedelseperioden under hot bör vara kort. Annars anpassar sig människor till att leva med hotet,

söker sig tillbaka till det normala levnadssättet och blir mindre benägna att skydda sig.

I det avseendet skiljer sig situationen under covid-19 mellan våren och hösten 2020. När hösten kom hade en viss psykologisk immunitet mot hotet spritt sig och dessutom ville inte Folkhälsomyndigheten förrän väl sent tala om en andra våg.

Om myndigheter uppfattar att de inte får gehör för sina beslut och skärper tonen är det med andra ord inte säkert att man får rätt grupper att följa besluten. En uppmaning från myndighetssidan exempelvis att människor måste ”skärpa sig och följa myndigheternas rekommendationer” kan förbli ohörd hos dem som egentligen är berörda medan de som redan skärpt sig skärper sig ännu mera.

Ett liknande perspektiv på människors beteende framfördes av fyra psykologer i en debattartikel i november 2020 med förslag om hur myndigheterna skulle kunna få bättre effekt av sina råd och rekommendationer (Kristensson m fl 2020). De hävdade att coronapandemin till stor del är ett beteendeproblem. Styrkan i sociala normer, dvs att andras beteende är det rätta beteendet även för mig, är underskattat. Därför borde svenska myndigheter, påpekade psykologerna, informera om goda exempel och hur många som följer riktlinjerna i syfte att skapa sociala normer. Med Olrogs ord: Göra som Svenssons gör!

Referenser

- Carlsson, Marcus, m.fl., 2020. "Folkhälsomyndigheten har misslyckats – nu måste politikerna gripa in", *Dagens Nyheter*, 2020-04-24, tillgänglig på <<https://www.dn.se/debatt/folkhalsomyndigheten-har-misslyckats-nu-maste-politikerna-gripa-in/>>, citerat 2020-11-04.
- Einhorn, Lena, 2021. "Så förvandlades strategin mot pandemin till en massans dårdans", *Dagens Nyheter*, tillgänglig på <<https://www.dn.se/kultur/lena-einhorn-sa-forvandlades-strategin-mot-pandemin-till-en-massans-dardans/>>, citerat 2021-01-28.
- Ewald, Hugo & Jones, Evelyn, 2020: "Det här kan du som är över 70 göra", *Dagens Nyheter*, 2020-05-28, tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/det-har-far-du-som-ar-over-70-gora/>>, citerat 2020-11-23.
- Folkhälsomyndigheten. "Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:12." (De grundläggande budskapen.)
- Folkhälsomyndigheten. "Folkhälsomyndighetens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:21."
- Folkhälsomyndigheten. "Folkhälsomyndighetens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar för att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:31."
- Folkhälsomyndigheten. "Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter

- och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:50.”
- Folkhälsomyndigheten. ”Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.,” HSLF-FS 2020:52.”
- Folkhälsomyndigheten. ”Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:80.”
- Folkhälsomyndigheten. ”Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:92.”
- Folkhälsomyndigheten, 2020-10-20. ”Införande av lokala allmänna råd enligt HSLF-FS 2020:12 i Uppsala län”, beslutade 2020-10-20, diarienummer 04893-2020.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-10-29. ”Införande av lokala allmänna råd enligt HSLF-FS 2020:12 i Stockholms län”, beslutade 2020-10-29, diarienummer 04893-2020.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-10-29. ”Om lagar, förordningar och föreskrifter”, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/foreskrifter-och-allmanna-rad/om-lagar-forordningar-och-foreskrifter/>>, citerat 2020-10-30.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-10-30. ”Detta innebär ett allmänt råd och en rekommendation”, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/foreskrifter-och-allmanna-rad/>>, citerat 2020-10-30.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-11-16. ”Smittspridning”, tillgänglig på <[https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/](https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/smittydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/)>, citerat 2021-01-06.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-11-19. ”Införande av lokala allmänna råd enligt HSLF-FS 2020:12 i Jämtlands län”, beslutade 2020-11-19, diarienummer 04893-2020.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-12-08. ”Rekommendationer under kommande helger och högtider”, <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/skydda-dig-och-andra/jul-och-andra-hogtider/>>, citerat 2020-12-09.
- Hirschfeldt, Johan & Petersson, Olof, 2020. *Rättsregler i kris*. Stockholm: Dialogos.
- Höfde, Hugo, fjärde upplagan 1965. *Polisens organisation, uppgifter och maktbefogenheter*. Karlshamn: Lagerblads.
- Jönsson, Helena, 2020. ”Expert dömer ut myndigheternas corona-agerande mot äldre”, *Dagens Nyheter*, 2020-12-13, s 14, tillgänglig på <<https://etidning.dn.se/2357/Dagens-Nyheter/358117/2020-12-13/17508951/Expert-domer-ut-myndigheternas-corona-agerande-mot-aldre>>, citerat 2020-12-13.
- Katastrofforskningsgruppen vid Uppsala universitet och Rikspolisstyrelsen, 1983. *Utrymning. En bok om beteenden och åtgärder*, Stockholm: Allmänna förlaget.
- 2005 år katastrofkommission. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. Betänkande av 2005 års katastrofkommission, SOU 2005:104.
- Kramsjö, Britta & Thörnquist, Hanna, 2020. ”Regeringens julbesked: Åtta personer normen för firandet”, *Svensk Dagbladet*, 2020-12-09.
- Kerpner, Joachim, 2020. ”Tegnell backar: coronakulmen på måndag eller tisdag”. *Aftonbladet*, 2020-03-08, tillgänglig på <<https://www.aftonbladet.se/>>

- nyheter/a/9vdbWd/tegnell-backar-coronakulmen-pa-mandag-eller-tisdag*>, citerat 2020-11-27.
- Kristensson, Per, Laninge, Niklas, Blom, Jonas Hjalmar & Wästlund Erik, 2020. "Klisterlappar ändrar inte folks smittsamma beteende", *Dagens Nyheter*, 2020-11-08, tillgänglig på <<https://www.dn.se/debatt/klisterlappar-andrar-inte-folks-smittsamma-beteende/>>, citerat 2020-11-08.
- Länsstyrelsen i Uppsala län, 2020-10-29. "Länsstyrelsen i Uppsala läns föreskrift om förbud mot vissa sammankomster och tillställningar för att motverka spridningen av det nya coronaviruset, 03FS 2020:12".
- Nergelius, Joakim, upplaga 4:1 2018. *Svensk statsrätt*, Lund: Studentlitteratur.
- Nylén, Lars, 2006. *Operativ ledning. Bedömning och beslutsfattande. Lednings- och fältstab vid särskild händelse*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Regeringen. Socialdepartementet. "Covid-19-lag", promemoria, S2020/09214.
- Regeringen, Socialdepartementet, 2020-03-30. "Uppdrag att skyndsamt utöka antalet tester för covid-19", regeringsbeslut 2020-03-30, S2020/02681 (delvis).
- Regeringen. Regeringens kommittédirektiv. *Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19*, Dir. 2020:74.
- Regeringskansliet, 2020-11-18. "Max åtta deltagare ska vara normerande för hela samhället", tillgänglig på <<https://www.regeringen.se/artiklar/2020/11/max-atta-deltagare-ska-vara-normerande-for-hela-samhallet/>>, citerat 2020-11-20.
- SFS 1972:511. "Polisinstruktion".
- SFS 1974:152. "Kungörelse om beslutad ny regeringsform".
- SFS 1993:1617. "Ordningsslag".
- SFS 2004:168. "Smittskyddslag".
- SFS 2004:255. "Smittskyddsförordning".
- SFS 2020:20. "Förordning om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV".
- SFS 2020:848. "Förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar." Beslutad den 22 oktober 2020 och i kraft den 1 november 2020.
- SFS 2021:4. "Lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19." Utfärdad den 8 januari 2021 och i kraft den 10 januari 2021.
- SFS 2021:8. "Förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19." Utfärdad den 8 januari 2021 och i kraft den 10 januari 2021.
- Sjögren, Anna, 2020: "Nytt coronabesked till nattklubbarna: Slut festat nu", *Aftonbladet*, 2020-10-22, tillgänglig på <<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/kRJ2jX/nytt-coronabesked-till-nattklubbarna-slutfestat-nu>>, citerat 2020-11-17.
- Statens strålskyddsinstitut, 1987: "Va va de dom sa? I radio och tv om Tjernobyli och Hur upplevde vi nyhetsinformationen?", SSI-rapport 87-09, ISSN 0282-4434.
- Stenberg, Ewa, 2020: "Därför är reglerna så snåriga att inte ens Tegnell hänger med", *Dagens Nyheter*, 2020-11-20, tillgänglig på <<https://www.dn.se/sverige/ewa-stenberg-darfor-ar-reglerna-sa-snariga-att-inte-ens-tegnell-hanger-med/>>, citerat 2020-11-20.
- Strahl, Ivar, femte upplagan 1970. *Makt och rätt*, Stockholm: Aldus/Bonnier.
- Sveriges Radio, 2020-06-24, P 1, <<https://sverigesradio.se/avsnitt/1518764>>.

Svenska institutet (SI), 2020. "Samtalet om Sverige 1-7 april 2020", tillgänglig på <<https://si.se/app/uploads/2020/04/samtalet-om-sverige-1-7-april.pdf>>, citerat 2020-11-06. Se även övriga rapporter från SI.

SVT Agenda, 2021-01-17. "Coronautfrågningen – del 1", <https://www.svtplay.se/video/29679706/agenda/agenda-special-17-jan-20-00?start=auto>.

Trysell, Katrin, 2021. "Karin Tegmark Wisell: 'Vissa utgår från att vi har en dold agenda', *Läkartidningen*, 2021; 118, s. 364.

Vetenskapsforum covid-19, <<https://vetcov19.se/>>.

Wahlberg, Lena, 2020. "Fri bevisprövning och evidensbaserad medicin. En jämförelse av två modeller för evidens och beslut", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 122(4), s. 581-599.

Emotionell räddning?

Visuell kriskommunikation under coronakrisens inledande skede – fallet Finland

Jenny Lindholm & Joachim Högväg

Emotional Rescue? Visual crisis communication during the initial phase of the corona crisis

Leader communication becomes specifically important during national crises, when a climate of fear and anxiety direct citizen's attention to the situation and they look for motivational cues from the leaders. This study contributes with knowledge on how leaders convey visual emotional expressions in crisis communication. The article examines the emotional expressions used by the Finnish prime minister during the government's press conferences on covid-19, using automatic coding of facial expressions. The research questions examine both how the visual crisis communication changed over time during the corona pandemic's first four months, and whether different topics can be linked to different emotional expressions. The results show an increase of strong emotional expressions during the acute phase of the corona crisis, and especially the communication strategy of happiness/reassurance and anger/threat are used. Moreover, results tentatively indicate that facial expressions of anger are used in combination with non-emotional verbal statements.

Introduktion

Informationsbehovet ökar väsentligt då det sker en kris eller katastrof och osäkerhet dominerar vardagslivet. De politiska ledarnas kommunikation blir särskilt viktig under nationella kriser. Rädsla och ångest fokuserar människors uppmärksamhet på en potentiellt farlig situation och medborgare letar efter ledtrådar kring hur man ska hantera situationen i ledarnas beteende (Bucy & Newhagen 1999; Bucy 2000). Coronapandemin som tilltog i styrka under 2020 är ett typexempel på en krissituation då osäkerhet om framtiden, och

Jenny Lindholm är verksam vid Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi, Åbo Akademi. Joachim Högväg är verksam vid Experience Lab, Fakulteten för pedagogik och välfärdsstudier, Åbo Akademi.
E-post: jenny.lindholm@abo.fi; joachim.hogvag@abo.fi

rädsla och ångest för såväl individuella som samhälleliga konsekvenser, riktade allas blickar mot det politiska gensvaret. Krissituationer kännetecknas av att beslutsfattare tvingas reagera snabbt och anta politiska strategier under tidspress och mycket osäkra förhållanden (Boin m.fl. 2005). Beslutsfattarnas direktsända presskonferenser i TV och via strömningstjänster följs i realtid av såväl journalister som medborgare. Detta ställer höga krav på att myndigheter och politiska aktörer betar sig på ett korrekt och lugnande sätt, för att inte förvärra krissituationen (Bucy 2003). Experimentella studier visar att medborgare som tar del av traumatiskt innehåll enkelt kan skilja mellan kriskommunikation som är säker och övertygande, och kriskommunikation som är osäker och som upplevs som mindre betryggande (Bucy 2003).

Inom politisk kommunikation har intresset för visuell politik ökat under de senaste åren (se t.ex. Veneti, Jackson & Lilleker 2019). Detta är särskilt angeläget eftersom visuell kommunikation ständigt ökar sin närvaro i samhället till följd av den tekniska utvecklingen och publikens möjlighet att välja ut de budskap de tar till sig och undvika traditionella politiska kommunikationskanaler (Klinger & Svensson 2016). Forskning visar att innehåll som framkallar starka känslor och leder till engagemang resulterar i stor spridning (Berger 2011). Studier visar att politiska tv-framträdanden ofta också leder till en ökad aktivitet på sociala medier, och att politikernas icke-verbala kommunikation i form av ansiktsuttryck eller gester blir föremål för onlinediskussion (Shah m.fl. 2015). Tidigare forskning har i hög grad fokuserat på verbala och textbaserade aspekter av politiska budskap och politisk information (Bucy 2010), och har därmed försummat visuella variabler, icke-verbal och emotionell kommunikation (Dumitrescu 2016). Detta innebär att vår förståelse av demokratiska processer kan förbättras. Bucy (2017, s. 298) uttrycker detta som att "considering news content for its narrative and visual elements could force adjustments to or even transform existing theories and understandings of political communication and behavior". Att den känslomässiga dimensionen av hur vi utvärderar våra ledare har försumrats i tidigare forskning utgår från tanken om att vi borde vara rationella individer som inte påverkas av karisma eller användningen av känslouttryck. En viktig del av politik är exempelvis den gruppdynamik som uppstår i förhållandet till ledare som antingen inspirerar oss eller gör oss besvikna (Richards 2007).

Vid politisk kommunikation förmedlar ansiktsuttryck i första hand talarens känslor och reaktioner, men kan i förlängningen också bidra till att säga något om individens karaktär. Ett leende ansikte i en krissituation kan exempelvis sända sociala signaler som är lugnande och motverkar aggressivt beteende hos andra (Masters m.fl. 1986). Makt och inflytande handlar till stor del om icke-verbal kommunikation och att signalera en förmåga att effektivt klara av utmaningar (Stewart, Salter & Mehu 2014). Att dominera det visuella utrymmet indikerar status, och ledare behöver därför få uppmärksamhet, exempelvis i

medier, för att kunna kommunicera sin förmåga till allmänheten. Politiska aktörers visuella kommunikation påverkar publikens emotionella reaktioner i högre grad än kommunikation via ljud eller i skriftligt format (Patterson, Churchill, Burger, & Powell 1992; Schubert 1998).

Eftersom få studier har sett på visuell ledarkommunikation under kriser, syftar denna studie till att bidra med kunskap om hur ledare förmedlar visuella känslouttryck i kriskommunikation. I artikeln undersöks vilka visuella känslouttryck som används under den finländska regeringens presskonferenser om covid-19. I denna första, explorativa studie ligger fokus på den finländska statsministern, Sanna Marins, visuella kriskommunikation. För att nå studiens syfte formuleras två forskningsfrågor:

- 1) Vilka känslouttryck används av statsministern under kriskommunikationens olika faser?
- 2) Finns det skillnader i statsministerns användning av känslouttryck gällande vilken aspekt av krisen som informationen handlar om?

Forskningsfrågorna undersöker dels hur den visuella kriskommunikationen ändrades över tid under coronapandemins första fyra månader, och dels om olika ämnen kan kopplas samman med olika känslouttryck. I Finland var det regeringen som tog plats i rampljuset för att informera om situationen och de rekommendationer och restriktioner som infördes i samhället för att minska smittspridningen under coronapandemin. Inom kriskommunikation har forskare ofta lagt stor vikt vid politiska ledares uttalanden under pågående kriser, och bortsett från icke-verbala dimensioner av ledarskap. Icke-verbala kommunikation är viktigt för hur medborgare uppfattar och utvärderar sina ledare under kriser (Bucy 2003), och kan därför spela en viktig roll för de utmaningar, såväl politiska som folkhälsomässiga, som samhällen ställs inför under en global pandemi. För att förstå hur effektiv kriskommunikation fungerar behöver vi också studera politikernas icke-verbala kommunikation.

Teoretiska utgångspunkter och tidigare forskning

Det teoretiska ramverket är indelat i fyra olika delar. Inledningsvis diskuteras politiskt ledarskap under kriser, med utgångspunkt i modellen om hur medborgare bearbetar traumatiska nyheter (Bucy 2017). Efter detta följer en kort begreppsutredning om hur känslor är kopplade till politik, och emotionernas roll i ledarkommunikation. Som tredje punkt presenteras tidigare forskning om visuella känslouttryck hos ledare, och avslutningsvis diskuteras krisers olika faser och vilka förväntningar på ledarkommunikation som faserna resulterar i.

LEDARKOMMUNIKATION UNDER KRISER

Ett sätt att definiera begreppet kris är ett tillstånd som innebär hot mot grundläggande värden i samhället (Rosenthal, Charles & 't Hart 1989), vilket resulterar i en osäkerhet och att beslut måste fattas under tidspress (Birkland 2006). En nyckelroll för politiska ledare under krissituationer är att minska den ångest och osäkerhet som samhället erfar (McLean & Ewerat 2020). Både de som drabbas av situationen och övriga samhället vänder sig till politiska aktörer i hopp om meningsskapande (Jong 2017). Meningsskapande innebär att politiska aktörer behöver anta ett brett perspektiv och förväntas tolka situationen, se till emotionellt och fysiskt välbefinnande hos medborgare och aktivt kommunicera vad som är på gång och vad som behöver göras (Jong 2017, s. 1026).

En teoretisk utgångspunkt för denna artikel är därför modellen om hur medborgare bearbetar traumatiska nyheter, "the model of viewer processing of traumatic news" (Bucy 2017). Behovet av information ökar dramatiskt under kriser, eftersom osäkerhet dominerar vardagen. Kriser ökar också medborgares medvetenhet om olika samhällsfrågor (Linnell 2014). Modellen betonar hur medierapportering och kriskommunikation är centrala för att medborgare ska få tillgång till information som i vissa fall kan rädda liv. Medierapporteringen fyller också en funktion i att förmedla social information om de politiska ledarna, vilket kan hjälpa medborgare att bedöma situationen och hur de politiska aktörerna agerar (Bucy 2017; Graber 2012). Inom forskningsfältet "media biopolitics" ses mediernas fokus på negativa händelser som en övervakningsfunktion som varnar en stor publik för kommande hot (Newshagen 2012). Användningen av negativa känslor som ilska eller rädsla fångar publikens uppmärksamhet, och kan resultera i handlingar som informationssökning (Neuman m.fl. 2007). Medierapporteringen om kriser och katastrofer innehåller också ett politiskt gensvar på händelsen, och tre aspekter lyfts fram som centrala i modellen:

- 1) Spridningen av traumatiska nyhetsbilder och medierapportering,
- 2) Spridningen av medieinnehåll som visar politiska ledare som reagerar på händelsen, och
- 3) En publik som tar del av rapporteringen och behandlar informationen med en möjlig beteendemässig effekt

Forskning visar att de emotionella reaktionerna på olika former av medierapportering kan leda till bestående politiska attityder (Sullivan & Masters 1993; Bucy 2003). Sättet som ledare betar sig på fungerar som ett exempel på hur medborgare ska agera eller förstå en händelse. Om kommunikationsstilen förmedlar säkerhet och tydlighet kan detta lindra ångest, medan ledare som undanhåller information kan skapa oro eller panik (Bucy 2010). Detta gäller också för icke-verbal kommunikation, där olämpliga visuella ledtrådar under

offentliga tillställningar kan framkalla tvivel eller ångest hos publiken (Bucy 2010).

EMOTIONER OCH KÄNSLOR I KRISKOMMUNIKATION

Den "affektiva vändningen" (Hoggett & Thompson 2012; Clough & Halley 2007) inom statsvetenskap betonar hur affekt och känslor kan motivera politiskt beteende och påverka exempelvis informationssökning och politiska attityder (Bakker, Schumacher & Rouduijn 2020). Tre olika inriktningar har lyfts fram inom diskursen politik och känslor och skillnaderna kan sammanfattas i 1) betydelsen av affekt för att hantera en situation; genom att antingen undvika eller närma sig situationen (approach-avoidance theories). 2) De teorier som gör en tydligare distinktion mellan olika känslor och hur vi utvärderar en situation i förhållande till individuella mål (appraisal theories) och 3) de teorier som identifierar distinkta känslor utgående från neurala processer (Almohammad 2016). Utgående från detta är det också omtvistat hur man bäst mäter och studerar känslor.

As a result, the research designs for measuring emotion effects must employ measures to get both conscious and preconscious processing. Research should use physiological and neurological, as well as implicit and explicit, measures of emotions. Finally, the impact of more illusory nonverbal expressions of emotions and public mood are ripe for experimental research both in the lab and in the field. (Crigler & Hevron 2017: 675)

Hur begreppet känsla ska definieras är en omtvistad fråga, som delvis beror på att olika vetenskapliga discipliner har olika utgångspunkter. En definition av begreppet är att se känslor som "processes that unfold in time, involving a variety of components" (Parrott 2004: 5). Känslor bygger dels på omedvetna, fysiologiska reaktioner i kroppen, men också på medvetna processer som involverar tänkande och utvärdering av en situation (Barrett 2006; Poels & Dewitte 2006). Skillnaden mellan affekt och känslor är att affekt är ett begrepp som främst skiljer mellan ett positivt och negativt psykologiskt tillstånd, som kan variera i styrka (Russell 2003). Känslor kan i sin tur koppas till biologiska, kognitiva och beteendemässiga reaktioner och påverkas av personliga mål, det omgivande samhället, och tidigare erfarenheter (Parrott 2004). Affekt kan förstås som en omedveten kroppslig förnimmelse hos en individ som reagerar på ett stimuli, medan känslor involverar en semantisk medvetenhet i kombination med möjliga handlingar och reaktioner (Massumi 2002). På så sätt är känslor också kopplade till ett bredare samhällsligt sammanhang där de kan politisera och politiseras i den offentliga dialogen. Därför bör man också göra en åtskillnad mellan de individuella känslor som människor erfar, och de medierade känslor som sänds ut och konstrueras via medier (Wahl-Jorgesen 2019). De

känslor som vi ser politiska ledare uttrycka via medier erbjuder en emotionell kompass som medborgare kan orientera sig mot och bidrar till att skapa en förståelse för vad som händer i samhället (Wahl-Jorgesen 2019). Ett emotionellt ledarskap handlar om att politiska ledare förväntas kunna agera empatiskt för att kanalisera de känslor som uppstår i samhället under en kris (Davies 2017). Den emotionella ledarkommunikationen i krissituationer riktas dels mot den del av medborgare som drabbats av händelsen, men också mot den andra gruppen av medborgare som får ta emot information genom en emotionell medie-rapportering (Atkeson & Maestas 2012).

TIDIGARE FORSKNING OM LEDARES VISUELLA KÄNSLOUTTRYCK

Icke-verbala känslouttryck är komplexa eftersom det finns flera olika typer av signaler som kommunicerar information, och sammanhanget kan påverka hur sändaren väljer att kommunicera (Stewart & Hall 2016). Tidigare forskning kan delas in i studier som ser på användningen av olika former av icke-verbala kommunikation och känslouttryck, och studier som fokuserar på hur dessa olika former av kommunikation påverkar utvärderingen av politiker.

Med utgångspunkt i beteendevetenskaper och primaters etologi har forskare identifierat fyra huvudtyper av icke-verbala kommunikation som kan tillämpas inom politisk kommunikation (Bucy & Grabe 2008; Stewart, Salter & Mehu 2011): ilska/hot, rädsla/undvikande, glädje/tillförsikt och sorgsenhet/lugnande (ursprungliga benämningar: anger/threat, fear/evasion, happiness/reassurance, and sadness/appeasement). De olika kategorierna kommunicerar affektiva tillstånd, sociala signaler och avsikt till mottagaren, exempelvis har dominans kopplats till ilska, medan rädsla är ett tecken på undvikande. Uttryck av glädje och sorg kan i sin tur förmedla försäkran eller vara lugnande. Effektiva kommunikatörer använder sig vanligen av dominans eller olika "bonding expressions" (Grabe & Bucy 2011). Det ska ändå påpekas att betydelsen av ett ansiktsuttryck kan variera beroende på vilken kontexten är. Leenden kan uttrycka såväl en hälsning som användas instrumentellt, och på så sätt behöver sändaren inte alltid uttrycka glädje. En leende ledare kan signalera samarbetsvilja (Salter 2007) eller grupptillhörighet (Mehu, Grammer & Dunbar 2007). De flesta studier av ledares visuella känslouttryck ser på amerikanska presidentvalsdebatter (t.ex. Stewart & Hall 2013; Grabe & Bucy 2009), som representerar en viss typ av sammanhang där två eller flera kandidater möts för att debattera. Få studier har sett på användningen av visuell ledarkommunikation under politiska kriser. Ett exempel är ändå Bucys (2003) studie av George W. Bush agerande under World Trade Center-attacken och kommunikationens effekter på tv-tittare. Bush initiala visuella kommunikation den 11 september övertygade inte tittarna om att han hade situationen under kontroll, men hans kommunikationsstil utvecklades under krisens gång till en mer betryggande om mer kraftfull kommunikation.

Ledares icke-verbala kommunikationsstil är central för utvärderingen av politisk effektivitet. Ansiktsuttryck är en av flera faktorer som påverkar hur medborgare utvärderar sina ledare och andra faktorer som kan påverka utvärderingen är bildkvaliteten på det inlägg som visas, politisk positionering eller de känslor som framkallas av inlägget (Grabe & Bucy 2009). Även andra aspekter som kameravinkel (Kepplinger 1982) eller politikerns attraktivitet (Barrett & Barrington 2005) har förts fram som förklaringar. Tidigare studier visar dock att även om man kontrollerar för partitillhörighet och konkurrensen inom olika valdistrikt (Atkinson m.fl. 2009), och egenskaper som attraktionskraft och förtrogenhet med kandidaten (Olivia & Todorov 2010) så kvarstår bedömningar av ansiktets karaktärsdrag som den variabel som bäst förklarar valframgång (Carpinella & Johnson 2016). Studier visar exempelvis att ansiktsuttryck, användning av rösten eller fysiska gester bättre kan förutspå hur väl en presidentvalsdebatt tas emot av publiken, än kandidaternas verbala strategier eller position i sakfrågor (Bucy & Stewart 2018). Dessutom visar forskning att emotionella reaktioner bättre kan förklara valframgång, än traditionella faktorer som partiidentifikation, ideologi eller sakfrågepositionering (Olivia & Todorov 2010). De kortlivade, episodiska känslor som uppstår när man exempelvis tittar på videoinnehåll, nyheter eller sociala medier kan också påverka mer långsiktiga attityder (Sullivan & Masters 1993).

I en omfattande studie av hur medborgare påverkas av tyska politikerns känslomässiga uttryck fann Masch (2020) att resultatet delvis berodde på om politikern var en del av regeringen eller oppositionen. Ett exempel är hur ilska gynnade utvärderingar av oppositionsledaren, medan det sänkte betyget för Merkel, den dåvarande ledaren. De politiska ledare som sitter vid makten kan dra nytta av positiva känslor, medan det motsatta gäller för oppositionen (Bucy & Grabe 2008). En öppen fråga är ändå om det finns könsskillnader i hur politiska ledare utvärderas, eftersom en majoritet av de ledare som hittills studerats har varit män. Könsstereotyper kan påverka utvärderingen av politiska ledare, exempelvis ses kvinnor som mer omvårdande och medkännande, medan män är självsäkra och aggressiva (Alexander & Andersen 1993). Specifikt forskningsresultat som ser på kompetens utgående från utvärderingar av en politikerns ansikte visar på blandade resultat (Masch 2020), "more specifically, when does facial competence matter most – in times of economic hardship, at the national level of politics, or for men more than women?" (Carpinella & Johnson 2016: 292).

KRISENS OLIKA FASER

Eftersom många olika typer av händelser kan klassas som kriser, allt från naturkatastrofer, omfattande sociala upplopp och kravaller, till allvarliga pandemier, finns det olika sätt att särskilja olika faser i en kris. Inledningsvis går det att göra en åtskillnad mellan kriser med en snabb utveckling, och mer långsamma och utdragna kriser (Olson 2008). De samhällseliga effekterna och

hanteringen av händelsen kan delas in i fem olika faser. Dessa är 1) tiden före påverkan, som leder fram till att 2) krisen får genomslag och erkänns följt av 3) ett gensvar för att försöka minska händelsens påverkan, 4) en återhämtningsfas och 5) återuppbyggnad eller ombyggnad av samhället (Olson 2008: 156). Förekomsten av kriser ska dock ses som en cyklisk process, där återuppbyggnaden också innehåller element av att man förbereder sig på nästa kris. Krisens förlopp kan också definieras som en förberedelsefas, där den kommande händelsen är hypotetisk, följt av en varningsfas, när hotet är överhängande och varningar kan ges i medier (Nohrstedt 1999). Därefter följer en akutfas då samhället främst jobbar på att undvika fara och minska skadeverkningar, som efterföljs av en bearbetnings- och återhämtningsfas, där olika samhällsfunktioner återupprättas och ansvar utkrävs (Seeger & Sellnow 2013). Det finns också kriser som inte följer ett linjärt förlopp, utan som först avtar för att sedan blomma upp igen (Boin & t'Hart 2003).

Vilka förväntningar kan vi ha på ledarkommunikation under krisens olika stadier? Kriskommunikation är centralt under krisens olika faser, dels i form av information till allmänheten om hur den ska agera under en akut fas, dels kan kommunikationen på längre sikt påverka förtroendet för olika aktörer i samhället (Boin m.fl. 2005). Under den akuta fasen, när krisen är som mest allvarlig, försöker de politiska ledarna minska den ångest och osäkerhet som samhället erfår (McLean & Ewerat 2020), detta kan göras genom en effektiv och dominant kommunikation, exempelvis i form av känslor som ilska. Under de efterföljande faserna handlar ledarens uppgift mer om att bidra till återhämtning och återuppbyggnad, och då kan exempelvis olika känslouttryck av glädje vara lugnande.

Metod och material

Denna studie syftar till att undersöka vilka visuella känslouttryck som används under regeringens presskonferenser om covid-19. Utmärkande för Finland är personifiering av politiken (Karvonen 2010), och speciellt att partiledarnas roll har ökat i betydelse (von Schoultz 2016). I Finland förminskades presidentens maktbefogenheter betydligt i grundlagsreformen 2000, och presidentens roll handlar idag främst om utrikespolitik (Karvonen 2010). Detta blev också tydligt under krisens inledande skede då president Sauli Niinistö kommenterade krisens hantering och föreslog åtgärder i sin brevväxling med statsministern. Denna brevväxling offentliggjordes, och statsministern uttryckte i klartext att coronakrisen skulle hanteras av *statsrådets medlemmar* (Swanljung 2020). Därför riktas fokus i denna studie på den finländska statsministern, Sanna Marin, som var den minister som fick huvudansvar för kriskommunikationen. Inledningsvis presenteras kort den finländska regeringens strategi för att hantera covid-19, följt av studiens material. Avslutningsvis presenteras analysverktyget och databearbetningen.

DEN FINLÄNDSKA STRATEGIN

Den finländska strategin gick ut på att i ett tidigt skede införa rekommendationer och restriktioner för att minska smittspridningen. I mitten av mars övergick skolor, universitet och yrkesutbildningar till distansundervisning. Befolkningen uppmanades att arbeta på distans, och sammankomster för fler än tio personer begränsades. Åldersgruppen över 70 år rekommenderades att undvika kontakt med andra personer och restauranger fick inte hålla öppet för servering. Även trafiken över gränserna begränsades och finländarna uppmanades att inte resa ut ur landet. Riksdagen tog i bruk delar av beredskapslagen, så att undantags-tillstånd råder i landet.

Landskapet Nyland (huvudstadsregionen) hade inledningsvis störst smittspridning, och riksdagen beslöt att spärra av landskapet mellan 27 mars och 19 april med ett förbud mot att åka in eller ut från Nyland. Polisen övervakade att begränsningarna följs.

Från och med mitten av maj började begränsningarna upphävas med att grundskolorna öppnades igen, gränstrafik inom Schengen-området tillåts för arbetsresor och fritidsanläggningar öppnas upp utomhus. Från om med juni får restauranger öppna igen med vissa begränsningar, och rekommendationerna för personer över 70 år lättas. Gränskontrollen slopas mellan Norge och Finland, och i färjetrafik mellan Danmark, Island och de baltiska länderna. Undantagsförhållanden upphör den 16 juni. I slutet av juni börjar regeringen häva vissa rekommendationer och i slutet av sommaren är det tillåtet med större sammankomster utomhus (för 500 personer) och inga restriktioner för den äldre åldersgruppen finns kvar. Den hybridstrategi som den finländska regeringen tillämpar går ut på att testa personer, spåra smittkedjor, avgränsa smittade i karantän och vårda insjuknade. Hybridstrategins mål är att förhindra att viruset sprids i samhället, att trygga hälso- och sjukvårdens bärkraft och att skydda de personer som tillhör riskgrupper (SHM 2020:26).¹

Material

I denna studie analyseras regeringens presskonferenser om covid-19. Presskonferenserna finns tillgängliga via public service-bolaget YLE:s webbsida <http://arenan.yle.fi>. Alla presskonferenser som hölls mellan 27/2 och 30/6, där statsminister Sanna Marin deltog valdes ut. På grund av tekniska skäl fick

1 Under hösten 2020 försämras epidemiläget med ett ökat antal infektioner och en andra våg av smitta. Eftersom epidemiläget ser olika ut i de olika regionerna gav social- och hälsovårdsministeriet ut en handlingsplan som beskriver grunderna för åtgärder som ska tillämpas regionalt och nationellt. Från och med september är det främst de regionala utredningsgrupperna som ger regionala rekommendationer. Regeringen håller fortsättningsvis presskonferenser med uppdateringar om antalet coronafall, men statsminister Marin deltar i få presskonferenser under hösten 2020.

de konferenser som visade en teckenspråkstolk samtidigt som politikerna utelutas². Åtta konferenser analyseras i denna studie (se bilaga 1).

När en minister håller ett anförande under en presskonferens visas personen ifråga ensam i bild i halvkroppsformat. Materialet för denna studie består således av de sektioner av presskonferenserna som enbart visar statsminister Marin i bild. Enbart statsministerns anföranden har analyserats och inte den efterföljande frågestunden där journalister kan ställa frågor.

Materialet representerar tre olika faser av covid-19 krisen:

Varningsfas (februari och början av mars) – situationen i Finland är ännu relativt lugn. Inga restriktioner eller rekommendationer är i bruk.

Akutfas (mitten av mars till mitten av maj) – Regeringen tar i bruk många olika restriktioner i samhället exempelvis råder undantagsförhållande i landet och landskapet Nyland isoleras.

Bearbetningsfas (mitten av maj till juni) – Restriktionerna lättas av och samhället öppnas sakta upp igen.

METOD

Känslouttryck under presskonferenserna identifieras med hjälp av programvaran Affectiva (AFFDEX SDK), med en metod som utgår från maskininlärning och klassificeringsalgoritmer av bildinnehåll (McDuff et al. 2016). Programmet bygger på The Facial Action Coding System (FACS) (Ekman & Friesen 1978), som är en av de mest omfattande klassificeringarna för att koda ansiktsuttryck. Programmet identifierar rörelseenheter i ett ansikte, så kallade facial action units (AU), t.ex. ögon, näsa, mun, och följer med hur ansiktsmusklerna rör sig vid dessa enheter. AU används för att identifiera olika ansiktsuttryck som exempelvis leenden, höjda ögonbryn eller rynkning av pannan. Den modell som används för att identifiera känslouttryck bygger på kombinationen av olika AU:s (Friesen & Ekman 1983), och programmet identifierar glädje, ilska, rädsla, sorgsenhet, överraskning och avsky. Varje identifierat känslouttryck får ett värde mellan 0–100. I denna studie analyseras känslouttrycken glädje, ilska, rädsla och sorgsenhet utgående de kommunikationsstrategier som tidigare forskning (Bucy & Grabe 2008; Stewart, Salter & Mehu 2011) identifierat: ilska/hot, rädsla/undvikande, glädje/tillförsikt och sorgsenhet/lugnande.

En utmaning i tidigare forskning är att kodning av politiska ledares ansiktsuttryck gjorts manuellt, vilket är tidskrävande och begränsar materialet som kan studeras (Bucy 2017). I en studie av den första amerikanska presidentvalsdebatten 2016 finner Joo, Bucy & Seidel (2019) att automatisk klassificering av

2 För att få en jämn fördelning av konferenser under krisen olika faser fick två presskonferenser som innehöll en tolk klippas om så att enbart statsminister Marin syntes i bild.

ansiktsuttryck är ett bra alternativ till manuell kodning. I studien testas 20 olika situationer, och alla ansiktsuttryck klassificeras med en noggrannhet mellan 65 % och 99 %, trots att flera av de icke-verbala uttrycken var tvetydiga till sin natur och kunde ha krävt ett sammanhang för korrekt klassificering. I denna studie ser forskarna på 10 sekunders intervall och poängterar att en person under ett sådant intervall kan uppvisa en mängd olika känslouttryck, och att de flesta av känslouttrycken inte varar så lång tid (Joo m.fl. 2019).

DATABEARBETNING

Programmet identifierar de bildrutor som innehåller ett ansikte. När ett ansikte har identifierats ges ett värde på känslouttryck per bildruta (24 rutor per sekund) som kan variera mellan 0–100. Eftersom inslagen som analyseras i medeltal är 4,3 minuter långa innebär det dataserier med över 14 000 värden (se bilaga 1). De identifierade känslouttrycken delas därför in i fyra kategorier: “värden under 1”, “svag” (värden mellan 1>33), “medel” (värden 33>66) och “stark” (värden mellan 66>100). Eftersom inslagen varierar i tid, används följande formel för att räkna ut ett värde på medelförekomsten av de olika kategorierna under en minut:

$$f = (k/tm)$$

Den relativa fördelningen (f) är således det totala antalet förekomster av en specifik kategori under hela inslaget (k), delat med inslagets längd i minuter (tm). Ett värde på 44,6 i kategorin svag i känslouttrycket glädje, betyder således att glädje, med värden inom kategorin svag (1>33) förekom i medeltal 44,6 gånger per minut under inslaget.

En ytterligare analys gjordes av känslouttryck i kategorin “stark”, alltså när ett känslouttryck förekom i mycket hög grad under en presskonferens. För dessa känslouttryck visualiserades tidsserierna som en grafisk kurva, för att identifiera de tidpunkter när dessa känslouttryck var som starkast. Det ämne som statsminister Marin pratade om vid kurvornas toppar noterades. För vissa känslouttryck handlade det om enstaka toppar i kurvan, medan det också förekom kurvor som uppvisade många toppar inom ett kort tidsintervall. I dessa intervall noterades vad ministern pratade om just då. Analysen gjordes för känslouttrycken ilska, sorgsenhet och rädsla. Stark glädje förekommer i så hög grad under hela presskonferenserna att det är svårt att identifiera specifika toppar.

Resultat

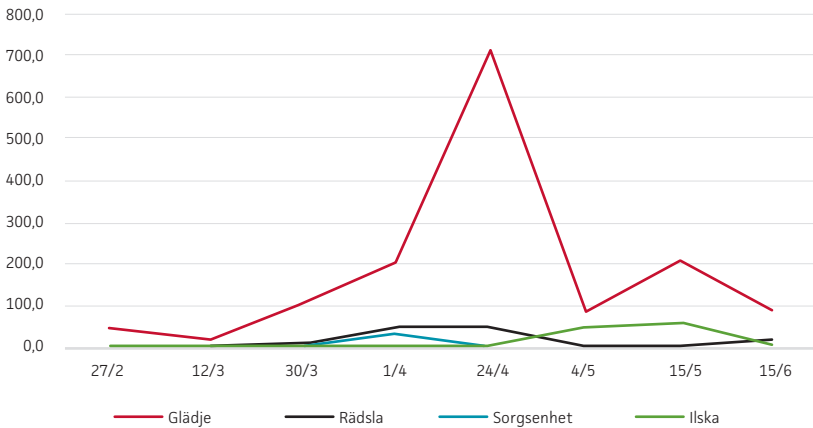
Denna artikel syftar till att undersöka hur ledare förmedlar visuella känslouttryck i kriskommunikation. Den finländska statsministerns emotionella kriskommunikation under presskonferenser som har identifierats av Affectivas programvara presenteras inledningsvis i Tabell 1. För att ytterligare förtydliga

utvecklingen över tid har de starka och de medelstarka känslouttrycken slagits ihop och visas i Figur 1. Därefter följer en genomgång av studiens två forskningsfrågor; vilka känslouttryck som används under krisens olika faser, och om det finns skillnader i känslouttryck gällande vilken aspekt av krisen som informationen gäller.

Tabell 1. Medelförekomsten av identifierade känslouttryck per minut under presskonferenserna

Datum	Mängd	Glädje	Rädsla	Sorgsenhet	Ilkska
27/2	Svag	11,6	4,5	-	37,2
	Medel	2,1	-	-	1,2
	Stark	44,6	-	-	1,2
12/3	Svag	6,0	45,2	0,9	13,9
	Medel	1,9	3,5	-	-
	Stark	21,4	-	-	-
30/3	Svag	28,5	129,1	-	40,9
	Medel	10,8	11,5	-	-
	Stark	93,2	-	-	-
1/4	Svag	29,6	223,8	97,1	75,4
	Medel	9,1	49,1	20,4	4,7
	Stark	203,8	-	23,1	3,0
24/4	Svag	87,8	212,0	0,9	53,3
	Medel	26,4	44,2	-	1,1
	Stark	688,0	5,0	-	1,8
4/5	Svag	18,9	106,3	39,7	88,0
	Medel	4,6	-	-	20,9
	Stark	74,0	-	-	31,1
15/5	Svag	39,7	105,3	78,2	163,3
	Medel	13,2	-	-	17,7
	Stark	199,3	-	-	44,1
15/6	Svag	29,1	70,9	-	33,0
	Medel	10,0	6,5	-	-
	Stark	78,7	-	-	-

Notera: Identifierade känslouttryck kan variera på skalan 0–100, och är här indelade i tre olika klasser. Kategorin "svag" representerar värden mellan 1–33, "medel" representerar värden mellan 33–66 och "stark" representerar värden mellan 66–100.



Figur 1. Starka och medelstarka känslouttryck under presskonferenserna

Den första forskningsfrågan undersöker om det finns en skillnad i känslouttryck under krisens olika faser, och om den emotionella kriskommunikationen ändrade över tid under coronapandemins första fyra månader.

VARNINGSFASEN: FÅ KÄNSLOYTTRINGAR (februari och början av mars)

Regeringens första presskonferens om covid-19 hålls den 27/2 och under Sanna Marins inledande anförande är det relativt få känslouttryck. Främst glädje och några få starka känslouttryck av ilska som kan identifieras. Andelen glädje är dock lägst under varningsfasens två presskonferenser (27/2 och 12/3) i jämförelse med övriga presskonferenser. Vid presskonferensen den 12/3 finns det medelstarka känslouttryck av rädsla, men dessa är också väldigt få. Att andelen glädje överlag är så hög under presskonferenserna innebär att Marin under alla presskonferenser ler relativt ofta. I detta sammanhang ska glädje således knappast tolkas som att Marin är glad, utan att Marin använder sig av känslouttryck som representerar tillförsikt (Bucy & Grabe 2008; Stewart, Salter & Mehu 2011), samt att Marin sänder sociala signaler som kan tolkas som lugnande och motverkar aggressivt beteende hos andra (jmf. Masters m.fl. 1986). En leende ledare signalerar också samarbetsvilja (Salter 2007).

AKUTFASEN: FRÅN SORG TILL ILSKA (mitten av mars till mitten av maj)

Regeringen tar i bruk flera olika restriktioner och rekommendationer från och med mitten av mars. Under presskonferensen den 30/3 är det något fler starka glädjeyttringar som kan identifieras, i kombination med svaga och måttliga nivåer av rädsla och några svaga uttryck av ilska. Under de tre övriga presskonferenserna i akutfasen (1/4, 24/4 och 4/5) identifieras flera starka känslouttryck av såväl rädsla, sorgsenhet och ilska – förutom glädjeyttringar som även de är många och har en hög nivå under akutfasen. Under presskonferensen den

1/4 är det specifikt sorgsenhet som kan identifieras, men även höga och medelhöga nivåer av ilska och rädsla. Presskonferensen den 24/4 är speciell på så sätt att den är riktad till barn. Under denna presskonferens identifieras de allra högsta nivåerna av glädje, tredubbelt mer än i övriga konferenser med höga värden på glädje. Under akutfasens avslutande del är det också höga andelar ilska som kan identifieras på presskonferensen den 4/5.

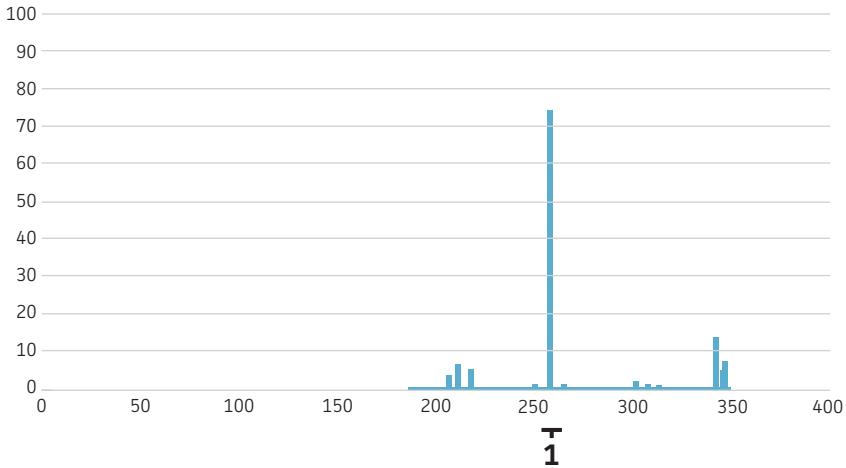
BEARBETNINGSFASEN: EN AVTAGANDE ILSKA (mitten av maj till juni)

Under bearbetningsfasen, som också kan kallas återhämtningsfasen, börjar regeringen lätta på restriktionerna och sakta öppna upp samhället för mer umgänge mellan människor. Marin presenterar Finlands hybridstrategi, som går ut på att testa, spåra och isolera, på presskonferensen den 15/5, och under hennes anförande kan starka känslouttryck av ilska och glädje identifieras. I juni, när pandemiläget i Finland ser bättre ut är också presskonferensen den 15/6 mer neutral, och liknar de presskonferenser som hölls under varningsfasen sett till andelen känslouttryck.

Sammanfattningsvis tar den första forskningsfrågan fasta på skillnader i kommunikation under krisens olika faser. Studiens resultat visar att den mest emotionella kommunikationen sker under krisens akuta fas (Figur 1). Såväl starka uttryck av glädje, som i en krissituation kan tolkas som försäkran, lugnande, och tillförsikt, som ilska, dominerar kommunikationen under de tillfällena då Marin informerar om införandet av restriktioner och rekommendationer. Under akutfasen använder sig Marin av alla fyra olika typer av icke-verbal kommunikation, alltså även av sorgsenhet och rädsla. Den presskonferens som skiljer sig från de andra är presskonferensen som hålls för barn, där starka uttryck av rädsla får ta mer plats. I en situation där man informerar barn och unga om en krissituation väljer Marin alltså en mer undvikande, och inte lika dominant kommunikation. Under den inledande fasen, när Finland fortfarande avvaktar och ser hur situationen utvecklas håller Marin en mer neutral och icke-känslofyllt kommunikationsstrategi. Även under bearbetningsfasen, då restriktionerna lättas, minskar den emotionella kommunikationen. Försäkran och tillförsikt i form av glädje är ändå högre under krisens bearbetningsfas i jämförelse med under den initiala varningsfasen.

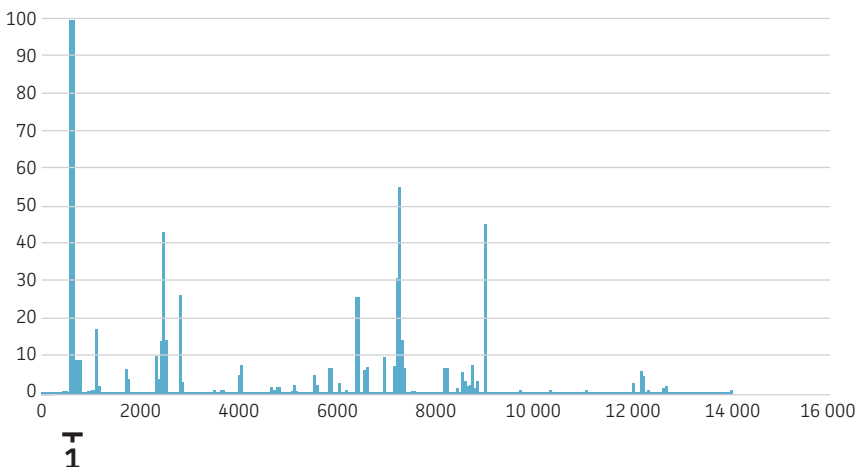
ILSKA UNDER PRESSKONFERENSERNA

Studiens andra forskningsfråga undersöker ifall det finns skillnader i känslouttryck beroende på vilket ämne som diskuteras. Här presenteras resultaten för de presskonferenser där det förekommer starka känslouttryck av antingen ilska, sorgsenhet eller rädsla. Eftersom starka uttryck av glädje förekommer i så hög grad under hela presskonferensen, i princip i samband med alla av Marins uttalanden, kan glädje ses som den kommunikationsstrategi som Marin använder sig av kontinuerligt.



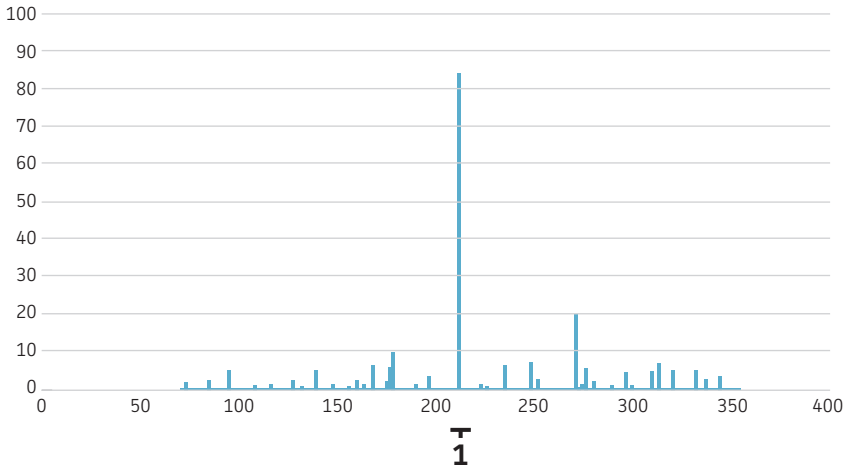
Figur 2. Ilska under presskonferensen den 27/2

I figur 2 presenteras förekomsten av ilska under presskonferensen den 27/2. Det förekommer endast en topp av stark ilska under presskonferensen den 27/2, då Marin pratar om Finlands sjukvårdssystem och hur det fungerar väl och att samhället klarar av situationen. Att använda uttryck för ilska under en pågående kris kan tolkas som att Marin använder sig av en dominant kommunikationsstil. Ilska kan också ses som hotfull kommunikation i detta fall i kombinationen med att uttrycka hur Finland hittills har klarat av situation väl.



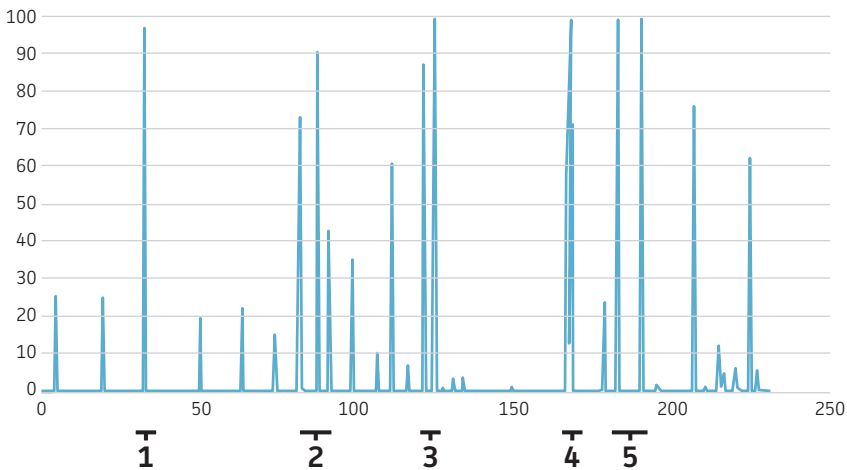
Figur 3. Ilska under presskonferensen den 1/4

Under presskonferensen den 1/4 (Figur 3) är det också endast en notering av stark ilska, och Marin pratar vid det tillfället om att Finland har vidtagit åtgärder för att bromsa upp smittan.



Figur 4. Ilska under presskonferensen den 24/4

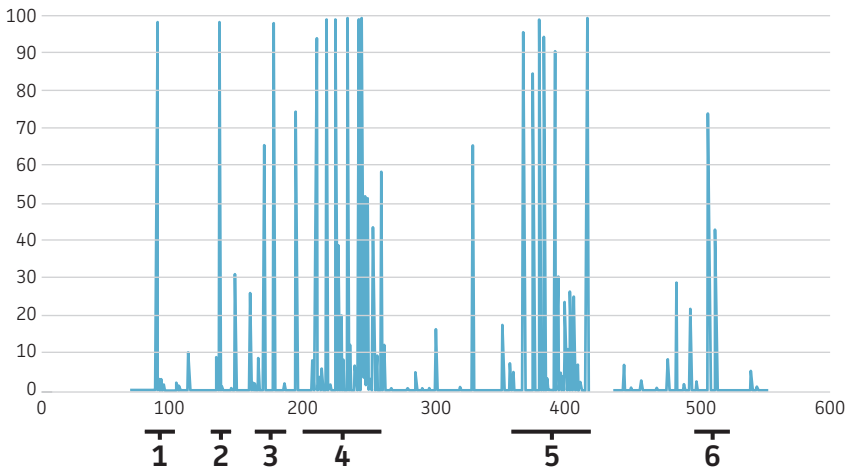
Under presskonferensen den 24/4 som hålls för barn är det också enbart en notering av stark ilska (Figur 4). Vid denna topp pratar Marin om att flera säkert saknar mor- och farföräldrar och kan hålla kontakten med dem genom att ringa videosamtal.



Figur 5. Ilska under presskonferensen den 4/5

Under presskonferensen den 4/5 kan flera noteringar av starkare ilska identifieras (Figur 5). Vid den första toppen lyfter Marin fram att Finland har lyckats väl med att dämpa smittspridningen och övergår till en hybridstrategi. Vid den andra toppen pratar Marin om att regeringen har dragit upp linjerna för hur restriktionerna ska avvecklas.

Vid den tredje toppen informerar Marin om att från om med juni ändras begränsningen från att enbart tio människor får träffas till att femtio människor får träffas. Vid topp fyra och fem går Marin igenom de rekommendationer som gäller från och med juni och vilka rekommendationer som fortfarande är i bruk.



Figur 6. *Ilska under presskonferensen den 15/5*

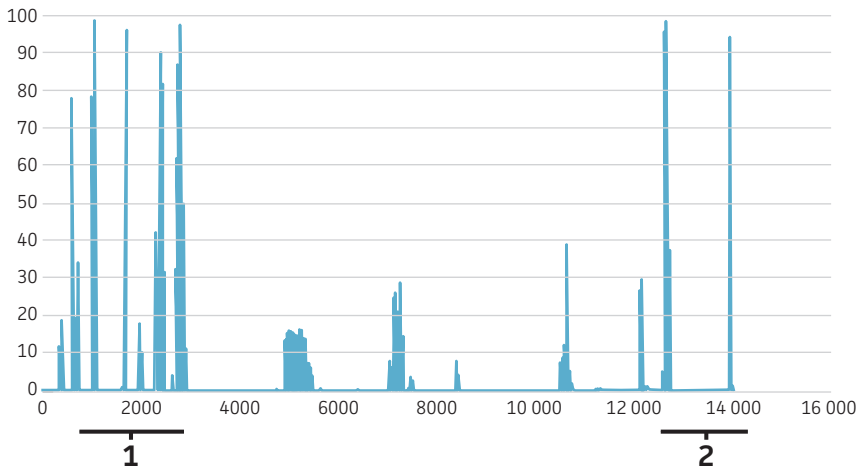
Flera olika toppar med stark ilska kan identifieras under presskonferensen den 15/5 (Figur 6). Vid den första toppen meddelar Marin att Finland inför en hybridstrategi. Under den andra toppen förklarar Marin varför hybridstrategin antas och vid den tredje toppen säger Marin att regeringen följer noggrant med hur pandemin framskrider.

Vid det fjärde intervallet informerar Marin om regeringens målställningar med strategin som är att skydda riskgrupperna. Regeringen vill inte att viruset ska spridas och att människor ska smittas. Marin berättar därför att Finland har tagit till hårda restriktioner redan i ett tidigt skede av pandemin och därför har vi fortfarande restriktioner i kraft. Marin säger också att genom att agera i rätt tid har vi lyckats stävja pandemins framfart.

Vid det femte intervallet med uttryck av ilska säger Marin att hybridstrategin till vissa delar är klar, men att det ändå finns delar som inte är klara. Finland har höjt testkapaciteten och gett fler resurser till spårningen. Finland förbereder sig också på en eventuell andra våg. För att detta ska fungera så bra som möjligt, och spårningen ska fungera behövs en mobilapplikation som regeringen hoppas att så många som möjligt tar i bruk. Bedömningen är att appen kan tas i bruk i sommar. Vid den sjätte toppen pratar Marin om att regeringen hela tiden bedömer effekterna av åtgärderna.

SORGSENHET UNDER PRESSKONFERENSERNA

Två större kluster av toppnoteringar av sorgsenhet kan identifieras under presskonferensen den 1/4, vilket syns i figur 7. Under det första intervallet av toppar hälsar Marin välkommen till presskonferensen och meddelar att regeringen har vidtagit åtgärder för att bromsa upp smittan och se till att alla kan tas hand om.

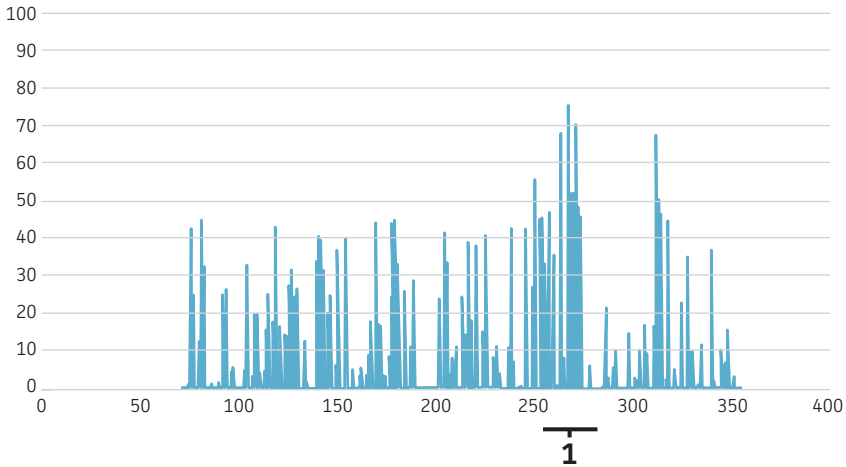


Figur 7. Sorgsenhet under presskonferensen den 1/4

Vid det andra intervallet av toppar vänder sig minister Marin till det finska folket och säger att vi behöver er hjälp. Alla har ansvar för att se till att vi skyddar vår egen hälsa och nära och kära och medmänniskor. Ministern uppmanar alla att följa anvisningarna och se till att vår hälsovårds bärkraft inte kraschar och alla kan få den vård de behöver.

RÄDSLÅ UNDER PRESSKONFERENSERNA

Den enda notering av starkare rädsla förekommer under presskonferensen för barn (Figur 8). Marin pratar vid detta tillfälle om att det är viktigt att man orkar stanna hemma med familjen, och att man exempelvis kan gå ut och leka.



Figur 8. Rädsla under presskonferensen den 24/4

Avslutningsvis är det något svårare att svara på den andra forskningsfrågan, som undersöker om det finns skillnader i starka känslouttryck gällande vilka ämnen som diskuteras. Anledningen är att det främst är starka uttryck av ilska som förekommer under flera olika presskonferenser. Det ämne som diskuteras när Marin visar uttryck av ilska är under flera tillfällen uttalanden om att Finland klarar av situationen väl och har vidtagit åtgärder för att minska spridningen. Enligt tidigare forskning kan ilska kopplas samman med hot (Bucy & Grabe 2008; Stewart, Salter & Mehu 2011), och under presskonferenserna förekommer ilska då Marin presenterar de rekommendationer och den strategi som regeringen antar för att fortsätta skydda samhällets medborgare. Marin uttrycker det som att samhället fortsättningsvis står inför ett hot om en andra våg och att smittspridningen ska ökas. Starka uttryck av sorgsenhet identifieras endast under en presskonferens, och vid de tillfällen då Marin pratar om att ta hand om alla medlemmar i samhället, och hur medborgarna själva har ett ansvar för att skydda egen och andras hälsa. Sorgsenhet kan kopplas samman med en lugnande kommunikationsstrategi, och Marin väddar till medborgarna att tillsammans hjälpas åt. Marins verbala uttalanden kan därför ses som mer emotionella under de tillfällen då hennes ansiktsuttryck uttrycker sorgsenhet. Det enda tillfälle som Marin visar uttryck av rädsla är under presskonferensen för barn, då hon uppmanar barnen att stanna hemma och ger förslag på aktiviteter. Rädsla som icke-verbal kommunikationsstrategi har

kopplats ihop med undvikande (Bucy & Grabe 2008; Stewart, Salter & Mehu 2011). Sammanfattningsvis pekar resultaten tentativt på att ansiktsuttryck av ilska används i kombination med icke-emotionella ämnen, för att visa dominans. Sorgsenhet och rädsla används istället vid andra typer av situationer där kriskommunikationens strategi är annorlunda. I denna studie kan sorg kopplas samman med verbala uttalanden som är mer emotionella och rädsla används i kommunikationen med barn.

Diskussion och konklusioner

Känslor är centrala för att skapa mening och för att hjälpa människor förstå vad som händer i världen och hur de ska agera i olika situationer. Dessutom är medierade känslor ständigt närvarande i politiken (Wahl-Jorgesen 2019). Detta innebär att statsvetenskapliga teorier behöver ge utrymme för betydelsen av känslor, “not as an undesirable opponent, nor as an inevitable complement to rationality, but rather as an integral part of any explanation of what it means to be engaged by, participate in and make decisions about politics” (Wahl-Jorgesen 2019: 172). Tidigare forskare inom kriskommunikation har främst studerat verbal uttalanden under krisens olika faser, och förbiset den icke-verbala dimensionen av ledarskap. För att förbättra den kriskommunikation som är riktad till allmänheten behöver de teoretiska modellerna också ta i beaktan hur ledares visuella kriskommunikationsstrategier ser ut, och hur dessa strategier tas emot av medborgare.

Denna artikel syftar till att bidra med kunskap om hur ledare förmedlar visuella känslouttryck i kriskommunikation genom att undersöka vilka visuella känslouttryck som används under den finländska regeringens presskonferenser om covid-19. Icke-verbala och känslomässig kommunikation är central då politiska ledare kommunicerar. Känslouttryck signalerar viktig information som används i bedömningen av situationen och i bedömningen av de politiska ledarna (Bucy & Bradley 2004). Speciellt under en nationell krissituation kommer nyhetsrapporteringen att förmedla vidare de politiska reaktionerna till tittarna (Bucy 2017). I det digitala informationssamhälle som dominerar 2000-talet är olika former av visuellt innehåll ständigt närvarande. Det digitala medielandskapet ger medborgare möjlighet att välja om man överhuvudtaget tar del av nyheter om politik, och i så fall, när och på vilket sätt. På så sätt minskar inte tv-framträdanden eller presskonferensers roll, utan tvärtom kan detta innehåll nå en potentiellt bredare publik i och med den nya form av nätverksmedielogik som blir framträdande i och med internet (Klinger & Svensson 2016). Även medborgare med ett lågt intresse för politik mötas av politiskt innehåll, exempelvis i form av populära videoklipp som delas vidare.

Med utgångspunkt i de kategorier som tidigare forskare har identifierat som framstående typer av icke-verbala kommunikation (Bucy & Grabe 2008;

Stewart, Salter & Mehu 2011): ilska/hot, rädsla/undvikande, glädje/tillförsikt och sorgsenhet/lugnande kan statsminister Marins ledarkommunikation ses som lugn och försäkrande i och med det stora antalet glädjeytringar under alla presskonferenser. Glädje kan också signalera samarbetsvilja (Salter 2007), och statsminister Marin poängterar ofta under konferenserna hur viktigt det är att det finländska folket behöver arbeta tillsammans. Statsministern använder sig också av ilska, speciellt under den akuta fasen, vilket kan kopplas till dominans. I enlighet med resultatet från tidigare studier, där en effektiv ledarkommunikation handlar om dominans och att använda sig av olika "bonding expressions" (Grabe & Bucy 2011), kan Marins kommunikation under presskonferenserna tolkas som stark och lugn. Speciellt under kriser som är utdragna och där såväl allmänhetens som politikerns tålamod prövas, behöver ledare använda sig av olika typer av kommunikationsstilar för att uppmuntra allmänheten att exempelvis fortsätta följa rekommendationer, eller för att minska känslor av ångest och oro. En effektiv kriskommunikation innehåller känslouttryck som sänder sociala signaler till medborgare. Denna första explorativa studie visar också att Marin använder sig av starkare känslouttryck ju intensivare och mer akut krisen är. Statsminister Marins kommunikationsstil bygger till stor del på en lugn och tydlig kommunikation av glädje och tillförsikt. Den presskonferens som hålls för barn visar också att ministern vågar visa sig sårbar och rädd, vilket troligtvis speglar de känslor som barnen själva erfar under krisen. Under en kris som är väldigt utdragen behöver ledare använda sig av olika typer av kriskommunikation. I fallet med coronapandemin inträffade en ny akutfas under hösten 2020 i och med en andra våg av insjuknade.

En utmaning med studier som identifierar känslouttryck med hjälp av automatisk kodning av ansikten är att alla känslouttryck inte kan fångas upp. Under de gånger Marin tittar neråt kan exempelvis inga ansiktsuttryck kodas. Den stora fördelen med att använda sig av automatisk kodning är ändå tidseffektiviteten. Studier med manuell klassificering ser vanligtvis på några sekunder av en situation, medan automatiskt genererade kodningar snabbt kan analysera tusentals bildrutor. Det är också svårt att med säkerhet säga vad olika typer av känslouttryck betyder, som tidigare forskning visar kan glädje såväl vara en hälsning, signalera samarbetsvilja eller grupptillhörighet (t.ex. Salter 2007; Mehu, Grammer & Dunbar 2007). Det blir därför omöjligt att uttala sig om avsändarens bakomliggande avsikter med ett känslouttryck. En relevant fortsättning för forskningsfältet är därför att se dels på hur avsändaren vill uppfattas i sin kriskommunikation, i kombination med hur mottagarna tar emot olika typer av icke-verbal kriskommunikation.

Utgångspunkten för denna studie är modellen om hur traumatiska nyheter kommuniceras (Bucy 2017), som fokuserar på tre aspekter av kriskommunikation via medier: spridningen av traumatiskt nyhetsinnehåll via medier, spridningen av politiska ledare som reagerar på händelsen och effekterna

på den publik som tar del av rapporteringen. Denna första explorativa studie har analyserat hur en politisk ledare reagerar på händelsen, och en naturlig fortsättning är därför att se på hur denna ledarkommunikation tas emot av publiken. Vilka effekter har olika kommunikationsstilar på allmänhetens förtroende för politiker, eller allmänhetens vilja att följa rekommendationer och restriktioner under kriser? Detta är frågor som lämpar sig väl för ett experimentellt upplägg. Studier behöver också kombinera ansiktsuttryck med andra former av icke-verbala budskap, som exempelvis gester och kroppshållning, och med verbala uttalanden. Detta kan säga ännu mer om avsändarens avsikter. Att fånga upp och mäta effekterna av emotionell kommunikation kräver således en kombination av flera olika mätmetoder, som psykofysiologiska men även olika typer av självrapporterade känslor. En annan intressant fråga för fortsatt forskning är frågan om könsstereotyper i utvärdering av politiska ledare (se t.ex. Masch 2020), men också om kvinnliga och manliga ledare använder olika typer av känslomässiga kommunikationsstilar. I den samhälleliga diskussionen som följt coronapandemin har kvinnliga politiska ledare lyfts fram som goda exempel på länder som klarat sig bättre under coronapandemin (Halonon, 2020). Statsminister Marin använder sig av väldigt många positiva känslouttåg under presskonferenserna, och eftersom denna studie enbart ser på en kvinnlig ledare vore det intressant att studera ifall det finns skillnader mellan hur manliga och kvinnliga politiska ledare kommunicerar visuellt under kriser. Avslutningsvis kan den finländska hanteringen av krisen också visa på skillnader i förvaltningstraditioner och politisk kultur. De nordiska länderna har agerat olika under coronaepidemins inledande skede, och en förklaring som förts fram är att detta till viss del bottnar i att maktfördelningen ser olika ut i Sverige och Finland i jämförelse med Danmark och Norge (Sandberg 2020). Den svenska modellen poängterar maktfördelningen mellan regering och myndigheter och tog fasta på expertkunskap i kriskommunikationen, medan ministrarna i Finland har en mycket starkare ställning och istället följde en mer politikerstyrd kommunikationsmodell. En intressant fråga är också hur den politiska kulturen under kriskommunikation influeras av tidigare kriser som nationen har erfarit. Möjligtvis lever de kriser och traumatiska händelser som Finland stod inför under början av 1900-talet kvar i den politiska kulturen och leder till ett samlat, nationellt gensvar på dramatiska händelser.

Litteraturförteckning

- Alexander, Deborah, & Andersen, Kristi, 1993. "Gender as a factor in the attribution of leadership traits", *Political Research Quarterly* 46(3), s. 527–545.
- Almohammad, Asaad H., 2016. "Toward a theory of political emotion causation", *Sage Open* 6(3), 2158244016662106.

- Atkeson, Lonna Rae & Maestas, Cherie D., 2012. *Catastrophic Politics: How Extraordinary Events Redefine Perceptions of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bakker, Bert N., Schumacher, Gijs & Rooduijn, Matthijs, 2020. "Hot politics? Affective responses to political rhetoric", *American Political Science Review* 1–15. doi:10.1017/S0003055420000519.
- Barrett, Andrew W. & Barrington, Lowell W., 2005. "Is a picture worth a thousand words?: Newspaper photographs and voter evaluations of political candidates", *The Harvard International Journal of Press/Politics* 10(4), s. 98–113.
- Barrett, Lisa Feldman, 2006. "Solving the Emotion Paradox: Categorization and the Experience of Emotion", *Personality and Social Psychology Review* 10(1), s. 20–46.
- Berger, Jonah, 2011. "Arousal increases social transmission of information", *Psychological Science* 22(7), s. 891–893.
- Birkland, Thomas A., 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Boin, Arjen & t Hart, Paul, 2003. "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?", *Public Administration Review* 63(5), s. 544–553.
- Boin, Arjen, t'Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt, 2005. *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bucy, Erik P. & Newhagen, John E., 1999. "The Emotional Appropriateness Heuristic: Processing Televised Presidential Reactions to the News", *Journal of Communication* 49(4), s. 59–79.
- Bucy, Erik P. & Grabe, Maria E., 2008. "Happy warriors" revisited: Hedonic and agonistic display repertoires of presidential candidates on the evening news", *Politics and the Life Sciences* 27(1), s. 78–98.
- Bucy, Erik P., 2000. "Emotional and Evaluative Consequences of Inappropriate Leader Displays", *Communication Research* 27(2), s. 194–226.
- Bucy, Erik P., 2003. "Emotion, presidential communication, and traumatic news: Processing the World Trade Center attacks", *Harvard International Journal of Press/Politics*, 8(4), s. 76–96.
- Bucy, Erik P., & Stewart, Patrick, 2018. "The personalization of campaigns: Nonverbal cues in presidential debates." *Oxford Research Encyclopedia of Politics: Politics*. doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.52.
- Bucy, Erik P., 2010. "Nonverbal communication, emotion, and political evaluation", s. 195–220 i Dovelning, Katrin, von Scheve, Christian & Konijn, Elly A. (red.), *The Routledge handbook of emotions and mass media*. New York: Routledge.
- Bucy, Erik P., 2017. "Media biopolitics: The emergence of a subfield", s. 284–303 i Peterson, Steven A. & Somit, Albert (red.), *Handbook of Biology and Politics*. Cheltenham, UK: Edwin Elgar Publishing.
- Carpinella, Colleen M., & Johnson, Kerri L., 2016. "Visual political communication: The impact of facial cues from social constituencies to personal pocketbooks", *Social and Personality Psychology Compass* 10(5), s. 281–297.
- Clough, Patricia T. & Halley, Jean (red.) 2007. *The affective turn: Theorizing the social*. Durham: Duke University Press.
- Crigler, Ann, & Hevron, Parker R., 2017. "Affect and Political Choice", s. 663–682 i Kenski, Kate & Hall Jamieson, Katherine (red.), *The Oxford Handbook of Political Communication*, 1st ed. New York: Oxford University Press.
- Davies, Gareth, 2017. "The Historical Presidency, Lyndon Johnson and Disaster Politics", *Presidential Studies Quarterly* 47(3), s. 529–551.

- Dumitrescu, Delia, 2016. "Nonverbal communication in politics: A review of research developments, 2005–2015", *American Behavioral Scientist* 60(14), s. 1656–1675.
- Ekman, Paul & Friesen, Wallace, 1978. *Facial Action Coding System: A technique for the measurement of facial movements*. Consulting Psychologist Press: Palo Alto.
- Friesen, Wallace & Ekman, Paul, 1983. "EMFACS-7: Emotional facial action coding system." Unpublished manuscript, University of California at San Francisco 2: 36.
- Grabe, Maria Elizabeth & Bucy, Erik P., 2009. *Image bite politics: News and the visual framing of elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Halonen, Tarja, 2020. "Elämä ja politiikka: Tarja Halonen", *YLE*, tillgänglig på <<https://areena.yle.fi/audio/1-50565470>>; citerad 2020-12-04).
- Hoggett, Paul & Thompson, Simon, 2012. *Politics and the Emotions: The Affective Turn in Contemporary Political Studies*. London: Continuum International Publishing.
- Jong, Wouter, 2017. "Meaning Making by Public Leaders in Times of Crisis: An Assessment", *Public Relations Review* 43, s. 1025–1035.
- Joo, Jungseock, Bucy, Erik P. & Seidel, Claudia, 2019. "Automated Coding of Televised Leader Displays: Detecting Nonverbal Political Behavior With Computer Vision and Deep Learning", *International Journal of Communication* (19328036) 13.
- Karvonen, Lauri, 2010. *The personalisation of politics: A study of parliamentary democracies*. Ecpr Press: Colchester.
- Kepplinger, Hans M., 1982. "Visual biases in television campaign coverage", *Communication Research* 9(3), s. 432–446.
- Klinger, Ulrike & Svensson, Jakob, 2016. "Network media logic: Some conceptual considerations", s. 23–38 i Bruns, Axel, Enli, Gunn, Skogerbo, Eli, Larsson, Anders Olof & Christensen, Christian (red.), *The Routledge Companion to Social Media and Politics*. New York: Routledge.
- Linnell, Mikael, 2014. "Citizen response in crisis: Individual and collective efforts to enhance community resilience", *Human Technology* 10 (2), s. 68–94.
- Masch, Lena, 2020. *Politicians' Expressions of Anger and Leadership Evaluations: Empirical Evidence from Germany*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Massumi, Brian, 2002. *Parables for the virtual: Movement, affect, sensation*. Durham, NC: Duke University Press.
- Masters, Roger D., Sullivan, Denis G., Lanzetta, John T., McHugo Gregory J. & Englis, Basil G., 1986. "Facial Displays of Leaders: Toward an Ethology of Human Politics", *Journal of Social and Biological Structures* 9, s. 319–43.
- McDuff, Daniel, Mahmoud, Abdelrahman, Mavadati, Mohammad, Amr, May, Turcot, Jay & el Kaliouby, Rana, 2016. "AFFDEX SDK: a cross-platform real-time multi-face expression recognition toolkit", s. 3723–3726 i *Proceedings of the 2016 CHI conference extended abstracts on human factors in computing systems*.
- McLean, Hamish & Ewart, Jacqui, 2020. *Political Leadership in Disaster and Crisis Communication and Management*. Palgrave Macmillan.
- Mehu, Marc, Grammer, Karl & Dunbar, Robin I. M., 2007. "Smiles when sharing", *Evolution and Human Behavior* 28, s. 415–422.
- Neuman, Russell, Marcus, George E., Crigler, Ann N. & MacKuen, Michael, 2007. "Theorizing Affect's Effects", s. 1–20 i Neuman, Russell, Marcus, George E., Crigler, Ann N. & MacKuen, Michael (red.), *The Affect Effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Newhagen, John E., 2012. "Hypernews, biological authenticity, and the mediation of what's important", *Politics and the Life Sciences* 31(1-2), s. 80–86.

- Nohrstedt, Stig Arne, 1999. "Forskningsöversikt: kommunikationsproblem i samband med katastrofer och allvarliga samhällsstörningar", *Statens offentliga utredningar*, 1999:68.
- Olivola, Christopher Y. & Alexander Todorov, 2010. "Elected in 100 milliseconds: Appearance-based trait inferences and voting", *Journal of nonverbal behavior* 34(2), s. 83–110.
- Olson, Richard Stuart, 2008. "Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame", s. 154–170 i Boin, Arjen (red.), *Crisis Management, Volume III*. London: Sage.
- Parrott, W. Gerrod, 2004. "The Nature of Emotion", s. 5–20 i Brewer, Marilynn B. & Hewstone, Miles (red.), *Emotion and Motivation*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Patterson, Miles L., Churchill, Mary E., Burger, Gary K. & Powell, Jack L., 1992. "Verbal and nonverbal modality effects on impressions of political candidates: Analysis from the 1984 presidential debates." *Communication Monographs* 59, s. 231–242.
- Poels, Karolien & Dewitte, Siegfried, 2006. "How to Capture the Heart? Reviewing 20 years of Emotion Measurement in Advertising", *Journal of Advertising Research* 46(1), s. 18–37.
- Richards, Barry, 2007. *Emotional governance: Politics, media and terror*. Palgrave MacMillan: New York.
- Rosenthal, Uriel, Charles, Michael T. & 't Hart, Paul, 1989. *Coping with crises: The management of disasters, riots, and terrorism*. Springfield: Charles C Thomas Publisher.
- Russell, James A., 2003. "Core Affect and the Psychological Construction of Emotion", *Psychological Review* 110(1), s. 145–172.
- Salter, Frank K., 2007. *Emotions in command: Biology, bureaucracy, and cultural evolution*. New York: Transaction.
- Sandberg, Siv, 2020. "Coronakrisen blottlägger skillnaderna mellan de noriska ländernas förvaltning", *Kommuntorget*, tillgänglig på <<https://kommuntorget.fi/norden-eu-varlden/siv-sandberg-coronakrisen-blottlagger-skillnaderna-mellan-de-nordiska-landernas-forvaltning/>; citerad 2021-01-22.
- Schubert, James N., 1998. "The role of sex and emotional response in indoctrinability: Experimental evidence on the "rally 'round the flag" effect", s. 241–262 i Eibl-Ebbesfelt, Irenäus & Salter, Frank (red.), *Indoctrinability, warfare and ideology*. Oxford: Berghahan Books.
- Seeger, Matthew L. & Sellnow, Timothy W., 2013. *Theorizing Crisis Communication*. Chichester: Johns Wiley & Sons, Inc.
- Shah, Dhavan V., Hanna, Alex, Bucy, Erik P., Wells, Chris & Quevedo, Vidal, 2015. "The Power of Television Images in a Social Media Age: Linking Biobehavioral and Computational Approaches via the Second Screen", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 659(1), s. 225–245.
- SHM 2020:26. *Social- och hälsovårdsministeriets handlingsplan av den 7 september 2020*.
- Stewart, Patrick A. & Hall, Spencer C., 2013. "Microanalysis of the emotional appropriateness of facial displays during presidential debates: C-SPAN coverage of the first and third 2012 debates", s. 103–130 i Browning, Robert X. (red.), *Advances in research using the C-SPAN archives*. West Lafayette: Purdue University Press.
- Stewart, Patrick A., Salter, Frank K. & Mehu, Marc, 2009. "Taking leaders at face value", *Politics and the Life Sciences* 28(1), s. 48–74.

- Sullivan, Denis G. & Masters, Roger D., 1993. "Nonverbal behavior, emotions, and democratic leadership", s. 307-332 I Marcus, George E. & Hanson, Russell L. (red.), *Reconsidering the democratic public*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Swanljung, Magnus, 2020. "Analys: Bakom varje kvintett av framgångsrika kvinnor finns det en äldre president som gärna berättar hur saker borde gå till", *YLE*, tillgänglig på <<https://svenska.yle.fi/artikel/2020/03/30/analys-bakom-varje-kvintett-av-framgangsrika-kvinnor-finns-det-en-aldre-president>>, citerad 2021-01-22.
- Veneti, Anastasia, Jackson, Daniel & Lilleker, Darren G. (red.), 2019. *Visual political communication*. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- von Schoultz, Åsa. 2018. "Electoral Systems in Context: Finland.", s. 601-626 i Herron, Erik S., Pekkanen, Robert J., & Shugar, Matthew S. (red.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.
- Wahl-Jørgensen, Karin, 2019. *Emotions, media and politics*. Cambridge: Polity Press.

Bilaga 1

Totala antal känslouttryck per presskonferens. Identifierade känslouttryck kan variera på skalan 0–100, och är här indelade i tre olika klasser. Kategorin “svag” representerar värden mellan 1–33, “medel” representerar värden mellan 33–66 och “stark” representerar värden mellan 66–100.

Datum	Mängd	Glädje	Rädsla	Ledsen	Ilkska
27/2	>1	4 595	4 725	4 736	4 640
	Svaga	28	11	0	90
	Medel	5	0	0	3
	Starka	108	0	0	3
12/3	>1	8 828	8 683	9 040	8 943
	Svaga	45	338	7	104
	Medel	14	26	0	0
	Starka	160	0	0	0
30/3	>1	4 590	4 564	5 018	4 886
	Svaga	92	417	0	132
	Medel	35	37	0	0
	Starka	301	0	0	0
1/4	>1	12 597	12 427	13 221	13 486
	Svaga	165	1249	542	421
	Medel	51	274	58	26
	Starka	1 137	0	129	17
24/4	>1	3 527	5 924	7 077	6 832
	Svaga	389	939	4	236
	Medel	117	196	0	5
	Starka	3048	22	0	8
4/5	>1	5425	5394	5627	5276
	Svaga	66	372	139	308
	Medel	16	0	0	73
	Starka	259	0	0	109
15/5	>1	10 173	10 976	11 124	10 321
	Svaga	217	576	428	893
	Medel	72	0	0	97
	Starka	1 090	0	0	241
15/6	>1	3 526	3 619	3 797	3 721
	Svaga	67	163	0	76
	Medel	23	15	0	0
	Starka	181	0	0	0

Och så en fråga till Anders Tegnell ...

Journalistisk kritik vid de myndighetsgemensamma presskonferenserna med anledning av covid-19

Lars Nord

And then a question to Anders Tegnell... Journalistic criticism at public authorities' press conferences during the Corona pandemic in Sweden

Swedish public authorities have arranged coordinated regular press conferences since the outbreak of the pandemic in spring 2020. This study analyses the questions from journalists during the press conferences, and in particular to what extent critical questions were asked. In total, 20 press conferences during four different time periods were investigated. The results indicate that critical questions from journalists were relatively more frequent during press conferences in the beginning of the pandemic compared to later phases. Contrary to expectations based on previous research, the share of critical questions did not correlate with political conflict patterns. In this case, media driven factors such as newsworthiness and media logic considerations seem to play a more important role for the understanding of journalism critique of public authorities during the press conferences.

Presskonferensen som nyhet

Den genomsnittliga presskonferensen brukar vanligen bemötas med ett förstrött intresse av journalister. Den ses, mer eller mindre korrekt uppfattat, huvudsakligen som ett sätt för myndigheter, organisationer och företag att försöka få ut ett visst budskap eller perspektiv på en fråga i medierna. Mötet mellan journalisterna och de som har information att lämna är helt klart arrangerat på de senares villkor. De har i allmänhet ett kunskaps- och informationsövertag vid presskonferensen, och det kan vid dessa tillfällen vara svårt för enskilda journalister att hitta egna vinklar på nyheten som presenteras och ”sälja in”

Lars Nord är verksam vid DEMICOM, Centrum för studier av demokrati och kommunikation, Mittuniversitetet, Sundsvall.

E-post: lars.nord@miun.se

den när de kommer tillbaka till redaktionen där den slutliga nyhetsvärderingen görs.

Men detta gäller bara den ordinära presskonferensen. Vid extraordinära händelser blir i stället presskonferensen en stor nyhet, som inte sällan bevakas i direktsändning i de stora medierna eftersom nyhetsvärdet och allmänintresset på goda grunder antas vara mycket stort. Då är fler journalister närvarande, stämningen mer laddad och budskapen från presskonferensen ger i de flesta fall stora rubriker. Så var det till exempel vid polisens presskonferenser efter Palmemordet 1986, Strålskyddsinstitutets presskonferenser efter Tjernobylyhavriet samma år, presskonferenserna efter Tsunamikatastrofen 2004 och under den långa och kaotiska regeringsbildningsprocessen 2018/19.

De myndighetsgemensamma presskonferenserna med anledning av covid-19 under 2020-2021 kan tveklöst också hänföras till den extraordinära kategorin. Pandemin har inneburit unika påfrestningar för det svenska samhället, och kommit att betraktas som den största krisen i Sverige i modern tid. Dessa presskonferenser har därför följts med mycket stort intresse av svenska folket i direktsändningar med början våren 2020, och de har också bevakats av ett mycket stort antal medier; internationella, nationella, regionala, lokala samt specialiserade medier av olika slag. Presskonferenserna har fortsatt i mer än ett års tid, men minskat i antal från fem till två i veckan från och med försommaren 2020. I samband med de allt hårdare restriktionerna från och med hösten 2020 har de fysiska presskonferenserna helt kommit att ersättas av digitala möten.

I samband med coronapandemins inledande utbrott i Sverige valde de centrala myndigheterna – Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – presskonferensens form för att delge medierna det aktuella läget om pandemin; antalet smittade, sjukhusvårdade och avlidna. På presskonferenserna lämnades också rekommendationer till allmänheten och besked om restriktioner av olika slag. De myndighetsgemensamma presskonferenserna hade alla i stort samma upplägg: först inledande presentationer av myndighetsföreträdarna, sedan en allmän frågestund och till sist möjligheter till enskilda intervjuer. Vid sidan av de myndighetsgemensamma presskonferenserna förekom också presskonferenser på regeringsnivå med anledning av covid-19, antingen ledda av statsministern eller av någon fackminister.

I den här studien riktas intresset mot de myndighetsgemensamma presskonferenserna under coronapandemin, och primärt på relationen mellan journalisterna och företrädarna för myndigheterna under de allmänna frågestunderna som följde efter myndigheternas inledande presentationer. Mer specifikt undersöks här de frågor journalisterna ställt under dessa frågestunder, och graden av kritiskt förhållningssätt i de frågor som ställts. Avsikten är att undersöka om förekomsten av kritiska frågor varierat under olika skeden av pandemin och under politiska förhållanden med varierande konfliktnivå.

En av journalistikens huvuduppgifter är att granska makten och de inflytelserika i samhället (SOU 1995: 37; Kovach & Rosenstiel 2014). Denna uppgift är inte alltid lika lätt att klara, och i synnerhet vid samhällsliga kriser finns tecken på att medierna tenderar att oftare sluta upp bakom den politiska makten när den står inför allvarliga utmaningar och vitala samhällsintressen hotas. Samtidigt kan benägenheten att kritiskt granska öka om det finns en motsättning mellan samhällsliga eliter i synen på hur den aktuella situationen bör hanteras.

Det är mot den bakgrunden som journalisternas frågor till myndigheter under coronapandemin granskas. Allra först följer ett teoretiskt avsnitt om mediernas demokratiska uppgifter och om faktorer som kan påverka granskningsuppdraget. Därefter redovisas tidigare forskning kring presskonferenser och analyser av kritiska förhållningssätt i dessa. I därefter följande avsnitt redovisas den aktuella studiens uppläggning och resultat, och i ett avslutande avsnitt diskuteras vilka slutsatser som kan dras vad gäller förekomsten av kritiska journalistfrågor under pandemin.

Granskning som ideal och praktik

Granskningsidealet väger mycket tungt när journalister i Sverige och i andra delar av världen ska definiera den egna yrkesrollen (Strömbäck et al. 2012). Jämförande studier av professionen visar också att svenska journalister i högre grad än andra tycker det är viktigt med ett oberoende förhållningssätt till makt-havare (Patterson 1998). Andra studier visar att de som granskas, framförallt allt politiker, i hög grad delar journalisternas uppfattning om vikten av granskning. Även bland allmänheten finns ett allmänt stöd för en granskande journalistik, även om det inte är lika starkt uttalat som bland journalister och politiker (Nord 2007).

Samtidigt är inte granskningsidealet absolut, utan kan i olika situationer vara svårare att uppfylla. Tidigare studier av lokal nyhetsjournalistik i samband med till exempel nedläggningar av sjukhus eller regementen på en ort har noterat en tämligen partisk journalistik där medierna mer slutit upp bakom den egna bygden än varit självständiga granskare (Hadenius 1993). Ännu vanligare torde dock vara att den kritiska granskningen uteblivit av ekonomiska skäl och bristande redaktionella resurser (Nygren 2003).

Frågan om den kritiska journalistiken handlar dock inte bara om mediernas förutsättningar att bedriva den, utan sannolikt också om hur de samhällsliga motsättningarna i den aktuella frågan ser ut. Variationer i politisk konfliktnivå kan på detta sätt påverka förutsättningarna för förekomsten av kritisk journalistik. Den amerikanske sociologen och medieforskaren Daniel C. Hallin har i flera studier återkommit till frågan om hur medierna agerar i samband med politisk konsensus, vid legitima konflikter och vid illegitima konflikter. Hans grundläggande tes är att en förutsättning för medierna att gå in i en mer kritiskt

granskade roll är att den aktuella frågan är föremål för en legitim konflikt mellan olika samhällseliter, till exempel politiska partier. Hans främsta exempel är den amerikanska pressens bevakning av Vietnamkriget, där mediekritiken ökade i samband med att kriget började ifrågasättas inrikespolitiskt i USA (Hallin 1984 och 1986).

Legitima konflikter är enligt Hallin den objektiva och professionella journalistikens hemmaplan där neutralitet och balans mellan åsikter från olika parter är centrala, till exempel i en valrörelse eller under en arbetsmarknadskonflikt. Journalisterna strävar då efter att granska makthavare ur olika läger, och de är i allmänhet väl medvetna om att de bör sträva efter opartiskhet i syfte att behålla sin trovärdighet och demokratiska legitimitet. I samband med legitima konflikter har den kritiskt granskande journalistiken också vanligen en stark ställning och är allmänt accepterad, och i de flesta fall också respekterad.

Om det däremot föreligger ett utbrett samförstånd eller en ökad enighet mellan ledande samhällseliter i den aktuella frågan anser Hallin att journalistiken snarare påverkas i motsatt riktning. Vid denna typ av frågor känner journalister ofta inte samma press att redovisa motstridiga åsikter under ett aktuellt skeende, utan blir snarare förespråkare för samförstånd, till exempel genom patriotism och försvar av dominerande politisk ideologi. Särskilt tydligt blir detta under akuta faser av kriser då den offentliga debatten ofta handlar om nationell enighet och det stora behovet av samling, ”rallying-around-the-flag”.

Slutligen diskuterar Hallin också en tredje typ av frågor, de illegitima konflikterna. Dessa utmärks av att de ledande och mest inflytelserika samhällsaktörerna har en gemensam uppfattning, medan deras kritiker uppfattas som extrema eller irrelevanta och därmed avfärdas av medierna som mer mindre ointressanta. Även i sådana fall tenderar mediebevakningen att bli konform. Inte för att behovet av nationell samling är stort, utan för att konflikten uppfattas som mindre legitim och av mindre allmänt intresse.

Mot den bakgrunden är det rimligt att förvänta sig en mer ifrågasättande journalistik i situationer där legitima politiska konflikter råder och överskuggar behovet av nationellt samförstånd och uppslutning i en kris. Det gäller nyhetsjournalistiken i stort, men också det sätt på vilket journalistiken tar sig uttryck i mer avgränsade situationer, som till exempel under allmänna frågestunder vid presskonferenser.

Presskonferenser som analysobjekt

Presskonferenser har definierats som en institutionaliserad form för möten mellan makthavare och journalister med stor betydelse för den politiska kommunikationen (Kumar 2005; Eriksson 2011). Presskonferenser hålls av olika skäl. De kan handla om nya politiska förslag, utspel eller satsningar och vara en del av den rutinmässiga politiska kommunikationen, men de kan också

vara ett verkningsfullt redskap i samband med samhällsliga kriser när det gäller att snabbt nå ut med angelägen och samlad information till många. Presskonferenser skiljer sig från andra möten mellan makthavare och journalister, som intervjuer eller spontana möten, genom att de tillkännages i förväg, har en mer formell status och varar under längre tid (Craig 2016).

Presskonferensens form har också beskrivits som en arena där den politiska makten och mediemakten möts och deras roller bryts mot varandra. Makt-havare får där en möjlighet att redovisa sina perspektiv och ståndpunkter, medan journalisterna ges utrymme för kritiska frågor och ansvarsutkrävande (Kumar 2007). Ibland kan politiska makt-havare se fördelar av presskonferensen som arena, eftersom den ger en möjlighet att framföra budskap utan direkta filtrerande journalistiska tolkningar och anslå tonen genom ett inledande uttalande eller anförande. Men det finns samtidigt situationer där andra kommunikationsformer – som inte inbegriper en oförutsägbar direkt journalistmedverkan i någon del – ses som opinionsmässigt effektivare och mindre riskabla för den som vill ha ut ett visst budskap (Eshbaugh-Soha 2013; Craig 2016).

Presskonferenser i någon form har förekommit mer än 100 år i västerländska demokratier och utvecklats över tid. I jämförelser av amerikanska presidenters presskonferenser konstateras att de från början mest hade karaktären av off-the-record-briefingar där journalisterna inte hade möjlighet att fritt citera politikern. Därefter utvecklades formen något friare och mer seminarieliknande, och alla frågor behövde inte meddelas i förväg. Från mitten av 1950-talets började presskonferenserna tv-sändas, och bli mer strategiskt utformade eftersom medborgarna fanns som publik. Under senare decennier har presidenternas presskonferenser blivit mer strikta och sällsynta, medan Vita husets talesperson är den som oftast möter journalisterna i en mer traditionell direkt utfrågning (Kumar 2005 och 2007).

Svenska presskonferenser har en liknande historia, även om de generellt inte spelat samma politiska roll här. De hade inledningsvis former av mer förtroliga samtal med utvalda redaktörer, men från 1960-talet och framåt har regeringens presskonferenser blivit ett mer stående inslag i det politiska livet. En sammanställning av Statsrådsberedningens presskonferenser under perioden 1992–2011 visade att det genomsnittliga antalet sådana presskonferenser per år var 22, medan en klar uppgång noterades under perioden 2001–2009 då Sverige bland annat var ordförandeland i EU. De olika departementens presskonferenser visade samma tendens till ökning, med undantag för valår. Antal journalistfrågor vid regeringens presskonferenser har dock minskat över tid (Eriksson et al. 2013). Möjligen en konsekvens av att medierna numera oftare prioriterar egna nyhetsvinklar och hellre ställer enskilda frågor efter den allmänna frågestunden.

Presskonferensernas roll kan sägas ha ökat i takt med politikens medialisering (Larsson 2012). Denna process utmärks inte bara av att medierna är

människors viktigaste informationskälla, medierna har också blivit allt mer självständiga i förhållande till den politiska makten och medierapporteringen styrs allt mer av medielogiken. Som en följd därav har också den politiska makten i ökad utsträckning kommit att anpassa sig till medialiseringen (Esser & Strömbäck 2014). Anpassningen kan ske på flera sätt genom till exempel rekrytering av fler kommunikatörer eller skapandet av fler kommunikativa kontaktytor, till exempel presskonferenser.

Den medievetenskapliga forskningen kring presskonferensers innehåll och form är inte särskilt omfattande, och där den förekommer är den huvudsakligen inriktad mot regeringars och regeringschefers presskonferenser. Det är betydligt mer ovanligt med studier av myndigheters presskonferenser, och det finns anledning att komma ihåg att mönster vad gäller journalistisk kritik och ansvarsutkrävande kan se annorlunda ut i sådana sammanhang med tanke på formerna för den politiska styrningen, och den aktuella relationen mellan den politiska makten och myndigheterna.

Studier som gjorts av presskonferenser under olika amerikanska presidenter visar att andelen kritiska och ansvarsutkrävande frågor från journalister där ökat över tid under efterkrigstiden, inte minst efter Watergateskandalen. Jämförelserna visar också att presidenter fått mer kritiska frågor under sin andra mandatperiod, och under tider med stora ekonomiska problem (Clayman et al. 2006 och 2007). Under åren fram till 2010, minskade dock andelen kritiska frågor, och presskonferenserna började betraktas som mer av en tillgång för den sittande presidenten (Clayman et al. 2010).

Svenska regeringars presskonferenser har beskrivits som i huvudsak rutinartade och odramatiska, med ett begränsat antal kritiska och ansvarsutkrävande frågor. Den viktigaste svenska studien av regeringens presskonferensers innehåll visar på en avtagande aggressivitet/kritik vid svenska presskonferenser, medan ansvarsutkrävandet ligger på en stabil men låg nivå. I undersökningen konstateras att journalistiken blir allt mindre kritisk i sitt förhållningssätt. Journalisterna har tillgång till "golvet" men använder denna makt i begränsad utsträckning till att utmana, ifrågasätta eller utkräva ansvar (Eriksson et al. 2013). De svenska presskonferenserna har därför i stor utsträckning varit politikernas arena där de har goda möjligheter att själva bestämma den politiska dagordningen, och få ett genomslag för sina perspektiv på samhällsrelaterade frågor (Larsson 2012). Forskningen pekar också på att det finns ett betydande inslag av samarbetsvilja under själva presskonferensen, men att journalister inte sällan anslår en mer kritisk ton i följande nyhetsartiklar och nyhetsinslag (Eriksson & Östman 2013).

När presskonferensernas innehåll analyserats har förekomsten av kritiska och ansvarsutkrävande frågor ofta varit central. Bedömningen av vilka frågor som kan sägas ha varit öppet kritiska eller fientliga till myndighetsföreträdaren – eller utkrävt någon form av ansvar – har i stort inspirerats utifrån definitioner

som använts vid både internationella och svenska studier av presskonferenser (Clayton et al. 2010; Eriksson et al. 2013).

De kritiska frågorna kan både omfatta ett inledande påstående eller en hel fråga som är öppet kritisk till myndigheten. Sådan kritik kan ha formen av att ett problem uppmärksammas, att motsättningar mellan principer och praktik framhålls, att sprickor mellan olika myndigheter och experter identifieras, att frågan handlar om byte av åsikter eller att den lyfter fram annan parts kritik och efterfrågar myndighetens respons på den.

De ansvarsutkrävande frågorna tar sikte på möjliga förklaringar till myndigheternas agerande och tidigare beslut. De handlar om varför myndigheten agerat på ett visst sätt, och i denna fråga finns i grunden också ett ifrågasättande om detta agerande varit rimligt eller befogat.

Frågor som inte definieras som kritiska eller ansvarsutkrävande utgör en stor och mångfacetterad restpost. Dit hör frågor om faktaupplysningar, vad en myndighet gör eller avser att göra i framtiden, hur myndigheten ser på vissa företeelser, när ett visst besked kan tänkas komma eller allmänna kommentarer om det aktuella läget. I den här undersökningen har alla frågor som inte explicit kunnat kopplas till de ovan redovisade kriterierna för kritiska och ansvarsutkrävande frågor definierats som övriga frågor.

De myndighetsgemensamma presskonferenserna om covid-19

De myndighetsgemensamma presskonferenserna inleddes i samband med att en allmän smittspridning konstaterades i Sverige i början av mars 2020. Presskonferenserna har pågått sedan dess och hölls från början varje vardag, för att sedan från våren och framåt hållas varje tisdag och torsdag. De myndigheter som alltid deltagit har varit Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Vid några tillfällen har dessa tre myndigheter kompletterats med företrädare från bland annat Sveriges Kommuner och Regioner, Skolverket och Arbetsförmedlingen. Ibland har också talespersoner för olika regioner deltagit, oftast på länk. Presskonferenserna har hållits i Folkhälsomyndighetens lokaler i Solna, men under hösten successivt kommit att mer och mer ha formen av helt digitala möten.

De myndighetsgemensamma presskonferenserna har i princip haft samma uppläggning hela tiden. I en första del håller myndigheternas representanter korta inledningar om det aktuella läget. Därefter öppnas upp för en allmän frågestund där förhandsanmälda journalister får ställa frågor på plats eller via länk. Slutligen bereds journalisterna tillfälle till enskilda intervjuer med myndigheternas företrädare. Presskonferenserna har inletts klockan 14.00 och hållit på cirka en timma i de två första delarna. De har återutsänts av Folkhälsomyndigheten på deras webb, men haft den största publiken via de stora mediernas direktsändningar i radio, tv

och på webb. Alla presskonferenser som hållits sedan starten finns tillgängliga via Folkhälsomyndighetens webbplats och på YouTube.

I den här studien är intresset fokuserat mot de journalistfrågor som uppkommit under den andra delen; den allmänna frågestunden: Vilka journalister har ställt frågor? Vilka myndigheter har fått dessa frågor? I vilken utsträckning förekommer kritiska och ansvarsutkrävande frågor under dessa frågestunder? Finns det skillnader vad gäller frågornas karaktär beroende på den aktuella smittutvecklingen eller det rådande politiska läget?

De frågor som analyserats är de som explicit ställts av journalisterna när de har fått sin tur att fråga. Varje fråga har redovisats var för sig, och följdfrågor har redovisats som nya frågor. Detta gäller även om i princip samma fråga upprepat och journalisten inte ansett sig fått ett svar. Analysen omfattar bara själva journalistfrågan, medan det svar som getts av myndighetsföreträdare inte granskats här. Samtidigt är det klart att vissa journalistiska följdfrågor rests med tanke på just de svar som getts.

För att försöka få en bild av vilka frågor som ställts vid olika tillfällen har ett strategiskt urval av undersökningsveckor gjorts som tar hänsyn både till variationer i smittspridning och politisk konfliktnivå. För att få ett jämförbart material från varje period har därför flera veckor analyserats när antalet presskonferenser minskade. Av tabellen nedan framgår vilka veckor som ingår i undersökningen (tab. 1). Totalt har 20 presskonferenser analyserats, fem från varje vald tidsperiod.

Tabell 1. Undersökningsveckor av de myndighetsgemensamma presskonferenserna

Coronaläge/Politisk läge	Konsensus	Konflikt
Ökad spridning	v. 14 (N=5)	v. 40/41/42 (N=5)
Minskad spridning	v. 20/21 (N=5)	v. 27/28/29 (N=5)

Kommentar: Omfattningen av smittspridning har bedömts efter Folkhälsomyndighetens statistik. Bedömningen av det politiska läget baseras huvudsakligen på politiska kommentatorers bedömningar i medierna. Fördelningen på veckor varierar beroende på helgdagar och antalet presskonferenser per vecka.

Det strategiska urvalet har gjorts på följande sätt för att beakta variationer i smittläge och politisk konfliktnivå. Smittspridningen har bedömts efter Folkhälsomyndighetens offentliga statistik över antalet konstaterade fall av covid-19 i Sverige under 2020. Statistiken visar tydligt veckor med de mest markanta ökningarna och minskningarna i antalet fall jämfört med föregående vecka.

Bedömningen av den politiska konfliktnivån kan naturligtvis inte göras med samma exakthet, utan baseras mer på politiska uttalanden och mediebevakningen under perioden. Vid pandemins inledning fanns en tydlig allmän politisk uppslutning bakom regeringen, och det talades om en "borgfred" i politiken på grund av krisen. Hur länge den pågick går det att ha olika uppfattningar om, men det var helt uppenbart att coronakrisen blivit en politisk stridsfråga

i SVT:s partiledardebatt 7 juni. I den här studien har perioden mars-maj 2020 betraktas som en tid där det politiska samförståndet dominerat, medan tiden därefter huvudsakligen präglats av politisk konflikt inte minst kring behovet av testning, de stora svenska dödstalen jämfört med grannländerna och de stora bristerna i äldreomsorgen.

Eftersom undersökningen gäller vilken typ av frågor som journalisterna ställt under de allmänna frågestunderna – och om dessa frågor varierat i olika skeden av pandemin – kommer de fyra olika tidsperioderna att jämföras. Under den första perioden i mars-april (vecka 14) sker en snabb smittspridning och det råder politisk konsensus om den svenska strategin. Under den andra perioden i maj (veckorna 20–21) dominerar fortfarande den politiska samsynen även om den är mindre påtaglig, samtidigt som färre fall av covid-19 konstateras. Under den tredje analysperioden i juni-juli (veckorna 27–29) är smittspridningen i avtagande, men den politiska konflikten avsevärt tydligare. I den fjärde perioden i september-oktober (veckorna 40–42) har smittspridningen åter tagit fart rejält och den politiska konfliktnivån är fortfarande hög.

Allt fler frågor, allt mindre kritik

Genomgången av de fyra strategiskt valda veckornas myndighetsgemensamma presskonferenser visar att antalet journalistfrågorna under de allmänna frågestunderna fördelar sig någorlunda jämnt mellan de fyra veckorna. Det är inte särskilt överraskande med tanke på presskonferensernas mallade form och uppläggning. Systemet med förhandsanmälan till presskonferenserna ger också arrangören en möjlighet att disponera tiden för de olika inslagen på ett lämpligt sätt. Totalt under dessa fyra analyserade veckor ställdes 359 journalistfrågor under de allmänna frågestunderna. Klart flest frågor – 111 stycken – förekom under den fjärde och sista analysperioden, med både hög smittspridning och politisk konflikt, medan minst antal frågor – 73 stycken – noteras under veckorna i maj, med relativt sjunkande smittspridning och mer av politiskt samförstånd. Variationerna i antalet frågor som ställts till myndigheterna är knappast särskilt överraskande. Det är förmodligen mindre journalistiskt intressant att ställa frågor när smittspridningen minskar och de politiska aktörerna är överens, än att göra det i ett läge där när smittspridningen ökar och det råder en större politisk oenighet om hur pandemin ska hanteras.

De flesta frågorna under presskonferenserna ställdes av de stora riksmidierna. Journalister från Sveriges Radio, Sveriges Television, TV4, de fyra rikstidningarna Aftonbladet, Dagens Nyheter, Expressen och Svenska Dagbladet samt nyhetsbyrån TT. Nästan två tredjedelar av alla journalistfrågor under frågestunderna kom från riksmidierna, medan resterande tredjedel fördelade sig tämligen jämnt mellan regionala och lokala tidningar, internationella medier och övriga svenska medier, till exempel fackpress, veckotidningar och

andra nätsajter. Fördelningen av frågeställare var likartad under alla analysperioder, med undantag för de internationella medierna som till övervägande del förekom som frågeställare under de två senaste perioderna. Dominansen av riksmidier är förväntad med tanke på presskonferensernas stora nyhetsvärde och att de ägde rum i Stockholmsområdet. Internationella medier fick uppmärksamhet i samband med att en enskild tysk journalist ställde kritiska frågor våren 2020, men generellt var det internationella intresset större i senare faser av pandemin och då fokuserat på konsekvenserna av den svenska strategin. Bland internationella medier som märktes vid pressträffarna återfanns Financial Times, Reuters och tysk public service-tv.

De flesta frågorna ställdes till Folkhälsomyndigheten. 83 procent av alla journalistfrågor under de allmänna frågestunderna riktades till denna myndighet, och eftersom statsepidemiologen Anders Tegnell var den som oftast deltog på pressträffarna är han den enskilde myndighetsföreträdare som fått klart flest frågor. Därefter är avstånd stort till Socialstyrelsen som fick 13 procent av frågorna och ytterligare lika stort till MSB som endast fick två procent av frågorna. Resterande frågor ställdes till tillfälligt medverkande från andra myndigheter. Nivåerna är ungefär lika under alla analysperioderna för samtliga myndigheter, med undantag för Socialstyrelsen som fick fler frågor under den första analysperioden jämfört med övriga tidpunkter. Folkhälsomyndigheten fick flest frågor från alla typer av medier under presskonferenserna, medan frågor till Socialstyrelsen huvudsakligen ställdes av riksmidierna. Frågorna avspeglar myndigheternas olika roller. Folkhälsomyndigheten har det övergripande ansvaret för att följa smittspridning och utfärda råd och rekommendationer, medan Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har mer avgränsade ansvarsområden i det här sammanhanget. Socialstyrelsen stödjer sjukvård och socialtjänst under pandemin, medan MSB bland annat svarar för lägesbilder och samverkan kring krishantering.

Hur vanligt var det då med kritik i de frågor som journalisterna ställde? Av de totalt 359 journalistfrågorna som ställdes under de fyra veckorna kan 70 frågor definieras som kritiska enligt den kategorisering som redogjorts för ovan. Det innebär att knappt 20 procent, eller var femte fråga, adresserade ett problem, splittring, motsägelser, öppen kritik, andras kritik eller åsiktsbyten (tab. 2).

Tabell 2. Journalistfrågor under presskonferenserna

	Mars/April	Maj	Juni/Juli	Sept./Okt.	Totalt
Antal frågor	89	73	86	111	359
Antal kritiska frågor	24	17	17	12	70
Andel kritiska frågor (%)	27,0	23,3	19,8	10,8	19,5

Kommentar: Avser frågor ställda under de allmänna frågestunderna. Med kritiska frågor avses frågor som uppmärksammar ett problem, motsättningar mellan principer och praktik, sprickor mellan olika myndigheter och experter, ett byte av åsikter, eller lyfter fram annan parts kritik och efterfrågar myndighetens respons på den.

Förekomsten av kritiska frågor följer en tydlig utveckling över tid och sambandet mellan analysperiod och förekomst av journalistisk kritik är statistiskt signifikant. Andelen sådana frågor var störst vid presskonferenserna i mars-april för att sedan avta successivt under hela perioden med lägst andel kritiska frågor vid september-oktober månads presskonferenser. Andelen kritiska frågor var nästan tre gånger större vid det första undersökningstillfället jämfört med det sista. Mönstret vad gäller kritiska frågor avviker därmed markant från mönstret vad gäller det totala antalet journalistfrågor vid de allmänna frågestunderna. Medan det totala antalet frågor som ställdes ökade under tidsperioden, sjönk alltså den andel av dessa frågor som var kritiskt formulerade. Det ställdes fler relativt sett fler kritiska frågor i de inledande stadierna av pandemin, och då den politiska konfliktnivån var som lägst. Journalistfrågorna speglade i begränsad omfattning de aktuella politiska skiljelinjerna.

De medier som reste störst andel kritiska frågor till myndigheterna var de regionala och lokala medierna, övriga medier samt rikspressen. Lägst andel kritiska frågor kom från nationella etermedier SR, SVT och TV4. Av myndigheterna var det Socialstyrelsen som fick den största andelen kritiska frågor som oftast gällde sjukvårdskapaciteten. 35 procent av frågorna till den myndigheten var kritiska, medan motsvarande andel till Folkhälsomyndigheten var knappt 18 procent (tab. 3). Den mest uppmärksammade myndigheten fick således relativt få kritiska frågor.

Tabell 3. Kritiska frågor under presskonferenserna; frågeställare och frågebesvarare

	Totalt antal ställda/ besvarade frågor	Totalt antal ställda/ besvarade kritiska frågor	Andel kritiska frågor (%)
Medier:			
SR, SVT, TV4	102	15	14,7
Rikspress, TT	126	27	21,4
Regional press	37	9	24,3
Internationella medier	39	7	17,9
Övriga	55	12	21,8
Myndigheter:			
Folkhälsomyndigheten	299	51	17,1
Socialstyrelsen	48	17	35,4
Myndigheten för samhälls- skydd och beredskap	8	1	12,5
Övriga	4	2	50,0

Kommentar: Avser frågor ställda under de allmänna frågestunderna. Med kritiska frågor avses frågor som uppmärksammar ett problem, motsättningar mellan principer och praktik, sprickor mellan olika myndigheter och experter, ett byte av åsikter, eller lyfter fram annan parts kritik och efterfrågar myndighetens respons på den.

Den mindre andelen kritiska frågor från nationella etermedier kan möjligen förklaras av att dessa medier också alltid funnit på plats, och kunnat ställa enskilda frågor direkt efter den allmänna frågestunden. Den möjligheten har framförallt de regionala medier inte haft då de oftast deltagit via länk. Den relativt höga andelen kritiska frågor till Socialstyrelsen har mestadels handlat om beredskapen, tillgång på utrustning och vårdkapacitet.

Slutligen har också förekomsten av ansvarutkrävande frågor analyserats. Det är frågor som utgår från varför en viss myndighet agerat på ett särskilt sätt och om konsekvenserna av detta sätt att agera. Av det totala antalet frågor var det bara nio stycken, drygt två procent, som kan sägas ha varit formulerade på ett sådant sätt att de utkrävde ansvar.

Mer nyhetsdrivna än politikdrivna medier

Granskningen av journalistfrågorna vid presskonferenserna under de fyra valda analysveckorna är till delar inte särskilt överraskande. Det är de stora nationella nyhetsmedierna som dominerar som frågeställare, och det är den mest centrala myndigheten – Folkhälsomyndigheten – som får de allra flesta frågorna. Det är ett mönster som återkommer vid alla de presskonferenser som har studerats här.

Vad som också är påtagligt är hur presskonferenserna behåller sin ställning som central nyhetsarena under hela året. De direktsänds varje vecka i radio, tv och på webben och en omfattande del av tiden ägnas journalisternas frågor till myndighetsföreträdarna. Journalisternas intresse för presskonferenserna håller i sig, och ökar över tid med allt fler frågor om hur myndigheterna hanterar pandemin. Coronakrisens omfattning och dess konsekvenser gör den till en stor nyhet under mycket lång tid. Ett mindre antal journalister återkommer regelbundet som frågeställare och fungerar i praktiken som fackreportrar vad gäller coronabevakningen.

I jämförelse med mediebevakningen av andra kriser är detta ett avvikande mönster. Vid samhälleliga kriser väl avgränsade i tid, som till exempel terrorattentat eller stormar, mattas mediebevakningen tämligen snabbt av när det dramatiska skeendet avklingat. Det gäller också en del kriser mer utdragna över tid som till exempel finanskrisen. Huvudförklaringen till det konstanta medieintresset den här gången är rimligen pandemins omfattning, påverkan och oförutsägbara variationer i intensitet. Den berör hela världen och utgör ett hot mot alla människor i alla länder. Stora delar av samhället påverkas direkt och indirekt. Ur ett nyhetsvärderingsperspektiv är sannolikt pandemin den allra största nyheten under efterkrigstiden.

Om fler frågor med tiden ställs under presskonferenserna kan samtidigt konstateras att andelen kritiska frågor till myndighetsföreträdarna uppvisar en motsatt trend. Andelen kritiska frågor är som störst i mars-april för att sedan successivt avta, och vara klart minst vanligt förekommande i

september-oktober. De kritiska frågorna är vanligast under perioden med stor smittspridning och politisk 'borgfred', och minst vanliga när det råder stor smittspridning och mer politisk konflikt kring hur pandemin ska hanteras. Det starkaste sambandet finns mellan förekomsten av kritik och tidsperiod. Då den första tiden också präglas mer av politiskt samförstånd finns också mer av journalistisk kritik i detta politiska läge. Det är oklart hur dessa mönster utvecklats under de allra senaste månadernas presskonferenser.

Resultatet vad gäller de kritiska frågorna förtjänar några kommentarer. Vanligen framhålls i studier av mediebevakning av kriser att journalistiken inledningsvis sluter upp bakom den politiska ledningen i en svår situation för att sedan gradvis introducera mer kritiska perspektiv och ansvarsutkrävande. Teorin om 'rallying-around-the-flag' som ofta bekräftats av tidigare forskning förefaller dock inte stämma här. Det är snarare så att kritiken är mer påtaglig under det mest dramatiska och ovissa skeendet, för att sedan avta när en partipolitisk polarisering om pandemin blir mer uppenbar. Mediernas kritiknivå förstås därför inte bäst utifrån det aktuella politiska läget, utan utifrån andra omständigheter.

En sådan omständighet, som redan berörts, är krisens magnitud. Coronapandemin går knappast att jämföra med andra av vår tids kriser. Den innehar en särställning vad gäller omfattning, och dess konsekvenser är mycket större än någon annan samhällelig kris de senaste decennierna. Därav följer också att mediebevakningen knappast uppvisar samma mönster som vid tidigare kriser. Vare sig medier, myndigheter eller ansvariga politiker hade några färdiga krisplaner att följa när den allmänna smittspridningen i Sverige var ett faktum. Det var en tid av stor ovisshet och många oklarheter om hur samhället skulle klara påfrestningarna. Det förekom omfattande ryktesspridning om brist på förnödenheter och medicin. Det var lika mycket en tid av nationell förvirring som av nationell samling. Det är inte konstigt om journalisterna i det läget ställde fler frågor kring problem och motstridiga budskap. Med tidens gång, blev pandemibekämpningen mer sammanhållen och systematisk och därav följde också mer faktabaserade frågor. Sannolikt var denna händelseutveckling mer avgörande för frågornas karaktär än hur de partipolitiska motsättningarna utvecklades över tid. I senare skeden, då till exempel massvaccineringen genomförs, kan dessa mönster komma att ändras igen.

En annan särskild omständighet värd att beakta i sammanhanget är Sveriges tidigare brister vad gäller krishantering efter dramatiska händelser. Polisens många misstag och felslut när det gällde Palmemordet 1986, regeringens långsamma och tveksamma agerande efter tsunamikatastrofen 2004 och myndigheternas brist på samordning och effektiv bekämpning av de stora skogsbränderna sommaren 2018 är bara några av de händelser som obarmhärtigt exponerat svenska politikerns och myndigheters bristande förmåga att agera samlat och effektivt vid kriser. Historien upprepar sig som bekant aldrig helt,

men det är rimligt att anta att medierna också denna gång hade anledning att förvänta sig att de kunde upptäcka motsvarande brister i krisens akuta skeden. Ju mer utdragen – och olik tidigare kriser – denna kris blev desto mer annorlunda och mångfacetterad blev också den offentliga debatten om tillkortakommanden och brister. Inledningsvis var läget mer kaotiskt och myndigheternas brist på samordning och överblick mer uppenbar.

Slutligen finns anledning att också reflektera över betydelsen av de senaste årens transformation av det svenska mediasystemet. Utgångspunkten för tanken om politikens och elitkällornas betydelse för den journalistiska rapporteringen har varit det ömsesidiga beroendet mellan den politiska makten och mediemakten, oftast illustrerat av en för båda parter gynnsam 'byteshandel' där nyheter erbjuds i utbyte mot uppmärksamhet. Den relationen bygger på antagandet att ett antal centrala nyhetsmedier ser ett stort värde i detta symbiotiska förhållande och därför väljer att återge de politiska eliternas uppfattning i viktiga samhällsfrågor.

Många medier uppfattar säkert detta värde också idag, men det är samtidigt helt klart att den fortgående medialiseringsprocessen i det svenska samhället gjort medierna allt mindre beroende av politiken. Denna process har dels gjort medierna mer oberoende som samhällliga institutioner med närmast obefintliga partikopplingar, dels främjat en medielogik där redaktionell nyhetsdramaturgi och marknadsorientering spelar en allt större roll. Digitaliseringen av det samlade medielandskapet har förstärkt dessa tendenser på grund av det kraftigt ökade medieutbudet och den ökande konkurrensen om människors uppmärksamhet. Därav följer att medierapporteringen i allt högre grad styrs av andra faktorer än de partipolitiska konfliktdimensionerna.

Sammantaget gör detta att förståelsen av hur de kritiska frågorna utvecklats under de myndighetsgemensamma presskonferenserna inte främst bör sökas i de rådande politiska förhållandena utan mer i medierelaterade faktorer. De självständiga medierna värderade självklart pandemin som en mycket stor nyhet, och journalisterna på presskonferenserna identifierade tidigt problem och motsägelsefulla besked. Det spelade mindre roll att företrädare för alla riksdagspartier sagt sig stå bakom regeringens linje. Nyhetsförmedlingen kring oklarheterna och ovissheten var då en större journalistisk drivkraft än att förmedla nationell uppslutning och samling. Tidigare brister i svensk krishantering vid dramatiska händelser kan också ha förstärkt mediernas val av perspektiv i bevakningen av pandemin inledningsvis.

Samtidigt bör resultaten av den här undersökningen analyseras med viss försiktighet. Studien bygger på ett strategiskt urval av 20 presskonferenser vid fyra olika tidsperioder. De myndighetsgemensamma presskonferenserna pågår fortfarande när detta skrivs, och det urval som gjorts här behöver inte vara det perfekta när hela krisförloppet en gång i framtiden kan betraktas retrospektivt. Det går inte att utesluta att analyser av helt andra veckor skulle ge ett avvikande

resultat. Dessutom är det fullt möjligt att de enskilda frågor som journalister ställt efteråt varit av en annan karaktär än de som ställdes under de allmänna frågestunderna.

Vidare finns skäl att stanna upp vid presskonferensernas speciella karaktär och form. Frågan kan ställas om de utgör en rimlig värdeomrätare på den journalistiska kritiken. Presskonferenser tillkommer på makthavarnas initiativ, och de kan också ofta styra upplägget av presentationen på ett för dem gynnsamt sätt. De här studerade presskonferenserna har dock sällan handlat om nya utspel, utan varit mer av lägesrapporter och faktapresentationer. Det är mer sannolikt att ett sådant innehåll har väckt kritiska frågor än att det skulle ha avvärt sådana.

De flesta tidigare studier av presskonferenser handlar nu om politikernas och regeringschefers möte med pressen. Myndigheter är väsentligt mer sällan förekommande i dessa sammanhang. Det finns säkerligen skillnader i hur journalister i allmänhet möter politiska företrädare och myndighetsrepresentanter. Men den svenska regeringens återkommande hänvisningar till "expertmyndigheterna" vad gäller pandemihanteringen bör här ha spelat en roll för journalisternas förhållningssätt. Däremot kan upplevda oklarheter kring ansvarsfördelning och ansvarsområden i den svenska förvaltningsmodellen vara en rimlig förklaring till det mycket låga antalet ansvarsutkrävande frågor vid presskonferenserna.

Sammanfattningsvis kan ändå konstateras att de myndighetsgemensamma presskonferenserna i Sverige under pandemin haft ett mycket stort nyhetsvärde under lång tid, och att de gemensamma frågestunderna som analyserats i den här studien inte dominerats av kritiska och ansvarsutkrävande frågor från journalisterna. I den meningen är resultaten i linje med tidigare forskning kring svenska presskonferenser med offentliga aktörer. Samtidigt är det totala antalet studier inte särskilt stort, och det finns därför ett behov av ytterligare forskning på området, inte minst vad gäller samhällsliga kontexter något vid sidan av den strikt politiska arenan.

Litteraturförteckning

- Clayman, Steven E., Elliot, Mark N., Heritage, John & McDonald, Laurie, 2006. "Historical trends in questioning presidents: 1953–2000", *Presidential Studies Quarterly* 36(4), s. 561–583.
- Clayman, Steven E., Elliot, Mark, Heritage, John & Beckett, Megan K., 2010. "A watershed in White House journalism: Explaining the post-1986 rise of aggressive presidential news", *Political Communication* 27, s. 229–247.
- Clayman, Steven E., Elliot, Mark, Heritage, John & McDonald, Laurie, 2007. "When does the watchdog bark? Conditions of aggressive questioning in presidential press conferences", *American Sociological Review* 72, s. 23–41.
- Craig, Geoffrey, 2016. *Performing Politics: Media Interviews, Debates and Press Conferences*, Cambridge: Polity Press.

- Eriksson, Göran & Östman, Johan, 2013. "Cooperative or adversarial? Journalists' enactment of the watchdog function in political news production", *International Journal of Press/Politics* 18(3), s. 304–324.
- Eriksson, Göran, Larsson, Larsåke & Moberg, Ulla, 2016. *Politikernas arena. En studie om presskonferenser på regeringsnivå*. Lund: Studentlitteratur.
- Eshbaugh-Soha, Matthew, 2013. "Presidential Influence of the News Media: The Case of the Press Conference", *Political Communication* 30(4), s. 548–564.
- Hadenius, Stig, 1993. *Regementsdöden i medierna*. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.
- Hallin, Daniel C., 1984. "The media, the war and political support: a critique of the thesis of an oppositional media", *Journal of Politics* 46(1), s. 2–24.
- Hallin, Daniel C., 1986. *The "Uncensored War": The Media and Vietnam*. Berkeley: University of California Press.
- Kovach; Bill & Rosenstiel, Tom, 2014. *Elements of Journalism. What Newspeople Should Know and the Public Should Expect*. New York: Three Rivers Press.
- Kumar, Martha J., 2005. "Presidential Press Conferences: The Importance and Evolution of an Enduring Forum", *Presidential Studies Quarterly* 35(1), s. 166–192.
- Kumar, Martha J., 2007. *Managing the president's message: The White House communications operation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Larsson, Larsåke, 2012. "From yearly to daily press meetings: The development of the government press relations in Sweden", *Public Relations Inquiry* 1(3), s. 257–283.
- Nord, Lars, 2007. "Investigative journalism in Sweden: A not so noticeable noble art", *Journalism* 8(5), s. 517–521.
- Nygren, Gunnar, 2003. *Granskning med förhinder: Lokalbevakningen i fyra kommuner*. Sundsvall: DEMICOM-rapport.
- Patterson, Thomas E., 1998. "Political Roles of the Journalist", s. 17–32 i Graber, Doris, McQuail, Denis & Norris, Pippa (red.), *The Politics of News – The News of Politics*. Washington DC: CQ Press.
- SOU 1995: 37. *Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress*. Betänkande av Pressutredningen -94. Stockholm: Fritzes.
- Strömbäck, Jesper, Nord, Lars & Shehata, Adam, 2012. "Swedish Journalists: Between Professionalization and Commercialization", s. 306–319 i Weaver, David H. & Willnat, Lars (red.), *The Global Journalist in the 21st Century*. New York: Routledge.

Rättspolitik

Den svenska responsen år 2020

Krisberedskap i kris

Lars Nylén

The Swedish Corona-response 2020 – Crisis in crisis management

Sweden confirmed the first case of covid-19 on January 31, a woman in her 20s, returning from Wuhan, China. At the beginning of February community transmissions were detected. On March 11 WHO declared covid-19 as a pandemic. The same day the Swedish government restricted public gatherings to 500 persons, a fortnight later to 50 persons. From April 1 the government restricted visits to elderly care homes. But Sweden never implemented a lockdown. To flatten the infection curve so that healthcare would not be overburdened and at the same time protect elderly people and other risk groups, a lot of specific measures were undertaken. This article studies some of the precautionary measures, restrictions and regulations that were implemented by the government and relevant authorities.

Upptakten

I slutet av år 2019 bekräftades det att ett nytt coronavirus som kan smitta människor hade identifierats i staden Wuhan i Kina. Viruset kopplades till en marknad med försäljning av levande djur. Smittspridningen troddes ursprungligen ha skett till människa från djur och visade sig snart smitta från människa till människa.¹

FN:s Världshälsoorganisation (WHO) förklarade den 30 januari 2020 covid-19 som ett internationellt hot mot människors hälsa. En dryg månad senare, den 11 mars 2020, deklarerade WHO att utbrottet av SARS-CoV-2 är en pandemi, dvs en smittsam sjukdom som breder ut sig över flera länder. Covid-19 pandemin var explosionsartad och spred sig på ett sätt, som förde tankarna till pesten och liknande farsoter. I stort sett alla kan drabbas. Den fick snabbt oerhörda konsekvenser globalt. Vi kan tala om en världsomfattande samhällskris.

1 Viruset smittar främst som droppsmitta och orsakar oftast infektion av luftvägarna.

Lars Nylén är jur kand, fd. länspolismästare, rikspolischef och generaldirektör, och ledamot av Kungl Krigsvetenskapsakademien.
E-post: lars.nylen.ua@telia.com

I många länder införde regeringarna restriktioner som att kraftigt begränsa internationell persontrafik, förbjuda publika evenemang, utgångsförbud samt nedstängningar av samhällsverksamheter, s.k. lockdowns (Oxford COVID-19).

Initial osäkerhet om viruset

Sundelius, Stern och Bynander (2002: 13) definierar en kris på följande sätt:

1. Betydande värden står på spel (hotas)
2. Begränsad tid står till förfogande
3. Omständigheterna präglas av betydande osäkerhet

Förhållandena under pandemin har i allra högsta grad varit dynamiska och kännetecknats av stor osäkerhet. Tidigt stod det klart att viruset var såväl allmänfarligt som samhällsfarligt. Därför var det viktigt att få en så klar uppfattning som möjligt om hur det verkade och breddade ut sig.

Det fanns emellertid en begränsad kunskap om egenskaperna hos viruset som orsakar covid-19, även om det fanns viss kunskap och erfarenhet att dra nytta av från andra coronavirus som cirkulerar i världen.² Sjukdomsförlopp, behandlingsmöjligheter och rehabiliteringsbehov var till stora delar okänd mark och sjukvården prövade sig fram världen över och utvecklade allteftersom "best practice". Genom god samverkan och kraftfulla forskningsinsatser förbättrades kunskapsläget allteftersom. Skillnaden i behandlingsmöjligheter mellan våren och hösten 2020 innebar att dödsfallen och behovet av intensivvård också i Sverige kunde halveras (Pramsten 2020). Snabbt kunde även flera vacciner forskas fram och den 8 december 2020 vaccinerades den första patienten i världen, en 91-årig kvinna i Storbritannien.

Reaktionen på de första svenska fallen

Sverige såg sitt första bekräftade fall den 31 januari 2020, då en kvinna från Jönköpings län med resehistorik i Wuhan uppvisade symptom på covid-19. Vid ankomsten till Sverige den 24 januari var hon symtomfri och tog själv kontakt med vården. Kvinnan hade endast milda symptom och isolerades på infektionskliniken där hon snabbt tillfrisknade. Ingen vidare smittspridning från detta fall observerades (Regeringen Dir. 2020:74). "Det är viktigt att komma ihåg att enstaka fall inte är samma sak som att vi har en smittspridning i Sverige. Den risken bedömer vi för närvarande som mycket låg utifrån andra

2 Viktiga kunskapskällor i världsomfattande smittskyddssammanhang är givetvis Världshälsoorganisationen WHO och Europeiska Unionens smittskyddsmyndighet ECDC med säte i Solna, Sverige.

länder”, konstaterade då en avdelningschef på Folkhälsomyndigheten (FHM Nyhetsarkiv 2020-01-31).

I början av mars 2020 sågs allt fler bekräftade fall av covid-19 i Sverige. Majoriteten hade blivit smittade vid resa i norra Italien och Iran. Smittade kom även från Österrike och andra länder. Den 2 mars bedömde Folkhälsomyndigheten att risken för nya importfall var mycket hög *men* att risken för spridning i Sverige annat än till personer runt enstaka importfall var *måttlig*. Myndigheten informerade om att den använder en 5-gradig skala med risknivåerna mycket låg, låg, måttlig, hög och mycket hög samt redovisade de faktorer som vägts in i den aktuella bedömningen (FHM Nyhetsarkiv 2020-03-02).

Torsdagen den 5 mars, således nästan en månad efter det att covid-19 klassats som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom, intervjuades statsepidemiologen Anders Tegnell av *Aftonbladet* och sa då att kulmen skulle komma under lördagen. Följande söndag svarade han åter i *Aftonbladet* och uppgav då (Kerpner 2020-03-08):

– Jag var lite för optimistisk. Jag hade inte tänkt på eller förstått att det kan ta några dagar i systemet innan fallen dyker upp här i Sverige också. Det är inte bara inkubationstiden som gäller, utan man måste lägga på ytterligare några dagar innan de blivit registrerade och diagnosticerade här i Sverige. Därför verkar peaken dra ut ytterligare något eller några dygn mer än jag trodde.

Så peaken hamnar på måndag eller tisdag i stället?

– Ja, eller nergången börjar då.

Nergången börjar på tisdag?

– Vi får se. Det är svåra prognoser, det finns alltid ett stort mått av osäkerhet i dem, säger Tegnell.

Den 10 mars uppgav FHM: ”Folkhälsomyndigheten ser tecken på samhällsspridning i Region Stockholm och i Västra Götalandsregionen. Samhällsspridning i hela landet ser myndigheten inte, men risknivån höjs nu till den högsta – mycket hög risk för samhällsspridning i Sverige” (FHM Nyhetsarkiv 2020-03-10).

När WHO den 11 mars deklarerade att covid-19 är en pandemi, kommenterade FHM:s generaldirektör detta: ”Att WHO nu deklarerat att covid-19 är en pandemi innebär ingen skillnad i hur vi hanterar sjukdomen. Vi har redan vidtagit flera viktiga åtgärder för att förhindra samhällsspridning och skydda de grupper som ligger i riskzonen, äldre och personer med andra underliggande sjukdomar” (FHM:s Nyhetsarkiv 2020-03-11).

Så vad gjorde då den svenska regeringen och Folkhälsomyndigheten

mer konkret? Regeringen beslutade genom förordning den 1 februari 2020 att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på covid-19 (SFS 2020:20). Denna första svenska rättsliga åtgärd medförde att den som kan misstänkas eller konstateras bära på sjukdomen kan bli föremål för tvångsåtgärder i syfte att underlätta smittspårning och försvåra smittspridning. Det innebar dessutom att både regeringen och myndighet får meddela ytterligare föreskrifter om smittskydd rörande covid-19. Åtgärden följdes av en mängd reglerings- och normeringsbeslut. Den 4 juni 2020 upphöjdes förordningsbeslutet till lag (SFS 2020:430).

I denna uppsats beskrivs nu mer i detalj hur de svenska påbuden formulerades och när de kom, men också hur vi skall värdera dem.³ Ordet påbud används som ett samlingsbegrepp för allehanda officiella normer och tyngre uttalande för efterföljd, vare sig de är bindande eller inte, försedda med sanktioner eller inte. Men först några ord om normbeslut.

Normgivning

Centrala frågor inom statsrätten är reglerna om normgivning, normhierarkin och hur bindande regler kommer till på ett korrekt sätt. I regeringsformens 8 kap. finns stadgat hur bindande skriftliga rättsregler meddelas i Sverige (SFS 1974:152). Utgångspunkten är att det finns en hierarki bland olika normer. Överst kommer grundlagarna. Därefter följer de vanliga lagarna, som också beslutas av riksdagen, därpå regeringens förordningar och sedan de föreskrifter som myndigheter efter bemyndigande från regeringen får meddela.

I den mån det går att begränsa de grundlagsgivna fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen måste det ske genom lag (Nergelius 2018: 95).

Regeringen får bemyndiga en myndighet under regeringen att meddela föreskrifter, s.k. ”sub-delegation” (8 kap. 7 och 11 §§ RF). Varje föreskrift ska därvid kunna härledas till en regel på högre nivå. Efter sådan delegation kan statliga myndigheter meddela föreskrifter och på än lägre nivå i denna hierarki ge allmänna råd (anvisningar, riktlinjer eller liknande). Sådana råd är principiellt inte generellt bindande.

I författningssamlingsförordningen (1976:725) anges att allmänna råd är *generella rekommendationer* om tillämpningen av en författning (inklusive myndigheters föreskrifter) som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende (1 §).

Socialstyrelsen ansvarar för den gemensamma författningssamlingen inom

3 Frågan huruvida påbuden under coronapandemin varit konstitutionellt oklanderliga kommer dock inte att behandlas. Den intresserade hänvisas i det avseendet exempelvis till ett temanummer av *Svensk Juristtidning* hösten 2020 (SvJT 2020:10).

hälso- och sjukvårdsområdet, däribland den som gäller för Folkhälsomyndigheten (FHM).

Några aktuella lagar vid pandemiutbrottet

Smittskyddslagen (2004:168) reglerar samhällets smittskydd och ska tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar (1 §). Lagen innehåller föreskrifter om smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor.

Med *smittsamma sjukdomar* avses alla sjukdomar som kan överföras till eller mellan människor och som kan innebära ett inte ringa hot mot människors hälsa. Med *allmänfarliga sjukdomar* avses smittsamma sjukdomar som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade. Med *samhällsfarliga sjukdomar* avses allmänfarliga sjukdomar som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder (1 kap. 3 §). Covid-19 är alltså en både allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom.

I 9 kap 4 och 6 §§ smittskyddslagen finns vissa bemyndiganden för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som krävs för ett ändamålsenligt smittskydd samt till skydd för enskilda samt dessutom, om det vid en fredstida kris som har betydande inverkan på möjligheterna att upprätthålla ett effektivt smittskydd, finns behov av samordnade nationella åtgärder eller ur ett nationellt perspektiv av andra särskilda insatser inom smittskyddet.

Smittskyddsåtgärderna ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Åtgärderna ska vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet. När åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Åtgärder som den enskilde motsätter sig får vidtas endast om inga andra möjligheter står till buds (1 kap. 4 §).

Folkhälsomyndigheten ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. Myndigheten ska också följa och vidareutveckla smittskyddet och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt (1 kap. 7 §). Vid FHM finns det en statsepidemiolog och i varje region ska det finnas en smittskyddsläkare (1 kap 9 §), som bland annat ska planera, organisera och leda

smittskyddsarbetet i regionen samt avhjälpa och anmäla brister i smittskyddet (6 kap).⁴

Om allmänfarliga djursjukdomar, som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa (epizootiska sjukdomar), stadgas i *Epizootilagen* (1999:657). Jordbruksverket är ansvarig myndighet för kontroll och bekämpande av smittsamma sjukdomar hos djur. Vid Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA) finns en statsepizootolog som enligt myndighetens instruktion ska ansvara för frågor som rör epizootiska och andra allvarliga infektionssjukdomar hos djur.⁵

I *ordningslagen* (1993: 1617) finns ett stadgande som ger regeringen befogenhet att föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att motverka epidemi eller för att förebygga eller bekämpa epizooti enligt epizootilagen. Regeringen får bemyndiga en länsstyrelse att meddela motsvarande föreskrifter i fråga om länet eller del därav.

I följande avsnitt kommer jag att se närmare på den svenska krisrespon- sen i form av de centrala påbuden, dvs regeringens reglering av högsta antal deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, besök i äldreboenden samt den tillfälliga regleringen av serveringsställen. Även insatser ifråga om smittspridning, provtagning och munskydd diskuteras. Men först några ord om en aningslös svensk krisberedskap.

Svensk krisberedskap

Den gällande smittskyddslagen (2004:168) avslöjar den aningslöshet som vid lagens tillkomst kännetecknade svensk krisberedskap. Den var genom sina för- arbeten dessutom starkt präglad av hivinfektionen under 1980-talet. Den nya lagen innebar i förhållande till tidigare reglering ett perspektivskifte i synen på tvångsåtgärder. Smittskyddsarbetet skulle vila på en humanistisk människosyn och tyngdpunkten ligga på frivilligt förebyggande arbete och individens rätt till självbestämmande. Även om insikt fanns om sjukdomar med hög smittsamhet och explosiv utbredning med behov av befolkningsskydd ansåg regeringen vid den tiden att den nya smittskyddslagen var tillräckligt flexibel för att hantera även sådana fall (Prop. 2003/04:30, 90). Verkligheten har nu visat att så inte var fallet.

4 Varje region (tidigare landsting) ansvarar för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område (1 kap. 8 § smittskyddslagen).

5 Epizootifrågan fick i Sverige aktualitet i början av november 2020 sedan det i Nederländerna, Danmark och Blekinge konstaterats att flera minkbesättningar smittats med coronavirus. Det fick Jordbruksverket och SVA att belägga samtliga minkbesättningar i landet med restriktioner, <https://sva.se/aktuellt/nyheter/flu-minkbesattningar-smittade-av-coronavirus/>, citerat 2020-11-20.

OTILLRÄCKLIGA BEFOGENHETER

De normgivningsbemyndiganden som finns i 9 kap smittskyddslagen bedömdes våren 2020 av regeringen som oklara och otillräckliga för att hantera covid-19 situationen.

Efter ett mycket snabbt förfarande fick regeringen genom ändring i smittskyddslagen i april *tillfälliga bemyndiganden från riksdagen* att vidta särskilda åtgärder mot covid-19. Regeringen fick därmed befogenhet att, inom grundlagens ramar, utfärda föreskrifter gällande tillfälliga begränsningar för folksamlingar, nedstängning av exempelvis köpcentra och sociala och kulturella mötesplatser samt tillfällig nedstängning eller andra begränsningar i fråga om transporter eller att använda infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser eller buss- och järnvägsstationer. Regeringens föreskrifter med stöd av bemyndigandet skulle genom proposition omedelbart underställas riksdagens prövning. Regeringen upphörde vid utgången av juni 2020 (Prop. 2019/20:155). Bemyndigandet, som skulle kunna ses som en *provisorisk pandemilag*, kom dock aldrig att utnyttjas och följdes i det läget inte upp med några andra bestämmelser med likande innebörd eller syfte. Slog man sig till ro och hoppades på flockimmunitet när insjuknandet i covid-19 gick ner på försommaren 2020?

Regeringen återkom emellertid i saken sedan smittspridningen under hösten 2020 åter tagit full fart. En promemoria med tillfälliga lagbestämmelser, en covid-19-lag, remitterades den 9 december 2020. Regeringen menade, att smittskyddslagen i huvudsak handlar om åtgärder i förhållande till enskilda personer som är eller misstänks vara smittade av en sjukdom och, till skillnad från uppfattningen år 2003, är otillräcklig för att vidta förebyggande åtgärder för att motverka smittspridning i samhället (Regeringen covid-19-lag). Lagen föreslogs trädas i kraft den 15 mars 2021 och upphöra vid utgången av mars 2022. Efter kritik om saktfärdighet ändrade sig regeringen och föreslog ikraftträdande redan den 10 januari 2021.

Lagrådet, som därmed fick två dygn på sig för att yttra sig, framförde kritik över regeringens bristande beredskap för krishantering. Enligt Lagrådets mening "måste det emellertid ha stått klart redan när de tillfälliga bemyndigandena upphörde att gälla, att det även för tiden efter den 30 juni 2020 skulle finnas behov av att ha ett ändamålsenligt regelverk i kraft så snart som möjligt och därmed ha beredskap för att hantera en eventuellt ökad smittspridning under hösten". I likhet med vad riksdagens konstitutionsutskott uttalat beträffande beredningen av lagförslag i krissituationer fann Lagrådet anledning att "erinra om att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom god framförhållning och beredskap" (Lagrådet 2020, 4).

Riksdagen beslutade om den "*tillfälliga pandemilagen*" (SFS 2021:4) den 8 januari 2021. Den trädde i kraft den 10 januari. Det nya regelverket, som omedelbart togs i bruk, innebär således att regeringen skaffat sig möjligheter

till en betydligt bättre författningsberedskap för att på ett nyanserat och mer genomtänkt sätt besluta om smittskyddsåtgärder och restriktioner i samhället.

Genom den tillfälliga pandemilagen bemyndigades regeringen eller den myndighet, nationellt eller regionalt samt i vissa avseenden kommun, som regeringen bestämmer att, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av covid-19, utöver smittskyddslagen och ordningslagen meddela föreskrifter. Dessa kan innebära begränsningar i rätten att bland annat hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, att bedriva fritids- eller kulturverksamhet, verksamhet på handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt att använda eller upplåta platser för privata sammankomster.

Lagen innehåller även bestämmelser som ger regeringen möjlighet att förbjuda och stänga ner verksamheter. Sådana regeringsbeslut, som liknar s.k. lockdowns, ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från beslutet. Underställning sker genom en proposition som riksdagen aktivt har att ta ställning till.

Samma dag – den 8 januari 2021 – beslutade regeringen genom förordning (SFS 2021:8) om de första kompletterande bestämmelserna till den tillfälliga pandemilagen. Till denna förordning överfördes bestämmelser om deltagarbegränsningar och infördes bestämmelser om handelsplatser och platser för privata sammankomster.

Åtgärderna

BEGRÄNSNING AV ANTALET DELTAGARE

De mest ingripande smittskyddsåtgärderna vid pandemins början kom regeringen att grunda på ordningslagen, ett regelverk med rötter i 1960-talet (Persson 1972: 102). Ordningslagen kom att bli flitigt använd under år 2020 för att minska risken för smittspridning genom beslut om deltagarbegränsningar.

Den 11 mars 2020, samma dag som WHO deklarerade pandemiläge, beslutade regeringen (SFS 2020:114), på hemställan av Folkhälsomyndigheten, förbud mot att hålla större allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Inledningsvis gällde förbudet bara om antalet deltagare var fler än 500. Det var ett ingripande beslut som innebar begränsningar i de grundlagsskyddade positiva opinionsfriheterna.

Polismyndigheten gav närmare besked om tillämpningen, dvs vilka den ansåg skulle räknas in i begreppet deltagare. Som deltagare räknas som huvudregel endast de personer som samtidigt besöker ett arrangemang, inte t.ex. artister, funktionärer eller annan personal. Inte heller räknas till deltagare idrottare när den huvudsakliga folksamlingen består av andra än de som utövar idrotten, t.ex. vid fotbolls- eller ishockeymatcher. Vid motionslopp, där den huvudsakliga folksamlingen består av de som utövar idrotten, inräknas både

publiken och löparna. Vid teaterföreställningar och konserter räknas endast publiken, inte ensemblen, som deltagare. En talare med åhörare i en galleria kan i vissa fall vara att anse som en allmän sammankomst, vilket innebär att tillåtet antal personer är begränsat (Polismyndigheten 2020).

Deltagarantalet ändrades genom regeringsbeslut den 27 mars 2020 till förbud mot fler än 50 deltagare (SFS 2020:162). Samtidigt gavs länsstyrelserna befogenhet att besluta begränsningar om än färre deltagare.

Efter kritik beslutade regeringen genom förordning den 1 oktober 2020 att fler än 50 deltagare fick samlas till allmän sammankomst och offentlig tillställning på ett serveringsställe för att tillsammans ta del av t.ex. en konsert (*trubadurundantaget*) (SFS 2020:823). Undantaget trädde i kraft den 8 oktober, men upphörde genom förordningsförändring den 24 november 2020 (SFS 2020:1000).

Den 22 oktober 2020 beslutade regeringen genom förordning att lätta på publikrestriktionerna genom undantag från gränsen på 50 deltagare (SFS 2020:848). Genom undantaget tilläts högst 300 deltagare, om var och en av deltagarna anvisas en sittplats med minst en meters avstånd till andra deltagare och att det avståndet kan hållas även i övrigt, dvs när deltagare kommer eller går eller vid toaletter och garderober. Undantag gjordes samtidigt för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, med undantag för danstillställningar, som hålls på sådana serveringsställen som omfattas av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Den 20 november var det dags för ett nytt regeringsbeslut om deltagarbegränsning (SFS 2020: 1000). Då förbjöd regeringen allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare. Två undantag gjordes i förordningen. Dels tilläts sammankomster för religionsutövning med anledning av dödsfall (begravning) om antalet deltagare inte är fler än 20. Dels tilläts fortsatt sammankomster och tillställningar med högst 300 sittande deltagare. Trubadurundantaget som gällt sen den 8 oktober på serveringsställen upphävdes dock.

Gränsen åtta deltagare valdes utifrån ett uttalande av Justitieombudsmannen år 1975 där ett litet antal deltagare, t.ex. 5 – 10 personer, tillsammans med andra faktorer kan betyda att en sammankomst inte anses som allmän eller tillställningen som offentlig (JO 1975: 92). Det blev en gräns som synkroniserades med reglerna för serveringsställen.

Vid en pressträff den 16 november hade statsministern flaggat för det kommande förbudet mot fler än åtta deltagare. Då påpekade han att detta ”är en mycket ingripande åtgärd, den saknar motstycke i modern tid”. Samtidigt deklarerade han, liksom några dagar senare i sitt TV-tal till nationen den 21 november och vid en pressträff den 8 december att högst åtta deltagare skulle vara *den nya normen för hela samhället och för hela Sverige*. Formellt sett var ”normen” för enskilda människor ”en tydlig signal”, dvs en uppmaning

men ingen förordning eller föreskrift (Regeringskansliet 2020-11-18. Kramsjö & Törnquist 2020). Flera media kommenterade pressträffarna och TV-talet som ett sätt från statsministern att skaka om medborgarna för att många slarvat under hösten med att följa de allmänna råden.

I och med den nya "tillfälliga pandemilagen" (SFS 2021:4) upphävde regeringen förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och ersatte den med en pandemiförordning (SFS 2021:8) – byggd på den "tillfälliga pandemilagen" – som trädde i kraft den 10 januari 2021.

Till pandemiförordningen överflyttades från ordningslagen de senaste reglerna om deltagarbegränsning, dvs högst 8 personer vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, 20 vid begravning (motsvarande) och 300 sittande vid evenemang. En ny regel infördes med förbud mot att använda eller upplåta en lokal, område eller utrymme till en sammankomst med fler än 8 deltagare.

Med stöd av pandemiförordningen och regeringens bemyndiganden beslutade FHM bindande föreskrifter om deltagarbegränsningar (maxantal) i form av en minsta utrymmesyta på 10 kvadratmeter inom varje avgränsat utrymme per besökare och kunder vid gym- och sportanläggningar, badhus och handelsplatser (HSLF-FS-2021:2).

BESÖK I ÄLDREBOENDE

I ett tidigt skede av pandemin blev ett viktigt mål att skydda de äldre och "äldre äldre". Folkhälsomyndigheten avrådde i mars 2020 från besök i särskilda boendeformer för äldre. Denna avrådan från FHM förstärkte regeringen den 30 mars genom att utnyttja bemyndiganden i 16 kap 10 § socialtjänstlagen (2001:453). Genom förordning (2020:163) införde regeringen ett tillfälligt nationellt generellt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre. Förbudet trädde i kraft den 1 april. Den verksamhetsansvarige för boendet kunde dock medge undantag för person under 18 år och i enskilda fall vid särskilda omständigheter om risken för spridning av sjukdomen var liten i boendet.

Det nationella förbudet gällde, efter att ha förlängts två gånger, till den 30 september 2020. Därefter gav regeringen genom tidsbegränsad förordning den 19 november FHM möjlighet att införa motsvarande förbud i hela landet, ett län eller delar av ett län (SFS 2020:979). FHM utfärdade föreskrifter och allmänna råd den 3 december (HSLF-FS 2020:78). Dessa anknöt till Socialstyrelsens besöksföreskrifter (HSLF-FS 2020:46).

RESTRIKTIONER FÖR SERVERINGSSTÄLLEN

Enligt Folkhälsomyndigheten och regeringen utgör serveringsställen en särskild riskmiljö för smittspridning. Bilder i svenska media på fullsatta serveringsställen och ökad trängsel med ökande berusningsgrad fick Folkhälsomyndigheten

att den 24 mars utfärda föreskrifter och allmänna råd om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger, caféer, matsalar och likande ställen (HSLF-FS 2020:9). Efter att riksdagen den 17 juni beslutat bifalla regeringens proposition med lagförslag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (SFS 2020:526) gav regeringen genom förordning (SFS 2020:527) samma dag FHM i uppdrag att ansvara för nationell tillsynsvägledning, länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att samordna länsstyrelsernas stöd, råd och vägledning till kommunerna i tillsynen samt FHM befogenhet att meddela föreskrifter.

FHM meddelade föreskrifter och allmänna råd den 29 juni, främst om att servering endast får ske till besökare som sitter vid bord eller bardisk. Den 8 oktober kopplade regeringen ihop detta med reglerna om deltagarbegränsning genom det s.k. trubadurundantaget (se ovan).

När smittspridningen i början av hösten 2020 åter började tillta kom allt mer oroande rapporter om hur unga människor festade i stora grupper och på nattklubbar utan att iaktta rekommendationen om fysisk distansering. Säkert hade de hört och förstått budskapet men kände sig kanske mindre berörda av påbuden och var i vart fall beredda att ta riskerna för att få umgås med varandra. Den 22 oktober reagerade regeringen på de senaste veckornas bilder från fullpackade dansgolv i Stockholms nattliv. "Det får vara slutfestat nu", förmanade statsministern (Sjögren 2020). Samma dag föreslog regeringen att serveringslagen skulle ges förlängd giltighetstid till utgången av maj 2021 (Prop. 2020/21:38).

Den 29 oktober 2020 beslutade Folkhälsomyndigheten om ändrade och ytterligare föreskrifter och allmänna råd. Dessa innebar att den som driver ett serveringsställe skulle se till att sällskap kan hålla minst en meters avstånd från andra sällskap och att sällskapsgrupper får bestå av *högst åtta personer*. Med sällskap avses en gruppering av besökare som sitter ned tillsammans på serveringsstället (HSLF-FS 2020:70).

Vid en pressträff den 11 november förklarade statsministern: "Vi står inför ett läge som riskerar att bli nattsvart." Socialministern motiverade ett förestående förbud om tidsbegränsad alkoholservering på följande sätt: "Alkohol kan leda till ett försämrat omdöme och att man slarvar med att hålla avstånd (SVT Nyheter 2020-11-11)". Till media sa socialministern samma dag att det egentligen inte behövs flera rekommendationer. Det som behövs är att folk följer dem.

Den 18 november 2020 utfärdade regeringen med stöd av alkohollagen (2010: 1622) tillfälligt förbud mot servering av alkohol och alkoholdryckslikande preparat (varor med 2,25 volymprocent alkohol, exempelvis glass, shots och gelégodis) på restauranger, barer och pubar mellan klockan 22.00 och 11.00. Från förbudet undantogs servering på vissa särskilda boenden och rumsservering på hotell eller minibar i hotellrum (SFS 2020:956). Vid en pressträff samma dag gjorde statsministern följande uttalande: "Beslutet att begränsa sammankomster till åtta är en mycket, mycket tydlig signal till varje

enskild människa i vårt land och till hela det svenska samhället om vad som gäller framöver. Det bör inte förekomma sociala situationer med fler än åtta personer, oavsett om det rent formellt träffas av lagen eller inte. Detta är den nya normen för hela samhället, för hela Sverige”, påpekade statsministern och fortsatte vid pressträffen ”Gå inte på gym, gå inte på bibliotek, ha inte middag eller fester. Hitta inte på undanflykter som skulle göra just din aktivitet okej” (Regeringskansliet 2020-11-18).”

Uppenbarligen fann restauratörer på ett sätt att snabbt återuppta nattverksamhet efter det att kvällens serveringsförbud inträtt. Det fick FHM att den 4 december utfärda allmänna råd för den kommunala tillsynen och tillståndshavarnas tillämpning: ”Efter det att serveringsstället är utrymt på gäster bör det hållas stängt minst en timme innan det öppnas för servering av mat, lättdryck och folköl” (HSLF-FS 2020:79).

Med stöd av bemyndigandet från juni månad beslutade Folkhälsomyndigheten den 22 december 2020 att på serveringsställen får besökare i ett och samma sällskap uppgå till högst *fyra personer*. Föreskriften trädde i kraft på julaftonen 2020 (HSLF-FS 2020:91).

Genom ändring i lagen (2020: 526) om serveringsställen fick regeringen den 8 januari 2021 befogenhet att begränsa öppettider på serveringsställen och även föreskriva att serveringsställen ska hållas stängda (SFS 2021: 7).

REGIONALA BESLUT – EN SKÄRPNING

Regeringens förordning den 22 oktober 2020 som tillät högst 300 sittande personer trädde i kraft den 1 november 2020. Då hade dock flertalet länsstyrelsen fattat eller aviserat regionala beslut för respektive län om att behålla det högsta tillåtna deltagarantalet på 50 personer som regeringen beslutat om den 27 mars (Länsstyrelsen 03FS 2020:12).

Dessutom hade då Folkhälsomyndigheten i samråd med regionala smittskyddsläkare beslutat om *lokala allmänna råd* (FHM 2020-10-20) som i de senare besluten kom att kallas för *skärpta allmänna råd*. Den 19 november fanns sådana lokala råd beslutade för alla län.

De länsvisa skärpta allmänna råden uppgavs vara mer långtgående än de råd som enligt samma regelverk (HSLF-FS 2020:12) sedan den 1 april 2020 var införda i hela landet. De lokala råden innefattade bland annat en skärpning om att *undvika* att resa med allmänna färdmedel, alternativt som för Jämtlands län, *avstå från onödiga resor såväl inom som utom regionen eller regiondelen* (FHM 2020-11-19), jämfört med det tidigare *hålla avstånd* i allmänna färdmedel och det som blev mest framhållet om *möjligt, undvika att ha fysisk kontakt med andra personer än de man bor med* (FHM 2020-10-19). I det dagliga talet översattes detta till dem man bor med ”i samma bubbla”.

En förklaring till normeringen genom regionala beslut lämnades av smittskyddsläkaren i Gävleborgs län i en intervju i Sveriges Radio P 1-morgon den 13

november 2020. Han gav därvid följande svar på frågan om hur effektiva han trodde lokala allmänna råd kunde vara (Sveriges Radio 2020-11-13).

Läkaren: "Dom här reglerna är ju inte några väldigt nya saker. Men det är ju ett sätt att fästa uppmärksamheten på det här framförallt i media så att man får ut budskapet till allmänheten. Så att man försöker ... att man åter i allmänheten bryr sig om dom här reglerna, för dom fungerar ... om man tillämpar dom."

Reportern: "Nån slags mediestrategi, säger du, att man då tar en region i taget, snarare än att införa dem i alla på en gång. Vad är det som är bra med det?"

Läkaren: "Jo det är att man får en mera bred uppmärksamhet på det här i media än att det är, så att säga, samma budskap på samma ställe hela tiden."

Med andra ord hoppades man att de "region för region" införda allmänna råden skulle ge mera medietid och befrukta varandra och hjälpas åt att förstärka budskapet av allvar över hela landet.

Folkhälsomyndighetens lokala allmänna råd och skärpta lokala allmänna råd upphävdes per den 14 december 2020 genom beslut om nya nationella råd den 8 december (HSLF-FS 2020:80).

Sverige sticker ut

De som följde informationen vid pressträffarna och efterföljande intervjuer i nyhetsmedia och specialprogram fick efter ett tag ett intryck att smittskyddet i Sverige var "sig selv nok". Sverige framstod som avvikande och udda i ett internationellt perspektiv. Man talade internationellt om att Sveriges sätt att angripa pandemin mer och mer framstod som "business as usual", som ett oetiskt och kontroversiellt vägval (Svenska Institutet 2020-04-08).

Eller var det i stället så, som statsepidemiologen Anders Tegnell antydde i sitt sommarprogram i Sveriges Radio P 1, att hela världen blivit "galen" (Sveriges Radio 2020)? Förhållningssättet ledde i alla fall till att Sverige och svensk smittskyddsstrategi mer och mer framstod som ett unikum i världen (Svenska institutet 2020).

Regeringen uttryckte under de första månaderna ett till synes reservationslöst stöd för de svenska myndigheternas uppfattningar (Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) och ifrågasatte inte om de principer som låg till grund för gällande smittskyddslag från år 2004 passade för hanteringen av pandemin eller om situationen krävde en annorlunda strategi.

Den svenska regeringen kritiserades av forskare från flera svenska universitet för att inte vilja lyssna på flera och alternativa röster. I en intervju i

Svenska Dagbladet undrade statsministern: ”Vi har en myndighet där vi byggt upp kunskapen. När det då hettar till, då ska jag helt plötsligt lyssna på några andra?” (Arenander 2020).

En rapport från danska Folketinget har bland annat studerat den svenska hanteringen av covid-19. Där sägs (Folketinget 2021: 406):

Da sundhedskriser af denne art, som covid-19-forløbet til fulde viser, er præget af betydelig faglig usikkerhed, er det også væsentligt, at vilkårene for en pluralistisk diskussion af det sundhedsfaglige grundlag for den faglige rådgivning er sikret. Det er i den sammenhæng efter udredningsgruppens vurdering ingen ubetinget fordel at samle den sundhedsfaglige analysevirksomhed, de løbende risikovurderinger og den sundhedsfaglige rådgivning hos en og samme myndighed, således som det er tilfældet i Sverige. Den anden er vigtigheden af, at regeringen og de politiske partier erkender, at håndteringen af en sådan krise kræver, at man tager ansvar og erkender, at krisens håndtering involverer prioriteringer og beslutninger, som i bund og grund er politiske.

I ett tidigt skede av krisen kunde man tydligt se hur media, den politiska oppositionen och allmänheten slöt upp bakom ministrar och Folkhälsomyndigheten. Stödet för regeringen ökade i opinionsmätningar. En otvetydig effekt enligt det som inom statsvetenskapen kallas för ”the rally around the flag” (Esaiasson et al. 2020). När dödstalen ökade innebar det dock ett bekymmer rörande den svenska strategin och med tiden en ökande förtroendesvikt.

Mängder av oroliga människor ställde sig frågan: Hur kunde det bli så här? Var viruset så annorlunda och lurigt i förhållande till andra virus? Var det hopp om snar s.k. flockimmunitet som styrde det svenska agerandet? Hur kom det sig att Folkhälsomyndigheten, trots alla tydliga uppmaningar till ”sjuttioplusare” och tidiga signaler om smittspridningen på särskilda boenden för äldre, inte fick till stånd effektivare smittskyddsåtgärder på dessa boenden? Hur kunde FHM:s uppfattning om ett kompletterande skydd genom bruk av munskydd bli så djupt fasthuggen i det svenska urberget? Var det låsningar i konsensustänkande eller bunkertänkande? Förelåg tunnelseende eller perceptionsförvrängningar, exempelvis av typen ”Jag vet sanningen, förbrylla mig inte med fakta” (Nylén 2007: 29).

Ett står dock tydligt klart. Medan statsepidemiologen med flera ofta försvarade det svenska vägvalet med att i dag går det inte att bedöma om de åtgärder som vidtagits har varit riktiga, att framtiden får utvisa vem som hade rätt och menade att det inte var någon tävling Sverige mot världen, kan vi i alla fall konstatera att oproportionerligt många uppenbarligen har avlidit i covid-19. Fram till den 7 december 2020 hade, av drygt 7 300 avlidna, 6 323 personer över 70 år avlidit i sviterna av covid-19 och av dem var 5 480 85 år eller äldre.

Av det totala antalet avlidna över 70 år bodde 3 246 på ett särskilt boende. 1 761 av dem hade hemtjänst (Jönsson 2020).⁶

Den svenska coronakommissionen konstaterade i sitt delbetänkande som redovisades i december 2020: *"Även om Sverige i jämförelse med andra länder inte är ensamt om ett stort antal dödsfall inom äldreomsorgen, står det lika fullt klart att denna del av strategin hittills har misslyckats."* Kommissionen uttryckte klander mot Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen, bland annat: *"Det tog dock alltför lång tid innan de särskilda problemen och bristerna inom kommunernas äldreomsorg uppmärksammades"* (SOU 2020: 80, 18). För bristerna har sittande regering och tidigare regeringar det yttersta ansvaret, påpekade kommissionen.

I SVT:s program "Året med kungafamiljen" kommenterade kung Carl XVI Gustaf pandemin och konstaterade: "Jag anser att vi har misslyckats. Vi har ett stort antal som avlidit och det är fruktansvärt" (SVT 2020-12-17).

Uppenbarligen hade de svenska expertmyndigheterna även svårt att se tecken på en andra sjukdomsvåg under hösten 2020. Samtidigt som restriktionerna började lättas, tilltog smittspridningen snabbt och okontrollerat och strax befann vi oss i en situation som fick statsministern att den 11 november bedöma att läget riskerade bli nattsvart och några dagar senare ta till åtgärder som saknade motstycke i modern tid.

Folkhälsomyndigheten har givetvis fortlöpande sammanställt och analyserat data från svenska fall av covid-19. Eftersläpning rörande testresultat från sjukvårdsregionerna samt antalet insjuknade och avlidna innebar en osäkerhetsfaktor i det mer övergripande arbetet. Uppenbarligen har Folkhälsomyndigheten gjort ett flertal strategiska felbedömningar. Som redovisats i det tidigare gäller det exempelvis att smittan skulle nå sin kulmen lördagen den 7 mars 2020, i frågan om samhällsspridning, flockimmunitet och risken för en andra sjukdomsvåg.

Efter en tid visade det sig att människor kan bära på smittan och sprida den utan att själva vara tydligt sjuka, d.v.s. de är asymtomatiska. Människor kan även vara smittade, men presymtomatiska och smittspridare. Beroende på teststrategier och att människor med självupplevda sjukdomssymtom förväntas isolera sig var det svårt att bedöma i vad mån personer utan symtom sprider smittan. Folkhälsomyndigheten ansåg i november 2020 att det fanns få studier som beskrev hur smittsam en asymtomatisk person är och till vilken del det bidrar till smittspridningen i samhället. FHM gjorde bedömningen att smittspridningen från personer utan symtom endast står för en liten andel (FHM 2020-11-16).

6 Under första pandemiåret (fram till och med vecka 7 år 2021) hade 12 739 dödsfall bland personer med bekräftad covid-19 rapporterats. Medelåldern bland dödsfallen var 83 år och 91 procent av dödsfallen inträffade bland personer som var 70 år eller äldre. Fall med britisk, syd afrikansk och brasiliansk variant av SARS-CoV2 var identifierade i Sverige (FHM 2021-02-26).

Provtagning och skyddsutrustning – misstagen fortsätter

TECKEN PÅ SMITTA

Tecknen på utbredning av covid-19 var från början främst insjuknade människor. Genom provtagning försökte man skapa en klarare bild genom att fånga in även andra smittbärare och personer som drabbats av smittan och skapat antikroppar. Men provtagningen i Sverige begränsades snart till personer som skulle läggas in för vård på sjukhus och personal inom sjukvård och äldreomsorg med misstänkt covid-19. Samtidigt propagerade WHO för väsentligt mer omfattande testning.

Den begränsade provtagningen innebar givetvis att bilden av utbredningen av covid-19 också blev begränsad och osäker. Människor med lindriga förkylningssymtom, med eller utan misstanke om covid-19, uppmanades att stanna hemma, rida ut sjukdomen och inte belasta sjukvården. Det innebar att mörkertalet över antalet sjuka i covid-19 var stort under vårens intensiva period, men också fortsatt trots en kraftig utbyggnad av provtagningskapaciteten.

Endast genom provtagning kan man avgöra vilka som är sjuka i covid-19, asymtomatiska smittspridare eller sjuka i annan infektion. Den 30 mars tog regeringen tag i problemet och uppdrog åt Folkhälsomyndigheten att skyndsamt ta fram en nationell strategi för att utöka provtagningen (Regeringen 2020-03-30). I uppdraget påpekades särskilt att det fanns en risk att en stor andel viktig personal annars stannade hemma från jobbet trots att de var arbetsföra. För att åstadkomma en utökad nationell testning ansåg regeringen att ett system för självtester, även i form av hemtester, behövde sättas upp så snart som möjligt som komplement till regionernas provtagningsystem.

Det var uppenbart att regeringen inte var nöjd med hur Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och regionerna dittills hade hanterat provtagningen när det gällde såväl pågående infektioner som förekomsten av antikroppar hos människor och hur detta medförde att viktig personal stannade hemma från arbetet trots att den var arbetsföra. Det fanns en tröghet i vissa regioner när det gällde smittspårning och provtagningar, man ville inte avsätta vårdresurser och inte heller kalla in extra personal för detta.

Regeringen ville däremot, i linje med de upprepade och tydliga internationella rekommendationerna, att provtagningsindikationerna skulle inkludera fler grupper och att provtagnings- och analyskapaciteten måste öka.

Den 8 maj utsåg regeringen därför professorn i fysiologi och tidigare rektorn vid Karolinska institutet Harriet Wallberg till nationell testkoordinator. Hennes uppdrag var att samordna dialogen med regionerna för storskalig testning och att identifiera flaskhalsar.

Wallberg identifierade en del flaskhalsar och lämnade en del rekommendationer (Andersson 2020). Hon var samtidigt kritisk mot att man valt bort

testning och smittspårning som strategi för att hålla tillbaka smittan (Sveriges Radio 2020-11-12). Efter tre veckor lämnade hon uppdraget. I *Läkartidningen* beskriver år 2021 en av avdelningscheferna vid FHM situationen:

I efterhand har vi fått en del kritik för att vi på något sätt försökte stoppa provtagningen. En del politiker har sagt: "Vi stod beredda". Jag vet att det inte var så. Men ja, vi kanske skulle ha varit mer strategiska och inte brytt oss så mycket om att vara lyhörda för 21 regioner utan sagt: "Alla ska provtas. Ni får själva styra upp hur ni gör." Möjligtvis had vi kunnat vara ännu tydligare med att om det är så att ni har mer kapacitet ska ni självklart utnyttja den till dem ni vill provta (Trysell, 2021).

Sammantaget visar detta på bristande styrningsförmåga inom den svenska samhällsberedskapen. Först sedan regeringen i början av juni 2020 beslutat om gratis test av alla sjuka med misstänkt covid-19 och övriga mot en patientavgift samt tillfört regionerna statliga medel för testverksamheten och smittspårningen kom detta igång i större omfattning.

Allteftersom provtagningen ökade fick siffrorna och därmed analysen av smittspridningen en tydligare och bredare grund. Redovisningen över antalet smittade i Sverige kom därmed att omfatta betydligt fler än de personer som lades in på sjukhus samt personal inom sjukvård och äldreomsorg med misstänkt covid-19. Allteftersom ökade också kunskaperna om viruset. Genom smittspårning försökte man proaktivt komma ikapp viruset och förebygga att det fördes vidare.

Siffrorna över antalet smittade under våren blir mot bakgrund av begränsningarna i provtagningen svåra att jämföra med smittkurvan under hösten då provtagningen kommit igång i betydligt större och bredare format.

BRIST PÅ SKYDDSUTRUSTNING, MEDICINTEKNISK UTRUSTNING OCH LÄKEMEDEL

Delar av hälso- och sjukvården i Sverige hade under lång tid haft allvarliga försörjningsproblem. Svensk produktionskapacitet hade under senare år minskat och importberoendet ökat. Det gällde viktiga läkemedel, enkla sjukvårdsprodukter och medicinteknisk utrustning. Coronapandemin visar tydligt på bristerna i nuvarande system där "just-in time" snabbt utvecklades till "not-in time" eller "not-at-all" (Nylén & Strömmer 2020: 39). Problemet var uppmärksammat och påtalat i flera sammanhang (Nylén, Blimark & Elowsson 2017).

När det stod klart att behovet av förhållandevis enkel skyddsutrustning snabbt ökade inom vård och omsorg och förråden sinade uppstod ett akut problem. Bristen blev till en "kris i krisen". Vilken skyddsutrustning var den rätta? Var och hur skulle man få tag på den? Allt fler improviserade skydd började dyka upp i vården tillsammans med skyddsmask 90 från Försvarsmakten. En

osäkerhet breddade ut sig bland vård- och omsorgspersonal och andra som i sina yrken kom i närkontakt med obekanta människor. Personal insåg risken att bli smittad och att föra smitta vidare till sjuka och omsorgsbehövande.

Här nöjer jag mig med att dra slutsatsen att osäkerhet om skyddsutrustning, i form av tillgång och kvalitet, givetvis på olika sätt påverkar personals beredskap och motivation i arbetet och därmed kan få stor betydelse för effektiviteten i det arbete den har att utföra under en kris. Det finns dessutom rapporter om att människor i rädsla för att bli smittade av covid-19 avstått från att söka sjukhusvård som de behövt. Det finns också rapporter om att sjukvård och tandläkare avstått från att kalla patienter för att minska smittspridning från vården.

Dessutom uppstod snart en brist på vissa narkosmedel för det ökade antalet patienter i intensivvården, knapphet på komponenter till exempelvis respiratorer samt resurser för provtagning av misstänkt smittade personer. En stor efterfrågan på handsprit kunde dock snabbt mötas genom spontana inhemska initiativ.

MUNSKYDDSFRÅGAN

En fråga som bland annat i den svenska debatten blev starkt infekterad rörde allmänt bruk av munskydd. Syftet med användningen, förmågan att på ett riskfritt sätt hantera munskyddet och faran att munskydd skulle minska andra skyddsåtgärder samt bristande tillgång på godkända skydd, i vart fall i början av pandemin, lyftes fram. Bland många förespråkare hävdades att munskydden tillsammans med övriga grundläggande smittskyddsåtgärder snarare borde vara en fördel och knappast utgjorde en fara.

Beroende på vem som ska skyddas så gäller olika regler. Det finns regelverk för medicintekniska produkter, regelverk för personlig skyddsutrustning och för båda slagen. Skydden finns av olika typer. *Munskydd* syftar till att minska risken för överföring av smittsamma partiklar från bäraren till personer i omgivningen och räknas som medicinteknisk produkt. *Andningsskydd* syftar till att skydda bäraren från överföring av smittsamma partiklar och andra partiklar från omgivningen. Det är en personlig skyddsutrustning. *Övriga ansiktsmasker* har ett syfte och eventuellt skydd som varierar från mask till mask (Läkemedelsverket 2020).

Människor kunde ses i butiker, allmänna färdmedel och på andra platser med andningsmasker av olika slag och visir, trots att Folkhälsomyndigheten vid upprepade tillfällen menade att masker har begränsad skyddseffekt och snarare kan skapa en falsk trygghetskänsla och dessutom inte kan hanteras på rätt sätt av vanliga människor. Samtidigt översvämmades media av beslut i andra länder om obligatoriskt munskydd i publika miljöer, ackompanjerat av besked från de främsta vetenskapsmännen i världen. Från internationella organ som WHO och ECDC rekommenderades munskydd. EU-ledarna kunde vid sina fysiska sammankomster ses iklädda munskydd. Frågan om munskydd framstod med tiden nästan som en kamp mellan Folkhälsomyndigheten och resten av världen.

Vetenskapsforum covid-19 är en grupp forskare som sprider vetenskapligt baserad kunskap om de stora frågor och utmaningar som den pågående pandemin har ställt världen och Sverige inför. Forumet har granskat en lista som FHM upprättade under hösten 2020 över studier på munskydd. Listan redovisar inledningsvis fyra artiklar som anses ge relativt svagt stöd för nyttan med munskydd och följs sedan av cirka fyrtiofem artiklar som relativt samstämmigt ger stöd för munskyddens smittbegränsande effekter vid covid-19 (Vectcov-19).

I USA blev frågan om munskydd till en maktkamp mellan dåvarande presidenten Donald Trump, vetenskapssamhället och högt rankade myndighetsföreträdare. Givetvis kunde konflikten enkelt följas även i Sverige via de amerikanska medierna.

Anthony Fauci, som sedan 1984 varit chef för amerikanska *National Institute of Allergy and Infectious Diseases*, fångade i en intervju med nyhetsföretaget CNN in problematiken på ett enkelt sätt. Under lång tid hade han manat amerikanerna att bära ansiktsmasker. I juli 2020 menade han att användandet av mask kunde öka om man betonade vikten, men ansåg inte att federal lagstiftning var rätt väg att gå. I slutet av oktober 2020 var han beredd att ändra uppfattning: "Mask mandates may be tricky to enforce, but it might be time to call for them. There's going to be a difficulty enforcing it, but if everyone agrees that this is something that's important and they mandate it and everybody pulls together and says, you know, we're going to mandate it but let's just do it, I think that would be a great idea to have everybody do it uniformly" (CNN 2020-10-23).

Den 19 november 2020 redovisade en expertgrupp vid Kungl. Vetenskapsakademien en rapport om ventilation och användning av munskydd för att minska smittspridning i inomhusmiljöer och inom kollektivtrafiken. Rapporten sammanfattade det aktuella kunskapsläget inom forskningen på området (Kva 2020). Den mottogs dock kallsinnigt av Folkhälsomyndigheten och expertgruppen avfärdades som "teoretiker" och FHM meddelade att myndighetens beslut "inte tas efter påtryckningar". Jag vill påstå att Vetenskapsakademien hade påtagit sig rollen som "djävulens advokat" i ett försök att få FHM att lyssna och skärskåda sin egen sanning.

Ett sådant avvisande förhållningssätt från myndighetssidan inger inte förtroende. Snarare för det tankarna till Bagdad Bob under Irakkriget 2003, då han förnekade amerikanska truppers närvaro medan tv-tittaren i realtid såg dem bakom ryggen på honom.

Samtidigt ger munskyddsdispyten stöd för den enskilde människans eget beslutsfattande, inte bara rörande munskydd utan även i förhållningssättet till förbud, råd och rekommendationer i övrigt.

Från och med den 7 januari 2021 rekommenderade Folkhälsomyndigheten till slut viss användning av munskydd i kollektivtrafiken (HSLF-FS 2020:92). Man kan undra om det skedde efter påtryckningar från regeringskansliet?

Förebyggandets strategi

Människor skyddas effektivast från olyckor och katastrofer genom att de förhindras eller förebyggs. Människor kan ofta påverka konsekvenserna av en kris genom olika åtgärder. I många fall kan katastrofala konsekvenser bero på hur ansvariga personer reagerar på de första varningarna om att något allvarligt kan vara på gång. Att uppfatta varningstecken och agera genom ett tidigt och resolut ingripande är därför viktigt. Det gäller även smittsamma sjukdomar och är grundtanken i den svenska smittskyddslagen. Men, den höll inte då coronaviruset spred sig. Smittskyddslagstiftningen i Sverige, har det nu visat sig, är mer inriktad på normalare smittskyddssituationer och enskilda individer än pandemier och samhället. Det saknas med andra ord en pandemilag och en tillfällig sådan finns nu på plats.

Ett flertal viktiga bestämmelser i 3 kapitlet smittskyddslagen om hur ett effektivt smittskydd ska upprätthållas sattes dock medvetet och snabbt ur spel av Folkhälsomyndigheten. Den lagstadgade plikten att "den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på en allmänfarlig sjukdom eller en annan smittspårningspliktig sjukdom är skyldig att utan dröjsmål söka läkare" ändrades i mars 2020 av Folkhälsomyndigheten genom en föreskrift till läkare som begränsade anmälningsskyldigheten (HSLF-FS 2020:10) och genom ett allmänt råd till människor att stanna hemma även om man var sjuk med symtom på covid-19 och att inte belasta sjukvården med begäran om provtagning. Syftet var att "rädda sjukvården". Någon test eller smittspårning kom således inte till stånd i dessa fall. FHM ansåg att det inte behövdes. Möjligen berodde det i sin tur på att vissa regioner inte ansåg sig beredda att avsätta nödvändiga resurser för detta. I september 2020 föreskrev FHM att misstänkta fall av covid-19 över huvud taget inte skulle anmälas (HSLF-FS 2020:45).

Folkhälsomyndighetens avsteg från smittskyddslagen bröt därvid mot den formella lagkraftens princip i 8 kap. 18 § regeringsformen: "en lag får inte ändras eller upphävas annat än genom lag" (Nergelius 2018: 100). En förordning kan inte heller ändras genom föreskrift av underordnad myndighet. En föreskrift som enligt sin lydelse strider mot en redan gällande föreskrift måste ha lägst samma konstitutionella valör som denna för att kunna tillämpas. Så länge den högre normen inte är upphävd eller ändrad ska den tillämpas (Holmberg & Stjernquist 1980: 300).

Rekommendationer

Framtiden får utvisa hur ansvaret för pandemihanteringen kommer att fördelas och vad det innebär för de sedan länge välkända strukturella bristerna i äldreomsorgen som coronakommissionen nu påpekat, för den nerskalade krishanteringsförmågan i samhället, materialförsörjningen i samhällskritisk

verksamhet och olika myndigheters ansvar för att inte sopa problem under mattan utan slå larm om brister inom sina bevakningsområden. Man kan anta att det är en stor byk som behöver tvättas. Säkert finns erfarenheter och slutsatser att återuppväcka från tidigare katastrofkommissioner.

Risk- och sårbarhetsanalys är det första steget i kedjan för att reducera risker, minska sårbarheter och förbättra vår förmåga att förebygga, motstå och hantera kriser och extraordinära händelser. Samtliga statliga myndigheter, kommuner och regioner ska enligt lag göra en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Men, analys utan åtgärder är värdelöst.

Hur har risk- och sårbarhetsanalyserna sett ut, redovisats och omhändertagits? Till det kan föras att WHO har rapporterat att enbart tio procent av alla mikroorganismer är kända i dagsläget. Alla virus är ännu inte upptäckta (Nylén & Knutsson 2016). Patogena mikroorganismer utgör för framtiden ett hot om nya infektionssjukdomar hos både djur och människor. Häri ligger en mycket stor utmaning för det moderna och globaliserade samhället.

Kungliga Krigsvetenskapsakademien har i projektet KV 21 under flera år analyserat vårt totalförsvaret i situationer då vi kan bli angripna – både i form av hybridkrig och väpnat angrepp. Därvid konstaterades bland annat att det behövs ett radikalt omtag av hela totalförsvaret (KV 21). Mycket av det som därvid iakttagits, slutsatser som dragits och förslag som lämnats har direkt betydelse för förmågan att hantera fredstida kriser. En stor del av förslagen är nu under beredning av statsmakterna.

Här lyfts följande rekommendationer fram.

- Ge regeringskansliets krisledningsfunktion en starkare position genom att återföra den till statsrådsberedningen.
- Utarbeta en permanent pandemilag och stärk allmänt sett författningsberedskapen för fredstida kriser och gråzonslägen.
- Öka permanent antalet intensivvårdsplatser.
- Bygg upp en bättre basberedskap för pandemier orsakade av bakterier, virus och andra biologiska agens.
- Revidera de administrativa principerna för krishantering (närhet, ansvar och likhet) och komplettera dem med en kompetent struktur som har förmåga att på rätt sätt hantera det nationella perspektivet när man kan befara att situationen och behoven når över förvaltningsgränserna.

- Se till att innehavare av befattningar inom krishantering och totalförsvaret kompetensutvecklas genom obligatorisk specialutbildning, funktionsvisa övningar och samverkansövningar.
- Upprätta och genomför en nationell plan för trauma- och katastrofmedicinsk utbildning, träning och övning. Nära samverkan bör ske med Försvarsmedicincentrum, också därför att skadepanoramata vid krig är annorlunda än vid fredsolyckor.
- Upprätta massskadeplaner i samtliga regioner.
- Bibehåll traumakompetens på akutsjukhus inom alla regioner och utveckla omställningsförmågan för fler IVA-platser och operationsresurser för fredskris, höjd beredskap och krig.
- Utveckla och etablera rehabiliteringsvården efter trauma och annan svår sjukdom.
- Inför med det snaraste obligatorisk utbildning i katastrofmedicin och traumavård för läkare, tandläkare och sjuksköterskor.
- Utveckla Försvarsmaktens sjukvårdsförmåga för stridszonen.
- Säkerställ sjukhusens och vårdcentralernas tillgång till samhällsteknisk service också vid störda samhällsförhållanden.
- Säkerställa nationell, regional och lokal tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel inklusive omsättningslager samt nödvändig tillverkningskapacitet i landet.
- Åtgärda äldreomsorgens strukturella problem och brister.
- Beakta krisberedskapsaspekter i avtal och upphandlingar inom hälso- och sjukvården.

Referenser

- Andersson, Joakim, 2020. "Harriet Wallberg: Logistiken är den största flaskhalsen", *Läkartidningen*, 2020-05-14, tillgänglig på <<https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2020/05/harriet-wallberg-logistiken-ar-den-storsta-flaskhalsen/#>>, citerat 2021-02-15.
- Andersson, Björn & Jeppsson, Tommy, 2018. *Ett trovärdigt totalförsvaret. Slutrapport från projektet KV 21*, Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien.
- Arenander, Ingrid, 2020. "Kritiserad Löfven sitter kvar över valet: "Om partiet vill", *Svenska Dagbladet*, 2020-12-24, tillgänglig på <<https://www.svd.se/arkiv/2020-12-24/9>>, citerat 2021-02-11.
- Coronakommissionen: *Äldreomsorgen under pandemin*. Delbetänkande av Coronakommissionen, SOU 2020:80.

- CNN. "Fauci says it might be time to mandate masks as Covid-19 surges across US", tillgänglig på <<https://edition.cnn.com/2020/10/23/health/fauci-covid-mask-mandate-bn/index.html>>, citerat 2020-11-03.
- Esaiasson, Peter, Sohlberg, Jakob, 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*, tillgänglig på <<https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-6765.12419>>.
- Folketinget, 2021. *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020. Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. Håndteringen af covid-19*, tillgänglig på <<https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/haandtering-af-covid19-foraar-2020.ashx>>.
- Folkhälsomyndigheten. "Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m., HSLF-FS 2020:9", upphävd den 1 juli 2020 genom HSLF-FS 2020:36. Samtidigt beslutade Folkhälsomyndigheten föreskrifter och allmänna råd om tillfälliga skyddsåtgärder på serveringsställen, HSLF-FS 2020:37.
- Folkhälsomyndigheten. "Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter (HSLF-FS 2015:7) om anmälan av anmälningspliktig sjukdom i vissa fall, HSLF-FS 2020:10." I september föreskrev FHM att covid-19-fall inte alls skulle anmälas (HSLF-FS 2020:45).
- Folkhälsomyndigheten. "Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:12."
- Folkhälsomyndigheten. "Folkhälsomyndighetens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:21."
- Folkhälsomyndigheten. "Folkhälsomyndighetens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar för att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:31."
- Folkhälsomyndigheten. "Föreskrifter och allmänna råd om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, HSLF-FS 2020:37", "Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:37) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.", HSLF-FS 2020:70, samt "Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:37) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen", HSLF-FS 2020:91.
- Folkhälsomyndigheten. "Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:50."
- Folkhälsomyndigheten. "Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.", HSLF-FS 2020:52."
- Folkhälsomyndigheten. "Föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:78) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19." Bilagan till föreskriften därefter ändrad ett flertal gånger.
- Folkhälsomyndigheten. "Folkhälsomyndighetens allmänna råd om servering av mat, lättdryck och folköl efter serveringstidens utgång, HSLF-FS 2020:79".
- Folkhälsomyndigheten. "Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter

- och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:80.”
- Folkhälsomyndigheten. ”Föreskrifter om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., HSLF-FS 2020:92.”
- Folkhälsomyndigheten. ”Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, HSLF-FS 2021:2”.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-01-31. ”Bekräftat fall i Jönköping av nya coronaviruset/2019-nCoV”, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/januari/bekraftat-fall-av-nytt-coronavirus-i-sverige/>>, citerat 2020-10-27.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-03-02. ”Beslut avseende risknivåer för covid-19. 2020-03-02 – uppdatering”, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/uppdaterad-riskbedomning-for-covid-19-i-sverige/>>, citerat 2020-10-29.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-03-10. ”Flera tecken på samhällsspridning av covid-19 i Sverige”, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/flera-tecken-pa-samhallsspridning-av-covid-19-i-sverige/>>, citerat 2020-10-29.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-03-11. ”Spridningen av covid-19 är en pandemi”, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkivet/2020/mars/spridningen-av-covid-19-ar-en-pandemi/>>, citerat 2021-01-02.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-10-20. ”Införande av lokala allmänna råd enligt HSLF-FS 2020:12 i Uppsala län”, beslutade 2020-10-20, diarienummer 04893 – 2020.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-10-29. ”Beslut om förlängning av lokala allmänna råd enligt HSLF-FS 2020:12 i Uppsala län”, beslutade 2020-10-29, diarienummer 04893 – 2020.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-11-19. ”Införande av lokala allmänna råd enligt HSLF-FS 2020:12 i Jämtlands län”, beslutade 2020-11-19, diarienummer 04893 – 2020.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-11-16. ”Smittspridning”, tillgänglig på <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/smittspridning/>>, citerat 2021-01-06.
- Folkhälsomyndigheten, 2020-12-08. ”Rekommendationer under kommande helger och högtider”, <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/skydda-dig-och-andra/jul-och-andra-hogtider/>>, citerat 2020-12-09.
- Folkhälsomyndigheten, 2021-02-26. ”Veckorapport om covid-19, vecka 7”, <<https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/statistik-uppfoljning/smittsamma-sjukdoma/veckorapporter-covid-19/2020/covid-19-veckorapport-2021-vecka-7-final2.pdf>>, citerat 2021-03-20.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, 1980. *Grundlagarna*, Stockholm: Norstedt & Söner.
- Jönsson, Helena, 2020. ”Expert dömer ut myndigheternas corona-agerande mot äldre”, *Dagens Nyheter*, 2020-12-13, s. 14, tillgänglig på <<https://etidning.dn.se/2357/Dagens-Nyheter/358117/2020-12-13/17508951/Expert-domer-ut-myndigheternas-corona-agerande-mot-aldre>>, citerat 2020-12-13.
- Kerpner, Joachim, 2020. ”Tegnell backar: coronakulmen på måndag eller tisdag”, *Aftonbladet*, 2020-03-08, tillgänglig på <<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/9vdbWd/tegnell-backar-coronakulmen-pa-mandag-eller-tisdag>>, citerat 2020-11-27.

- Kramsjö, Britta & Thörnquist, Hanna, 2020. "Regeringens julbesked: Åtta personen normen för firandet", *Svenska Dagbladet*, 2020-12-09.
- Kungl. Vetenskapsakademien, 2020. "Ny rapport om munskydd och ventilation från Vetenskapsakademiens expertgrupp om covid-19", tillgänglig på <<https://www.kva.se/sv/pressrum/pressmeddelanden/ny-rapport-om-munskydd-och-ventilation-fran-vetenskapsakademiens-expertgrupp-om-covid-19>>, citerat 2020-11-22.
- Lagrådet, 2020. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-12-30, tillgänglig på <<https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2020/12/Covid-19-lag.pdf>>, citerat 2020-12-31.
- Läkemedelsverket, 2020. "Använda munskydd som privatperson", tillgängligt på <<https://www.lakemedelsverket.se/sv/medicinteknik/ anvanda/anvanda-munskydd-som-privatperson#hmainbody1>>, citerat 2021-01-11.
- Länsstyrelsen i Uppsala län, 2020-10-29. "Länsstyrelsen i Uppsala läns föreskrift om förbud mot vissa sammankomster och tillställningar för att motverka spridningen av det nya coronaviruset, 03FS 2020:12."
- Nergelius, Joakim, 2018. *Svensk statsrätt*, upplaga 4:1. Lund: Studentlitteratur.
- Nylén, Lars, 2007. "Hitta chefen – inte på lek utan på blodigt allvar", *KKrVAHT*, 1. Häftet 2007.
- Nylén, Lars & Knutsson, Rickard, 2016. "Avsiktlig spridning av smitta", *KKrVAHT*, 3. Häftet 2016.
- Nylén, Lars, Blimark, Magnus & Elowsson, Per, 2017: "Traumavård vid allvarlig händelse och krig". *KKrVAHT*, 2. Häftet 2017.
- Nylén, Lars & Strömmer, Lovisa, 2020. "Sjukvården i det nya totalförsvaret", *Vårt försvar*, Nr 4, december 2020.
- Persson, Carl G., 1972. *Allmänna ordningsstadgan m.m.*, andra upplagan. Stockholm: P A Norstedt & Söner.
- Polismyndigheten, 2020, <<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/mars/ytterligare-begransade-mojligheter-till-allmanna-sammankomster-och-tillstallningar/>>, citerat 2020-11-19.
- Pramsten, Sarah, 2020. "Halverad vårdtid för IVA-patienter med covid", tillgängligt på <<https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2020/12/halverad-vardtid-for-iva-patienter-med-covid/#>>, citerat 2021-01-05.
- Oxford COVID-19 Government Response Tracker, tillgänglig på <<http://www.bsg.ox.ac.uk/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>>, citerat 2020-12-15.
- Regeringen. Proposition 2003/04:30. "Ny smittskyddslag m.m."
- Regeringen. Proposition 2019/20:155. "Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19."
- Regeringen. Proposition 2020/21:38. "Förlängning av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen."
- Regeringen. Proposition 2020/21:79. "En tillfällig covid-19-lag."
- Regeringen. Socialdepartementet. "Covid-19-lag", promemoria, S2020/09214.
- Regeringen, Socialdepartementet, 2020-03-30. "Uppdrag att skyndsamt utöka antalet tester för covid-19", regeringsbeslut 2020-03-30, S2020/02681 (delvis).
- Regeringen. Regeringens kommittédirektiv. *Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19*, Dir. 2020:74.
- Regeringskansliet, 2020-11-18. "Max åtta deltagare ska vara normerande för hela samhället", tillgänglig på <<https://www.regeringen.se/artiklar/2020/11/>>

max-atta-deltagare-ska-vara-normerande-for-hela-samhället/>, citerat 2020-11-20.

- Riksdagens ombudsmän (JO), 1975. Justitieombudsmännens ämbetsberättelser 1975. SFS 1974:152. "Kungörelse om beslutad ny regeringsform."
- SFS 1976:755. "Författningssamlingsförordningen", beslutad den 2 september 1976.
- SFS 1993:1617. "Ordningslag", beslutad den 16 december 1993.
- SFS 1999:657. "Epizootilag", beslutad den 10 juni 1999.
- SFS 2001:453. "Socialtjänstlag", beslutad den 27 juni 2001.
- SFS 2004:168. "Smittskyddslag", beslutad den 7 april 2004.
- SFS 2020:1622. "Alkohollag", beslutad den 2 december 2010.
- SFS 2020:20. "Förordning om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV", beslutad den 1 februari 2020. Förordningen upphävdes 2020-07-01 då klassifikationen blev lag genom ändring i smittskyddslagen (SFS 2020:430).
- SFS 2020:114. "Förordning om förbud att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar", beslutad den 11 mars och i kraft den 12 mars 2020. Upphävd den 10 januari 2021.
- SFS 2020:162. "Förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar." Beslutad den 27 mars och i kraft den 29 mars 2020.
- SFS 2020:163. "Förordning om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19." Beslutad den 30 mars och i kraft den 1 april 2020. Förlängd genom SFS 2020:506 och 2020:751.
- SFS 2020:526. "Lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen". Utfärdad den 17 juni och i kraft den 1 juli 2020.
- SFS 2020:527. "Förordning om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen." 11 och 12 §§ i lagen ändrade genom lag den 8 januari 2021 (SFS 2021:7).
- SFS 2020:823. "Förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar."
- SFS 2020:848. "Förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar." Beslutad den 22 oktober 2020 och i kraft den 1 november 2020.
- SFS 2020:956. "Förordning om tillfälligt förbud mot servering av alkohol."
- SFS 2020:979. "Förordning om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19." Beslutad den 19 november 2020 och i kraft den 21 november 2020.
- SFS 2020:1000. "Förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar." Beslutad den 20 november och i kraft den 24 november 2020.
- SFS 2021:4. "Lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19." Utfärdad den 8 januari 2021 och i kraft den 10 januari 2021.
- SFS 2021:8. "Förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19." Utfärdad den 8 januari 2021 och i kraft den 10 januari 2021.
- Sjögren, Anna, 2020. "Nytt coronabesked till nattklubbarna: Slutfestat nu", *Aftonbladet*, 2020-10-20, tillgänglig på <<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/kRJ2jX/nytt-coronabesked-till-nattklubbarna-slutfestat-nu>>, citerat 2020-11-17.

- Socialstyrelsen, 2020-09-28. "Socialstyrelsens föreskrifter om besök i särskilda boendeformer för äldre under covid-19-pandemin, HSLF-FS 2020:46."
- Svensk Juristtidning. Häfte 10, 2020.
- Svenska Institutet 2020-04-08. "Samtalet om Sverige 1-17 april 2020", tillgänglig på <<https://si.se/app/uploads/2020/04/samtalet-om-sverige-1-7-april-1.pdf>>, citerat 2020-11-06.
- Sveriges Radio, 2020-06-24, P1, <<https://sverigesradio.se/avsnitt/1518764>>.
- Sveriges Radio, 2020-11-12, Studio Ett, <<https://sverigesradio.se/artikel/7598225>>
- Sveriges Radio, 2020-11-13, P 1-morgon, <<https://sverigesradio.se/avsnitt/1601475>>, citerat 2020-11-13.
- SVT Nyheter, 2020-11-11. "Regeringen: Ingen alkohol på krogen efter 22", <<https://www.svt.se/nyheter/regeringen-ingen-alkohol-pa-krogen-efter-22>>, citerat 2020-11-23.
- SVT Nyheter, 2020-12-17, "Kungen om pandemin: Jag anser att vi har misslyckats", <<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/kungen-jag-anser-att-vi-har-misslyckats>>, tillgänglig på <<https://www.svtplay.se/aret-med-kungafamiljen>>.
- Sundelius, Bengt, Stern, Eric & Bynander, Fredrik, 2002. *Krishantering på svenska – teori och praktik*, Stockholm: Santérus.
- Trysell, Katrin, 2021. "Karin Tegmark Wisell: 'Vissa utgår från att vi har en dold agenda', *Läkartidningen*, 2021; 118, s. 364.
- Vetenskapsforum covid-19 (Vetcov 19), "Folkhälsomyndighetens lista över studier på munskydd." <<https://vetcov19.se/dokument/fhmlistastudiermunskydd/>>, citerat 2021-02-11.

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 enrolleras 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 smittskyddsbeaktningen 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 samhälllig 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 vaccinerne 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 deltagarantalerna 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 uppsåtligt 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.

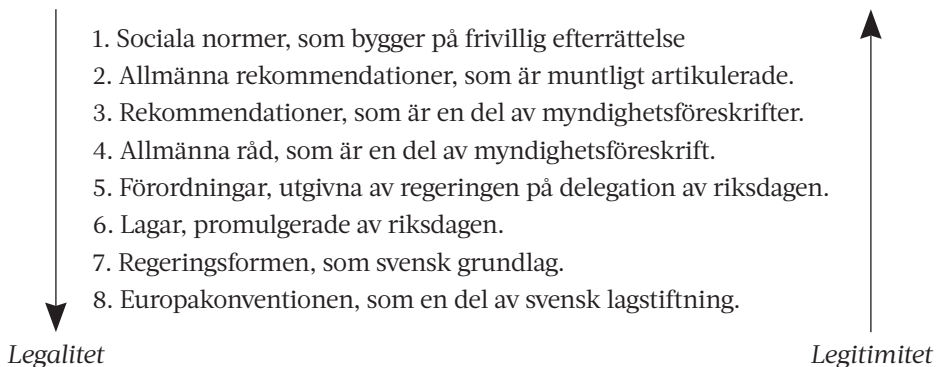
41 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

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

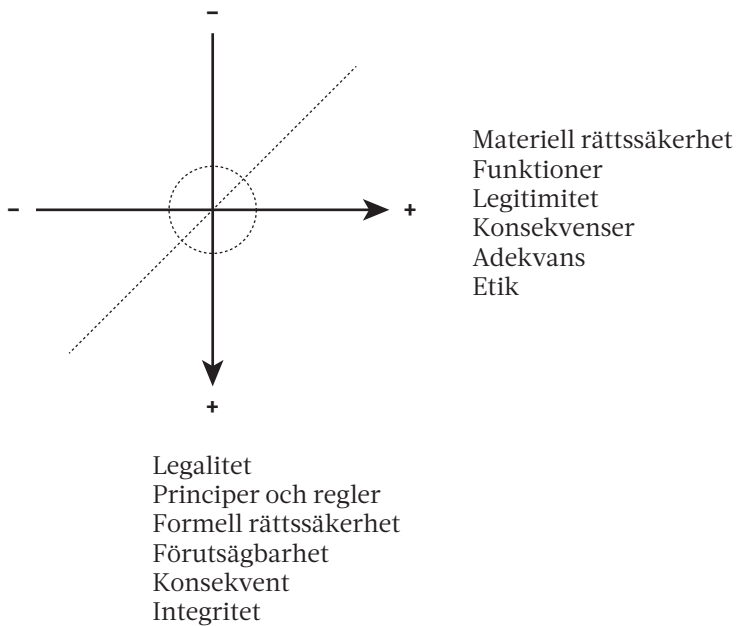
Regleringen går således över tid från påverkan genom och av sociala normer med stöd av rekommendationer och allmänna råd till användningen av rättsregler, dvs. regler som har ett konstitutionellt stöd och är utfärdade av riksdag och regering efter delegation samt av myndighet efter delegation av regeringen. 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 hävdad

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 *självreglering*. Detta begrepp förknippas oftast med strategin att låta marknaden reglera ett visst fenomen, miljö, konsumenthänsyn, etc. I självregleringsfallen 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 självreglering 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_7b764ec919cf77acfcfb5abef2e8635138cdoaa.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).

Expertis och inlärning

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 samhällliga 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 försiktighetsmåt 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.

Att lära av pandemin

Interkrislärande, intrakrislärande och reformer i krisens efterspel

Edward Deverell

Learning and the pandemic: Inter-crisis learning, intra-crisis learning and reform in the aftermath of the crisis

Crisis management research is a young academic field, and organisational crisis-induced learning has been relatively neglected in the literature. Based on previous research and Moynihan's conceptualization of inter- and intracrisis learning, this essay aims to discuss which factors affect public sector organisations' ability to learn from crises in general, and the Swedish government's lesson drawing from the COVID-19 pandemic in particular. Internal disagreements regarding the objectives of the response strategy and polarisation on how to handle the crisis has limited Swedish public sector organisations' ability to learn from past experiences (*inter-crisis learning*). Although instances of organisational learning during the crisis (*intra-crisis learning*) have been observed, interorganisational cooperation difficulties and politicisation of the crisis management initiative as a whole seem to be affecting the learning process. There is a risk that both inter- and intracrisis learning processes in the wake of COVID-19 are impacted negatively due to the national and international politicisation of Sweden's management of the pandemic.

Introduktion

En kris definieras ofta i litteraturen som en situation där beslutsfattare uppfattar ett hot mot grundläggande värden och normer samtidigt som det råder tidspress och omfattande osäkerhet om sakernas tillstånd, vilket i sin tur skapar ett upplevt tryck på aktörer i ansvarsfyllda positioner att fatta snabba beslut (Rosenthal et al. 1989, Sundelius et al. 1997). På så vis är kriser oönskade situationer som avviker avsevärt från det normala (Topper & Lagadec 2013). Människor, organisationer, samhällen och stater utmanas i allt högre grad av kriser som trotsar geografiska, administrativa och ämnesfrågemässiga

Edward Deverell är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan.
E-post: edward.deverell@fhs.se

gränser (Ansell et al. 2010). Det sätt på vilket det nya coronaviruset sprids, troligtvis från en matmarknad i kinesiska Wuhan under hösten 2019, till resten av världen under våren 2020, är ett tydligt exempel på ett snabbörligt, tvetydigt och gränsöverskridande hot som, när det väl har manifesterat sig, leder till en världsomfattande kris.

Olika kriser tar sig olika uttryck. De varierar i varaktighet och i tempo gällande framförallt utveckling och avslutning ('t Hart & Boin 2001, Ekengren et al. i detta specialnummer). Gemensamt för alla kriser är däremot att de är dynamiska processer som involverar skeenden före, under och efter det akuta krisbeslutsfattandet. Den kronologiska synen på en kris är en teoretisk förenkling av krisens komplexa tillstånd. Distinktionen har medfört att forskningen om kriser ofta delas in i studier om processer före, under och efter kriser. Forskning om processer *före* krisen berör tillvägagångssätt för att förebygga hot och risker (Tierney 2014) och hur så kallade resilienta system och samhällen kan byggas (Lalonde 2007, Wildavsky 1988). Forskningen om processer *under* kriser behandlar beslutsfattande under press och akut krishantering, ofta med en sociologisk inriktning på katastrofer (Quarantelli 1978, Rodriguez & Quarantelli 2005) eller med ett politiskt administrativt fokus på politiska elitors beslutsfattande och policyskapande i relation till kriser ('t Hart et al. 1993, Allison & Zelikow 1999).

Lärande från kriser studeras enligt det kronologiska perspektivet ofta i relation till krisens *efterföljandefas*. Hittills har lärande i krisens spår inte rönt lika stor uppmärksamhet i forskningen som före- och underperspektiven (Smith & Elliott 2007, Broekema 2018).

Intresset för krishanteringsforskning har stadigt ökat under 2000-talet, inte minst efter amerikanska megakriser som terrorattackerna den 11 september 2001 och orkanen Katrina 2005 (Parker & Stern 2002, Boin et al. 2019). Teoribildningen inom områden som krisbeslutsfattande (Boin et al 2016, 't Hart et al. 1993) och samverkan i kris (Bynander & Nohrstedt 2020) har varit omfattande, samtidigt som kunskapen om kriser och lärande har förblivit relativt outvecklat teoretiskt (Smith & Elliott 2007, Pursiainen 2018: 146). Empiriska studier på området är alltså få (Dekker & Hansén 2004, Broekema 2018), bland annat eftersom empiri på lärande i relation till kriser är svårfångad. Särskilt tunt är kunskapsläget gällande goda exempel av lärande i relation till kriser, vilket förmodligen beror på att forskare, liksom människor generellt, fascinerats av misslyckanden snarare än framgångar (Compton & 't Hart 2019, McConnell 2010).

Det finns dock ett par empiriskt drivna studier rörande hur organisationsföreträdare analyserar erfarenheter av kriser och hur de använder sig av sådana kunskaper för att genomföra förändringar (se Birkland 2006; 1997, Carley & Harrald 1997, Stern 1997, Smith & Elliott 2007, Deverell 2010). Denna forskning har visat att stabilitet är ett mer frekvent utfall än reformer efter en kris (Boin,

McConnell & 't Hart 2008, Dekker & Hansén 2004, Bannink & Resodihardjo 2006), samt att när organisationer väl lär sig efter kriser, lär de sig långsamt och fragmenterat (Boin & 't Hart 2003). Lärande efter kriser anses vidare gynnas av ökad uppmärksamhet på den politiska dagordningen, olika gruppers mobilisering relaterat till frågan, lösningsinriktade och idéburna diskussioner (Birkland 2006) samt av en miljö präglad av lugn och samförstånd snarare än av politisering och konflikter ('t Hart & Boin 2003). Tidigare forskning har även visat att när storskaliga och strukturella förändringar sker efter kriser, är de bara undantagsvis direkt kopplade till krisen. Istället brukar föreslagna förändringar efter en kris vara kända redan innan krisen inträffade (Quarantelli & Dynes 1997, Kingdon 2003).

Som jag antydde ovan är det kronologiska perspektivet på kriser och kris-hantering alltför förenklat, och detta får konsekvenser när vi diskuterar en företeelse som lärande i relation till kriser. Lärande är nämligen inte enbart en aktivitet som sker efter krisen. En kris utmanar en organisations kapacitet till den grad att den vardagliga organisationen och arbetssätten inte räcker till för att hantera situationen. Det innebär att organisationer måste lära sig och anpassa sig redan under krisens gång. Innovation och lärande *under* kriser är en särskilt försummad del av forskningen om lärande i relation till kriser (men se Moynihan 2008; 2009). För att verkligen förstå förhållandet mellan kriser och lärande är det nödvändigt att bredda perspektivet och även ta hänsyn till det lärande som kan ske under den akuta krishantering. Moynihan skiljer mellan *intercrisis-* och *intracrisis learning*, där det förstnämnda definieras som "att lära sig från en kris för att förbereda sig för en annan", medan det senare hänvisar till "lärande som försöker förbättra responsen under en enskild krisepisod" (Moynihan 2009: 189, författarens översättning). Att studera hur organisationer agerar under kriser och hur de lär sig från sådana erfarenheter väcker ett antal frågor rörande svårigheterna att tillämpa begreppet organisatoriskt lärande empiriskt. Som Moynihan (2009) understryker, är intrakrislärande mer utmanande än interkrislärande eftersom det påverkas mer av tidspress och osäkerhet. Gemensamt för båda varianterna av lärande är att de hänvisar till förändringar på två nivåer: Först sker förändringar på den kognitiva nivån när individer tänker på, skapar och sprider kunskap om ett visst problem. Därefter förändras själva beteendet gällande vilka åtgärder aktörer faktiskt utför (Crosan et al. 1999).

Denna uppsats syfte är att, utifrån tidigare forskning om krishantering och lärande, resonera om vilka faktorer som påverkar myndigheters lärande från kriser i allmänhet och coronapandemin i synnerhet. Med avstamp i Moynihans begrepp tar sig uppsatsen an frågan hur offentliga aktörer drar lärdom efter – men också under – kriser. Uppsatsen applicerar dessutom begreppet *kris-inducerat lärande* på tidigare forskning om lärande i relation till kriser samt i resonemang kopplade till den svenska statens hantering av coronakrisen.

Krisinducerat lärande står för lärande som kan kopplas till en kris genom målmedvetna ansträngningar, utlösta av en kris och utförda av medlemmar av en organisation (Deverell 2010). Krisinducerat lärande särskiljs från 'vanligt' lärande eftersom det initieras av en kris, faktisk eller uppfattad. Det separeras dessutom från reflexstyrd anpassning eftersom den krisinducerade lärandeprocessen drivs av individers medvetna och målorienterade handlingar. Individerna som driver lärandet framåt uppfattas med andra ord som begränsat rationella. Därmed är det krisinducerade lärandet inte något som bara 'händer' tack vare lyckliga omständigheter, utan det kräver medvetet och strategiskt tänkande där nya sätt att angripa ett problem och möjliga lösningar på det problemet kopplas till tidigare fel eller brister som ledde till – eller förvärrade – krisen.

Föreliggande uppsats är indelad i tre delar. Den första delen berör krisinducerat lärande efter en kris (interkrislärande). Här är fokus på det regeringen och myndigheter har lärt av tidigare kriser och vilka problem som aktörer med uppgift att skapa ordning i dessa processer kan ställas inför. Uppsatsens andra del handlar om inläring och ändrade strategier under en kris (intra-krislärande). I denna del behandlas vad krishanteringsforskningen har kommit fram till rörande bland annat fortlöpande utvärdering och lärande under en krissituation. I en kris som är så pass långvarig som coronapandemin är denna kunskap särskilt betydelsefull. Uppsatsens tredje del berör krisens efterspel, med fokus på reformförslag och förutsättningar för reformer.

Lärande efter kris

Även om beskrivningen av en kris som en cykel är en teoretisk förenkling innehåller beskrivningen tilltalande delar. Synsättet borgar exempelvis för att analysera lärande som en del av förebyggandefasen. Att ta lärdomar från en kris och institutionalisera dem genom att integrera dem i den organisatoriska miljön gör att lärandet vävs ihop med beredskaps- och förebyggandefasen. Att lära av en kris blir på det här sättet en del av att förbereda sig inför nästa utmaning.

RELATIONEN MELLAN LÄRANDE OCH BEREDSKAP

Vilka lärdomar av typen interkrislärande har då regeringen och centrala myndigheter med ansvar för krisberedskap dragit av tidigare kriser? Sveriges system för krisberedskap är till stor del format ur tidigare erfarenheter av att hantera kriser. Några exempel på nationella kriser som har påverkat systemets utformning är mordet på statsminister Olof Palme 1986, Estoniakatastrofen 1994, brandkatastrofen på Hisingen 1998, kravallerna i samband med EU-ordförandeskapet 2001 och mordet på utrikesminister Anna Lindh 2003. Alla dessa händelser var tillfällen för regeringskansliet och centrala myndigheter med ansvar för nationell krishantering att vässa sin krishanteringsförmåga.

Runt årsskiftet 2004/2005 inträffade två av de mest omfattande nationella kriserna i Sveriges moderna historia. På Annandag jul 2004 inträffade flodvågskatastrofen i Sydostasien och några dagar in på det nya året drabbades södra Sverige hårt av stormen Gudrun. Senfärdigheten i de svenska myndigheternas krisrespons rörande särskilt flodvågskatastrofen utvärderades grundligt av Katastrofkommissionen, under ledning av hovrättspresident Johan Hirschfeldt. Frågor rörande beredskap och krishanteringskapacitet hade varit prioriterade under flera år, särskilt sedan terrordåden den 11 september 2001. Under tiden hade utredningar på ämnet presenterats. *Risk och sårbarhetsutredningen* hade propagerat för en förbättrad helhetssyn på sårbarhet och säkerhet och presenterat ett nytt politikområde tillsammans med ramar för en ny myndighet med samordningsansvar för krishantering på nationell nivå. Ett decentraliserat system med relativt tydliga ansvarsområden fanns med andra ord på plats.

En av systemets akilleshälar var regeringkansliets roll i händelse av kris. Kommissionen var fast besluten om att vara tydliga i ansvarsfrågan och de lade ansvaret på den absoluta toppen. Statsministern hade, menade kommissionen, trots utredningars synliggörande av brister, undgått att skapa tydlighet i regeringkansliet rörande ansvar för krisbeslutsfattande i toppen av hierarkin (Sveriges regering 2005). Ett omfattande reformarbete tog vid på regeringkansliet efter kommissionens utredning. Enheten för beredskap och analys etablerades 2005 i statsrådsberedningen. Utredningen 'Krishantering i Regeringskansliet' lanserades i statsrådsberedningen och efter regeringsskiftet 2006 och, i enlighet med utredningens arbete, etablerades år 2008 *kansliet för krishantering* med en tydligare roll och ett större ansvar än sin föregångare. Dessutom slogs flera myndigheter med viktiga roller i krishanteringssystemet ihop, och nya myndigheter som Strålsäkerhetsmyndigheten (2008), Transportstyrelsen (2009) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009) skapades.

När de grönröda återtog makten 2014 valde dock statsminister Stefan Löfven att degradera kriskansliet i regeringkansliets hierarki genom att flytta det från statsrådsberedningen till fackdepartementet justitiedepartementet. Denna förflyttning visar på att regeringen Löfven antingen inte vill ha ansvar för krishantering, eller att den inte har förstått behoven av och förväntningarna på att regeringen har ett övergripande och samordnande ansvar över den nationella krishantering.

Det blev under våren 2020 tydligt att den svenska pandemiberedskapen var bristfällig. Otillräckliga lager av skyddsutrustning, otillräckligt skydd av gamla och sjuka på landets äldreboenden och alltför begränsad testkapacitet var tre viktiga områden som tidigt pekades ut som misslyckanden (Delin et al. 2020). Hur kommer det sig att ett säkerhetsvurmande land som Sverige var så illa förberett för en pandemi?

En förklaring till detta kan vara att medicinska frågor och sjukvårdsfrågor inte har prioriterats i krisberedskapsdiskussioner. Det råder ingen brist på

praktiska erfarenheter inom det medicinska kunskapsfältet gällande pandemier, men exempel och lärdomar sträcker sig långt tillbaka i tiden och tycks ha fallit i glömska. Några sådana exempel var Asiaten på 1950-talet och Hongkonginfluensan 1968 samt Sars 2002, fågelinfluensan 2006, svininfluensan 2009 och Mers 2012. Men inte ens de något färskare erfarenheterna från tjugohundratalet har varit tongivande i senare års diskussioner om säkerhetsstrategier och beredskap (Sveriges regering 2019). Epidemiologiska och medicinska frågor var prioriterade i svensk krisberedskap under mitten och slutet på 00-talet. Därefter har beredskapen kommit att fokuserat på mer hårda säkerhetsfrågor som territoriellt försvar, det militära hotet från Ryssland, cybersäkerhet, migration, organiserad brottslighet, terrorism och radikalisering, samt på mer traditionella räddningstjänstfrågor som skogsbrandsberedskap.

Svensk beredskaps relativa framgångar under senare tid är traditionella och geografiskt avgränsade polisiära insatser som terrorattacken på Drottninggatan 2017 samt stora räddningstjänstären den som skogsbränderna 2014 och 2018. Eskaleringen från lokal nivå till central nivå fungerade hyggligt och myndigheter använde sig av stora delar av krishanteringspaletten, inklusive internationella förstärkningsresurser.

Detta betyder dock inte att regeringens och myndigheternas beredskap för olika typer av kriser och oväntade händelser har varit god. I ett förvaltningsklimat där ett hot som en pandemi konkurrerar med en uppsjö av olika hot har epidemiologernas och virologernas röster för ökad pandemiberedskap inte lyckats slå igenom. Samtidigt är det nya coronaviruset annorlunda jämfört med tidigare utbrott. Osäkerheten och okunskapen är stor. Det har exempelvis visat sig att corona inte drabbar människor som tidigare virusutbrott och världsomfattande influensor har gjort. Corona tycks inte svepa inte in över land efter land som en våg över alla områden, utan det här viruset tycks istället angripa människor och områden i kluster och därmed drabba vissa regioner, städer och stadsdelar hårdare, medan andra delar inte alls drabbas lika illa. Befolknings-täthet tycks spela roll, men även hur beskyddarna av det geografiska området hanterar smittan och vilka åtgärder som sätts in i rätt tid. Denna gång fanns relativt tidigt exempel på hur smittan kunde pressas ner med drakoniska åtgärder som traditionellt sett har känts främmande för västerländska demokratier. En 76 dagar lång nedstängning av Wuhan inleddes i januari 2020 och den tycks närmast ha raderat ut viruset i staden och lett till att denna del av Kina har kunnat undvika virusets andra våg (Björklund 2020). Den typen av lärdomar var dock inte kompatibel med den svenska politiska kulturen. Som statsepidemiolog Anders Tegnell uttryckte det i sitt sommarprat: "Den här våren blev världen som galen och land efter land stängdes. Under svininfluensapandemin 2009 stängdes inget."

DOKUMENTATION OCH ÖPPENHET

Lärande från en kris till nästa baseras ofta på en objektiv utvärdering av hur krisen inträffade samt hur den hanterades. Det finns ett antal hinder på vägen mot att sammanställa en objektiv utvärdering av ett fall av krishantering. Krisen som fenomen får konsekvenser för bland annat dokumentation, öppenhet och analys. Det är vanligt förekommande att en krisledningsgrupp skapas utifrån planerade och beprövade strukturer, men mötesdokumentation är en uppgift som ofta faller mellan stolarna i dessa sammanhang. I en kris präglad av stress, tidspress och överraskning, och där känsliga beslut fattas, prioriteras inte alltid den viktiga uppgiften att dokumentera möten och kritiska beslut. Att organisationer i kris dokumenterar sitt arbete är viktigt för att förbereda svar på de frågor som kan komma att ställas efter krisen och för lärandet. Otilräcklig dokumentation försvårar arbetet för utredare, forskare och andra som är intresserade av att ta reda på varför en olycka eller kris inträffade, och vad olika företrädare gjorde för att mildra konsekvenserna. Det är viktigt ur ett juridiskt perspektiv för att i efterhand kunna reda ut vem som gjorde vad, samt ur ett praktiskt perspektiv för att kunna dra lärdom för framtiden. Tidigare forskning om svensk krishantering, har visat att kartläggningen av hur beslut fattades, på vilka grunder och vilka alternativ som diskuterades är information som även i efterhand är svår att spåra, vilket blir problematiskt ur ett öppenhets- och demokratiperspektiv (Beckman et al 2003).

I coronafallet har expertmyndigheterna verkat för synlighet, öppenhet och tydlighet. Företrädarna har med stort tålamod ställt upp på (åtminstone inledningsvis) dagliga presskonferenser och i intervjuer. Däremot har det varit svårare att få ta del av hur diskussioner fördes och vilka alternativ och motiv som framfördes i avgörande skeden när beslut som stakade ut vägen för den nationella strategin fattades. Detta har lett till att det råder oenighet om en så grundläggande del i krishantering som vad som egentligen var målet med den svenska coronastrategin, det vill säga själva grunden för pandemiresponser (Anderberg 2020). Utvecklade och tydliga funktioner som ansvarar för dokumentation i krisledningen skapar förutsättningar för öppenhet och för att erfarenheter kan ta fäste i organisationen. På så sätt går det att undanröja ett grundläggande hinder mot organisatoriskt lärande.

SKULD OCH KONFLIKTER

Likt andra svåra politiska problem lyckades pandemin dela landet i polariserade läger där experter, politiker och allmänhet med diametralt motsatta uppfattningar om hur krisen hanterades förde en medial kamp. Detta är på intet sätt ovanligt i kriser. Visserligen talas det i forskningen ofta om att kriser får grupper att gå samman, vilket sammanfattats med begreppet 'rallyeffekten'. Ett sådant fenomen tydliggörs framförallt i den akuta fasen av en kris, där det finns en tydlig antagonist (O'Neal & Bryan 1995). Ett vanligare utfall, enligt forskning

om tiden i svallvågorna efter en kris, är att tiden närmast efter en kris präglas av politiskt motiverade konflikter och kommissioner och utvärderingar som syftar till att utreda ansvar och fördela skuld (Hood 2002, Resodiharjdo 2020, Boin et al. 2009). Ett problem här är att de aktörer som driver dessa processer och förväntas lära mellan kriser sällan är desamma som de som hanterade krisen. Istället är det ofta personer och funktioner från en annan del av en organisation eller aktörer som kommer utifrån som utredare och forskare. Oavsett vem den lärande aktören är, antas den arbeta i och agera utifrån mål som ska kunna gynna ett bredare sammanhang än aktören själv (Argyris & Schön 1996, Heikkilä & Gerlack 2013).

En annan försvårande faktor beträffande de lärande aktörerna är att individer med centrala krishanteringssuppgifter kan ha del i krisens orsak. Alternativt kan deras agerande under krisen ha förvärrat krisens konsekvenser (Mitroff et al. 1989). Att vara ansvarig för ett system som fallerat, eller en olycka eller en kris, borgar sällan för en öppen och opartisk utvärdering. Stern (1997) framhåller i sin numera klassiska studie om kriser och lärande att partiskhet är ett problem i utvärderingar efter kriser. Partiskhet kan ha sitt ursprung i att det är känsligt att utvärdera misstag och att kritisera sin egen organisation och kollegor.

Kollegialitet är en form av partiskhet som är svårt att undvika i organisationer och mellan organisationer, särskilt i ett litet land som Sverige med vänskapsband mellan många högre tjänstepersoner (Isaksson 2015). Den som lämnar dåliga nyheter och kritik mot de egna leden kan i en sådan miljö komma att frysas ut. Partiskhet kan till och med bli del av en organisations kultur och anta formen av en prestigeorienterad kultur, präglad av kåranda där organisationsmedlemmar avstår från att kritisera varandra. Kollegialitet och partiskhet hindrar lärande och kommer med tiden att urholka organisationens förmåga. Så kallade egenutvärderingar är särskilt känsliga för partiskhet. Därför är det fördelaktigt att utse utvärderare och kommissionsmedlemmar som inte har varit direkt inblandade i krishanteringen.

Detta har också varit målet i fallet med den svenska coronakommissionen. Intentionen har varit att inte utse personer som var inblandade i hanteringen, men för att undvika partiskhet har man även undvikit att utse personer som var inblandade i debatten om hanteringen. En konsekvens av den inställningen är att kommissionen tillsattes utan att ledamöter med starka synpunkter på den svenska hanteringen tillfrågades. Därtill kom det att saknas ledamöter med kunskaper inom väsentliga områden som virologi, immunologi och smittskydd, vilket riskerar att påverka legitimiteten i kommissionens slutsatser.

Lärande under kriser

Krisinducerat lärande skiljer sig från annat erfarenhetsbaserat lärande utifrån sällsyntheten i de erfarenheter som lärdomarna dras från. Kriser är ovanliga erfarenheter i jämförelse med vardaglig verksamhet och politik, och de inträffar till synes slumpartat. Medan 'vanligt' erfarenhetsbaserat lärande är en livslång process som sker kumulativt, sker krisinducerat lärande, särskilt av typen intrakrislärande, under intensiva och komprimerade förhållanden i ett sammanhang kännetecknat av tidspress, osäkerhet och motstridiga kärnvärden på spel (Carley & Harrald 1997). Att lära av krisen blir därför mer utmanande än att lära av normal verksamhet. Dekker och Hansén (2004: 212) framhåller att krisinducerat lärande inträffar när behovet av att lära sig är som störst, samtidigt som det är svårast att uppnå. Särskilt lärande under kris påverkas starkt av de utmaningar som kriser leder till – tidspress, osäkerhet och värden på spel, ofta i en miljö präglad av politisering.

KRITIK OCH POLITISERING

Aktörer som förväntas lära av krisen kan utsättas för hård granskning från allmänhet och nyhetsmedier, vilket kan hindra benägenheten att lära. Medial granskning och kritik är en kontextuell faktor som skiljer krisinducerat lärande från vanligt erfarenhetsbaserat lärande. Det finns en inneboende motsättning här: Krisinducerat lärande kräver reflektion och en öppen och tillåtande miljö där tidigare överenskomna normer och arbetssätt kan ifrågasättas (Broekema 2018). Men för att en sådan miljö ska kunna upprätthållas, behövs ett arbetsklimat präglat av lugn, ömsesidigt förtroende och avsaknad av öppen konflikt (Boin & 't Hart 2003), vilket sällan är kompatibelt med den kritiska, massmediala granskning och det klimat som råder under kriser. Granskning utifrån är nödvändig ur ett demokratiskt perspektiv, men den kan hindra inlärningsprocessen efter en kris (Birkland 2006).

Granskning och kritik kan även leda till syndabocksletande – en annan fallgröp i lärandeprocessen som försvårar för reflektion och öppna diskussioner. Socialpsykologisk forskning visar att människor gärna tar ansvar när saker går bra, men inte när saker går dåligt. Organisationsforskning visar vidare på att det finns inbyggda hinder mot ansvarstagande i organisationers struktur (Jensen & Sandström 2018). Att skjuta skuld mellan aktörer benämns i krishanteringslitteraturen som 'blame games' (Boin et al. 2016, Hood 2011). Blame games sätter fokus på enskilda individers fel och brister och därmed förs intresset bort från implementering av mer övergripande lärdomar. Utifrån ett organisatoriskt lärandeperspektiv är det mindre intressant att en individ har begått ett fel. Däremot är det värdefullt att ta reda på hur och varför den individen kunde agera som den gjorde och vilka strukturer som medgav beteendet.

Hur har då kritik och granskning utspelat sig i relation till fallet COVID-19? Det är uppenbart att den akuta krishanteringen var djupt polariserad och att

lejonparten av stridigheterna tog plats i tv, tidningar och sociala medier. En potentiell konsekvens för lärandeprocessen som kan kopplas till politisering är regeringens svårigheter att hitta rätt kompetenser till coronakommissionen. Enligt uppgifter i media var det en utmaning att hitta medicinsk expertis som inte hade färgats av debatten under den mer akuta hanteringsfasen (Bjarnefors 2020).

SAMVERKANSUTMANINGAR

En kris är en oönskad händelse, men det är även en dynamisk process som skär över politikområden och som därför sällan kan hanteras av en enda organisation. Samarbete över organisatoriska gränser krävs såväl i den akuta hanteringsens beslutsfattande som i dess lärandeprocesser (Nilsson & Eriksson 2008, Ansell & Ghash 2008, Nohrstedt et al. 2018). Organisationer måste gå samman och arbeta tillsammans för att lösa utmaningar de står inför, vilket kan skapa problem i kommunikationen mellan organisationer (Deverell 2020). Dessutom ger kriser ofta upphov till nya och för varandra oidentifierade intressenter (Deverell & Olsson 2009). Att lära i krisen kan därmed leda till helt nya konstellationer av organisationer som inte har arbetat tillsammans tidigare, vilket kan försvåra för gemensamt lärande. Har individerna inte byggt upp ett förtroende sinsemellan blir det svårt att nå resultat (Ansell & Gash 2008, Emerson et al. 2012).

Dessa förhållanden påverkar det krisinducerade lärandet. Precis som det finns en samverkansutmaning i den akuta krishanteringen, till exempel gällande att tillfredsställa olika åsikter, överbrygga asymmetrier i maktförhållanden och att arbeta tillsammans med tidigare okända organisationer kännetecknade av andra organisationskulturer och arbetsätt, kan det finnas utmaningar rörande samverkan och lärande. Berättelser om hur olika faktorer interagerar och leder till att situationen utvecklas till en kris kan skilja sig åt mellan olika organisationer. Går det inte att enas om en problembild blir det svårt att lära tillsammans. Samtidigt måste föreslagna lösningar vara tillräckligt goda för att tillfredsställa flera samlagsorganisationer inblandade i hanteringen av en samhällskris. På operativ nivå finns det exempel på intrakrislärande under coronapandemin. Ett sådant exempel är de lärdomar som dragits av sjukvårdspersonal på operativ nivå, som under pågående kris har behövt lära sig vilka vårdalternativ som fungerar mer eller mindre väl mot den nya sjukdomen. Lärdomarna kan erfaras, eftersom det under våren 2020 diskuterades huruvida det fanns någon nytta i att överhuvudtaget erbjuda personer 80 år eller äldre plats på IVA. Under hösten ökade intaget av 80+ patienter på IVA och även överlevnadsprocenten gick upp (Nilsson 2021).

Beträffande mellanorganisatorisk samverkan på mer strategisk nivå tycks det ha funnits fler hinder i vägen. Det är troligt att förutsättningarna har försvårats av att ansvaret för krisberedskapen på området har delats mellan två olika

professionsområden. På den ena sidan finns krisberedskapstjänstepersonerna från MSB och på den andra har vi epidemiologer och andra läkarprofessioner från Folkhälsomyndigheten. Även om myndigheterna höll många gemensamma presskonferenser, finns tydliga indikationer på att de två myndigheterna hade svårt att samsas, vilket exempelvis framkom i Folkhälsomyndighetens svar på MSBs hemställan om beredskapen utifrån olika scenarier innan pandemin hade nått Sverige på allvar. Folkhälsomyndigheten svarade MSB att "Alla åtgärder utgår från att hantera enstaka fall korrekt samt att informera omvärlden sakligt så inte felaktiga scenarier görs av okunniga myndigheter" (Larsson, 2020). Senare visade det sig också att MSBs generaldirektör i epost framhållit att: "Själv har jag och MSB förespråkat snabbare och mer omfattande åtgärder många gånger. Men socialdepartementet och deras myndigheter har valt en annan väg" (Delin & Carlsson 2021).

Kulturkrocken mellan en myndighet präglad av räddningstjänsten och honnörssord som försiktighetsprincipen och Folkhälsomyndigheten, där många beslutsfattare är läkare som arbetar evidensbaserat, blir särskilt tydlig i en kris som definieras av sin osäkerhet och avsaknad av evidens. Visst går det att få vägledning av tidigare fall, men besluten måste fattas under omfattande osäkerhet och utifrån scenarier snarare än evidens. Att ledas av försiktighetsprincipen avfärdades av Folkhälsomyndighetens Anders Tegnell: "Att göra mer är inte att följa försiktighetsprincipen. Att göra mer kan också innebära att göra mer skada" (Sydsvenskan 2020).

Här är frågan om brett användande av munskydd i samhället det mest tydliga exemplet. Folkhälsomyndigheten har genomgående under krisen argumenterat för att det saknas evidens för att munskydd fungerar, trots att en hel del forskning på området visat att munskydd kan göra nytta. Fullständig evidens saknas alltså, men efter nästan ett års pandemi stod de flesta av världens länder enade bakom idén att munskydd gör nytta och till och med WHO vädjade till Sverige att införa rekommendationer om munskydd (Karlsmark 2020). Till slut vände även Folkhälsomyndigheten åtminstone delvis i frågan om allmänhetens användande av munskydd genom att förespråka användning i kollektivtrafikens rusningstid.

FLEXIBILITET ATT OMRÖVA TIDIGARE BESLUT

Att coronapandemin har pågått under så pass lång tid och att krisen påverkar så många olika områden medför att det har funnits många möjligheter för inblandade aktörer att dra lärdomar. Det infann sig till och med en period av relativt lugn under sensommaren, vilket borde ha underlättat för lärdomar från pandemins första våg i mars/april 2020 till den andra vågen i november 2020. Det faktum att flera lättnader av rekommendationerna (gällande t.ex. besök på äldreboenden, publik på offentliga evenemang, och råd till äldre över 70) meddelades kort före den andra vågens smittspridning, talar

för att expertmyndigheterna och regeringen underskattade hotet och att de överrumplades av virusets framfart i oktober/november 2020. Däremot pekar regeringens mer aktiva agerande och beslutsfattande, som vid ett antal tillfällen under vintern 2020/21 gick utöver det som Folkhälsomyndigheten rekommenderade under pandemins andra våg, på att regeringen hade dragit vissa lärdomar av pandemins första våg rörande att ta en mer tydlig roll i krisledningen, istället för att lämna styrningen till myndigheternas experter (Lönnegård 2020).

Folkhälsomyndighetens företrädare har under krisen ett flertal gånger framhållit att en av förtjänsterna med den valda strategin är att den ska vara hållbar över tid, vilket ansågs nödvändigt med tanke på krisens långa varaktighet. Ett alternativ till en hållbar strategi hade kunnat vara en flexibel strategi som hade kunnat ändras utifrån rådande förutsättningar. En flexibel strategi och organisatorisk förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar brukar anses vara en god tillgång i krishantering (Borodzics, 2004, Boin & Lagadec 2000, Boin 2019). Flexibilitet är eftersträvansvärt i både krishantering och lärande. I offentlig förvaltning kan flexibilitet antas vara förmågan att kunna anpassa sig till nya krav. Det finns ett klart samband mellan flexibilitet och lärande.

Att besitta flexibilitet innebär att ha en benägenhet att leta efter nya lösningar när gamla kunskaper är otillräckliga. Detta är av betydelse för krishantering eftersom det ofta är de gamla normerna som ledde organisationen in i krisen (Turner 1976). I fallet med den svenska coronahanteringen tycks det som att just benägenheten att ompröva tidigare förhärskande uppfattningar med en flexibel hållning inte har varit vägledande för Folkhälsomyndigheten. Visserligen har insynen i hur krishantering organiserades på Folkhälsomyndigheten varit begränsad. Likväl har det av talespersonerna att döma funnits en enighet i gruppen om att den valda vägen är den rätta.

Krishanteringsforskning visar dock att när en grupp arbetar intensivt tillsammans finns det risk för att ett för enhetligt tänkande växer fram. Det kan innebära att medlemmarna får en illusion av osårbarhet och enhällighet, samt känner en övertro på sin egen förmåga. Stor press, medveten såväl som omedveten, kan då sättas på oliktankande att ändra uppfattning. Gruppens medlemmar ifrågasätter inte sig själva och sina kollegor, vilket kan leda till att osakligt grundade beslut fattas (Janis 1982). En breddad syn på problematiken kan skapas genom att inrätta funktionen 'djävulens advokat' i krisledningsgruppen, som har till uppgift att ställa kritiska frågor och uppmana till alternativ och omprövning av åtgärder som företas eller övervägs. Det tycks som att Folkhälsomyndigheten inte har arbetat på detta sätt, utan snarare har vänt sig inåt och avvisat utomstående experter och kritiker. Detta kan ha försvårat för lärande och för samverkan över organisatoriska gränser när det gäller expertis som hade kunnat medverka till en breddad uppfattning av krisen och vad som krävdes för att hantera den.

Vidare finns det i kriser en potentiell fara i att agera i enlighet med fastlagda rutiner och planer. Istället behöver en organisation i en krissituation agera utöver vad som anges i befintliga policyer, rutiner och arbetsbeskrivningar för att hanteringen ska få ett godtagbart utfall (Deverell & Stiglund 2015). Planer kan fungera som tvångströjor som avgränsar flexibilitet och kreativitet när de egenskaperna behövs som mest (Clarke 1999). Planer behöver också förnyas i ljuset av ny kunskap om de ska kunna leda till att en organisation står förberedd när nästa kris inträffar. För detta krävs att organisationen är flexibel med en förmåga att anpassa sig till nya utmaningar. Managementforskare beskriver flexibla processer som en förutsättning för nya idéer, antaganden och val som organisationer behöver för att förändring ska kunna ske (Sharfman & Dean 1997). Ett sätt att öka förutsättningarna för en flexibel respons är att bygga krisorganisationen på en bred erfarenhetsbank.

Samtidigt är det vanligt att offentliga organisationer låter en specifik erfarenhet vara tongivande för planeringen och responsen (Wildavsky 1988). En organisation som bygger sin krisorganisation på en erfarenhetsbank, snarare än en enstaka erfarenhet av kris har lättare för att skapa en robust men samtidigt flexibel grund att stå på inför framtida kriser (Deverell 2010). Resonemanget bygger på Wildavskys teori om hur stater kan skapa säkra samhällen. Wildavsky (1988) gör en distinktion mellan förväntan (anticipation) och resiliens. Han menar att ju mer staten väljer att satsa på att förutse specifika risker och på förebyggande åtgärder i form av åtgärder för att undvika att oväntade och oönskade händelser ska inträffa, desto mindre motståndskraftigt kommer systemet att vara när behovet av flexibelt agerande uppkommer. Eftersom det inte går att kontrollera alla risker och hot och på grund av att system inte är ofelbara (Perrow 1984), blir det mer ändamålsenligt att satsa på att bygga in resiliens i systemet med flexibla strukturer och vaksamhet hos systemets operatörer i händelse av att det oväntade inträffar.

Krisers efterspel: förutsättningar för reformer

Olyckor och kriser inträffar ofta plötsligt och det akuta förloppet kan vara över på kort tid. Lärandet i krisens spår är en trögare process. De som utvärderar kriser och krishantering bör vara medvetna om att även om de har genomfört en till synes god och opartisk utvärdering så har lärandeprocessen bara börjat. De lärdomar som har dragits måste spridas och nödvändiga förändringar och investeringar måste genomföras. För att nå önskat resultat måste lärdomarna kommuniceras och "säljas" till de som har mandat att genomföra förändringsarbetet.

Dessvärre saknas ofta den organisatoriska uthållighet som krävs för att lära sig av kriser. Tiden efter den akuta krisens hantering har beslutsfattare en benägenhet att distraheras (Stern 1997). Kriser är oönskade händelser, vilket

medför att beslutsfattare så snabbt som möjligt vill gå vidare och återgå till den normalitet som rådde innan krisen. Krisen och lärdomar som hade kunnat dras utifrån krisens hantering, riskerar då att hamna i skymundan bakom nya hastigt uppkomna frågor, eller bakom andra frågor ur vardagens arbetsbörda. Denna så kallade undanträngningseffekt kommer säkerligen att uppkomma även i en mer långvarig kris som coronafallet. Krisen har lett till ett läge som närmast kan beskrivas som ett globalt undantagstillstånd präglad av finansiell tillbakagång i ett antal stora branscher. Flygnäringen, hotell- och restaurang, samt kultursektorn tillhör de branscher som har drabbats särskilt hårt. Nationellt har mer än 13000 människor fått sätta livet till. Krisen har vidare lämnat efter sig en omfattande vårdkö som behöver betas av. Samtidigt måste regeringen kontinuerligt hantera mediala och heta frågor som brottslighet och integration.

Konsekvenser av beslut och genomförda handlingar i kriser kan vara svåra att hantera, utvärdera och lära av. Ett vanligt förekommande problem i lärandefasen efter kriser är att det råder olika uppfattningar om vad som borde göras efter en kris och hur det borde göras, vilket kan få lärandeprocesser i krisens spår att tappa fart. Ett exempel är att vaga kompromisslösningar prioriteras eftersom tillsynes mer kraftfulla förslag blir politiskt svåra att implementera. Även efter den ovanligt tydliga rapporten från Katastrofkommissionen efter tsunamin i Sydostasien 2005 dröjde det lång tid innan utredningens förslag kunde implementeras på grund av politiska majoriteters uppfattningar. Förändringsarbetet som följer i krisens spår sker på en politisk arena fylld av konflikter och präglad av utskottsförhör och kommissioner (Resodihardjo 2020).

På den ekonomiska och juridiska arenan är det snarare försäkringsärenden, ersättningskrav och rättsliga efterspel som dominerar (Shrivastava 1987). I allvarliga och omfattande kriser handlar det om mångåriga processer som med rätta kan benämnas som 'krisen efter krisen'. Att olika grupperingar utifrån skilda politiska uppfattningar, ideal och värderingar har olika uppfattningar om vad som borde göras och hur för att vinna politiska poänger borgar sällan för att rätt lärdomar dras (Dekker & Hansen 2004). Det framgår med tydlighet att Folkhälsomyndighetens och även regeringens beslutsfattande och rekommendationer under pandemin har blivit område för polariserad debatt som kan knytas till politiska och svåra frågor som privatiseringar inom välfärdssektorn, äldrevårdens förutsättningar, just-in-time-delivery och statens roll som garant för utsatta branschers överlevnad.

På en mer övergripande nivå har även det svenska förvaltningssystemet kritiserats utifrån avsaknad av undantagslagar och mekanismer för ansvarsutkrävande. Krisen blottlägger problem som varit kända sedan länge och blir till ett tillfälle för så kallade policyentreprenörer att lansera sina favoritlösningar (Kingdon 2003). Denna process kommer troligen att prägla det politiska beslutsfattandet under lång tid framöver.

Avslutande diskussion

Krishanteringsforskningen är ett ungt akademiskt fält och lärande under och efter kriser har hittills varit relativt negligerat i litteraturen. Fokus i de studier som finns att tillgå har mest varit på olika hinder mot lärande. Syftet med föreliggande uppsats var att utifrån tidigare forskning om krishantering och lärande, resonera om ett antal faktorer som påverkar myndigheters lärande under och efter kriser i allmänhet, och från coronapandemin i synnerhet. Uppsatsen har berört hinder mot krisinducerat lärande som exempelvis undanträngning, distraktion, partiskhet, politisering och blame games. Uppsatsen har även tagit upp ett par exempel på förmågor som är fördelaktiga för myndigheter för att de ska kunna öka sin förmåga att lära av kriser som flexibilitet och uthållighet. En samlad slutsats från denna diskussion är att för att en organisation ska kunna lära av en kris är det gynnsamt att den får verka inom en miljö präglad av lugn och icke-konflikt där incidenter, kriser och de beslut som fattas för att minska effekterna av händelsen dokumenteras, analyseras och utvärderas. Utredningar och kommissioner har en nyckelroll för lärandet mellan organisationer som har påverkats av krisen och dess hantering. Det finns dock en överhängande risk för att utredningar, kommissioner och andra lärandeprocesser i spåren av COVID-19 kan påverkas negativt av nationell och internationell politisering av den svenska hanteringen av pandemin.

Litteratur

- Allison, Graham & Zelikow, Philip, 1999. *Essence of Decision*. New York: Longman.
- Anderberg, Johan, 2020. "Mejl avslöjar Tegnells val av väg: en 'huvudlös strategi'", *Svenska Dagbladet*, 2020-11-05.
- Ansell, Chris, Boin, Arjen & Keller, Ann, 2010. "Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18(4), s. 195-207.
- Ansell, Chris & Ghash, Alison, 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4), s. 543-571.
- Argyris, Chris & Schön, Donald, 1996. *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Bannink, Duco & Resodihardjo, Sandra, 2006. "The Myths of Reform", s. 1-20 i Heyse, Liesbet, Resodihardjo, Sandra, Lantink, Tineke & Lettinga Berber (red.), *Reform in Europe: Breaking the Barriers in Government*. London: Ashgate.
- Beckman, Ludvig, Olsson, Stefan & Wockelberg, Helena, 2003. *Demokratin och mordet på Anna Lindh*. KBM:s temaserie 2003:6.
- Birkland, Thomas, 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas, 2006. *Lessons from Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Bjarnefors, Stefan, 2020. "Coronakommissionen får kritik: 'Medicinsk expertis saknas'", *Dagens Nyheter*, 2020-08-01.

- Björklund, Marianne, 2020. "Livet har återvänt till Wuhan – staden där allting började", *Dagens Nyheter*, 2020-11-17.
- Boin, Arjen, 2019. "The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 27(1), s. 94-99.
- Boin, Arjen & 't Hart, Paul, 2003. "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?", *Public Administration Review* 63(5), s. 555-564.
- Boin, Arjen & Lagadec, Patrick, 2000. "Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8(4), s. 185-191.
- Boin, Arjen, McConnell, Allan & 't Hart, Paul, 2008. *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul & McConnell, Allan, 2009. "Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests", *Journal of European Public Policy* 16(1), s. 81-106.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt, 2016. *The Politics of Crisis Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Brown, Christer & Richardson, James A., 2019. *Hurricane Katrina: Lessons from a Megacrisis*. Louisiana State University Press.
- Borodzics, Edward P., 2004. "The Missing Link Is the Value of Flexibility", *Simulation & Gaming* 35(3), s. 414-426.
- Broekema, Wout, 2018. *When does the phoenix rise? Factors and mechanisms that influence crisis-induced learning by public organizations*. Leiden University dissertation.
- Bynander, Fredrik & Nohrstedt, Daniel (red.), 2020. *Collaborative Crisis Management*, London: Routledge.
- Carley, Kathlene & Harrald, John, 1997. "Organizational Learning Under Fire: Theory and Practice", *American Behavioral Scientist* 40(3), s. 310-332.
- Clarke, Lee, 1999. *Mission Improbable: Using Fantasy Documents to Tame Disaster*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Compton Mallory & 't Hart, Paul, 2019. *Great Policy Successes*. Oxford: Oxford University Press.
- Crossan, Mary M., Lane, Henry W. & White, Roderick E., 1999. "An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution", *Academy of Management Review* 24(3), s. 522-537.
- Dekker, Sander & Hansén, Dan, 2004. "Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies", *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(2), s. 211-230.
- Delin, Mikael, Bouvin, Emma, Rosén, Hans & Nantell, Anette, 2020. "Så spräckte coronapandemin svensk beredskap", *Dagens Nyheter*, 2020-06-12.
- Delin, Mikael & Carlsson, Mattias, 2021. "Eliassons mejl om höga dödstal: 'Vi förespråkade snabbare och mer åtgärder'", *Dagens Nyheter*, 2021-01-22.
- Deverell, Edward, 2010. *Crisis-induced learning in public sector organizations*. Ph.D. diss, Utrecht University School of Governance. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Deverell, Edward, 2020. "Professionalization of crisis management: A case study of local level crisis communicators in Sweden", *Journal of Contingencies and Crisis Management* <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12326>.

- Deverell, Edward & Olsson, Eva-Karin, 2009. "Learning from crisis: A framework of management, learning and implementation in response to crisis", *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 6(1): Article 85.
- Ekgren, Magnus, Engström, Alina och Rhinard, Mark, 2021. "Corona-pandemin som smygande kris för Sverige", *Statsvetenskaplig tidskrift*.
- Emerson, Kirk, Nabatchi, Tina & Balogh, Stephen, 2012. "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1), s. 1-29.
- 't Hart, Paul & Boin, Arjen, 2001. "Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics", s. 28-46 i Rosenthal, Uriel, Boin, Arjen & Comfort, Louise K. (red.), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield IL: Charles C. Thomas.
- 't Hart, Paul, Rosenthal, Uriel & Kouzmin, Alexander, 1993. "Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited", *Administration & Society* 25(1), s. 12-45.
- Heikkila, Tanya & Gerlack, Andrea K., 2013. "Building a Conceptual Approach to Collective Learning: Lessons for Public Policy Scholars", *Policy Studies Journal* 41(3), s. 484-512.
- Hood, Christopher, 2002. "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition* 37(1), s. 15-37.
- Hood, Christopher, 2011. *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton University Press.
- Isaksson, Anders, 2015. *Den politiska adeln*. Wahlström och Widstrand [Elektronisk resurs].
- Janis, Irving L., 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton.
- Jensen, Tommy & Sandström, Johan, 2018. *Organisation och ansvar*. Malmö: Liber.
- Karlsmark, Lotta, 2020. "WHO: Munskydd fungerar", *Ekot*, 2020-11-16, <https://sverigesradio.se/artikel/7601096>, besökt 2020-11-16.
- Kingdon, John W., 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Choices*. New York: Addison Wesley.
- Lalonde, Carole, 2007. "The Potential Contribution of the Field of Organizational Development to Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2), s. 95-104.
- Larsson, Simon, 2020. "Bråket mellan FHM och MSB: 'Kunnat ta i mer'", *Expressen*, 2020-09-07.
- Lönegård, Claes, 2020. "Sprickan mellan regeringen och Folkhälsomyndigheten växer", *Svenska Dagbladet*, 2020-11-22.
- McConnell, Allan, 2010. "Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between", *Journal of Public Policy* 30(3), s. 345-362.
- Mitroff, Ian I., Pauchant, Thierry, Finney, Michael & Pearson, Chris, 1989. "Do (some) organizations cause their own crises? The cultural profiles of Crisis-prone vs. crisis-prepared organizations", *Industrial Crisis Quarterly* 3(4), s. 269-283.
- Moynihan, Donald P., 2008. "Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management", *Public Administration Review* 68(2), s. 350-361.
- Moynihan, Donald P., 2009. "From Intercrisis to Intracrisis Learning", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 17(3), s. 189-198.

- Nilsson, Jerry & Eriksson, Kerstin, 2008. "The Role of the Individual – A Key to Learning in Preparedness Organizations", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16(3), s. 135-142.
- Nilsson, Johan, 2021. "Mer än varannan 80-åring på iva överlever", *Dagens Medicin*, 2021-01-25, <https://www.dagensmedicin.se/specialistomraden/infektion/mer-an-varannan-80-ar-ang-pa-iva-overlever/>, besökt 2021-01-26.
- Nohrstedt, Daniel, Bynander, Fredrik, Parker, Charles & 't Hart, Paul, 2018. "Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems: A Systematic Literature Review", *Perspectives on Public Management and Governance* 1(4), s. 257-271.
- O'Neal, John R. & Bryan, Anna Lillian, 1995. "The rally 'round the flag effect in U.S. foreign policy crises, 1950-1985", *Political Behavior* 17(4), s. 379-401.
- Parker, Charles F. & Stern, Eric K., 2002. "Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise", *Political Psychology* 23(3), s. 601-630.
- Pursiainen, Christer, 2018. *The Crisis Management Cycle*. London: Routledge.
- Quarantelli, Enrico L. & Dynes, Russell R., 1997. "Response to Social Crisis and Disaster", *Annual Review of Sociology* 3(1), s. 23-49.
- Quarantelli, Enrico L., 1978. *Disaster: Theory and Research*. New York: Sage.
- Resodihardjo, Sandra, 2020. *Crises, Inquiries and the Politics of Blame*. Palgrave Macmillan.
- Rodriguez, Havidan, Quarantelli, Enrico L. & Dynes, Russell, 2006. *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer.
- Rosenthal, Uriel, 't Hart, Paul & Charles, Michael T., 1989. "The World of Crises and Crisis Management", s. 3-33 i Rosenthal, Uriel, Charles, Michael T. & 't Hart, Paul (red.), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Sharfman, Mark P. & Dean, James W., 1997. "Flexibility in Strategic Decision Making: Informal and Ideological Perspectives", *Journal of Management Studies* 34(2), s. 191-217.
- Shrivastava, Paul, 1987. *Bhopal: Anatomy of a Crisis*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Smith, Denis & Elliott, Dominic, 2007. "Exploring the Barriers to Learning from Crisis: Organizational Learning and Crisis", *Management Learning* 38(5), s. 519-538.
- Stern, Eric, 1997. "Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 5(2), s. 69-86.
- Sundelius, Bengt, Stern, Eric & Bynander, Fredrik, 1997. *Krishantering på svenska: teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Sveriges regering, 2005. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. SOU 2005:104.
- Sveriges regering, 2019. *Nationell säkerhetsstrategi*. Regeringskansliet.
- Sydsvenskan, 2020. "Tegnell: Ser inte nedgången vi hoppats på", *Sydsvenskan*, 2020-06-03.
- Tierney, Kathleen J., 2014. *The social roots of risk: producing disasters, promoting resilience*. Stanford: Stanford University Press.
- Topper, Benjamin & Lagadec, Patrick, 2013. "Fractal Crises: A New Path for Crisis Theory and Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 21(1), s. 4-16.
- Turner, Barry A., 1976. "The Organizational and Interorganizational Development of Disasters", *Administrative Science Quarterly* 21(3), s. 378-397.
- Wildavsky, Aaron B., 1988. *Searching for Safety*. New Brunswick: Transaction Books.

Lärande och krisbekämpning under tre ekonomiska kriser i Sverige

Lars Magnusson

Learning and economic crises in Sweden from the 1990s to 2020

The aim of this article is to discuss similarities and differences with regard to how to combat and solve economic crises in Sweden during the 1990's depression, the global financial crisis 2008-09 and the 2020 Covid-19 crisis. In recent years in social science the existence of path dependence has been discussed to a large extent. The conclusion in this article is that there were differences but also clear path dependency in the way Swedish governments and municipal authorities tried to combat and solve economic crises. What was learned particularly in order to put the financial and banking sector in shape during the 1990s was also used with some success in 2008-09, namely to convince both the financial market actors and the public that the Swedish government was ready to use ample sources in order to serve as a lender of last resort. In the case of the ongoing Covid 19-crisis, the signals from the outset were to put in use parts of this strategy once again. However, I argue, the recent crisis is of a very different kind than the previous two and there is no guarantee that the strategy will work once again.

Både forskare och allmänhet i Sverige vill gärna i olika sammanhang tala om "den svenska modellen". Det mest vanliga är då att referera till en särskild svensk arbetsmarknadsmodell som skulle kännetecknas av starka parter som sluter frivilliga avtal med varandra utan inblandning av staten (Magnusson 2017, Milner-Wadensjö 2001). Men det är även vanligt att tala om en särskild svensk välfärdsmodell som enligt Gösta Esping Andersens berömda analys bygger på universella och generösa bidrag vid arbetslöshet och ohälsa (Esping-Andersen 1990, Kangas & Palme 2005). Införandet av det så kallade finanspolitiska ramverket efter 1990-talets ekonomiska kris med avseende på en särskild

Lars Magnusson är verksam vid Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet.
E-post: lars.magnusson@ekhist.uu.se

makro- och budgetpolitik kännetecknad av finanspolitisk stramhet, balans i de statliga finanserna och låg statsskuld har också framförts som en ”svensk modell” (Calmfors 2015). Även en särskild modell i att bekämpa finansiell kris har det talats om under de senaste två decennierna, något som vi återkommer till nedan (Jonung 2009). Till sist, mot bakgrund av den pågående covid-19 pandemin, frågar sig inte minst utlandet om det existerar en särskild svensk modell som handlar om smittbekämpning och ekonomisk krisminimerande med en tonvikt på frivillighet och stark tilltro till myndighetssfären.

Den huvudsakliga fråga som ställs här gäller dock inte i vilken mån det är relevant att tala om svensk modell i alla dessa olika sammanhang, och i så fall hur en sådan skall definieras och förstås. Kring detta har debatterats sedan länge och någon enighet råder knappast mellan olika ståndpunkter. Det stora problemet är förstås hur strikt vi vill definiera en särskild svensk modell och hur böjlig den får vara för att kallas ”modell”. Många har påpekat att vi ofta tenderar att ge begreppet ”svensk modell” ett så pass obestämt innehåll att det är möjligt att anpassa den till nästan vilket innehåll som helst. Vissa har också hävdats att anpassningsbarhet i själva verket har varit det mest karakteristiska för Sverige allt sedan 1950-talet, vilket dessutom är typiskt för små och ekonomiskt öppna länder (Katzenstein 1985).

Uppgiften här är begränsad och handlar om i vilken utsträckning svensk ekonomisk krisbekämpning kännetecknas av medel och strategier som avviker från omvärlden. Vi kommer här särskilt att diskutera i vilken mån vi kan se tydliga regelbundenheter över tid, något som i så fall bör vara ett viktigt kännetecken på en specifik ”modell”. ”Kris” är förstås ett mycket vitt begrepp, vilket även gäller ”ekonomisk kris”. Gemensamt är dock att en sådan karakteriseras av en negativ utveckling av BNP under en viss tid (Andersson & Jonung 2020). Vi kommer här att tala om tre omfattande ekonomiska kriser som innefattar både den finansiella och reala ekonomin på 1990-talet, 2008/09 års finanskris och coronakrisen 2020. Det bör samtidigt stå fast att dessa knappast enbart kan ses som ”ekonomiska” kriser. Även den förda ekonomiska politiken påverkar och driver på kriserna. Till exempel skilde sig 1990-talskrisen och 2008/09 års med att den förra inträffade inom ramen för en svensk penningpolitisk regim med fasta växelkurser, medan den andra med rörlig växelkurs. Den förra var till största del utlöst av inhemska faktorer medan den andra av internationella. Den pågående covid-19 krisen har återigen på ett direkt sätt sitt ursprung i en tydlig utomekonomisk chock och påminner snarast om hur ett krig kan påverka samhälle och ekonomi. I det följande kommer vi kortfattat att diskutera hur Sverige tacklat dessa tre kriser. När det gäller coronakrisen vill vi tillägga ”hittills”, eftersom den inte på något sätt ännu är slut.

Stigberoende och lärande

Under senare decennier har begrepp ”spår-” eller ”stigberoende” blivit ett ofta använt begrepp inom de politiska- och ekonomiska vetenskaperna för att förklara olika samhällsföreteelser över tid. Särskilt har de kommit att utnyttjas inom olika typer av institutionella ansatser. Där konventionell ekonomisk och politisk teori betonar mänskliga val som i grunden individuellt rationella har istället institutionell analys understrukit mänskligt beteende som starkt beroende av tradition och spårbundenhet. I en värld av så kallad radikal – eller icke-ergodisk (låg sannolikhet) – osäkerhet menar samtidigt många att det mycket väl kan vara ”rationellt” att följa konvention eller lita på gamla erfarenheter (North 2006). En mycket omfattad liksom omdiskuterad samhällsvetenskaplig skolbildning under senare tid har utgjorts av ”Varieties of Capitalism”- ansatsen som talar om framväxten och spårbundenheten i termer av olika politisk-ekonomiska och sociala modeller. Enligt dessa har sådana djupt rotade ”varianter” stark överlevnadspotential över tid (Hall & Soskice 2001).

De som å andra sidan velat kritisera ansatser som betonar spårbundenhet pekar ofta på svårigheten att utifrån sådana utgångspunkter förstå historisk förändring (Hancké, Rhodes & Thatcher 2007, Stråth 2009). Ofta betonas då att människor är adaptiva och har god förmåga att lära över tid. Existensen av spårbundenhet får inte utesluta att människor och samhällen faktiskt ändrar spår. Kring hur detta sker har diskussionen varit omfattande inom samhällsvetenskaperna. Å ena sidan har externa chocker som i grunden ändrar vägriktningen lyfts fram. Å den andra betonas mera interna (inkrementella) läroprocesser som mer gradvis förändrar beteende och vägval. Men här är förstas svårigheten att förstå *vad* vi egentligen lär av historien och erfarenheten. En försiktig slutsats är att vår förmåga att lära är mycket selektiv. Frågan om hur vår – i grunden sociala – selektionsprocess faktiskt ser ut sysselsätter idag många, inte minst inom ekonomivetenskaperna. Man kan här särskilt hänvisa till samarbetet mellan ekonomer och psykologer inom den så kallade beteende-ekonomin som inte minst sysslar med orsaker och konsekvenser av ekonomiska och finansiella kriser. Här skall vi i resten av artikeln diskutera svensk ekonomisk politik, dess spårbundenhet och problemen med att lära av historien med hjälp av de tre omfattande ekonomiska kriser som vi nämnde inledningsvis. Vi lägger här tonvikten på stabiliseringspolitiken.

1990-talskrisen

Sverige bedrev en aktiv keynesianskt inspirerad finanspolitik under 1970-talet i samband med den första oljeprishöjningen, den så kallade ”överbrygningspolitiken” med syfte att övervinna – vilket man antog vara fallet – en tillfällig konjunkturnedgång, bland annat med inslag av aktiv arbetsmarknadspolitik (”AMS-politik”) (Magnusson 2009, Lindbäck 1997, Jonung 1999, Magnusson 2017) .

Efteråt skulle det dock visa sig att den stigande arbetslösheten under 1970-talet snarast var av strukturell art och inte konjunktuell. Det gällde för övrigt de flesta västliga industriländer, inte bara Sverige.

Från 1982 med den socialdemokratiska valsegern ersattes denna strategi med den så kallade ”tredje vägens politik”. Det främsta syftet var åter igen att hålla nere den öppna arbetslösheten, men kompletterades nu med en ambition att kraftigt öka den exportledda tillväxten. Huvudingrediensen var den radikala offensiva devalveringen av den svenska valutan hösten 1982 med 16 procent som tillsammans med tidigare genomförda devalveringar ledde till en nedskrivning av den svenska kronan med drygt 30 procent.

En grundförutsättning för att politiken skulle lyckas var att löntagarna inte kompenserade sig för den sjunkande reallön som devalveringarna innebar med ett högt nominellt löneuttag. Detta lyckades man dock inte med. Följden blev en stigande inflation som nådde dubbelsiffriga tal under 1980-talet (Magnusson 2016). Detta skedde samtidigt med att den svenska finansmarknaden avreglerades i rask takt från med hösten 1985, vilket skapade kraftigt ökade kapitalflöden in och ut ur landet (Jonung 2019, Carlsson 2003).

Följden blev en överhettning av den svenska ekonomin samt en omfattande ekonomisk kris i början av 1990-talet som ledde till att arbetslösheten snabbt ökade mot rekordnivåer och BNP minskade två år i rad. Rent definitionsmässigt innebar detta att Sverige hamnade i depression. Olika tillgångsvärden inklusive aktier och fastigheter sjönk mot botten vilket utmynnade i en omfattande finanskris (Magnusson 2016).

Krisen 1991-93 blev båda djup och långvarig vilket fick långsiktiga verkningar för svensk ekonomi och samhälle. Särskilt arbetslösheten kom att bita sig fast på en hög nivå under i stort sett hela 1990-talet. Sjunkande skatteinkomster ledde samtidigt till höga budgetunderskott och en snabbt stigande statsskuld. De metoder som togs till för att sätta Sverige på fötter var långtgående och innebar ofta smärtsamma ingrepp både i den privata och offentliga välfärden. Den nya borgerligt styrda regeringen från 1991 bedrev en krispolitik som var av annat slag än den keynesianska efterfrågestimulerande politik som varit gängse under 1970-talet. En särskild expertkommitté – snart nog kallad Lindbeck-kommissionen efter dess ordförande nationalekonomen Assar Lindbeck – tillsattes för att föreslå en rad i första hand strukturella förändringar i politik och ekonomi för att bekämpa krisen. Åtgärds katalogen som föreslogs var både omfattande och i många fall radikal. Lindbeck räknade själv till att kommittén totalt presenterade 113 förslag av vilka en stor del – men dock inte när det gällde arbetsmarknad och bostadssektor – kom att genomföras (Lindbeck 2012). Kanske allra viktigast var den oberoende ställning som Riksbanken fick efter den socialdemokratiska regeringens proposition från 1997 (Bergh & Henrekson 2012). Målet för svensk penningpolitik skulle i fortsättning vara att hålla nere inflationen. Full sysselsättning var inte längre det helt övergripande

målet. Något som har kallats "normpolitik" – i första hand det så kallade finanspolitiska ramverket – infördes som innebar att finanspolitikens yttersta syfte var att upprätthålla makroekonomisk balans i form av ett tak för budgetunderskott och statskund. Kanske allra viktigaste var dock Sveriges övergång till en flytande växelkurs efter en turbulent vår och sommar 1991, mest kanske av tvång efter det att räntorna råkade i höjden som värst upp till 500 % i oktober detta år.

För att motverka den finansiella krisen tillkom en rad åtgärder. Den viktigaste var att förse banker och finansbolag med likviditet för att inte gå i konkurs vid en eventuell bankrusning. De åtgärder som vidtogs lade grunden till tidigare nämnda "svenska modell" för krisbekämpning, vilken även väckte internationell uppmärksamhet och som åter igen kom i ropet under krisen 2008/9. Ett ben i denna politik var en lag som garanterade småspararnas insättningar upp till 250 000 kronor med syfte att undvika bankrusningar om oro uppstod kring att de skulle vara insolventa. Det andra nyheten var införandet den så kallade Bankstödsnämnden. Staten skulle köpa upp "dåliga" värdepapper och placera dem i en särskild fond som sedan gradvis skulle avyttras till så högt värde som möjligt. Till detta infördes en bankgaranti som innebar att krisande banker – de "dåliga" i förhållande till de "goda" – kunde få hjälp att stötta upp sina balansräkningar. En majoritet av den tidens storbanker kom att utnyttja denna möjlighet (med undantag av Handelsbanken och SEB) (Lundgren 1998).

Dessa stödformer som fortsatte att existera fram till 1996 betydde förmodligen mycket för att den svenska ekonomin på allvar började återhämta sig strax därefter. Men den totala prislappen för krisbekämpningen blev dyr, kring fyra procent av Sveriges samlade BNP har det antagits (Hagberg & Jonung 2005). Frågan, som ställdes efteråt, var om det verkligen hade behövts så omfattande insatser. Det viktigaste var kanske att staten på allvar hade visat att man hade muskler nog att på detta skapat förtroende? Genom att uppträda som en "långivare i sista instans" ("lender of the last resort") försvann oron för en allmän bankkollaps (Magnusson 2018).

2008/09 års finanskris

Där 1990-talets ekonomiska kris till stora delar var hemsnickrad var istället 2008-09 års kris till största del en import från utlandet. Redan tidigt under 2008 stod det klart att USA:s finanssektor stod under hård press, inte minst orsakat av en kollaps på bostadsmarknaden. När sedan den amerikanske regeringen i stor turbulens på hösten vägrade att gå in och hindra finansbolaget Lehman Brothers från att gå i konkurs öppnades dammluckorna. Under höstmånaderna därefter upphörde i stort sett den globala finansmarknaden att fungera. Situationen räddades av att enorma likvida medel pumpades in i finanssektorn av den nytilträdde presidenten Obama. Samma sak skedde

också därefter i EU och i ett antal länder gick man dessutom in individuellt med egna omfattande stödpaket. Den underförstådda tanken var att man inte skulle återupprepa misstaget från det tidiga 1930-talet, då finanssektorns kollaps hade lett fram till den stora depressionen inom den reala ekonomin. Då hade botemedlet både i USA och Europa varit att man skulle spara sig ur krisen. Nu skulle man istället öppna penningpåsen (Magnusson 2018).

Även Sverige drogs mycket snabbt in i finanskrisen. Oron i Sverige var särskilt stor när det gällde de omfattande investeringar som flera storbanker gjort i de baltiska länderna. Flera av dessa innehade dessutom stora mängder av värdepapper knutna till Lehman Brothers och andra krisande finansbolag. Också den reala ekonomin drogs snabbt in i krisen med stigande arbetslöshet och tomma orderböcker hos ledande exportföretag som följd. År 2009 gjorde den svenska ekonomin en djupdykning och minskade med runt sex procent av BNP.

I stort sett upprepade den svenska regeringen – nu återigen borgerligt ledd av moderaten Fredrik Reinfeldt – samma recept som under 1990-talskrisen. Redan den 6 oktober, några veckor efter Lehman Brothers kollapsat, ökades insättargarantin för småspararna till 500 000. Två veckor därefter (20/10) lanserades en ny stabilitetsplan. Detta innefattade först och främst ett garanti-program för att stödja bankernas finansiering om 1 500 miljarder kronor. Det var frivilligt att delta och programmet riktade sig främst till solventa banker och bostadsinstitut – mot marknadsmässig ränta och en avgift. Men även krisande finansoperatörer skulle kunna få stöd i särskild ordning. Till sist inrättades även en mera långsiktigt fungerande stabilitetsfond som – också den mot en avgift – skulle kunna försäkra bankerna från stora förluster (Bergström 2009). Särskilt för de små och medelstora företagens fortsatta kapitalförsörjning tillfördes ALMI Företagspartner (grundat 1994 av Sveriges riksdag) och Svensk exportkredit sammanlagt sju miljarder kronor.

Genom att krisen denna gång i all huvudsak var importerad restes det inte krav på specifik svensk omreglering. Det verkade för de flesta klart att banker och andra finansiella spelare både i Sverige och i omvärlden tagit på sig för stora risker. Kraven på kapitaltäckning hade gradvis lyfts och införandet av nya finansiella instrument (derivater, hedge-fonder etc.) hade lett till en övertro på marknadens förmåga att skapa nya värden. Samtidigt som krav nu ställdes på en ökad reglering på statlig nivå förutsattes att finansmarknaden självt genom självreglering måste upprätta hårdare regler kring kapitaltäckning och annat. Även i omvärlden skedde en liknande utveckling genom införandet av det nya Basel III-systemet som även de svenska bankerna anslöt sig till. Det generösa stödet till finansmarknaden hade alltså ett pris. För att skattebetalarnas skulle uppfatta stödet som legitimt fodrades att bankerna tog ett ökat ansvar för att motverka en återupprepning av 2008.

Vi har tidigare talat om problemet med att lära av historien. 1990-talets hårda läxa med krisbekämpning hade överlag uppfattats som så lyckad att den i

stora delar nu kunde återanvändas. Det gällde nu att främst se till att förtroendet för det finansiella systemet upprätthölls och att oron för kollaps minimerades. Medlet var att likviditet i generös omfattning skulle erbjudas marknaden. Ändå kan man skönja vissa olikheter när det gällde hur krisbekämpningen kom att fungera i praktiken. Vi har redan noterat att 1990-talets kris i hög grad var internt åstadkommen medan det 2008 hamnade om en importerad kris. På samma sätt drabbades den reala ekonomin mycket hårdare och mera långsiktigt av 1990-talskrisen. I förhållande till krisbekämpningen då hade åtgärderna 2008 mera frivillig karaktär och på marknads villkor. Risken med så kallad moralisk risk ("moral hazard") brukar allmänt nämnas i samband med inlånings- och bankgarantier från det offentligas sida. Nervositeten för att dessa skulle leda till att låntagarna lockades till att ta stora risker – genom att skattebetalarna garanterade dem – var också högre denna gång (Bergström 2009). Att bankerna mindre sällan ville använda sig av den erbjudna bankgarantin eller andra låneformer kan delvis förklaras av att de uppfattade läget som bättre än under 1990-talet. Men det var också tydligt att lånevillkoren denna gång var strängare samt, inte minst, att någon riktig motsvarighet till direkta interventioner för att stärka företagens balansräkningar inte kom till stånd 2008. Kritiken att staten inte direkt borde "socialisera" bankernas förlustbringande affärer hade tydligen tagit skruv i förhållande till 1990-talet.

De summor som staten lovade ställa upp med var dock samtidigt till och med större än på 1990-talet. Utan tvivel skapade detta förtroende och mindre turbulens. Men det faktum att färre banker nappade den här gången innebar samtidigt att långt ifrån alla av de stora resurser som ställdes till förfogande kom att utnyttjas. En slutsats som staten drog var att det var förhållandevis ofarligt att utfärda mycket omfattande bankgarantier och för den delen också ett lova ett förstärkt insättskydd. En erfarenhet av 1990-talskrisen var även att stödet till bankerna blev mycket mindre kostsamt än beräknat. Denna känsla förstärktes dessutom av att situationen ganska fort blev påtagligt bättre. Även om 2009 blev ett mycket besvärligt år så kunde den svenska ekonomin ganska lätt återhämta sig. Det skedde till en så hög grad att Sverige betraktades som något av bäst i klassen. Redan 2010 studsade svensk ekonomi tillbaka med en tillväxt på samma sex procent som hade förlorats 2009. Kunde det bero på en skickligt förd krisbekämpning?

Coronakrisen 2020

När detta skrivs är covid-19 krisen inte på långa vägar över och det är svårt att sia när och hur den kommer att sluta. Olikheterna i förhållande till de två tidigare kriserna som diskuterats här är förstås mycket stora. Dess orsak är till att börja med knappast renodlat "ekonomisk" och en följd av varken inhemsk ekonomisk politik eller en global finanskris. Samtidigt är förstås följderna av

pandemin i hög grad ekonomiska genom att slå hårt både mot den finansiella och den reala ekonomin. Men den här gången bottnar krisen snarast i effekterna av den mer eller mindre radikala nedstängning av samhället som pandemin inneburit. Problemet handlar inte om tillgångssidan i ekonomin utan om en kraftig strypning av efterfrågan som blixtnabbt har drabbat företag och konsumenter.

Vad karakteriserar då den krisbekämpning som hittills tillkommit för att motverka att effekterna på samhällsekonomin blir allt för stora i former av sjunkande tillväxt, ökad arbetslöshet och kanske en eventuell kollaps inom den finansiella sektorn? Det är viktigt att upprepa att vi, när detta skrivs, befinner oss mitt i krisen och mycket kan komma att hända framöver. Att en till en början lokal smittepidemi hade utvecklats till en global pandemi stod klart för världssamhället i början av mars 2020.

Redan den 16 mars tillkom från regeringens sida ett första så kallat ”stöd-paket” (Regeringen 2020). Detta syftade primärt till att motverka nedstängning och efterfrågenedgång genom ett kraftfullt – men temporärt – stöd för att företagen skulle kunna kortidspermittera sin arbetskraft. Det handlade även om att överta arbetsgivares sjuklönekostnader samt att skapa möjligheter att få anstånd för att betala skatter och avgifter. Ett andra stödpaket tillkom fyra dagar senare, vilket riktades mot Almi och Svensk Exportkredit (20 mars) för att de skulle kunna låna ut till krisande företag. Från och med mars fram till juni tillkom även andra lättnader i form av slopande av karensdagar i sjukförsäkringen, samt ett omfattande lånepaket med nollränta från Riksbankens sida riktat till bankerna för vidare transport till företagen. Även andra mera selektiva stödpaket tillkom, bland annat riktade till flygbranschen (17/3), kultur och idrott (20/3), småföretagare (25/3), kommuner och regioner (2/4), kollektivtrafik med mera.

Att det handlar om mycket omfattande resurser som ställdes till förfogande står helt klart. Förmodligen kommer stödåtgärderna förlängas och kanske även nya att tillkomma beroende på hur långa pandemin varar. Regeringen har själv sammanställt kostnaderna för de vidtagna och föreslagna åtgärderna som direkt belastar budgeten fram till 2021 till mellan 193 till 257 miljarder kronor. Till detta kommer alltså omfattande garantier för utlåning till banker och företag om minst 2 000 miljarder kronor. Dessa siffror är förstås mycket tentativa (Regeringen 2020a).

Om vi ställer krisbekämpningen så här långt i förhållande till 1990-talet och 2008/09 kan vi se tydliga skillnader och likheter. Den negativa efterfrågechocken 2020 ställer utan tvivel krav på en bredare – och snabbare – krisbekämpning än i tidigare fall. Under 1990-talet sträckte sig åtgärderna över lång tid och kännetecknades av både akuta men i ännu högre grad av strukturella inslag. Krisen i finanssektorn 2008–09 var djup men kort och krävde även denna gång omedelbara åtgärder för att minimera finansiell panik och

stötta sysselsättningen. När det gäller snabbheten är likheterna mellan 2008 och 2020 uppenbar. Styrkan i nedgången genom covid-19 både av BNP och i form av arbetslöshet är dock svår att beräkna, återigen beroende på hur länge pandemin varar.

Särskilt när det gäller åtgärderna riktade mot banksektorn och med avseende på företagens försörjning av kredit kan man se tydliga tecken på vad myndigheter och regering tyckte sig ha lärt av 1990-talet och 2008/09. För det *första* handlar det om att staten liksom i de tidigare kriserna mobiliserade stora resurser för att mota krisen för att skapa förtroende och hindra panik. Samtidigt, för det *andra* har – som i fallet 2008 – inslagen av frivilligt deltagande och kravet att marknadsmässiga villkor skall gälla för lån och annat stöd, betonats starkt 2020. För det *tredje* kan förståelsen mycket väl ha rätt, åtminstone underförstått, att dessa garantier till stora delar inte kommer att behöva mobiliseras. Garantier skapar som sagt förtroende och minimerar oro. Krisbekämpningen kanske inte blir så kännbar för statskassan trots allt.

Historien som backspegel

Att använda historien som backspegel för att orientera sig i en osäker nutid är kanske ofrånkomligt och triviale (Jonung 1999). Det är förmodligen bättre än att inte alls titta tillbaka till gamla erfarenheter. Men av det som redan sagts kan man dra slutsatsen att det också finns faror och problem med att kopiera vad som tycktes fungera vid ett tidigare tillfälle. Det gäller även krisbekämpning, eftersom kriserna har unika drag samtidigt som det naturligtvis även finns likheter. Skillnaderna är uppenbara mellan 1990-talskrisen och 2008/9. Vi har redan talat om att de hade olika ursprung och att de hade olika ekonomiska och samhällseliga effekter. Krisbekämpningen 2008/09 byggde utan tvivel på de lärdomar som regering och myndigheter lärt på 1990-talet. Det gällde inte minst hur förtroende kunde skapas genom att mycket snabbt sätta in stora resurser. Att dubblera insättargarantin var ur detta perspektiv helt logiskt. Samma sak gällde de stora summor som mobiliserades och som kunde användas för att låna ut till banker och företag. På det hela taget fungerade det man lärt väl när det gällde att stödja den finansiella ekonomin från och med hösten 2008. Det påverkade säkert också att ekonomin så snabbt studsade tillbaka efter 2009.

Det är dock inte säkert att denna ”svenska modell” för krisbekämpning kommer att bli lika lyckosam denna gång. Insikten om att detta är en kris som handlar om en unikt snabb inbromsning av ekonomin från efterfrågesidan gjorde säkert att man var tidigt ute med permitteringsstödet och slopade karensdagar för att rädda privatpersoners ekonomi. Men att man samtidigt satte en tidsfrist på nio månader för detta stöd – något som man sedan fått ändra på – var förmodligen en konsekvens av att man trodde att krisen (som 2008-09) skulle bli kort. Även på andra områden verkar ett stigberoende ha

fått genomslag med krisbekämpningsmetoder som kanske inte i alla delar är anpassade till den nya krisens speciella karaktär. Det mest iögonfallande är de mycket omfattande resurser som Riksbankens ställt till förfogande bara i mindre utsträckning kommit att tas i anspråk. Kraven på soliditet och marknadsmässiga räntor har förmodligen avskräckt många företag att ta lån. Detta är inte heller en kris som på ett så tydligt sätt kan lindras av att staten visar starka likvida muskler och på så sätt skapar förtroende. Detta är inte en finansiell kris i första hand utan en som beror på nedsläckning av marknaden för konsumtion och investeringar.

Många har mot denna bakgrund hävdad att krisbekämpningen på ett helt annat sätt denna gång måste ta sin utgångspunkt i att stödja företags balansräkningar med syfte att undvika massiva konkurser. En stor del av drabbade företag denna gång är de små eller medelstora, som inte riktigt känner sig bekväma med de stödpaket som hittills lanserats. Det är också tydligt att krisen slår mycket selektivt när det gäller olika branscher, t ex mellan ytterligheterna livsmedelshandel och resor. Självklart kommer eventuella konkurser att kunna slå hårt mot den finansiella ekonomin. Banker som lånat ut medel till företag i bankrutt kommer att göra avsevärda kreditförluster. Men detta sker bara i andra hand och för att undvika detta kan företag inom krisbranscher behöva stödjas mera direkt. Avstängningen av exportmarknader genom en fortsatt pandemi kommer sannolikt även att slå hårt mot exportsektorn. Kanske måste även denna behöva akut hjälp under 2021.

Avslutande kommentar

Den slutsats som vi kan dra av detta är den som vi inledde med. När det gäller i vilken mån Sverige skiljer sig åt i coronabekämpningen är det en fråga som vi förmodligen kommer att diskutera under lång tid framåt. När det gäller att så mycket som möjligt minimera effekterna av den ekonomiska kris som kommit i dess följd bör vi kanske ställa frågan om det existerar någon tydlig "svensk modell" att återanvända till – trots att denna kris orsaker och förlopp skiljer sig på ett radikalt sätt från de tidigare här diskuterade på 1990-talet och 2008/09? Spårbundenhet är en stark kraft som gör det lättare för oss att agera i nutiden men som även har sina problem. Det innebär att i den mån man kan tala om en särskild "svensk modell" för att bekämpa omfattande ekonomiska kriser kan detta mycket väl lura oss att tro att den här krisen är likadan som tidigare. I en berömd bok gjorde de amerikanske ekonomerna Carmen Reinhart och Kenneth Rogoff narr av tesen "den här gången är det annorlunda" ("this time is different") när det gällde ekonomiska kriser (Reinhart & Rogoff 2009). Genom att bortse från att det finns tydlig parallellitet mellan hur ekonomiska kriser uppstår och utvecklas missar vi att till exempel betydelsen av stor offentlig statsskuld, hävdade de. Så är det kanske. Men nog borde det även ingå i den

lärdom som historien kan erbjuda att mycket också är olika. Att upprepa den nuvarande krisens krisbekämpning med gårdagens kan därför mycket väl leda oss fel.

Referenser

- Andersson, Fredrik N G & Jonung, Lars, 2020. "Coronakrisens anatomi – en första obduktion", *Ekonomisk Debatt* 48(8).
- Bergh, Andreas & Henrekson, Magnus, 2012. *Varför går det bra för Sverige?* Stockholm: Fores & Iveg.
- Bergström, Clas, 2009. "Finanskriser och den svenska krishanteringen under hösten 2008 och vintern 2009". *Rapporter till Finanspolitiska rådet 2009/1*. Stockholm. Finanspolitiska rådet.
- Calmfors, Lars, 2015. "The Swedish Macroeconomic Policy Framework". *Research Institute for Industrial Economics*. Stockholm: Institute for International Economic Studies.
- Carlsson, Ingvar, 2003. *Så tänkte jag*. Stockholm: Hjalmarsson & Höglund.
- Esping Andersen, Gösta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagberg, Thomas & Jonung, Lars, 2005. "Hur svår var 90-talskrisen?", *Ekonomisk Debatt* 8.
- Hall, Peter A & Soskice, David (red.), 2001. *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hancké, Bob, Rhodes, Martin & Thatcher, Market (red.), 2007. *Beyond Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Jonung, Lars, 2009. "The Swedish Model for resolving the banking crisis of 1991-93. Seven reasons why it was successful." Bryssel: European Commission 2009. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications.
- Jonung, Lars, 2019. "Ekonomiska kriser och krisberedskap", *Knut Wicksell Policy Papers 2019:1*. Lund: School of Economics and Management.
- Kangas, Olli & Joakim Palme (red.), 2005. *Social Policy and Economic Development in the Nordic countries*. Basingstoke: Palgrave.
- Katzenstein, Peter J., 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. New York: Cornell University Press.
- Lindbeck, Assar, 1997. *The Swedish Experiment*. Stockholm: SNS.
- Lindbeck, Assar, 2012. *Ekonomi är att välja*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Lundberg, Bo, 1998. *När bubblan brast: om den svåraste finanskrisen i Sveriges historia*. Stockholm: DN:s förlag.
- Magnusson, Lars & Ottosson, Jan (red.), 2009. *The Evolution of Path Dependency*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Magnusson, Lars, 2011. "Does the Nordic Lights Shine Bright Again?", *Journal of Modern European History* 9(2), s. 195-214.
- Magnusson, Lars, 2016. *Sveriges ekonomiska historia*. Lund: Studenlitteratur.
- Magnusson, Lars, 2017. *Håller den svenska modellen. Arbeta och välfärd i en globaliserad värld*. Lund: Studentlitteratur.

- Magnusson, Lars, 2018. *Finanskrascher. Från kapitalismens födelse till Lehman Brothers*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Milner, H. & Wadensjö, E. (red.), 2001. *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*. Aldershot: Ashgate.
- North, Douglas, 2006. *Att förstå ekonomi i förändring*. Stockholm: SNS.
- Regeringen, 2020. Vad Regeringen gjort och när. SVT nyheter. www.se/nyheter/ekonomi/guide-detta-har-regeringen-gjort-for-att-ta-sverige-genom-krisen.
- Regeringen, 2020a. www.regeringen.se/4a6eb4/contentassets/62a/7899obe2e3489b865e51a64e450890/vidtagna-och-foreslagna-atgarder-for-2020.pdf.
- Reinhardt, Carmen & Rogoff, Kenneth, 2009. *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University.
- Stråth, Bo, 2009. "Path dependence and Pathbreaking crises: an Alternative View", i Magnusson, Lars & Ottosson, Jan (red.), *The Evolution of Path Dependency*. Cheltenham: Edward Elgar.

Ansvarighet

Damned if you do, damned if you don't?

Regeringar, väljare och kriser

Jonas Hinnfors

Damned if you do, damned if you don't? Governments, voters and crises

What can we expect in terms of electoral consequences of the corona pandemic? When taking stock of previous crisis research we have to be cautious, as the corona pandemic crisis is unique in the sense that it combines extremely long-lasting health issues with enormously far-reaching economic, social and knock-on health consequences. The main findings suggested by the crisis discourse indicate that primarily, voters look back and punish governments. However, the straw to clutch by central governments is that voters might, in fact, reward those who have really gone the extra mile to alleviate economic hardships for the voters. Whether at the September 2022 general election this is what the Swedish voters will remember or the high covid-19 death figures is still a moot point.

Vid stora kriser är det inte ovanligt att väljare vänder sin frustration mot sittande regering. Omdömena från kris- och katastrofforskningen är tämligen entydiga. Efter den stora finanskrisen 2008 visade det sig att "till slut är det få regeringar som lyckas undkomma nederlag när ekonomiska förhållanden tydligt missgynnar dem, oavsett vilka de underliggande orsakerna är" (LeDuc & Pammett 2013: 499).¹ Framförallt gynnades partier som inte nyligen varit i regeringsställning av en veritabel "exodus av väljare" bort från traditionella etablerade partier (Hobolt & Tilley 2016: 985) i en utsträckning som beskrivits som en "väljarepidemi" (Laffan 2014: 272; se även Lindvall, 2014; Hernandez & Kriesi 2016). Ett undantag från huvudregeln är dock väljarutvecklingen i Sverige efter finanskrisen 2008. Alliansens stora parti, Nya Moderaterna, ökade sitt stöd från valet

1 Här och vid samtliga citat i detta bidrag där originaltexten varit på engelska har översättningen gjorts av författaren.

2006 till 2010 med nära fyra procentenheter. Alliansregeringen bidrog med relativt stora stödåtgärder för att lindra krisen, vilket kanske i sig inte alltid räcker i väljarnas ögon men förefaller vara ett nödvändigt kriterium för regeringsöverlevnad efter stora kriser. På lite längre sikt skedde dock ändå precis det som forskningen också pekat på, från valet 2010 valde många väljare Sverigedemokraterna som utmanade de traditionella partierna. Stödet för hypotesen att väljare "straffar" sittande regeringar vid särskilt ekonomiska kriser om väljarna uppfattar krisåtgärderna som för svaga är generellt sett "starkt" (Lindvall 2014:748).

Framförallt är det de konkreta umbäranden som väljare känner som går ut över regeringar som uppfattats vara passiva. De undantag forskningen pekat på rör fall där regeringar har satsat stora resurser på att lindra följderna för befolkningen.

Under den pågående pandemikrisens första år har den svenska väljaropinionen inte på något entydigt vis reagerat med exodus eller epidemisk instabilitet – varken mot regeringen i snäv bemärkelse eller mot de fyra partier som sedan 2019 samarbetar inom ramen för det sk januariavtalet. Visserligen har en hel del opinionsrörelser kunnat noteras men den 30 januari 2021 var opinionsläget inte dramatiskt annorlunda än vid valet 2018. Ser vi enbart till det största av de fyra samarbetspartierna, Socialdemokraterna, så stärktes istället partiets ställning tydligt från januari 2020 strax före krisen till juni 2020 (från cirka 23 procent till cirka 33 procent). Därefter har stödet fallit tillbaka till i nivå med valresultatet 2018. Regeringsunderlaget, V, S, MP, C, L, hade vid valet 2018 cirka 55 procent och i januari 2021 cirka 53 procent (S: cirka 28 procent, SCB maj 2020, SCB november 2020, *Ekot* 2021).

Självklart kan dock opinionsläget komma att förändras. Krisen är långt ifrån över i början av 2021 trots att ett helt år gått sedan de första rapporterna om ett nytt virus. Vad säger kris- och katastrofforskningen om vilka reaktioner vi kan förvänta oss från väljarkåren på lite längre sikt – exempelvis inför riksdagsvalet i september 2022?

Långsinta väljare?

Mer bakåt- än framåtblickande vid kriser

Låt oss till en början konstatera att det inte är alldeles självklart huruvida krisdrabbade väljare ser utvärderande bakåt på hur partierna har agerat eller istället blickar framåt och lyssnar på partiets löften om framtiden. Rent allmänt pekar forskningen på att väljare gör både och, men att uppfattningar om brutna löften i sig är ett viktigt inslag i väljares retrospektiva utvärdering av vad partierna gjort (Born et al. 2018: 702). Inledningsvis kan vi därför förvänta oss att det främst är en retrospektiv utvärdering av vad partierna har åstadkommit som styr väljarna. Helt kan dock inte prospektivt, framåtblickande, beteende uteslutas (Lindvall 2014: 761).

Vi kan först slå fast att pandemisituationen verkligen kan betraktas som en "kris".² Enligt gängse definitioner (Brändström 2016: 12; jämför Boin & t'Hart 2007: 42) kännetecknas kriser av ett par kärnkriterier: 1) Specifika förhållanden som utgör allvarligt hot mot centrala värden i samhället; 2) uppfattas behöva hanteras genast och 3) karakteriseras av hög grad av osäkerhet angående vad som egentligen orsakar problemen samtidigt som potentiella konsekvenser uppfattas vara omfattande. Visserligen blev det ganska snart fastslaget att pandemin orsakades av ett nytt sk coronavirus, men exakt hur samhället skulle hantera virusspridningen har omgärdats av stor osäkerhet vilket också skapar osäkerhet för väljare, partier och andra opinionsbildare (Rosenthal et al. 2001).

Att samtliga kriskriterier är uppfyllda är otvetydigt. Redan den 30 januari meddelade WHO (Världshälsoorganisationen) att covid-19-viruset är ett hot mot människors hälsa. En dryg månad senare klassificerades situationen som en "pandemi" (dvs viruset hade global spridning). En lång rad åtgärder har vidtagits i olika länder för att stoppa smittspridningen. Ett knappt år senare står det klart att framgångarna är måttliga utan vaccin. Vid årsskiftet 2020/2021 har vaccin faktiskt utvecklats men det är samtidigt tydligt att dämpningen av smittspridningen trots det kommer att dröja en lång bit in på 2021 eller i vissa fall ännu längre.

Vad gäller just hälsokriser är forskningen tämligen begränsad, vilket i första hand beror på att en sådan omfattande hälsokris som bemötts med så kraftfulla politiska åtgärder inte har förekommit i modern tid. Närmast kommer de s k Asiat- och Hongkonginfluensorna på 1950- och 1960-talen. De spreds snabbt och ledde till relativt höga dödstal och fick en hel del ekonomiska konsekvenser genom stängda arbetsplatser osv. Trots det hanterades de inte alls med samma grad av nedstängning av ekonomisk och annan verksamhet som under den nuvarande coronapandemin (Jackson 2009; se även Roberts 2020; jämför Dahlström & Lindvall 2021). Följaktligen finns heller inga större studier av hur väljare reagerar på den kombinerade hälso- och ekonomiska kris som vi nu genomlider. Rent generellt pekar dock forskning om olika slags hälsokriser på behovet – såväl ur sjukvårds- som politisk synpunkt – av att försöka utveckla så mycket kunskap eller åtgärdsprogram att "osäkerhet" kan omvandlas till "riskbedömning" (MacGregor et al. 2020). Givet coronapandemins enormt snabba förlopp med stor osäkerhet kring vilka åtgärder som fungerar eller ej torde det vara först vid introduktionen av fungerande vaccin som krisen övergår från osäkerhet till riskbedömning (MacGregor et al. 2020: 116). Just coronakrisen har emellertid sett vad som förmodligen är ett rekord i antalet medieframträdanden av "experter" av olika slag, dels via myndigheters

2 Observera att jag här diskuterar sådana kriser som på olika vis hotar människors ekonomi, hälsa och välbefinnande i direkt mening, dvs inte andra typer av kriser som uppstår exempelvis vid Palmemordet eller 11 september.

presskonferenser (Folkhälsomyndigheten höll länge dagliga sådana), dels via debattartiklar och medieintervjuer, med ofta olika uppfattningar om viruset (Jasanoff et al. 2021: Introduction; Vetenskap & Allmänhet 2020). Denna flod av olika tolkningar av hur viruset fungerar och vilka motåtgärder som är lämpliga har, tentativt, bidragit till att göra det svårare för politiker och myndigheter att hävda att "osäkerhetsfasen" ersatts av en "riskbedömningsfas". Precis där står vi i början av 2021, men givet att vaccineringen blir klar under 2021 torde ändå pandemisituationen ha omvandlats till ett något mer hanterligt läge före valet 2022 baserat på någotsånär säkra riskbedömningar. Om detta sedan påverkar väljarna i någon riktning är samtidigt tämligen oklart, men om konkreta problem för väljarna inte löses tenderar de att vara tämligen långsinta mot sittande regeringar.

Pandemispecifika följder vid val

Tunt forskningsunderlag, men pekar på att det är smittspridningens omfattning väljare minns

En studie av politiska konsekvenser av ett stort svininfluensautbrott (det sk H1N1-viruset) i Mexiko 2009 skänker visst ljus över viruskriser och val. Mellan mars och juni 2009 drabbades tiotusentals mexikaner av svininfluensa och en rad åtgärder vidtogs, som social distansering, hushållskarantänregler, stängda skolor och arbetsplatser. BNP gick ner med cirka en procent. Redan i maj-juni lättade dock smittspridningen väsentligt. I juli hölls sedan parlamentsval (Gutierrez et al. 2020: 5). Resultaten antyder fyra ting. För det första var det främst det regerande partiet som drabbades av väljarnas dom. För det andra var väljarflykten inte särskilt stark, men i lägen då regering och opposition ligger nära varandra kan det få stora politiska konsekvenser. För det tredje var det just hälsoläget väljarna reagerade på. Runt om i Mexiko var väljarflykten från regeringspartiet starkast i de delar av landet som hade haft störst spridning av influensan. För det fjärde glömde väljarna inte i första taget. Flera år efter att hälsoläget var under kontroll fortsatte väljarna att även vid nästa val straffa det parti som hade varit i regeringsställning när viruset spreds. Det bakåtblickande, retrospektiva beteendet var alltså starkt.

Allt annat lika kan det alltså vara så att de regeringar som tidigt lyckas "platta till" sjukdomskurvan har större chans att undvika negativa väljarreaktioner – vaccin eller inte (Gutierrez et al. 2020: 3). Huruvida Sverige har "plattat till" kurvan eller ej är omstritt. Det är otvetydigt så, att dödsfallen och smittspridningen varit höga. Jämförelser mellan länder är inte okomplicerade men en försiktig skattning är i varje fall att antalet döda inte har varit "lågt" (Karlsten 2021; se även Google 2021, Jasanoff et al. 2021 och Dahlström & Lindvall 2021). I vilken mån väljarna kommer att betrakta de svenska coronakurvorna som "tillplattade" eller ej är visserligen svårt att veta – och vi vet ej heller i vilken

utsträckning väljarna kommer att lägga sitt hälsofokus på smittotalen eller på vaccineffekterna. Om det landar på smitto- och dödstal torde, allt annat lika, regeringen arbeta i uppförsbacke fram till valet 2022.

Andra typer av naturkatastrofer

Väljarna minns omfattningen av regeringars konkreta åtgärder för att lindra människors umbäranden; löften om att minska risker i framtiden faller platt

Nu är dock inte allt annat lika. Det som kännetecknar många kriser är att de inte enbart orsakar problem inom vad som skulle kunna kallas sitt eget område. Naturkatastrofer leder ofta till stor materiell förstörelse och till mänskligt lidande och död, men får ofta även ekonomiska konsekvenser vars hantering kan bli minst lika politiskt kontroversiell under lång tid, som hanterandet av de direkta katastrofskadorna. Likaså kan rent administrativa aspekter, som handlar om vilken politisk nivå eller vilken myndighet som har det operativa ansvaret för beslutsfattandet under krisen i sig leda till politisk strid.

Det som förefaller vara den vanligaste politiska sidoeffekten av kriser är de ekonomiska konsekvenserna och hur väljare reagerar på dem. Även vid plötsliga och mycket korta naturkatastrofer är det ofta de ekonomiska konsekvenserna väljarkåren tar hänsyn till när de utvärderar regeringars agerande. Efter att orkanen Gudrun drabbade södra Sverige 2005 avstod i princip regeringen från att ge katastrofstöd till markägare och andra drabbade. De politiska återverkningarna blev tydliga. I områden där stormskadorna var mest omfattande tappade regeringspartiet, Socialdemokraterna, mer än på andra håll. Vid valet 2006 rörde det sig om flera procentenheter. Vad mera var, precis som i fallet med hanteringen av svininfluensaviruset i Mexiko var väljarkåren tämligen långsint. Även i valen 2010 och 2014 fanns kvardröjande, retrospektiva, effekter av regeringens passivitet fem och nio år tidigare (Eriksson 2016: 130). Som jämförelse kan de mycket omfattande katastrofstödåtgärderna från den tyska socialdemokratiska regeringens sida vid Elbeflodens översvämning 2002 framhållas. Vid valet 2005 ökade stödet för socialdemokraterna med flera procentenheter just i de översvämningsdrabbade områdena (Bechtel & Hainmueller 2011; hur långvariga sådana, för regeringen positiva, effekter är, är dock inte alldeles glasklart; jämför Gutierrez et al. 2020: 4). Vi kan alltså, tentativt, dra slutsatsen att sådana katastrofåtgärder som lindrar negativa ekonomiska återverkningar uppskattas av väljarna. Hur väljarna kommer att uppfatta de ekonomiska stödåtgärderna som den svenska regeringen sjösatt under coronapandemin i relation till åtgärder som har mer specifikt med hälsoläget att göra kan vi emellertid inte veta säkert. Mera om detta nedan, men först kan vi alltså dra slutsatsen att väljarkåren inte glömmer så lätt – den retrospektiva hållningen förefaller tämligen stark även vad gäller ekonomiska effekter.

Samtidigt som väljarnas minne förefaller vara gott – eller till och med långsint – så tycks de också vara tämligen närsynta. Såväl vad gäller naturkatastrofer som vid pandemier förs ibland fram krav på att regeringen måste förbättra katastrofberedskapen inför nästa katastrof. Det kan gälla allt från översvämningsskydd till att lagra mat och medicin. I faktisk mening kan sådana åtgärder säkert vara rimliga, men väljarkåren tycks inte särskilt imponerad av eller ens intresserad av att engagera sig i löften om sådant från partierna. Även om förebyggande åtgärder i sig är effektiva är engagemanget hos väljare för att förebygga nya katastrofer måttligt (Healy & Malhotra 2009: 402). Det behöver ju inte innebära att regeringen inte bör satsa på den typen av åtgärder inför valet 2022, men kanske kommer det inte att ge så stor utdelning i väljarkåren. Den mer retrospektiva utvärderingen av hur krisen sköttes tycks dominera hos väljarna framför prospektiva idéer om hur kriser skall undvikas i framtiden.

Ekonomiska kriser

Väljarna värderar i vilken utsträckning regeringar har erbjudit konkret krislindring (ofta för lite), men vid utdragna kriser kan väljarna börja agera framåtblickande och lyssna på policyförslag

Om vi så återvänder till mer renodlade ekonomiska kriser så kan den samlade forskningsbilden sammanfattas i två ord: regeringsförluster och utmanarvinster. Även här är det – kanske föga förvånande – de direkta ekonomiska umbärandena (arbetslöshet och minskad köpkraft) som gör att väljarna håller regeringar ansvariga. Även om orsakerna till krisen kanske kan sökas i det internationella ekonomiska systemet, i beslut som fattats av privata aktörer eller exempelvis EU är det regeringen som får bära ansvaret (LeDuc & Pammett 2013: 499). Även partier som inte varit i regeringsställning, men som uppfattas höra till kretsen av vanligtvis regeringsbildande partier har sett sina väljars baser tunnna ut (Hobolt & Tilley 2016: 985). I den utsträckning coronakrisen kommer att lämna efter sig arbetslöshet, sänkt köpkraft och andra ekonomiska problem kommer därför regeringspartierna, Socialdemokraterna och Miljöpartiet att arbeta i uppförsbacke inför valet 2022. Huruvida uppförsbacken då gäller även Centern och Liberalerna som är med i januariavtalet om svensk politik och budgetarbete är inte självklart. Det faktum att en allt ökande andel C- och L-väljare nu betraktar Socialdemokraterna som ”näst bästa parti” antyder ändå att de fyra partierna uppfattas ha närmat sig varandra (SCB, november 2019: 84, november 2020: 64). Skulle januariavtalet spricka ändras eventuellt förutsättningarna, även om väljarna förmodligen skulle minnas att C och L utgjorde en del av regeringsunderlaget under krisens akuta skede.

Oavsett hur de ekonomiska ramarna ser ut och oavsett om väljare naturligt nog även betraktar hälsokonsekvenserna av coronan som regeringens – och eventuellt även samarbetspartiernas – ansvar torde det finnas mycket starka

incitament för regeringen och samarbetspartierna att ta till i princip allt man har i ekonomiska stödåtgärder och stimulanspaket fram till valet 2022. I någon mån kan vi kanske slå fast att detta är vad regeringen och samarbetspartierna redan satt sig före. Jämfört med krissatsningarna 2008–2010 har de ekonomiska stödåtgärderna, som redan då var omfattande, hittills varit väsentligt större (Ekonomifakta 2021a, Tillväxtverket 2013: 62, Jasanoff et al. 2021: Sweden). Medan den stora 1990-talskrisen präglades av en lång rad nedskärningar i välfärdsstaten och i offentlig sektor, vilket drabbade den dåvarande sittande borgerliga fyrbartiregeringen, har detta i sig däremot inte präglat coronahand-teringen. Även under finanskrisen 2008–2010 undveks nedskärningar, även om ersättningsnivåer i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring sjönk ganska drastiskt från 1990-talet fram till 2012 (Blomqvist & Palme 2020: 117). BNP-nedgången 2020 är dock större än under finanskrisen 2008 (cirka 5 procent 2008, SCB augusti 2020, cirka 8 procent andra kvartalet 2020, Dahlström & Lindvall 2021: 526; arbetslösheten var ungefär lika hög, cirka 9 procent, 2008 och 2020, Ekonomifakta 2021b).

Alliansregeringen lyckades via stora satsningar 2008–2010 under finanskrisen inte bara hejda väljarflykt utan tvärtom vinna väljare. Detsamma lyckades den tyska regeringen åstadkomma efter Elbeöversvämningen 2002. Lärdomen för de svenska politikerna idag är att den viktigaste vägen till väljarnas förtroende är att fortsätta med omfattande stödåtgärder samt att avstå från försämringar inom välfärdsstaten – eller möjligen istället åstadkomma förstärkningar. Inte minst gäller förstärkningsincitamentet på områden där svagheter i välfärdsstaten blottlagts under pandemin: äldrevårdens och sjukvårdens finansiering, bemanning och organisering (Dahlström & Lindvall 2021: 524 f).

Policyprat utan konkreta åtgärder tycks däremot tilltala väljarna föga, åtminstone till en början. I en översikt av 24 länders hantering av olika typer av ekonomiska kriser 2004–2014 framgår det återigen att väljarna i första hand reagerade på de konkreta ekonomiska villkor de ställdes inför. Den arbetslöshet och den minskade köpkraft de upplevde, men även eventuell ”svångremspolitik”, fick ett direkt utslag i minskat stöd för sittande regeringar. Policyförslag i sig, dvs idéer om att lösa krisen imponerade mindre på väljarna. Istället var det alltså de hårda tiderna i sig som fällde avgörandet, dvs. ett tydligt retrospektivt väljarbeteende (Talving 2017: 575). Emellertid kunde en förändring skönjas över tid. En förklaring kan vara att väljarna till en början haft svår att skilja ut olika policylinjer hos de politiska partierna eftersom dessa inledningsvis ofta visade upp en ganska stor konsensus kring krishand-teringen (LeDuc & Pammett 2013: 498 ff). Vartefter tenderade partierna dock att utveckla sina egna policies och i takt därmed blev väljarna också mera policyorienterade, dvs. mer prospektivt inriktade. ”Väljarna bestraffar och belönar regeringsinnehavare grundat på konkret ekonomiska utfall, men väljarna förlitar sig även på andra ekonomiska aspekter när de träffar sina val.” (Talving 2017: 575). I den utsträckning det som

kallades "borgfreden" mellan de svenska partierna kring coronakrisen under våren 2020 lösts upp (Omni 29 maj 2020, Dahlström & Lindvall 2021: 533 f) har det därför blivit allt viktigare för partierna att presentera tilltalande och sammanhängande policyförslag i relation till pandemihanteringen – såväl vad gäller hälsoaspekter som ekonomiska aspekter. Samtidigt har ändå både den tidigare nämnda mexikostudien och gudrunstudien visat att det tycks ta ganska lång tid för väljarna att släppa bakåtblicken (problemen lever kvar plus att väljarna rent allmänt har svårt att ta till sig policyförslag så länge krisproblemen faktiskt kvarstår). Kanske är därför valet 2022 såpass närliggande att det retrospektiva beteendet kommer att överväga.

Även om det är de konkreta ekonomiska och hälsoeffekterna in på bara skinnen som väljarna kommer att ta med sig in i valrörelsen 2022 – och hur regering och oppositionspartier har hanterat det – så finns möjligen ett visst utrymme för partierna att knyta upp debatten kring policyförslag. En viktig aspekt blir då partiernas ideologier. I Lindvalls studie av den stora 1930-talsdepressionen och den stora finanskrisen strax före 2010 var mönstren tydliga såtillvida att "det är uppenbart så, att sittande regeringar straffas när tiderna är svåra, men där tycks också ha funnits en aktiv framåtblickande, ideologisk mekanism" (Lindvall 2014: 761). Väljarna rationaliserar delvis genom att betrakta ekonomiska förslag i ljuset av sina ideologiska uppfattningar (Palmer & Whitten 2011: 436). Då förväntar sig väljarna att partier åt höger och åt vänster skall åstadkomma delvis olika ting. Om därför regeringen, och i synnerhet Socialdemokraterna, kraftfullt inför valet 2022 finansiellt och på andra vis skyddar, förstärker och förbättrar viktiga delar av välfärdsstaten kommer det förmodligen att uppskattas av väljarna. Inte minst torde detta gälla coronarelaterade, klassiska socialdemokratiskt viktiga, områden som äldreomsorg och sjukvård. På samma sätt kan väljarna istället komma att straffa just Socialdemokraterna och regeringen i den mån väljarna uppfattar att dessa områden inte har skyddats tillräckligt.

Vidare kan valrörelsen 2022 komma att påverkas av om coronakrisen – inklusive dess sidokriser av ekonomisk natur – kommer att ta upp en stor del av agendautrymmet eller ej. Om fokus fortsatt ligger på corona kommer andra ideologiskt laddade områden, som skola, invandring, brott/straff och klimat att delvis trängas undan. Eftersom partierna i olika utsträckning är profilerade på dessa områden kan agendafokuset i sig få väljarkonsekvenser. Hur det blir med dessa ting vet vi förstås inte ännu.

Oftast krav i debatten på ”starkt ledarskap”

Tveksamt om hastigt ändrad organisation alls fungerar i sig, men svensk flernivådemokrati öppnar för debatt dominerad av ”blame-avoidance”

Slutligen pekar forskningen på att rent administrativa beslutsnivåer ibland blir viktiga under kriser. En ganska vanlig uppfattning är att det vid kriser är viktigt att en ”ledare” tar steget fram och ”leder krisarbetet”. Forskningen ger inte så mycket stöd åt detta. Snarare förekommer epitet som ”myt”. Krisorganisation karakteriseras ofta av organisatoriskt och juridiskt komplicerade nätverk som kräver parallella beslutsprocesser i flera led (Boin & t’ Hart 2008: 6). Försök att i hast ”centralisera beslutsfattande [kan] riskera att orsaka mer problem än det löser eftersom de stör de väletablerade beslutsvägar” som redan finns (Boin & t’ Hart 2008: 6, 12). Delvis upprätthålls ”myten om centraliserade strukturer genom att det [i stora kriser] sätts upp kriscentra med formella befogenheter, men de viktiga besluten härrör egentligen från en mängd aktörer ... på operativ nivå är det närapå omöjligt med centralisering eftersom många situationsspecifika problem uppstår samtidigt på olika platser. ... Dessa kan endast hanteras av operationella beslutsfattare på det vis de finner nödvändigt.” (Boin & t’ Hart 2008: 6).

Samtidigt är de naturligtvis så, att lokala beslutsfattare kan sätta sig på tvären. Kraven på att ”harmonisera politiken mellan beslutsnivåer” ökar (Roberts 2020: 33). Exakt hur väljare tänker ifråga om politiskt ansvar på olika beslutsnivåer är inte alldeles klart, men att diskussion om vilken nivå som egentligen har ansvaret för krishanteringen är en del av det politiska samtalet är uppenbart. Oppositionsledaren Ulf Kristersson har exempelvis å ena sidan krävt att ansvaret för en rad krisåtgärder i första hand bör skjutas uppåt, från kommuner och regioner till regeringsnivån, men å andra sidan även hävdat att ansvaret för vaccinupphandling bör skjutas neråt, från EU-nivån till den svenska regeringsnivån (*Aftonbladet Debatt*, 2020; Kristersson, 2021). En flernivådemokrati som den svenska med ansvarsområdena förlagda till kommunal, regional, statlig och EU-nivå samt även till olika myndigheter inbjuder självfallet till diskussion om var ansvaret ligger och till att försöka skjuta ifrån sig ansvaret till en annan beslutnivå via ”blame avoidance” (Weaver 1986, Brändström 2016).

Att en regering deklarerar att den har ansvaret för de problem som krisen lett till må vara moraliskt berömvärdt (om det nu är så att ansvaret ligger hos den som tar på sig det). Ur väljarstrategisk synpunkt är dock ansvarsvägen mindre gynnsam om oppositionen väljer att politisera krishanteringen, så som har skett i Sverige. Istället landar många politiska debatter och deras väljar-konsekvenser i hur regering och opposition förmår kommunicera vad krisen egentligen handlar om. Förutom de potentiella slutsatser vi diskuterat tidigare om hur väljarna drar sina slutsatser baserat på konkreta kriskonsekvenser (hälsoproblem, ekonomiska problem, arbetslöshet) finns alltså eventuellt ett

visst utrymme för partierna att inför väljarna paketera krisens effekter, dess orsaker och dess hantering på olika vis, men det skall nog inte överdrivas (Boin et al. 2009).

Självklart är det både rimligt och möjligt att diskutera antalet administrativa nivåer och deras relation till varandra och vem som ansvarar för vad på vilken nivå (Öberg & Wockelberg 2020). Att verkligen förändra beslutsvägar mitt under krisen kan däremot bli kontraproduktivt. Regeringen torde emellertid ha incitament att peka på att äldrevården ligger på kommunerna och sjukvården ligger på regionerna. Oppositionen däremot har skäl att antingen försöka påtala att regeringen borde ta ett centralt grepp om beslutsfattandet, alternativt hävda att regeringen i praktiken har sådana beslutsbefogenheter, men inte utnyttjar dem. Med den ekonomiska krishanteringens förhåller det sig omvänt – åtminstone så länge det går att hävda att åtgärderna fungerar. Regeringen torde här ha ett incitament att lyfta fram dess centrala roll medan oppositionen har ett incitament att påtala att åtgärder kommer för sent och att det snarare är kreativa företag som står för den egentliga krisberedskapen eller att det är hälsoåtgärder av regionerna som lagt grunden för snabb ekonomisk återkomst.

Även om incitamentet för regeringen är att lyfta fram kommuners och regioners ansvar antyder den tidigare nämnda studien av svininfluensan i Mexiko emellertid något annat. Trots att väljarna där kände till de olika beslutsnivåerna och de olika administrativa kompetenserna och tog ”hänsyn till politiken på federal, statlig och kommunal nivå ... så använde[r] väljarna den [krischocks-]information som [fanns] tillgänglig för dem [på lokal nivå] som en proxy för att avgöra hur effektiv centralregeringens handlingar har varit, och bestraffa[de] regeringen” utifrån den lokala situationen (Gutierrez et al. 2020: 3). Samtidigt visar andra studier att även ett centraliserat beslutsfattande också ökar väljarnas benägenhet att lägga skulden just på den centrale beslutsfattaren (Brändström 2016: 54). Även om innebörden av ”samlat ansvar” är ganska vag är det onekligen så, att det är just regeringen som ”har det samlade ansvaret för den strategiska hanteringen av krisen” (Statskontoret 2020: 59). Möjligen står regeringar därför inför ”damned if you do, damned if you don’t” vad gäller frågor om var det ”egentliga” ansvaret ligger rent formellt. Regeringar tar ofta stryk under kriser.

”What have you done for me lately?”³

Vid kriser tycks väljare se ganska prosaiskt på politiska företrädare

Sammanfattningsvis så ger den samlade krisforskningen en övergripande bild av att regeringar får svårt hos väljarna. Väljarna går igenom svårigheter och tar

3 Jämför Popkin et al. 1976: 805.

ut sin frustration på den högsta instansen även om andra beslutsnivåer formellt skulle vara inblandade eller krisen varit så komplicerad och omfattande att åtgärder inte räcker så långt. Samtidigt finns det en del regeringar kan göra. Pandemin är ett unikt exempel på hur flera olika typer av kriser går in i varandra. Coronakrisen är inte enbart en omfattande kris som rör hälsoeffekter av ett visst virus och de åtgärder som konkret vidtagits för att motverka virusets effekter. Krisen är dessutom genom åtgärdernas karaktär i högsta grad även en ekonomisk kris samt ju mer åtgärderna används även en mer allmän hälso- och social kris. Dessa sammanflätade, samtida, och mycket utdragna kriser utgör en unik period i svensk och internationell krishistoria (om vi bortser från krig) och därför finns heller ingen samlad forskning att falla tillbaka på. Vi tar oss därför fram i obanad terräng. Vi vet dock ganska mycket om olika typer av separata kriser – som ju kan vara nog så omtumlande, besvärliga och tragiska för enskilda människor.

Framförallt visar krisforskningen att det med alla medel gäller för sittande regeringar att dämpa kriseffekterna – inte minst de ekonomiska följdproblemen som oftast kommer som ett brev på posten. Om väljarna vid valet 2022 sedan i första hand kommer att minnas de många dödsfallen, eventuella vaccinförseningar och ekonomisk nedgång under särskilt 2020 eller istället att alla till slut vaccinerats, att ekonomin potentiellt studsat tillbaka (om detta skulle ske) och de omfattande ekonomiska stödåtgärderna från regeringen är inte helt självklart. Riksdagspartierna har i varje fall – beroende på om de befinner sig i regeringsställning eller opposition – olika incitament att "hjälpa" väljarna tänka i den ena eller andra banan.

Avslutningsvis: för alla kriser gäller att de ibland faktiskt skapar en slags frihet för beslutsfattare. "I stunder av stark förändring ... kan fler beslutsalternativ öppna sig". Samtidigt är allt så mycket mer komplicerat eftersom så mycket just är under förändring (Gourevitch 1986: 240). Å ena sidan förefaller det alltså som att väljarna i första hand agerar retrospektivt vid stora kriser, åtminstone till en början. Å andra sidan har en rad frågor flutit upp till ytan som eventuellt kan forma grunden för en övergång till ideologiskt färgade löften inför valet 2022 som partierna inte trott varit möjliga förut. Kommer krav på "likvärdighet" mellan olika delar av Sverige snarare än "lokalt inflytande" att leda till drastiska kommun- och eller regionreformer? Kommer krav på universell och generöst finansierad, organiserad och reglerad välfärd – inte minst äldrevård – att leda till omfattande nya prioriteringar vad gäller skattenivåer och utgiftsområden? Kommer partierna att lyckas få väljarna att tänka prospektivt eller kommer väljarna att snarare agera retrospektivt vid valet 2022?

Referenser

- Aftonbladet, Debatt*, 2020. 3 september. "En borgerlig regering skulle våga fatta beslut". "Kristersson och Busch: Regeringen är politiskt impotent | Aftonbladet" – hämtad 2021-02-15.
- Bechtel, Michael M. & Hainmueller, Jens, 2011. "How lasting is voter gratitude? An analysis of the short- and long-term electoral returns to beneficial policy", *American Journal of Political Science* 55(4), s. 852-868.
- Blomqvist, Paula & Palme, Joakim, 2020. "Universalism in Welfare Policy: The Swedish Case beyond 1990", *Social Inclusion* 8(1), s. 114-123.
- Boin, Arjen & 't Hart, Paul, 2007. "The crisis approach", s. 42-54 i Rodríguez, Havidán, Quarantelli, Enrico Louis & Russell Rowe Dynes (red.), *Handbook of disaster research*. Vol. 643. New York: Springer.
- Boin, Arjen & 't Hart, Paul, 2008. "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?" s. 1-15 i Boin, Arjen (red.), *Crisis Management VOLUME III*. London: Sage.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul & McConnell, Allan, 2009. "Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests", *Journal of European Public Policy* 16(1), s. 81-106.
- Born, Andreas, van Eck, Pieter & Johannesson, Magnus, 2018. "An experimental investigation of election promises", *Political Psychology* 39(3), s. 685-705.
- Brändström, Annika, 2016. *Crisis, accountability and blame management: strategies and survival of political office-holders*. Diss. Utrecht University.
- Dahlström, Carl & Lindvall, Johannes, 2021. Sverige og covid-19-krisen, s. 505-534 i *Händteringen af covid-19 i foråret 2020*. Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19 (2020). Rosendahls a/s.
- Ekonomifakta*, 2021a. Stödåtgärder – coronakrisen, februari 2021, <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/Statsbudget/stodatgarder-coronakrisen/> – hämtad 2021-02-15.
- Ekonomifakta*, 2021b. Arbetslöshet, december 2020, https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Arbetsloshet/?gclid=CjoKCQiA1KiBBhCcARIsAPWqoSrr_ozygnT-Uqofizc58eM1RrN3NRHR_nb64sxTDC9u_eGpgr1mKakaAhPbEALw_wcB – hämtad 2021-02-15.
- Ekot*, 2021, Svensk väljaropinion, januari, Grafik: Svensk väljaropinion januari 2021 – Nyheter (Ekot) | Sveriges Radio – hämtad 2021-02-15.
- Eriksson, Lina M, 2016. "Winds of change: voter blame and storm Gudrun in the 2006 Swedish parliamentary election", *Electoral Studies* 41 (March), s. 129-142.
- Google (2021). Coronaviruset (Covid-19), <https://news.google.com/covid19/map?hl=sv&gl=SE&ceid=SE%3Asv> – hämtad 2021-02-15.
- Gourevitch, Peter, 1986. *Politics in hard times: Comparative responses to international economic crises*. Cornell University Press.
- Gutierrez, Emilio, Meriläinen, Jaakko & Rubli, Adrian, 2020. "Electoral repercussions of a pandemic: evidence from the 2009 H1N1 Outbreak", *Available at SSRN*.
- Healy, Andrew & Malhotra, Neil, 2009. "Myopic Voters and Natural Disaster Policy", *The American Political Science Review* 103(3), s. 387-406.
- Hernández, Enrique & Kriesi, Hanspeter, 2016. "The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe", *European Journal of Political Research*, 55(2), s. 203-224.

- Hobolt, Sara B. & Tilley, James, 2016. "Fleeing the centre: the rise of challenger parties in the aftermath of the euro crisis", *West European Politics* 39(5), s. 971-991.
- Jackson, Claire, 2009. "History lessons: the Asian Flu pandemic", *British journal of general practice* 59(565), s. 622-623.
- Jasanoff, Sheila, Hilgartner, Stephen, Hurlbut, J. Benjamin, Özgöde, Özgöde & Rayzberg, Margarita, 2021. *Comparative Covid Response: Crisis, Knowledge, Politics*. Interim Report. John F. Kennedy School of Government.
- Karlsten, Emanuel, 2021. Coronaveckan som gått, v6. Podd, <https://emanuelkarlsten.se/coronaveckan-som-gatt-v6/> - hämtad 2021-02-15.
- Kristersson, Ulf, 2021. Facebook 18 januari 2021, <https://www.facebook.com/UlfKristerssonM/posts/2900996146802723/> - hämtad 2021-02-15.
- Laffan, Brigid, 2014. "Testing times: The growing primacy of responsibility in the Euro area", *West European Politics* 37(2), s. 270-287.
- LeDuc, Lawrence & Pammett, Jon H., 2013. "The fate of governing parties in times of economic crisis", *Electoral Studies* 32(3), s. 494-499.
- Lindvall, Johannes, 2014. "The electoral consequences of two great crises", *European Journal of Political Research* 53(4), s. 747-765.
- MacGregor, Hayley, Santiago, Ripoll & Leach, Melissa, 2020. "Disease Outbreaks: Navigating Uncertainties in Preparedness and Response", s. 113-126 i Scoones, Ian & Stirling, Andy (red.), *The Politics of Uncertainty: Challenges of Transformation*. London: Taylor and Francis Group.
- Omni, 2020 - <https://omni.se/analyser-politisk-borgfred-haller-pa-att-spricka/a/Opv9OA> - hämtad 2021-02-15.
- Palmer, Harvey D. & Whitten, Guy D., 2011. "Through thick and thin? The dynamics of government support across income groups during economic crises", *Electoral Studies* 30(3), s. 427-437.
- Popkin, Samuel, Gorman, John W., Phillips, Charles, & Smith, John A., 1976. "Comment: What have you done for me lately? Toward an investment theory of voting", *The American Political Science Review* 70(3), s. 779-805.
- Roberts, Adam, 2020. "Pandemics and Politics", *Survival* 62(5), s. 7-40.
- Rosenthal, Uriel, Boin, Arjen & Comfort, Louise K., 2001. *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Charles C Thomas Publisher.
- SCB, maj 2020, Partisypatiundersökning, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/demokrati/partisypatier/partisypatiundersokningen-psu/pong/statistiknyhet/partisypatiundersokningen-i-maj-2020---val-idag/> - hämtad 2021-02-15.
- SCB, augusti 2020, Sveriges BNP, Sveriges BNP (scb.se) - hämtad 2021-02-15.
- SCB, november 2020, Partisypatiundersökning, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/demokrati/partisypatier/partisypatiundersokningen-psu/pong/statistiknyhet/partisypatisypatier-november-2020/> - hämtad 2021-02-15.
- Statskontoret, 2020. *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.
- Talving, Liisa, 2017. "The electoral consequences of austerity: economic policy voting in Europe in times of crisis", *West European Politics* 40(3), s. 560-583.
- Vetenskap & Allmänhet, 2020. <https://v-a.se/2021/02/corona-i-svenska-medier-stort-fortroende-for-sjukvardspersonal/> - hämtad 2021-02-15.
- Weaver, R. Kent, 1986. "The politics of blame avoidance", *Journal of public policy* 6(4), s. 371-398.

Öberg, Shirin Ahlbäck & Helena Wockelberg, 2020. "Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003-2017", *International Public Management Journal* (Online), s. 1-20.

Corona, krishantering och demokrati

Om meddelarfrihet vid en extraordinär händelse

Stig Montin & Mikael Granberg

Corona, crisis management and democracy. Whistle-blower protection at an extraordinary event

In the spring of 2020, many municipalities were taken by surprise by effects of the Corona pandemic on services and management. The Corona pandemic was defined as an extraordinary event and staff functions and crisis management committees were activated. The analysis is framed by the concept of electoral democracy and counter-democracy. The purpose of the article is to shed light on how two different institutional logics, one related to extraordinary events and the other related to freedom of information and whistle-blower protection for public employees. The case showed a clash between these logics. Even in an open democratic system, an extraordinary event can mean that the dissemination of information is limited. This could mean that democratic legitimacy is at risk. However, a crisis management system with complete transparency in all decision-making is neither possible nor desirable.

Inledning¹

Under våren 2020 var det många kommuner som togs på sängen då ingen på allvar förutsett coronapandemins effekter på verksamheten och organisationen. Coronapandemin definierades som en extraordinär händelse,² det vill säga en

1 Vi vill tacka professor Henrik Wenander, Lunds universitet, som hjälpt oss navigera i den något snåriga lagstiftningen och Magnus Jerneck, som gett oss möjlighet att reda ut en del oklarheter. Ansvaret för innehållet i denna artikel vilar dock helt på författarna.

2 I denna text betraktas extraordinär händelse (den formella benämningen i krislagstiftningen) och kris som synonyma.

Stig Montin är verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Mikael Granberg är verksam vid Karlstads universitet.

E-post: Stig.montin@gu.se; mikael.granberg@kau.se

händelse som avviker från det normala och som kan innebära risk för allvarliga störningar i samhället. Stabsfunktioner och krisledningsnämnder aktiverades med ansvar för intern och extern kriskommunikation. I en krissituation som denna tvingas offentliga aktörer att agera utan stöd i tidigare erfarenhet i ett läge som kännetecknas av stor osäkerhet (Frandsen, Johansen & Houllberg Salomonsen 2016). För krisorgan i kommuner (och regioner) gäller det samtidigt att handla inom ramen för det demokratiska systemets grundläggande värden. Det innebär att en minskning eller ett försvårande av information i ett krisläge kan leda till anklagelser om odemokratiskt agerande, ja som till och med kan anses bryta mot landets grundlagar. Krishanteringen, och sättet och förmågan att kommunicera i en krissituation, kan således inverka negativt på organisationens demokratiska legitimitet (Coombs, Holladay & Tachkova 2019).

Vid en extraordinär händelse ska individer och viktiga samhällsfunktioner skyddas med stöd i lag och detta öppnar för möjligheter att begränsa viss information. Samtidigt, också med stöd i lag, har journalister rätt att ta del av information och medarbetare i kommunen har rätt att ge information till journalister. Här framträder två olika logiker som har sin grund i två dimensioner i den fungerande demokratin. Historikern Pierre Rosanvallon benämner dessa för "väljardemokrati" respektive "motdemokrati" (Rosanvallon 2008). Den lagstiftning och den organisering av krisberedskap som materialiseras i samband med en extraordinär händelse är utflöden ur valda demokratiska institutioners beslutsfattande, det vill säga ur väljardemokratin, medan motdemokratin består av kritisk granskning av beslutens konsekvenser.

I denna framställning ska en kommuns agerande i ljuset av massmedias granskning under en extraordinär händelse beskrivas och analyseras. Syftet är att belysa hur två olika institutionella logikerna kolliderar med varandra; den ena är relaterad till extraordinära händelser och den andra till meddelarfrihet och meddelarskydd för offentligt anställda. Båda dessa två logiker är förbundna med varsin dimension av den reellt fungerande demokratin. Den mer övergripande forskningsfrågan som ska belysas är hur kollisionen mellan olika institutionella logiker kan öka förståelsen av hur demokratin fungerar i en krissituation som den, som uppstår till följd av coronapandemin.

Först presenterar vi en fördjupad teoretisk inramning där de två dimensionerna av demokratin tydliggörs och två olika logiker identifieras. Därefter redovisar vi den mest relevanta lagstiftningen och tolkningen av denna i officiella handlingsrekommendationer. Det följs av en kort metodredovisning och en redogörelse av det fall som undersökts. Slutligen följer en diskussion om det som observerats i fallet och en återkoppling till en bredare demokratiteoretisk förståelse av samtida krissituationer.

Demokrati och två institutionella logiker

Med hjälp av Rosanvallon kan den svenska demokratin beskrivas som bestående av två dimensioner. Den ena dimensionen är den som ofta kallas ”den demokratiska styrningskedjan”, från medborgarna i val till förvaltningens yttersta kapillärer. Medborgarnas behov, krav och stöd omvandlas till politiska beslut om fördelning av resurser och andra värden. Besluten genomförs av en offentlig förvaltning som framför allt tillämpar lagstiftning. Denna dimension kan kallas ”väljardemokratin”. Den andra dimensionen är inte lika uppmärksam och har därför inget bra namn. Rosanvallon kallar den ”motdemokratin” (counter democracy), men den skulle också kunna kallas den granskande demokratin. Här uppträder medborgarna i andra skepnader än som väljare, närmare bestämt som övervakare, vetorättsinnehavare och domare. Det finns motdemokratiska institutioner inbyggda i systemet, t ex riksdagens kontroll av regeringen, rätten att begära lagprövning av kommunala beslut, kommunala revisorer och rätten att som sakägare överklaga en fysisk detaljplan. Utanför den demokratiska styrkedjan finns också granskande institutioner, varav den ”tredje statsmakten”,³ massmedia, är den mest framträdande. Motdemokratin är lika viktig som väljardemokratin. Utan motdemokrati skulle det demokratiska systemet förfalla och vi skulle få ett auktoritärt styre. Samtidigt kan den granskande demokratin bli för kraftfull. Den samtida kritiska diskussionen om ”granskningssamhället” är ett exempel på en sådan bedömning.

Utifrån detta övergripande begreppsliggörande av den faktiskt fungerande demokratin tar vi ett steg ner till en lägre abstraktionsnivå för att se hur de två demokratidimensionerna kan komma till uttryck i två institutionella logiker.

Med institutionella logiker avses här etablerade värden och normer som vägleder aktörer när de utsätts för yttre press och ska hantera en situation som kännetecknas av osäkerhet. Logiker är sociala konstruktioner som skapar mening och identitet (Friedland & Alford 1985). Inom ramen för en organisation kan det finnas flera konkurrerande institutionella logiker (Reay & Hinings 2009). Detsamma gäller för ett demokratiskt politiskt system.

I det aktuella sammanhanget identifierar vi två sådana uppsättningar av värden och normer inom den kommunala hanteringen av coronapandemin. Den ena är förknippad med krishantering och -kommunikation i samband med extraordinära händelser och regleras av lagstiftning, och syftar till att värna om det demokratiska systemet och som är ett utflöde av demokratiskt fattade beslut. Den andra är förknippad med mass medias insyn och kritiska granskande av den offentliga politiken och förvaltningen, också den reglerad av demokratiskt fattade beslut. Vi börjar med den senare.

3 I anglosaxiska länder avser termen ”den tredje statsmakten” som regel domstolarna, medan massmedia ofta kallas den ”fjärde statsmakten”. I Sverige har dock benämningen ”den tredje statsmakten” som en benämning för massmedia (pressen) använts sedan mitten av 1800-talet.

En grundläggande komponent i det svenska demokratiska systemet är offentlighetsprincipen. Den kommer framför allt till uttryck i tryckfrihetsförordningen. Principen rör rätten att ta del av allmänna handlingar. De begränsningar som finns för att ta del av sådana handlingar återfinns i offentlighets- och sekretesslagen. I tryckfrihetsförordningen anges också rätten att meddela och offentliggöra uppgifter och denna rätt omfattar alla. Detta kallas för *meddelarfrihet* för uppgiftslämnaren. I yttrandefrihetslagen ges ett särskilt stöd för offentligt anställda i form av *meddelarskydd*. Meddelarfriheten omfattar även uppgifter som omfattas av sekretess, men i vissa fall kan denna frihet inskränkas av så kallad kvalificerad sekretess.

Det har framkommit en del problem kring efterlevnaden av meddelarskyddet i statliga myndigheter och i kommuner och regioner. Exempelvis har JO vid flera tillfällen uppmärksammat brott mot efterforskningsförbudet. Sammantaget kan sägas att meddelarfriheten och meddelarskyddet framstår som en viktig mekanism i en granskande demokrati.

I samband med coronakrisen uppmärksammades att vissa kommuner och regioner inte var villiga att informera om smittläget i exempelvis äldreboenden. Kritiker menade att det kunde vara ett brott mot offentlighetsprincipen (Katrineholmskuriren 2020). Även om kommunledningen inte vill lämna ut uppgifter kan en medarbetare anse sig ha goda skäl att i allmänhetens intresse förmedla uppgifter till en journalist. Meddelarfriheten blir då ett komplement till offentlighetsprincipen och det är förbjudet för arbetsgivaren att eftersöka den som lämnat uppgifterna. Vidare har anställda inom socialtjänsten en skyldighet att påtala missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden inom exempelvis äldreomsorgen (Lex Sarah).

Kommunikation av risker mellan offentliga aktörer och experter, å ena sidan, och allmänheten, å den andra, är också en central aspekt av samhällets krishantering (Renn 2008, Löfsted 2009). Det är tydligt att medierna även här spelar en viktig roll som en länk mellan beslutsfattare och allmänhet, men också när det gäller att granska ansvariga aktörers krishantering (Olsson & Nord 2015). Utan demokratiskt granskande institutioner och mekanismer såsom meddelarfriheten, begränsas allmänhetens insyn i maktens korridorer och detta kan försvåra eller förhindra demokratiskt ansvarsutkrävande. Följaktligen har medierna en viktig roll i att forma opinionen i en krissituation, men också när det kommer till möjligheterna för ansvarsutkrävande (Svedin 2015). Att betona meddelarfriheten som avgörande för demokratisk insyn är en kärnpunkt i det vi kallar *den granskande demokratins logik*.

Myndigheter kan i en krissituation finna goda skäl att minska denna insyn. I botten finns också olika perspektiv på vad som utgör en kris: är det ett hot mot samhället och dessa invånare eller är det i själva verket ett hot mot den egna organisationens trovärdighet i termer av förmåga – eller bristande förmåga – i att hantera den aktuella krisen (se Frandsen, Johansen & Houlberg Salomonsen

2016)? Ur det första perspektivet finns farhågor att känslig information, exempelvis personuppgifter eller uppgifter om resurser, kan skada enskilda personer eller organisationens krishanteringsförmåga. Det innebär att spridning av vissa uppgifter uppfattas som hot mot människors liv och hälsa och det ses därför som rimligt att sätta gränser för vilken information som får föras vidare och som också skyddas av offentlighet- och sekretesslagstiftningen. Ur det andra perspektivet kan det uppfattas att det finns anledning att inte dela uppgifter, eller fördröja delning av uppgifter, som avslöjar svagheter i kommunens krishanteringsförmåga då sådana uppgifter kan skada kommunens rykte och påverka legitimiteten negativt (Coombs, Holladay & Tachkova 2019).

Krishantering följer således en annan logik än den granskande demokratins. Det handlar om att skydda olika värden och förhållanden som har betydelse för hanteringen av krisen och för den kommunala organisationen (Frandsen, Johansen & Houlberg Salomonsen 2016, Coombs, Holladay & Tachkova 2019). Öppenhet står då inte överst på dagordningen, utan snarare försiktighet och slutenhet. Vi kallar detta *krishanteringens logik*, vars grundläggande syfte är att skydda individer och viktiga samhällsfunktioner och därmed också skydda demokratin. Samtidigt innebär det att vissa av den granskande demokratins mekanismer kan sättas på undantag vid en kris.

Den granskande demokratins logik och krishanteringens logik kan hamna på kollisionkurs med varandra. När antalet avlidna av covid-19 kraftigt ökade på många av landets äldreboenden under våren 2020 bedömdes kommunerna vara i krisläge. I Örebro kommun gjorde kommunledningen samma bedömning och meddelade via intranätet, att det i vissa situationer råder tystnadsplikt enligt sekretesslagstiftningen och att då gäller inte meddelarfriheten. Instruktionen som gavs av kommunledningen var att om en medarbetare känner sig osäker på vilken information som inte får spridas bör denne rådfråga sin chef. För ledarredaktionen på den (i praktiken enda) regionala tidningen Nerikes Allehanda (NA) blev detta en ren provokation och man gick bildligt talat i taket. Kollisionen mellan två sätt att se på vilka normer och värden som är viktigast blev ett faktum.

En fallstudie

Syftet med fallstudien är att illustrera och problematisera relationen mellan den krishantering och -kommunikation vi observerar i samband med den extraordinära händelsen och grundläggande demokratiska värden. Närmare bestämt vill vi undersöka vad som händer när en kommunledning genom hänvisning till aktuell lagstiftning anger vilka regler som gäller vid extraordinära händelser och hur den lagtolkningen hamnar i konflikt med en regional dagstidning, som åberopar den grundlagsskyddade principen om meddelarfrihet. Det konkreta empiriska fallet utgörs av Örebro kommun och Nerikes Allehanda.

Örebro kommun hade i slutet av 2018 en folkmängd på 153 000 invånare. Den politiska majoriteten 2020 består av Socialdemokraterna, Kristdemokraterna och Centerpartiet. Ordförande i kommunstyrelsen är socialdemokrat. Kommunens arbete som rör coronapandemin leddes av en stabsorganisation som samordnade planering och beslut inom samtliga verksamheter. Vid en extraordinär händelse kan kommunstyrelsen, i egenskap av att också vara krisledningsnämnd, ta över beslutsmandatet från samtliga andra nämnder (Örebro kommun 2015). Det kan ske i samband med beslut i ett specifikt ärende, vilket inte skedde under den aktuella perioden. I juridisk mening hade därmed inte krisledningsnämnden aktiverats även om alla villkor (rekvisit) för en extraordinär händelse var uppfyllda. Alla beslut under våren 2020 togs inom den ordinarie nämnd- och förvaltningsstrukturen.

Nerikes Allehanda (NA) ingår i Bonnier News Local (tidigare Mittmedia) och hade i början av 2020 enligt en räckviddsundersökning cirka 145 000 läsare dagligen och drygt 100 000 tryckta exemplar per dag (Orvesto Konsument 2020). Fram till mitten av juni hade NA enligt egen utsago publicerat drygt 1100 coronarelaterade artiklar (Nilsson 2020). NA är den enda lokala dagliga tidningen med prenumeranter i Örebro län.

Det material som studerats består av samtliga nyhetsartiklar och kommentarer på tidningens ledarplats i det aktuella fallet fram till och med juni 2020 (och uppföljande artiklar i början av 2021) samt dokument från kommunen i form av texter på hemsidan och en debattartikel undertecknad av tre chefstjänstemän.

Översiktligt om lagstiftningen

Reglerna kring offentlighet, sekretess, tystnadsplikt, meddelarfrihet och meddelarskydd är för den oinvigde tämligen komplicerade. Det kan bland annat hänga samman med att den svenska lagstiftningen kring offentlighet och sekretess är mycket detaljerad, tex i jämförelse med övriga nordiska länder (Jørgensen 2014).

Reglerna återfinns framför allt i tre grundlagar samt en vanlig lag: regeringsformen (RF, SFS 1974:152), tryckfrihetsförordningen (TF, SFS 1949:105), yttrandefrihetsgrundlagen (YGL, SFS 1991:1469) samt i offentlighets- och sekretesslagen (OSL, SFS 2009:400).

Enligt Regeringsformen är var och en gentemot det allmänna garanterad bland annat yttrandefrihet (RF 2 kap. 1 §). I tryckfrihetsförordningen ges särskilda regler för meddelarfrihet och anskaffarfrihet:

Det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i en tryckt skrift (meddelarfrihet). Denna frihet avser uppgifter som lämnas till

- en författare eller någon annan upphovsman till en framställning i en tryckt skrift,
- skriftens utgivare eller redaktion, eller
- ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. ... Det står också var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i en tryckt skrift eller att meddela uppgifter som avses i första stycket (anskaffarfrihet). ... För dessa friheter får inga andra begränsningar finnas än de som följer av denna grundlag. (TF 1 kap. 7§)

Denna frihet att meddela uppgifter till exempelvis en journalist gäller alla, i enlighet med att grundlagarna ger enskilda ett skydd mot det allmänna (staten, regioner och kommuner). För offentligt anställda, vars arbetsgivare är en representant för det allmänna, finns också ett särskilt meddelarskydd som gör att det är förbjudet att efterforska vem som lämnat uppgifterna till media. Detta regleras av Yttrandefrihetsgrundlagen som stadgar att ingen får efterforska vem som meddelat en uppgift (YGL 2 kap. 2 §). Sedan 1 juli 2017 gäller meddelarskyddet också för anställda i offentligt finansierad vård, skola och omsorg (SFS 2017:151).⁴ Sammantaget innebär meddelarskyddet att den som meddelar en uppgift (källan) har rätt att vara anonym, att journalister har tystnadsplikt om meddelarens identitet och att den offentliga arbetsgivaren får inte efterforska eller på något sätt försöka ta reda på vem som meddelat uppgiften. Detta är ett skydd som inte kan avtalas bort. De grundläggande principerna för yttrandefrihet gäller både under normala förhållanden och under tider av krig eller kris-tillstånd (Hirschfeldt & Petersson 2020).

När det uppstår extraordinära händelser i fredstid kan vissa uppgifter som hanteras av kommunalt anställda bedömas som känsliga eller skyddsvärda. Sådana uppgifter kan med stöd i OSL omfattas av kvalificerad sekretess, vilket betyder att uppgifterna inte får röjas eller utnyttjas utanför myndigheten. Anställda kan således beläggas med tystnadsplikt om de sitter inne med känsliga uppgifter. Det gäller uppgifter där sekretesskyddade intressen anses väga särskilt tungt. I OSL finns två bestämmelser som särskilt tar sikte på planering inför och hantering av extraordinära händelser:

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende framtida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas

4 Mer i detalj består meddelarskyddet av meddelarfrihet, anskaffarfrihet, anonymitetsskydd, efterforskningsförbud och repressalieförbud (se Prop. 2016/17:31: 7 ff).

att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 13§).

Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262)

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten (38 kap. 7§).

Det betyder att rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ i tryckfrihetsförordningen samt 1 kap. och 10 § i yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (44 kap. 5 §, OSL).

Det är inte tillåtet att avsiktligt bryta mot den tystnadsplikt som avses i de aktuella paragraferna i OSL. Ett brott mot tystnadsplikten kan, enligt 20 kap. 3§ i brottsbalken leda till böter eller fängelse i högst ett år.

En tolkning av denna översiktliga framställning är att granskande demokrati-mekanismer som meddelarfrihet och meddelarskydd är väl skyddade i svensk lag, men av förklarliga skäl inte helt oinskränkta. Detaljeringsgraden i reglerna som begränsar meddelarfrihet och meddelarskydd är hög och att skapa en vägledande tolkningsram kan innebära svårigheter för någon som inte besitter expertkunskaper. Regelverket kan läsas både utifrån en krishanteringslogik och en granskande demokratilogik.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har gett ut en juridisk vägledning för kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser. I denna skrift hänvisas till de regler för tystnadsplikt som kan gälla vid fredstida krissituationer, men man skriver också att "Ett undantag från denna tystnadsplikt är den s.k. meddelarfriheten som innebär att en uppgift, trots sekretess, får röjas till media i publiceringssyfte" (MSB 2020: 9). Vägledningen avslutas dock på ett sätt som för tankarna till en norm om tystnadsplikt, med hänvisning till 44 kap. 5 §, OSL:

I detta sammanhanget ska också nämnas att uppgifter som gäller förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera framtida kriser, och som omfattas av den aktuella tystnadsplikten är undantagna från den meddelarfrihet som nämnts ovan (MSB 2020: 10).

I detta sammanhang kan också noteras att en juridisk handbok för kommunernas kris- och katastrofhantering publicerad av Sveriges kommuner och regioner (SKR, tidigare SKL) inte heller speciellt utförligt berör offentlighetsprincipen eller meddelarfriheten. I exempelvis kapitlet om krishanteringsutbildning och -övning finns inget om hantering av offentlighetsprincipen eller meddelarfrihet och vilka tänkbara problem som skulle kunna uppstå i samband med tillämpningen av LEH (SKL 2007). I samband med skrivningar om "sekretess" och "tystnadsplikt" sägs endast kort och gott att för "kommun- och landstingsanställda gäller tystnadsplikt enligt sekretesslagen" (SKL 2007, s 90). Det senare är rättsligt sett av avgörande betydelse, men en läsning utifrån vår analytiska distinktion visar tydligt att dokumentet är författat utifrån en krishanteringslogik. Exempelvis hävdas att olika riskscenarier kan sekretessbeläggas då de kan innehålla uppgifter om begränsningar i kommunens krishanteringsförmåga, förslag på förbättringsåtgärder och prioriteringar (SKL 2007, s. 88).

Meddelarfrihet och meddelarskydd är att betrakta som mekanismer i det som vi ovan kallat den granskande demokratin. Vi betraktar inte de rättsliga regler kring sekretess, tystnadsplikt, meddelarfrihet som tillämpas i samband med hantering av extraordinära händelser i fredstid som problematiska ur ett rättsligt perspektiv. En sådan analys ligger utanför vårt kompetensområde. Däremot vill vi peka på att olika bestämmelser analytiskt kan ses som representanter för två olika institutionella logiker. Eller rättare sagt: olika uppsättningar av värden och handlingsnormer producerar olika sätt att förhålla sig till lagstiftningen. Exempelvis kan en krispraktik innefatta beslutfattande och agerande vid allvarlig störning som kräver skyndsamma insatser av en kommun och där värdet av att förhindra att vissa uppgifter lämnas ut uppfattas väga tyngre än värdet av allmänhetens insyn (se exv. MSB 2020).

Läsningen av lagstiftning, förarbeten och handlingsrekommendationer om tillämpningen av lagarna utmynnar i en identifiering av ett spänningsfält mellan å ena sidan betoning på det som ska skyddas i en extraordinär händelse och å andra sidan en betoning på insyn i hanteringen av en sådan händelse. Tolkat på detta sätt framträder en bild av två olika institutionella logiker som bäddar för en konflikt. Den ena betonar vikten av att följa normer och principer för att skydda samhället och det andra betonar vikten av att följa normer och principer i syfte att skydda demokratiska rättigheter och skapa möjligheter för granskning. I det följande redovisas en händelseutveckling som tydligt illustrerar vad som händer när en sådan konflikt uppkommer.

Händelseutvecklingen

Den 24 april redovisar NA att Örebro kommuns ledning på torsdagen den 23 april lagt upp ett meddelande som bland annat rör meddelarfriheten på det egna intranätet. Av meddelandet framgår att kommunens sedan den 10 mars befinner sig i en "extraordinär händelse" (enligt lag 2006:544) och att det "... innebär bland annat att tystnadsplikt gäller" (med hänvisning till Offentlighets- och sekretesslagen, 2009:400). Under rubriken "Tystnadsplikt gäller" förtydligas att:

Du som arbetar med att hantera det läge som uppstått till följd av det nya coronaviruset får inte berätta om arbetet kring det nya coronaviruset för utomstående om förhållanden av betydelse för att hantera den rådande situationen, eller förhållanden som rör enskilda personer. Du får alltså inte berätta om arbetet kring det nya coronaviruset för kollegor som inte deltar i arbetet, vänner och familj ... Offentlighets- och sekretesslagen innebär även att meddelarfrihet inte gäller arbetet med det nya coronaviruset. Det betyder att du inte får lämna uppgifter till media, journalister och författare om arbetet. (Avbildat i NA, 24 april 2020).

Samma dag bad NA grundlagsexperten Nils Funcke kommentera meddelandet och han menade att det framstår som att allt som handlar om corona faller under sekretess och så är det självklart inte. Vidare anser han att detta felaktiga meddelande skadar allmänhetens tilltro till myndigheter och skapar osäkerhet hos de anställda (NA 24 april 2020). När kommunstyrelsens ordförande (KSO), Kenneth Handberg (S), intervjuas har han inte läst den aktuella informationen men utgår från att det handlar om att skydda personalen och verksamheten. När han sedan tagit del av meddelandet ger han beskedet att om inte texten är rätt så ska den ändras som snart som möjligt, ingen i Örebro kommun kan ställa sig över meddelarfriheten, är hans budskap. Han hänvisar också till kommunens säkerhetschef.

JUSTERINGAR AV MEDDELANDET

På kvällen den 25 april har texten på intranätet ändrats. Enligt NA hade säkerhetschefen pratat med KSO och därefter uppdaterat informationen på intranätet. Rubriken "Tystnadsplikt gäller" fanns kvar, men meddelandet under rubriken hade justerats och var nu följande:

Tystnadsplikt gäller rörande information som om den kommer ut kan försvåra arbetet kring coronaviruset. Den här sortens information hanteras främst i de stabsfunktioner som hanterar arbetet kring det nya coronaviruset, men alla som hanterar den här sortens information omfattas av lagen. Om du hanterar den här

sortens information får du alltså inte sprida den till någon som inte deltar i arbetet kring det nya coronaviruset, alltså inte ens till kollegor och inte heller till vänner och familj ... I ett normalläge gäller meddelarfriheten även för sekretessbelagda uppgifter, med vissa undantag som till exempel patientsekretess. Meddelarfriheten finns i grundlagen Tryckfrihetsförordningen. När kommunen har definierat en händelse som extraordinär enligt LEH gäller inte meddelarfriheten för den händelsen ... Information som inte är känslig är fortfarande offentlig. Informationen om enskilda och om näringsidkare omfattas av samma sekretess som vanligt ... Känner du dig osäker på vilken information du får sprida? Kontakta din närmaste chef som i sin tur kontaktar staben för arbetet kring det nya coronaviruset, alternativt kommunens jurister (avbildat i NA 25 april 2020).

Under samma dygn intervjuades företrädare för samtliga övriga partier i kommunen och alla tog, mer eller mindre, avstånd från innehållet i det första meddelandet. Någon uttryckte förståelse för att man befinner sig i ett väldigt svårt läge och att man inte vill att det sprids desinformation, medan en annan företrädare gav uttryck för en mer konspiratorisk tanke om att det fanns något kommunledningen vill mörka.

FORTSATT KRITIK

Två dagar senare, den 27 april, kommenteras händelseutvecklingen på ledarplats i NA av Lars Ströman, politisk redaktör. Han anser att budskapet i den första informationen den 24 april "...är inte bara lite fel. Det är idiotiskt!" och att kommunledningen "hafsigt" rättat informationen, men att det inte räcker. Skadan är redan skedd, menar Ströman: "De anställda har av ledande tjänstemän fått signalen att det inte är önskvärt att de pratar med medier om missförhållanden". Han avslutar med att "Det är inte bara en rättighet för kommunanställda att vända sig till medier. Det är önskvärt!"

Dagen efter, den 28 april 2020, framkommer i NA att det ursprungliga meddelandet från den 23 april inte hade granskats av någon jurist. Chefsjuristen Pernilla Wikström Pehrson menar att meddelarfriheten naturligtvis gäller även under en extraordinär händelse och att det blivit fel, men att det rättats till (NA 28 april 2020).

På nyhetsplats i NA den 29 april refereras till en presskonferens där säkerhetschefen betonar att coronakrisen omfattas av LEH och att det innebär att det kan finnas information, underlag eller handlingar i arbetet som lyder under sekretessen och därmed inte kan lämnas ut med stöd av meddelarfriheten. Han hänvisar till bedömningar som gjorts av kommunens jurister och av MSB. Detta bemöts av en jurist vid Tidningsutgivarna (TU) som menar att meddelarfriheten

i form av muntlig information till medier gäller även uppgifter som omfattas av sekretess. Undantag från detta är endast sådana uppgifter som omfattas av så kallad kvalificerad sekretess, som försvarshemligheter eller personuppgifter inom socialtjänsten, som inte får röjas. För den typen av uppgifter måste dock myndigheten peka på exakt vilken paragraf i sekretesslagstiftningen som avses.

Den politiska redaktörens kritik av den uppdaterade informationen från den 25 april följs upp den 6 maj då han ställer frågan ”Vem i helskotta är det som bestämmer i Örebro kommun?” Han menar att beslut har tagits av tjänstemän istället för av politiker. Han skriver att

När Kenneth Handberg säger att han inte kan ta ansvar för ett beslut som tagits på tjänstemannanivå, så abdikerar han också från det politiska uppdraget ... En tjänsteman kan inte röstas bort av en väljare som anser att demokrati och meddelarfrihet är viktiga frågor (Ströman, NA, 6 maj 2020).

Kritiken mot Örebro kommun uppmärksammas också den 9 maj av NA:s chefredaktör, Anders Nilsson, som menar att Örebro kommun fortsätter att bryta mot grundlagen genom att uppmana sina anställda att inte vända sig till media utan att först rådgöra med sin närmaste chef. Chefredaktören relaterar till liknande händelser på andra håll där medier rapporterat att kommuner bryter mot offentlighetsprincipen och meddelarfriheten under coronakrisen.

På likande sätt som tidigare på nyhetsplats och ledarplats i NA framhåller chefredaktören att det var efter att NA uppmärksammat kommunledningen på att man var på väg att begå grundlagsbrott som texten ändrades. Han skriver ”Problemet är att personal fortfarande inte har friheten att vända sig direkt till media” och är det så att man som anställd först måste rådgöra med en chef ”så faller hela meddelarfriheten” (Nilsson, NA 9 maj 2020). Chefredaktören meddelar också att händelsen i Örebro, tillsammans med liknande händelser i några andra kommuner hade också uppmärksammats av svenska tidningars branschorganisation TU, som krävt att regeringen tillsätter en granskning kring varför offentlighetsprincipen inte fungerat i vissa kommuner under coronakrisen.

I en debattartikel i Göteborgsposten den 7 maj framhåller grundlagsexperten Nils Funcke att meddelarfriheten är en säkerhetsventil när offentlighetsprincipen inte tillämpas som det är tänkt. Men,

(G)ång efter annan åsidosätts denna rättighet i olika sammanhang. Örebro kommun utsträckte tystnadsplikten för anställda generellt för allt som gällde arbetet mot smittspridningen med hänvisning till lagen om extraordinära händelser (Funcke 2020).

Även Stockholmsmedia uppmärksammar att Örebro kommun gett alla medarbetare budskapet att ”meddelarfriheten inte längre gäller” och relaterar detta till länder som inför undantagslagar, såsom Ungern, Japan, Thailand och

Kambodja. Ledarskribenten Susanne Nyström avslutar med att, med hänvisning till FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, slå fast ”...att var och en har rätt att söka, ta emot och sprida information. Det gäller oaktat det krisläge som världen, Sverige och Örebro befinner sig i” (Nyström, DN 9 maj 2020). Retoriken kring det grundlagsbrott som tillskrivs ledningen för Örebro kommun skärps således gradvis allt eftersom tiden går.

KOMMUNLEDNINGEN GÅR I SVAROMÅL

Kommunledningen, i form av tre ledande tjänstemän (säkerhetschefen Mats Brantsberg, kommunikationsdirektören Margareta Wall samt chefsjuristen Pernilla Wikström-Pehrson) går i skriftligt svaromål i NA den 11 maj. De skriver att offentlighetsprincipen, med dess meddelarfrihet, är central i ett demokratiskt samhälle och detta måste gälla ”... även under hantering av en extraordinär händelse”. De beklagar att informationen på intranätet var ”... otydlig och därigenom i vissa delar felaktig”. De påpekar att meddelarfriheten är grundlagsfäst, men det är också begränsningar av meddelarfriheten i offentlighets- och sekretesslagen. Ett sådan begränsning gäller uppgifter om enskilda individer inom vård- och omsorgsboenden. Här väger skyddet för den enskilde individen tyngre än meddelarfriheten. Detta, menar tjänstemännen, är allmänt känt bland medarbetarna i kommunen, men det kan i vissa fall ”... finnas anledning att upplysa om sekretessbestämmelser som kanske inte är fullt lika kända beroende på att de så sällan tillämpas”. Särskilt i hanteringen av den pågående extraordinära händelsen kan det råda osäkerhet om vilka uppgifter som omfattas av sekretess och hur sådana uppgifter ska hanteras. Vid sådan osäkerhet ”... kan man inte hänvisas till att läsa lagboken utan stöd i frågan måste kunna ges av arbetsgivaren”. I artikeln ger tjänstemännen (endast) ett konkret exempel på uppgifter som kan eller ska sekretessbeläggas och det är uppgifter ”... rörande tillgång på och leverans av läkemedel och vårdmaterial kommer i orätta händelser kan det riskera människors liv och hälsa” (sic!). Med hänvisning till offentlighets- och sekretesslagen 18 kap. 13§ och 19§ betonar de att det handlar om att ”skydda samhället och dess medborgare i en fredstida kris. Syftet är inte att undanhålla information av annat skäl”.

Detta försök från kommunledningen att tydliggöra vad som gäller avfärdas av NA:s chefredaktör med följande:

Ledande företrädare för Örebro kommun vidhåller att anställda ska rådfråga chefen innan de talar med media. Detta förkastas av tryckfrihetsexperter, jurister och politiker och är ett brott mot meddelarfriheten. Det har nu gått så långt att Örebro kommuns agerande blivit en fråga för regering och riksdag. Det ställs krav på en statlig utredning kring övertrampet. Dags att göra om, göra rätt och framför allt be de kommunanställda om ursäkt (Nilsson, NA 11 maj 2020).

Försöket att tydliggöra kommunens förhållningssätt till den extraordinära händelsen och meddelarskyddet får än mer kritik på ledarplats samma dag där inlägget kallas "...ett synnerligen långt och pinsamt debattinlägg" och vidhåller tolkningen att en medarbetare som vill prata med medier ska först prata med sin chef (Ströman, NA, 11 maj 2020). I artikeln görs ingen referens till att det råder en extraordinär händelse utan inlägget handlar om rätten för medarbetare att prata med journalister om missförhållanden i kommunen som man inte vill eller vågar ta upp med arbetsgivaren. Ströman skriver att han ända sedan slutet av 1970-talet fört sådana samtal där de intervjuade varit anonyma och att det kan vara ett stort steg för en person som kanske aldrig haft kontakt med journalister tidigare. När Örebro kommunledning säger att en anställd borde kontakta sin chef, som i sin tur kontaktar staben och kommunens jurister, innebär detta att

...innan uppgifterna når media har i stor sett hela kommunledningen informerats om vad som kommer att publiceras – inklusive namnet på den anställde. Detta är så bottenlöst korkat!

Han avslutar bland annat med att "Örebro är ett av de grövsta exemplen på att utöva påtryckning mot medarbetare att hålla käften" (Ströman, NA 11 maj 2020).

Dagen efter, den 12 maj, rapporterar NA att man via epost tagit kontakt med kulturminister Amanda Lind, som hävdar att meddelarfriheten och offentlighetsprincipen är helt central för vår demokrati och självfallet ska respekteras. Kulturministern framhåller också att regeringen inte har något eget uppdrag att utöva tillsyn. Att reglerna efterlevs säkerställs av myndigheterna, inte minst domstolar och tillsyn görs av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Hon hänvisar till en kommande coronakommission som bland annat ska granska beslut som fattats under coronakrisen.

NYA JUSTERINGAR AV MEDDELANDET

Under tiden debatten pågår har kommunens information om meddelarfrihet och sekretess skrivits om och lagts på den externa hemsidan. Texten inleds med att

Pandemin som coronaviruset orsakar är en extraordinär händelse. För specifika uppgifter i kommunens coronaarbete kan sekretess gälla, om ett utlämnande av de uppgifterna skulle försvåra kommunens möjlighet att hantera den extraordinära händelsen. Den sortens information som är sekretessbelagd hanteras främst i de särskilda stabs- och ledningsfunktioner som finns för Örebro kommuns arbete med coronaviruset (Örebro.se. läst 2020-05-15).

Rubrikerna har ändrats men i sak har det inte gjorts någon avgörande revidering. Nu står det att ”Meddelarfriheten gäller även under en extraordinär händelse” och ”Coronahändelsen innebär inte någon särskild sekretess”. Under den första rubriken meddelas att

Meddelarfriheten för Örebro kommuns anställda gäller givetvis även under en extraordinär händelse. Den återfinns i grundlagarna tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetslagen, och innebär att medarbetare kan lämna uppgifter till media, och att ingen då har rätt att efterforska varifrån media har fått uppgifterna. Som huvudregel har men (sic!) med stöd av meddelarfriheten även rätt att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess (Orebro.se. läst 2020-05-15).

Men, det markeras också att ”...om en uppgift skyddas av de två paragraferna i offentlighets- och sekretesslagen ovan (18 kap. 12§ och 38 kap. 7§, egen anm.) får den dock inte lämnas ut till media med stöd av meddelarfriheten”. Under den senare rubriken framgår att

Alla anställda har rätt att prata med media, till vardags och nu när vi befinner oss i en extraordinär händelse. Om en anställd inte vill eller tycker sig ha tillräcklig kunskap om ämnet eller tid ska hen alltid se till att någon annan, som kan ge svar på medias frågor, tar kontakt med den journalist som vill ha svar på frågor. Det enda som kommunens anställda inte kan prata med media, eller andra, om när det gäller coronahändelsen är uppgifter som skyddas av sekretess (Orebro.se. läst 2020-05-15).

När chefsjuristen i Örebro kommun i en intervju förtydligar vad som avses med tystnadsplikt i samband med ”förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser” (först punkten om tystnadsplikt i LEH) så säger hon att en extraordinär händelse aldrig i sig inskränker meddelarfriheten, det handlar alltid om ”specifika uppgifter” som kan undantas. Den specifika uppgift som nämns i intervjun och som också finns i de ledande tjänstemännens förtydliganden i debattartikeln från den 11 maj är ”...rörande tillgång på och leverans av läkemedel och vårdmaterial kommer i orätta händer kan det riskera människors liv och hälsa” (Vision, 12 maj 2020). Några andra exempel har inte framkommit i de texter som undersökts under den aktuella perioden.

Sett över tid, från den 23 april till början av maj har informationen om meddelarfrihet och sekretess bearbetats minst två gånger och också lagts på kommunens hemsida, inte endast på intranätet. På ledarredaktionen på NA är man fortfarande inte nöjd. Den politiske redaktören målar upp ett fiktivt samtal där en medarbetare följer den byråkratiska ordning som han anser kommunledningen kräver och klagar till sin chef och därmed röjer sin identitet för alla. Han

skriver att "Örebro kommuns tillämpning av meddelarfriheten blir inte bara lagstridig. Den blir bisarr" (Ströman, NA 19 maj 2020). Texten på kommunens hemsida om meddelarfrihet och sekretess tolkas således fortfarande som att medarbetare måste fråga chefen innan hen pratar med en journalist och att det strider mot svensk grundlag. Kommunledningen har förvisso backat, men inte så långt som kritikerna önskat.

NA nöjde sig således inte utan ville veta hur kommunledningen hade resonerat sig fram till den aktuella skrivningen i informationen till de anställda. Därför begärde tidningen ut 105 eposter som under den aktuella perioden skrivits av olika anställda på kommunledningskontoret. Av dessa utelämnades 16, vilket överklagades till domstol. I slutet av 2020 kom ett besked från kamrarrätten som avlog överklagandet och meddelade, med hänvisning till en tidigare dom från 2013, att kommunen inte behöver lämna ut de efterfrågade eposterna (NA 15 januari 2021). NA:s ledning valde då att, med understöd från Tidningsutgivarnas cheffjurist, att söka prövning av fallet vid Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) (NA 25 januari 2021).

Diskussion

De regelverk som omger frågor om sekretess, tystnadsplikt och meddelarfrihet är komplicerade att tillämpa, särskilt under orostider (Hirschfeldt & Petersson 2020). Även om det rättsligt sett är tydligt att det endast är kvalificerad sekretess som kan begränsa meddelarfriheten för offentligt anställda kan det uppstå konflikter mellan olika tolkningar som baseras på olika värden. Det är tydligt att kraven ökar på kommunala aktörers förmåga och kompetens att under pressade förhållanden göra korrekta tolkningar av gällande, tämligen komplexa, regelverk samt kommunicera detta på ett begripligt sätt. I fallet med Örebro kommun handlade det om att tillämpa lagstiftningen i hanteringen av en extraordinär händelse. Ett viktigt värde vid denna tillämpning var skydd av individer och viktiga samhällsfunktioner. Det handlade således om att ta hand om och skydda demokratin. För NA framstod istället kommunledningens tolkning av lagstiftningen att det lades ett illegitimt juridiskt hinder i vägen för kommunens medarbetare att dela information och samtala med journalister, ett hinder som därmed skulle motverka den mediala granskningen av förloppet. De godtog inte att meddelarfriheten sattes ur spel på detta sätt. Ett viktigt värde som låg till grund för denna argumentation var demokratisk insyn. När kommunledningen hävdade att vissa uppgifter som rör människors "liv och hälsa" borde sekretessbeläggas och att om man som medarbetare var osäker på vad som gällde, borde man prata med chefen eller staben, så kontrade den politiske redaktören med att medarbetarnas meddelarfrihet ger dem rätten att prata med journalister om missförhållanden utan föregående kontakt med chefer eller andra beslutsfattare. Den politiske redaktören godtog att det finns

begränsningar i meddelarfriheten, men det gäller bara ”uppgifter om enskilda patienter” samt ”vissa försvarshemligheter”. Ingenstans i kritiken från NA refereras till extraordinära händelser som kommunledningen hänvisar till som stöd när det gäller begränsningar i meddelarfriheten. Kommunledning och NA-redaktionen talade således förbi varandra och deras utgångspunkter kan relateras till två skilda värden. Argumenten för att det finns begränsningar i meddelarfriheten vid extraordinära händelser kan ses i ljuset av krishanteringens normer som tydligt lyfter fram värden som innefattar skyddande av olika typer av uppgifter som bedöms som känsliga. NA:s argument för medarbetarnas rätt att påtala missförhållanden kan ses i ljuset av den granskande demokratins normer som vilar på värdet av demokratisk insyn i den offentliga förvaltningen.

Krishantering och granskning representerar två dimensioner av den reella demokratin. Samtidigt representerar de två olika demokrativärden och handlingsrekommendationer, vilket betyder att det uppstår värdekonflikter. Det uppstår en konflikt mellan normer kring skyddsvärden och tystnadsplikt, å ena sidan, och det fria flödet av information och goda förutsättningar för demokratisk granskning som meddelarfriheten representerar, å den andra.

Coronapandemin placerade de kommunala institutionerna i en mycket oklar situation där ansvariga politiker och tjänstemän under tidspress skulle vidta extraordinära åtgärder, trots stor osäkerhet om resultaten av dessa åtgärder. Det är en situation som alla politiska och administrativa nationella och lokala politiska ledningar hamnade i under coronakrisen (se exv., Krastev 2020). Risk och osäkerhet måste alltså hanteras och politiker och ansvariga tjänstemän i en kommun lutar sig mot den handledning och de handlingsnormer som ligger närmast till hands. Eftersom händelsen definieras som extraordinär är det också förklarligt att säkerhetschefen ges ansvar för informationen till kommunens anställda om kommunikationen med olika omvärldsaktörer. Följaktligen sätts också krishanteringens värden och normer som talar för försiktighet och återhållsamhet när det gäller information i första rummet, utan några explicita reflektioner över hur det skulle kunna kollidera med den granskande demokratins krav på öppenhet.

Den första versionen (24 april) av kommunledningens information om vad som gäller vid extraordinära händelser har stora likheter med avsnittet om ”Tystnadsplikt” i SKR:s handbok. I båda texterna framträder tydligt krishanteringens logik. Primärt fokus är att skydda institutioner och individer från sådant som kan skada dem, eller sådant som kan försvaga institutionernas förmåga och i förlängningen utgöra ett hot mot samhället genom att bidra till ökad sårbarhet. Det är tydligt att spridningen av coronaviruset uppfattades som ett sådant hot. Dock ifrågasattes detta sätt att se på situationen och tolkningen från NA var att detta förfarande innebar att det sattes munkavle på kommunens alla medarbetare på ett sätt som helt åsidosatte meddelarfriheten.

Kommunens meddelande om extraordinära åtgärder och det därav följande meddelandet om när tystnadsplikt skulle gälla ändrades minst två gånger. Troligen är det flera faktorer som lett till detta, men det mest uppenbara är att NAs påverkan ledde till dessa revideringar. Detta kan tolkas som att krishanteringens värden och normer, i alla fall delvis, tvingats ge vika för den granskande demokratis värden och normer.

Möjligen hade dessa värdekonflikter kunnat undvikas om någon i ledningsgruppen uppmärksammat den potentiella konflikt som fanns mellan den grundlagsstadgade meddelarfriheten och tolkningen av de rådande krisläget. Det kan argumenteras för att ansvaret att påtala att det finns värdekonflikter ligger i den offentliga tjänstemannarollen (se Lundquist 1998). Samtidigt kan det i praktiken vara så att den expertis som mobiliseras i händelse av kris, genom sin professionella bakgrund, är hårt knuten till krishanteringens värden och handlingsnormer och har svårt att se bortom dessa. En tänkbar lösning skulle kunna vara att introducera krisövningsscenarier som även innefattar tänkbara utfall beroende på vilka olika demokratiska värden som ges störst vikt (jfr Johansson 2015).

Beskrivningen av händelseutvecklingen i Örebro under våren 2020 ger en blyxtbelysning av den spänning som finns mellan olika grundläggande värden i den faktiska demokratin. I en krissituation blir denna spänning särskilt framträdande. I auktoritära system är det vanligt att när det uppstår hot mot politiska institutioner, såsom coronapandemin ofta har uppfattats, så utfärdas undantagstillstånd, informationen stryps och arbetet för granskande journalister försvåras eller omöjliggörs (Bjørnskov & Voigt 2020). Även i öppna demokratiska system kan en extraordinär händelse innebära att viss information bedöms vara av sådan art att en spridning kan skada enskilda personer och viktiga samhällsfunktioner, men samtidigt måste inskränkningar ske utan att den demokratiska legitimiteten hamnar i farozonen (Christensen & Læg Reid 2020). Ett fullständigt öppet system med full insyn i allt beslutsfattande under en krishantering framstår varken som möjligt eller önskvärt. Det är dock tydligt att det vid extraordinära händelser kan uppstå ett dilemma när avvägningar ska göras mellan den skyddande och den granskande demokratis värden och normer.

Coronakrisen synliggör flera brister i den offentliga förvaltningen. Dessa har uppmärksamats av både forskning och av den nationella coronakommisionen som, bland annat, påvisat oklara ansvarsförhållanden inom välfärden (SOU 2020:80; Pierre 2020, Granberg et al. 2021). Anaysen av vårt fall pekar på oklarheter i relationen mellan öppenhet och slutenhet i den externa kommunikationen om kommunens hanterade av coronapandemin. Internationellt sett har Sverige generösa möjligheter till insyn i den offentliga förvaltningen genom flera grundlagsskyddade rättigheter. Därmed är det lätt att driva, och få legitimitet för, krav på öppenhet. Det betyder att det är svårare att få legitimitet för

slutenhet, om det inte är uppenbart att slutenheten berör information och data som bör skyddas för att undvika mycket negativa konsekvenser för individer eller samhälle. Vår studie visar att när en extraordinär händelse inträffar ökar trycket på inblandade aktörer på ett sätt som gör det särskilt svårt att balansera öppenhet och slutenhet. En lärdom från vårt fall är att det behövs mer öppenhet och en tydlig argumentation om – och när – det är rimligt att välja slutenheten och därmed tystnadsplikt. När det misstänkliggörs att en offentlig förvaltning håller inne med information på ett sätt som uppfattas som icke legitimt eller när oklara argument för tystnadsplikt förs fram är det uppenbart att detta inte enbart är en juridisk fråga utan något som kräver en öppen diskussion i ett offentligt samtal.

Referenser

KÄLLOR

- Brantsberg, Mats, Margareta Wall & Pernilla Wikström-Pehrson, 2020. "Kommunen, öppenhet och hantering av en extraordinär händelse", *Nerikes Allehanda*, 11 maj 2020.
- Funcke, Nils, 2020. "Kommunen får inte hemlighålla hur utbredd smittan är", *Göteborgsposten*, 7 maj 2020.
- Katrineholmskuriren, 2020. "Så avslöjade vi kommunernas mörkläggnings av smittan", 5 september 2020.
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Lagrådet, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-01-26.
- MSB, 2020. Juridisk vägledning – Kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, PM 2020-03-04.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Örebro kommun förbjuder anställda prata med media om corona – kritiserar av expert: 'Det är felaktigt'", nyhetsartikel 24 april 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Örebro kommun backar efter kritik mot förbud att tipsa media: 'Fanns oklarheter'", nyhetsartikel 24 april 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Tuff kritik mot Örebro kommun efter förbud att tipsa media. NA har pratat med alla partier: 'Konstigt att vi inte fick veta något i förväg'", nyhetsartikel 25 april 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Ingen jurist hade granskat skrivningen om att meddelarfrihet inte gäller: 'Ibland slinker saker igenom'", nyhetsartikel 28 april 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Örebro håller fast vid begränsning av meddelarfrihet – experten: 'Väldigt olycklig signal'", nyhetsartikel 29 april 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Toppjuristen vill regeringen utreder hantering av coronakrisen: 'Det fungerade inte i Örebro'", nyhetsartikel 8 maj 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Riksdagsledamot lyfter Örebros meddelarfrihet till ministern: 'Medskyldig om man inte reagerar'", nyhetsartikel 9 maj 2020.

- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Kulturministern om munkavlen i Örebro kommun: 'Meddelarfriheten ska självfallet respekteras'", nyhetsartikel 12 maj 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2021. "NA fick avslag i domstol – men toppjurist upprörs över Örebro kommuns agerande: 'Tråkigt – medborgarna har rätt till insyn'", nyhetsartikel 15 januari 2021.
- Nerikes Allehanda (NA), 2021. "NA överklagar mejlavslag till högsta nivå – vill se ny vägledande dom: 'Annorlunda förutsättningar nu'", nyhetsartikel 22 januari 2021.
- Nilsson, Anders, 2020. "Jag väntar på att ansvariga ska be de kommunanställda om ursäkt", inlägg av NA:s chefredaktör, 30 april 2020.
- Nilsson, Anders, 2020. "Örebro kommun har inte förstätt vad meddelarfrihet är: 'Måste du fråga någon annan så faller alltihop'", inlägg av NA:s chefredaktör, 9 maj 2020.
- Nilsson, Anders, 2020. "NA rekordökar och når 145 000 läsare per dag: 'Visar på kraft i den lokala journalistiken'", *Nerikes Allehanda* 23 juni 2020.
- Nyström, Susanne, 2020. "Vissa friheter får inte rubbas i coronakrisens namn", Ledare i *Dagens Nyheter*, 9 maj 2020.
- Orvesto Konsument, 2020. Räckviddsrapport 2020:1.
- Prop. 2005/06: 133 Regeringens proposition Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.
- Prop. 2016/17:31 Regeringens proposition Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet.
- Regeringskansliet, 2019. *Offentlighetsprincipen och sekretess. Kortfattat om lagstiftningen*. Stockholm: Regeringskansliet, Justitiedepartementet.
- SKL, 2007. *Samhällskriser och katastrofer. Juridisk handbok*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting (nuvarande Sveriges Kommuner och Regioner).
- Ströman, Lars, 2020. "Nu har anställda i Örebro skrämmts till tystnad – vill Kenneth Handberg reparera skadan?", ledare i *Nerikes Allehanda*, 27 april 2020.
- Ströman, Lars, 2020. "Undersköterskan i Örebro uppmanas att fråga chefen om hon får prata med medier – satir över meddelarfrihet", ledare i *Nerikes Allehanda*, 4 maj 2020.
- Ströman, Lars, 2020. "Vem i helskotta är det som bestämmer i Örebro kommun?", ledare *Nerikes Allehanda*, 6 maj 2020.
- Ströman, Lars, 2020. "Så blev Örebro hela Sveriges håll käften-kommun", ledare i *Nerikes Allehanda*, 11 maj 2020.
- Ströman, Lars, 2020. "Du chefen, jag är förbannad på dig – är det okej att jag säger det till NA?", ledare i *Nerikes Allehanda*, 19 maj 2020.
- Vision, 2020. "Kommunen vill styra spridningen av coronainformation", nyhetsartikel 12 maj 2020.
- Örebro kommun, 2015. "Central krisledningsplan för Örebro kommun. Handlingsplan för organisation och ledning vid kriser, extraordinära händelser och höjd beredskap".
- Örebro kommun, 2020. "Meddelarfrihet och sekretess", läst på orebro.se, 15 maj 2020.
- SFS 1974:152 Regeringsform
- SFS 1949:105 Tryckfrihetsförordningen
- SFS 1991:1469 Yttrandefrihetsgrundlag
- SFS 2009:400 Offentlighet- och sekretesslag
- SOU 2020:80. Äldreomsorgen under pandemin.

LITTERATUR

- Bjørnskov, Christian & Voigt, Stefan, 2018. "Why do governments call a state of emergency? On the determinants of using emergency constitutions", *European Journal of Political Economy* 54, s. 110-123.
- Bjørnskov, Christian & Voigt, Stefan, 2020. *This Time is Different? – On the Use of Emergency Measures During the Corona Pandemic*, ILE Working Paper Series, No. 36, Hamburg: University of Hamburg, Institute of Law and Economics.
- Bynander, Fredrik, 2015. "Beslutskontext, beslutsfattande och gruppdynamik", s. 45-72 i Deverell, Edward, Hansen, Dan och Olsson, Eva-Karin (red.), *Perspektiv på riskhantering*. Lund: Studentlitteratur.
- Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne, 2007. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
- Christensen, Tom & Læg Reid, Per, 2020. "Balancing Governing Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer", *Public Administration Review* 10, s. 1-6.
- Coombs, W. Timothy, Holladay, Sherry J. & Tachkova, Elina, 2019. "Crisis communication, risk communication and issues management", s. 31-48 i Brunner, Birgitta R. (red.), *Public Relations Theory: Application and Understanding*. Hoboken: Wiley Blackwell.
- Frandsen, Finn, Johansen, Winni & Houlberg Salomonsen, Heidi, 2016. "Responding to institutional complexity: reputation and crisis management in Danish municipalities", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(2), s. 7-38.
- Friedland, Roger & Alford, Robert R., 1991. "Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions", s. 232-266 i Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Granberg, Mikael, Rönnblom, Malin, Padden, Michaela, Tangnäs, Johanna & Öjehag-Petersson, Andreas, 2021. "Covid-19 and Sweden's exceptionalism—a spotlight on the cracks in the social fabric of a mature welfare state", *Public Money & Management* 1-2.
- Hirschfeldt, Johan & Petersson, Olof, 2020. *Rättsregler i kris*. Stockholm: Dialogos.
- Johansson, Vicki, 2015. "Policy networks – A threat to procedural and expert-based decision making and the quality of public risk decisions?", *International Journal of Critical Infrastructure Protection* (9), s. 3-12.
- Jørgensen, Oluf, 2014. *Offentlighed I Norden. Offentlige eller hemmelige dokumenter og data: Sammenligning af retsregler for access i Sverige, Finland, Danmark, Norge och Island och internationale regler*. Göteborg: Nordicom-Information nr 3/2014.
- Krastev, Ivan, 2020. *Är morgondagen redan här? Hur pandemin förändrar Europa*. Göteborg: Daidalos.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfsted, Ragnar E., 2009. "Risk communication and management in the 21st Century", s. 169-180 i Löfsted, Ragnar E. & Boholm, Åsa (red.), *The Earthscan Reader on Risk*. London: Earthscan.
- Olsson, Eva-Karin & Nord, Lars, 2015. "Mediernas roll i kriser", s. 145-167 i Deverell, Edward, Hansen, Dan & Olsson, Eva-Karin (red.), *Perspektiv på riskhantering*. Lund: Studentlitteratur.

- Pierre, Jon, 2020. "Nudges against pandemics: Sweden's COVID-19 containment strategy in perspective", *Policy and Society* 39, s. 478-493.
- Reay, Trish & Hinings, C. R., 2009. "Managing the rivalry of competing institutional logics". *Organization Studies* 30(6), s. 629-652.
- Renn, Ortwin, 2008. *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. London: Earthscan.
- Rosanvallon, Pierre, 2008. *Counter-Democracy. Politics in an age of distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svedin, Lina, 2015. "Ansvarsutkrävande i kriser", s. 123-144 i Deverell, Edward, Hansen, Dan & Olsson, Eva-Karin (red.), *Perspektiv på riskhantering*. Lund: Studentlitteratur.

Utmaningar

Demokratiska beslut i coronatider

Digitala verktyg för att ställa om snarare än ställa in

Fredrik Carlsson, Helena Iacobaeus & Elin Wihlborg

Democratic decisions during Covid-19 – digital tools for adaption

The municipalities provide the bulk of the welfare services in Sweden and depend on local council decisions to be made for the function of the welfare provision. Since the outbreak of the global covid 19-pandemic, the local governments have been forced to find new digital forms for making decisions in a covid-safe maner. In this article, we focus on the municipal council level and explore how they have dealt with the pandemic to be able to make decisions and what implications that might have for the democratic arena and local leadership of municipal councils. From March to November in 2020, we conducted 41 interviews with council chairmen, vice chairmen and local party secretaries. We found that the municipal councils used different strategies to cope with the pandemic including decreasing municipal council size, de-prioritizing matters of political nature, moving to larger meeting rooms and introducing digital meeting participation tools. The introduction of digital meeting tools has according to the interviews challenged the democratic processes in several ways. We found the ability to participate is conditioned by individual competence to handle digital tools and there are differences in individual competences as well as local municipal capacity for digital support. Our conclusion is that there is a need to further support municipalities competences and resources to lead with digital tools. In addition, the study shows demands for more national guidelines and norms on how to manage digital council meetings and sustain local democracy in a digital era.

Inledning

Det svenska politiska systemet präglas av de självstyrande kommunernas stora ansvar för välfärden, inte minst för vård, skola och omsorg (SOU 2020:8). I tider av en pandemi är det i hög grad de 290 kommunerna respektive de 21

Fredrik Carlsson, Helena Iacobaeus och Elin Wihlborg är verksamma vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling (IEI), Statsvetenskap, Linköpings universitet.
E-post: fredrik.carlsson@liu.se; helena.iacobaeus@liu.se; elin.wihlborg@liu.se

regionerna som har sett till att välfärden upprätthålls. Den demokratiska grunden för vårt kommunala självstyre är dels att stärka det lokala och regionala inflytandet, dels att kunna anpassa de offentliga tjänsterna och besluten till de på platsen rådande förutsättningarna (SFS 2017:725, Lidström 2018, Strandberg 1998, Sellers & Lidström 2007). Det innebär att självstyret ska öppna för mångfald och lokala beslut och lösningar, som tillgodoser både variationen i värderingar och prioriteringar (demokratiargumentet) och de tillgängliga resurserna (det ekonomiska effektivitetsargumentet). Avvägningen ska ske inom de ramar som ges av nationell lagstiftning och nationella rekommendationer.

I den aktuella pandemisituationen har normerna och påbuden i första hand formulerats av Folkhälsomyndigheten (se exempelvis Nyléns uppsats *Den svenska responsen år 2020 – krisberedskap i kris* respektive Hydéns bidrag i denna volym) – normer och påbud som i flera tidiga analyser setts som en de facto förklaring till sjukdomens spridning och förlopp i Sverige, men som också satt ramarna för politiken och det kommunala vardagslivet på ett mycket konkret sätt, med krav om social distansering och strikta villkor för hur många som får träffas i offentliga lokaler (se bl a Granberg, Rönnblom, Padden, Tangnäs & Öjehag 2021, Greve, Blomquist, Hvinden, & van Gerven 2020, Greve, Ejersbo, Læg Reid & Rykkja 2020 samt Petridou 2020).

Inom många fält, från gymnasieskola till politiskt beslutsfattande, har kommunerna och regionerna arbetat med en gemensam devis – *att ställa om istället för att ställa in*. Denna omställning har i mycket hög grad kommit att ske med hjälp av digitala verktyg. Även om kommunala verksamheter redan under lång tid använt digitala verktyg (se bl a Bernard & Wihlborg 2015, Gröning & Wihlborg 2018, Lidén 2011), både i sin förvaltning och i sin service till medborgare och andra, så kan det tekniska och organisatoriska ”skutt” som kommunerna tagit under pandemin liknas vid en *chockdigitalisering* (Wihlborg 2020). Chockdigitaliseringen har lett till att många svenska kommuner har övergått till digitala kanaler för att möta medborgaren, men även till att fatta beslut i den formen. Digitala mötesformer har använts exempelvis i socialtjänsten och i distansundervisning i gymnasieskolorna. Men vad händer med de demokratiska procedurerna i kommunerna när de digitaliseras? Hur kan den lokala demokratiska beslutsmakten upprätthållas under de nya omständigheterna?

Vi vill med denna artikel visa och analysera hur digitala mötesformer har använts ”för att ställa om istället för att ställa in”, dvs hur digitala mötesformer kan ses som en form av anpassning till en extrem situation eller kris, men också vilka konsekvenser omställningen fört med sig för det kommunala självstyret och hur man bedömt betydelsen av lokalt självstyre i en pandemisk situation. Vi vill därför analysera hur digitaliseringen och digitala möten påverkar upplevelsen av fullmäktigemötena, både vad gäller de demokratiska formerna och möjligheterna att bedriva politik.

Vår forskargrupp har i spåren av pandemin haft möjligheten att följa hur den kommunala digitaliseringen och de nya arbetssätten i kommunerna utvecklats genom ett redan tidigare inlett samarbete med Sveriges kommuner och regioner (SKR). I arbetet, där vi samverkar kring ett regeringsuppdrag för kompetenslyft för ledare på lokal och regional nivå, har vi löpande under 2019 och 2020 kunnat möta kommunala ledare, politiker som högre tjänstepersoner, i samband med digitala utbildningstillfällen och i fokusgruppsdiskussioner. Mötena har gett oss goda möjligheter att intervjua ledande förtroendevalda och politiska sekreterare om hur deras arbetsformer förändrats under pandemin; dessa intervjuer ligger till grund för den här artikeln.

Kommunala beslut i pandemins tid – en orientering

Analysen av hur kommunala möten har digitaliserats för att hantera pandemin och upprätthålla den lokala demokratin sätts i relation till de förutsättningar som ges av kommunallagen, betydelsen av möten i demokratin, relaterad forskning och synen på digital teknik som kontextuellt formbar.

KOMMUNALLAGENS INRAMNING

Det svenska kommunala självstyret slås fast redan i portalparagrafen av vår grundlag, i Regeringsformens första kapitel och första paragraf genom formuleringen:

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna. (RF 1kap, 1§)

Det kommunala självstyret är således en central del för att förverkliga det lokala folkstyret. Samtidigt betonas att makten utövas under den nationella lagstiftningen. Detta samspel mellan nationell reglering genom lag och kommunalt självstyre är en ständig balansgång (Lidström 2018, Strandberg 1998), men som kommit att accentueras och ställas än mer på sin spets under pandemin och till följd av de anpassningar som gjorts.

Fyra centrala principer för det kommunala självstyret är lokalisering, demokrati, möjligheter till samverkan samt ansvarutkrävande (kommunallagen, SFS 2017:725). Kommunallagen vägleder hur beslut kan fattas i kommuner och gör inte någon åtskillnad mellan olika former av kommunala beslut eller mellan kommuner (primärkommuner) och regioner (sekundärkommuner). Den gör det möjligt för ett fullmäktige att fatta beslut om att ledamöter av fullmäktige kan delta i möten på distans under förutsättning att varje fullmäktigeledamot

kan delta på lika villkor samt att ledamöterna kan ses och höras i realtid under fullmäktigemötet (SFS 2017:725, 5 kap. 16 §). Kommunallagen ställer krav på minsta antalet ledamöter i fullmäktige, vilket betingas av antalet folkbokförda invånare i kommunen, minst 21 stycken i de allra minsta kommunerna och minst 101 i de allra största (SFS 2017:725, 5 kap). Innan den nya kommunallagen trädde i kraft år 2017 var minimiantalet 31 ledamöter, även i de minsta kommunerna.

POLITISKT SJÄLVFÖRTROENDE OCH LOKAL TILLHÖRIGHET

Flera kommuner, men inte alla, har sedan 2017 valt att behålla ett högre antal ledamöter än vad lagen kräver (SCB, 2020), vilket påverkar förutsättningarna för rumsligt distanserade möten. Fullmäktigeförsamlingar i svenska kommuner har 2017 enligt statistik från SCB en relativt hög medelålder på 51 år, något som kan jämföras med till exempel riksdagens medelålder på 45 år (SCB, 2017). I en enkätstudie till fullmäktigeledamöter framkom att de var mindre nöjda med demokratin än förtroendevalda på andra politiska nivåer och paradoxalt nog även jämfört med medborgarna i kommunen. Erfarenheten av att ha ett politiskt förtroendeuppdrag visade sig bland kommunfullmäktigeledamöter inte heller stärka vad som kallas det politiska självförtroendet, dvs en bredare känsla av tilltro till demokratins funktioner och institutioner (Erlingsson & Öhrvall 2017).

Ett perspektiv som kan vara användbart för att förstå fullmäktigeledamöternas upplevelser som beskrivs ovan är det som den brittiska sociologen Anthony Giddens (1999) ser som en rumslig urbäddning. Med det menar han en frikoppling av eller urflyttning av sociala relationer från lokala sammanhang tvärs över obegränsade geografiska och ibland även temporala sammanhang. Giddens använder begreppet för att förstå globaliseringen, men det skulle även kunna användas för att förstå en minskande tillit till den lokalt förankrade demokratin. Sedan pandemiutbrottet har allt fler fullmäktigeledamöter nyttjat möjligheten att delta digitalt på distans, det vill säga urbäddat sig själva från mötets vanliga sammanhang. Demokratins lokaliseringssprincip kan då upplevas som mindre rumsligt inbäddat, så att till och med de förtroendevalda kan känna mindre tillit till de lokala processerna och mötena.

KOMMUNALA MÖTEN SOM SOCIALA SAMMANHANG

Möten är en central del av demokratins arbetsprocesser och institutioner. De är en "... intim del av vad modernt organisatoriskt ledarskap förväntas handla om: beslut, information, reaktion, styrning, samordning och symbolik" (Hall 2019: 149 -150). Möten har fundamentalt viktiga symbolfunktioner för en organisation: de skapar sammanhållning och ordning. Mötena utgör ett sorts "överindividuellt fenomen" som i många fall är återkommande. De ger förstås också konkreta möjligheter att ta beslut, styra, informera och samordna. Möten spelar m a o en kritisk roll i den representativa demokratin. Men *hur* möten går till är

avgörande för hur beslut fattas och därmed även för *hur* demokratisk legitimitet formeras och upprätthålls (Hall 2019).

Politiska möten som fullmäktigesammanträden, kommunstyrelsesammanträden och nämndssammanträden är grunden i kommuners beslutsfattande. Att proceduren för dessa möten följs är viktigt för upprätthållandet av både genomflödes- och utflödeslegitimiteten (se t.ex. Bäck 2018). För att bli giltiga behöver besluten som fullmäktige, styrelser och nämnder fattar ha tillkommit i laga ordning, vilket innebär att de måste följa lagreglerade procedurer och praxis. Om så inte sker kan förvaltningsdomstolen efter överklagan besluta om att inhibera beslutet enligt lämplighetsprövning eller laglighetsprövning, vilket vi uppmärksammar nedan.

Det är även viktigt *att* dessa politiska möten genomförs så att beslut verkligen fattas. Utan politiska beslut kan verksamheten inte bedrivas. Det gäller både strategiskt och operativt viktiga frågor, som finansieringen av verksamheten (beslut om skattesats, avgifter och verksamhetsbudget) och myndighetsutövning i relation till enskilda individer (beslut om hemtjänst, försörjningsstöd och bygglov). Kommunerna måste därför löpande genomföra möten på ett rättssäkert sätt. I pandemins tid innebär det att ta hänsyn till både smittspridning, juridik och demokratiska processvärden.

KOMMUNERNA I PANDEMIN

De svenska kommunernas roll i pandemin bör enligt Granberg m.fl. (2021) ses mot bakgrund av år av decentraliserings- och liberaliseringsreformer inom den svenska välfärdsstaten. I Norge, vars lokala demokratiska styre liknar vårt svenska, genomfördes och rapporterades en studie redan under förra året om lokala och nationella beslut och formen för krishantering. Christensen och Lægreid (2020) drog slutsatsen att befolkningens tillit till myndigheternas krishantering i Norge stärkts under pandemin. Orsaken ser de i att politiker och sakkunniga experter har samarbetat i beslutsfattandet och genom effektiv kommunikation mot allmänheten lyckats stärka den demokratiska legitimiteten. Gemensamt beslutsfattande på samordnade möten var avgörande, enligt Christensen och Lægreid (2020). Det var i Norge en kollaborativ och pragmatisk beslutsprocess, stödd av goda finansiella resurser, meningsfull kommunikation och befolkningens redan höga sociala tillit till det offentliga som gjorde besluten och agerandet framgångsrikt.

Statskontoret pekar i en analys från 2020 på tre karaktärsdrag i den svenska förvaltningsmodellen som avgörande för den svenska coronastrategin – myndigheternas fristående ställning, förvaltningens sektorisering och den långtgående decentraliseringen. Kommunernas roller diskuteras inte uttryckligen i rapporten, men Statskontoret pekar på att de riktlinjer som myndigheter inom olika sektorer ger till kommunerna sällan är koordinerade och inte heller förankrade i – eller anpassade till – den komplexitet och mångfald av

organisationsmodeller som finns i kommunerna. Statskontoret påpekar därför att regeringen har begränsade möjligheter att styra kommunerna vilket är ”en utmaning för regeringens möjlighet att styra och skapa ”nationell samordning i en nationell kris” (Statskontoret 2020, s. 43 - 44.). Även om en nationell kris inte förändrar ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen, ökar den behovet av nationell samordning. SKR har deltagit i flera nationella samverkansgrupper och fört dialog med myndigheter (SKR 2020) för att göra kommuners röster hörda.

SKR presenterade under senare delen av 2020 en PM som vägleder kommunerna i hur fullmäktige kan följa Kommunallagens möjligheter genom att låta ledamöter delta i sammanträden på distans (SKR 2020). Enligt SKR:s PM kan kommuner enligt gällande regelverk inte hindra åhörare från att närvara vid fullmäktigesammanträden med hänvisning till smittspridning. Däremot kan de anordna webbsändningar från sammanträden och uppmuntra allmänheten att följa mötena på distans. Flera av kommunerna som ingår i vårt urval nedan websände redan före pandemin sina fullmäktigemöten i olika kanaler.

TEKNIKEN ÄR ALDRIG NEUTRAL – ÄR DIGITALA MÖTEN POLITISKA?

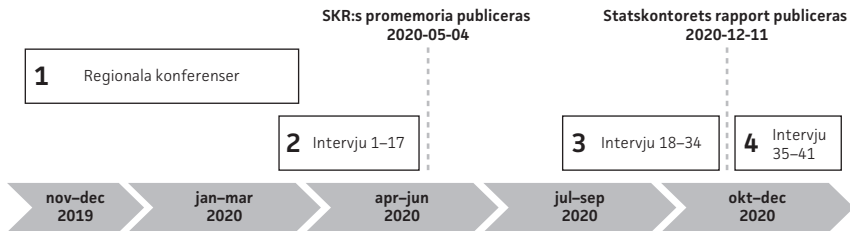
Teknik formas i sina sociala sammanhang. Tekniken ges betydelser, s.k. politiska värden, av hur vi tar hjälp av den för att organisera vårt samhälle. För betraktaren handlar det om att förstå hur dessa betydelseangivelser kommer till stånd och vad de innebär. Processen kan benämnas ”social konstruktion av teknik” (Bijker 1995, Latour 2005). Det betyder att digital teknik, i form av digitala möten, inte heller är neutral. Den kan vara politisk och styra vad, hur och vem som kommer till tals, vid t ex de beslutstillfällena som kommit att ”chokk-digitaliseras” i samband med pandemin. Vi vill således peka på att det är politiskt att i sig besluta hur - och vilken teknik - som används för att genomföra just politiska möten.

Intervjuer om kommunala beslutsformer – våra metoder

Genom samarbetet med SKR inom ramen för regeringsuppdraget om ett kompetenslyft kring digitalisering och digital ledning har dessa intervjuer genomförts. De kan ses som en fördjupning vid sidan av de återkopplingar som vi fått vid föreläsningarnas frågestunder och gruppdiskussionerna där vi använt webverktyget Menti för enklare enkäter. Vår medverkan vid dessa tillfällen genomfördes i form av regionala konferenser på plats i kommunhus och på konferenshotell under perioden november 2019 till mars 2020 och varade två-tre timmar per tillfälle. Ca 300 förtroendevalda och 200 tjänstepersoner deltog (Kulanovic, Carlsson & Wihlborg 2020). Därefter har motsvarande utbildningstillfällen genomförts på distans via zoom och något mer komprimerat,

till mellan 45 minuter och 1,5 timme. Totalt har ca 800 förtroendevalda och ca 1100 tjänstepersoner från 215 kommuner deltagit under hela samarbetet med SKR under hela 2020. Dessa möten och diskussioner placerar in våra analyser i ett större sammanhang.

Men här analyserar vi 41 intervjuer som genomförts med politiska ledare och politiska sekreterare. Vårt urval inkluderar personer från både primärkommuner och regioner. Våra intervjuer har genomförts under en längre period som framgår av figur 1.



Figur 1. Tidslinje

UPPDRAGET ATT HÅLLA IHOP DEN KOMMUNALA DEMOKRATIN – INTERVJUER MED FULLMÄKTIGEORDFÖRANDEN

Urvalet av KF-ordförande skedde genom att vi vid utbildningstillfällena med SKR öppnade för intresserade att anmäla sig till våra fördjupningsintervjuer. Bland dem som anmält intresse gjordes ett urval för att få geografisk och partimässig spridning. Under perioden 23 mars till 14 maj 2020 genomfördes 17 intervjuer med fullmäktigeordföranden och vice ordföranden om bland annat hur de har hanterat eventuella åtgärder med anledning av covid-19-pandemin (se 2, intervju 1-17 i figur 1). Intervjuerna skedde över telefon under ungefär en timme med fokus på tidiga frågor om anpassning av fullmäktiges arbetsformer med anledning av covid-19-pandemin. Samtliga intervjuer spelades in, varav åtta transkriberades ord för ord. Resterande nio lyssnades av medan vi tog stödanteckningar. De intervjuade i denna grupp bestod av 15 män och två kvinnor, alla med flerårig erfarenhet som folkvalda politiker. Flertalet hade mer än tio års erfarenhet som förtroendevalda. Medelåldern var 61 år. Ungefär en tredjedel var pensionerade och två tredjedelar arbetade eller drev företag. Ungefär två tredjedelar hade en examen från en eftergymnasial utbildning. Denna grupp kallas nedan IP1 till och med IP17.

FULLMÄKTIGE I KRISTID – INTERVJUER MED POLITISKA SEKRETERARE

För att komplettera de tidiga intervjuerna när kommunerna hade börjat genomföra digitala kommunfullmäktigemöten och andra sammanträden digitalt, intervjuades i en andra omgång politiska sekreterare från tre kommuner

och en region under hösten 2020. Bortsett från en pilotintervju som genomfördes ”ansikte mot ansikte” i augusti 2020 genomfördes intervjuerna via videokonferens under början av den så kallade andra vågen av den svenska covid-19-pandemin. Därmed ger intervjuerna en aktuell bild av hur fullmäktige arbetar under denna period av intensiv digitalisering. Sammanlagt har sjutton halvstrukturerade intervjuer genomförts under perioden juli till september 2020. Intervjuerna tog cirka 30 minuter vardera och de spelades in och transkriberades ord för ord. Denna grupp består av elva män och sex kvinnor från ett brett utbud av partier, och deras ålder varierar från sekreterare i tju-goårsåldern till en deltidspensionär. De flesta av dem har lång arbetslivserfarenhet inom lokal politik, dock inte nödvändigtvis som politiska sekreterare. Deltidsarbete är vanligt inom gruppen och många av dem kombinerar arbetet som politisk sekreterare med andra politiska uppdrag eller anställningar; några arbetar deltid inom andra samhällssektorer. Denna grupp kallas nedan IP18 till och med IP34.

KONSOLIDERING AV DET NYA DIGITALA FULLMÄKTIGE – INTERVJUER MED FULLMÄKTIGELEDAMÖTER

I en tredje intervjuomgång under november 2020 genomfördes sex digitala intervjuer med fullmäktigeledamöter från fyra olika kommuner med fokus på att leda fullmäktige i anslutning till den pågående pandemin. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades, förutom en som vi hade tekniska problem med. Här tittade vi även på de digitala mötena, men inkluderar inte i denna analys hur mötena gick till. Denna grupp kallas nedan IP35 till och med IP41.

Digital omställning av kommunfullmäktige – vad kan vi lära?

För att minska risken för smittspridning har många svenska kommuner valt att införa helt eller delvis digitala möten under 2020. Att arrangera digitala fullmäktigemöten som lever upp till kraven i kommunallagen, upplevs av informanterna dock genomgående som svårt. Det är också ett relativt oprövat område där fullmäktige har allmänhetens ögon på sig, vilket illustreras av beslutet den 21 december 2020 om att inhibera de beslut som fattades vid Luleås kommunfullmäktigemöte tidigare samma månad efter ett överklagande från en åhörare (Förvaltningsrätten i Luleå 2020). Åhöraren ifrågasatte beslutets giltighet eftersom alla ledamöter inte kunde ses i realtid av alla under hela mötet. Kommunen bemötte överklagandet genom att beskriva hur mötet gick till och förklarade att en ledamot drabbades av ett tillfälligt tekniskt fel på sin videoöverföring men att vederbörande hördes hela tiden och bortfallet därför ansågs inte påverka ärendets utgång. Förvaltningsrätten, som i ett senare skede kommer att fälla ett avgörande i målet, fattade ett tillsvidarebeslut om

inhibition med hänvisning till att de ledamöter som deltog på distans kunde se presidiet och personen i talarstolen, men inte de övriga ledamöter som fysiskt var på plats. Inhibitionsbeslut av denna karaktär kommer sannolikt att få en vägledande roll för hur digitala fullmäktigemöten organiseras framöver.

Att anpassa förutsättningarna för de demokratiska besluten

Under våren 2020 ställde några kommuner in sina planerade fullmäktigemöten, men i början av hösten 2020 hade de flesta kommunerna i landet skapat möjligheter för deltagande på distans. Få hade tydliga regler, utan utgick mer från tillfälliga anpassningar, vilket exempelvis en intervjuperson uttryckte så här:

Nej, det har vi inte möjlighet att göra eftersom vi då befinner oss i en extern lokal då valde vi istället att halvera fullmäktige till det här sammanträdet. (IP5)

I intervjuerna framhölls att agendan för fullmäktigesammanträden förändrades genom en prioritering av vissa ärendetyper för att hålla nere mötestiden. Här uppgavs i intervjuerna att det var främst motioner som nedprioriterades.

Vi har rensat föredragningslistorna för att korta av sammanträdena och bara hantera dom frågor som har varit oundvikligt att det var tvunget att fattas beslut nu som inte kunde anstå... Och gruppledarna har då i sin överenskommelse då också sagt att man komma, tona ner det partipolitiska under den här perioden. (IP6)

Många kommuner valde att minska antalet fullmäktigeledamöter genom så kallad kvittning i överenskommelser mellan partierna. Partierna företräd i den diskussionen av sina gruppledare. Men det tolkades som en svår fråga eftersom storleken på fullmäktige ses som en demokratifråga i strävan mot proportionaliteten mellan partierna. En företrädare för ett litet parti pekade på risken för ett demokratiskt underskott:

Alltså man se till att det som väljarna har valt, så att säga, att den representationen kvarstår, och sen har man bara en ledamot, ja då är den ... ledamoten självklart välkommen, för det går inte att komma som en halv person (skratt) Men det är viktigt att maktbalansen kvarstår utifrån valresultatet och det är det vi tar hänsyn till i första hand. (IP5)

Här betonades något olika principer och perspektiv från de olika intervjuade. En relevant aspekt som framgick i intervjuerna var att värna majoritetsförhållandet i fullmäktige till förmån för mindre partiers representativitet. Det

innebar bland annat att mindre partier fick köpslå med varandra om vem som skulle få delta (IP7). I vissa fall användes en princip om att turas om att delta på vartannat sammanträde. Det fanns även en del tekniska begränsningar som betingades av de system som kommunen hade, en person sa:

... och det har med det systemet som vi använder, det är Microsoft så har vi så innebär det fyra stycken om man ska kunna se dom samtidigt. (IP1).

Särskilt voteringar och personval lyftes fram av de intervjuade som exempel på utmaningar med koppling till regelverk.

Sen har vi då gjort försökt med digital närvaro på mötena, men det är ganska svårt när det handlar om omröstning t.ex. och personval måste dessutom, det är slutna omröstning, så då måste man fysiskt lägga en lapp i en urna när man har personval. (IP8)

Vad innebär det då att fullmäktige inte längre hålls helt fysiskt på plats utan möten sker digitalt? Det återkommande svaret som många intervjuade framhöll med emfas vara att de vid digitala möten tappar mer deliberativa värden i och med att samtalet försvåras, agendan reduceras och debatten förlorar en del av sin tidigare glöd.

Normen för det svenska ... fullmäktigesystemet är ju den gamla grekiska agoran där du möttes och argumenterade för din sak... Men jag kan konstatera att jag tycker man tappar värden på det. (IP4)

Flera intervjuade (bl a IP5) diskuterade även utmaningen att allmänhetens möjligheter att kunna ta del av sammanträdet på plats begränsades. Denna begränsning kritiserades senare i SKR:s PM som fastslog att det inte är tillåtet att hindra allmänheten från att delta på plats (SKR, 2020).

Nya arbetssätt och hybridmöten

Bortsett från att några få fullmäktigemöten *ställdes in* under våren tenderade mötena istället att *ställas om*. De arrangerades på olika sätt, till exempel utomhus eller i rymligare lokaler som en konsertsal eller ett sportcenter. Intervjupersonerna nämnde också digitala möten, reducerade fullmäktigemöten med kvittning samt hybridmöten med hälften av fullmäktige på distans och hälften på plats. Vissa av dessa lösningar togs inte emot väl av intervjupersonerna; hybridmötena fick kritik för att de fullmäktigeledamöter som satt hemma inte kunde delta på riktigt samma villkor och de möten som hölls i idrottsanläggningar beskrevs som svåra att följa på grund av problem med ljudet (IP29 & IP34).

Det framhölls att det varit svårt att upprätthålla ordning under möten på distans och att skapa förutsättningar för deltagande på lika villkor bland ledamöterna.

Det är viktigt att det där sker på lika villkor, att man uppfattar att alla kan komma till tals på lika villkor. Och det där har inte riktigt funkade så här långt i fullmäktige ... (IP8)

Det finns sannolikt ett visst lärande kring nya digitala arbetsformer, men det är viktigt att på sikt särskilt analysera vilka som kommer till tals i olika mötesformer. Det innebär möjligen att fullmäktiges roller kan komma att förändras.

I vissa fall påverkades också röstningsförfarandet, till exempel i ett fullmäktige som försökte använda acklamation under ett digitalt möte. Det visade sig vara omöjligt att säga vem som vann acklamationsomröstningarna, dels för att ljudet från alla olika användare inte kunde överföras samtidigt, dels för att de olika mikrofoninställningarna förstärkte vissa röster mer än andra (IP27 & IP21). Det upplevdes som att det rådde en stor diskrepans mellan de digitala verktygen, de aktuella lagarna och förordningarna och innehållet i det dagliga arbetet.

Många av de politiska sekreterarna framhöll att de initialt sett stora tekniska svårigheter, särskilt med att uppfylla kravet på att varje fullmäktigeledamot kan ses och höras i realtid under fullmäktigemötet (IP18 & IP32). Det fanns därför en oro inför digitala fullmäktigemöten:

Vi pratade mycket om att ha digitalt men stötte väl på patrull kan man väl säga från juridikens håll, det här är ju så nytt och då blev det ju tolkningar hit och dit om, om besluten faktiskt skulle vara giltiga eller inte. Man var väldigt rädd för att ett helt sammanträde skulle bli överklagat och alla besluten skulle rivas upp och behövas tas om igen eller så. (---) Sen när det slog till ordentligt igen med den andra vågen då blev det lite mer sätta ner foten från politikens håll att näe, nu får det vara nog med paragrafrytteriet, nu måste vi ställa om helt digitalt. (IP27)

Huruvida nämnsammanträdena kunde hållas i form av distansmöten eller inte var också en omtvistad fråga. Vissa av nämnderna diskuterar känsliga ärenden och den digitala formen gör det svårare att försäkra sig om att endast behöriga personer kan höra mötet. Några av nämnderna hittade en väg runt detta genom att numrera varje enskilt fall i mötesdokumenten (IP32). Det bör noteras att olika nämnder, i förekommande fall även inom samma kommun, verkade tolka kommunallagen på lite olika sätt och att de lokala juristerna tycks ha stort inflytande på dessa beslut, åtminstone i de politiska sekreterarnas ögon.

Flera intervjuade oroades av tröghet och motstånd mot digitalisering i sina kommuner (IP27-29). En av dem exemplifierade detta genom att jämföra sin offentliga arbetsplats med sin andra arbetsplats inom den privata sektorn, där

omställningen gick snabbt och var genomgripande. På den offentliga arbetsplatsen var insatsen klart mindre och långsammare och saknade genomgripande omställningar till nya rutiner, distansarbete och roterande scheman (IP29). Å andra sidan är det viktigt att notera att flera av intervjuade istället beskriver omställningen till ett digitalt läge i kommunerna som beundransvärt snabb (bl. a. IP26).

Många diskuterade att det är innehållet i arbete och tekniken som måste anpassas, inte rutinerna. De förtroendevalda och de politiskt sakkunniga upplevde att det fanns en diskrepans mellan den erbjudna tekniken och behoven de hade. En politiskt sakkunnig tog omvägar utan att förankra det med ledningen för att snabbt kunna möta de folkvaldas behov. Lösningarna kom via andra system, med hjälp av licenser eller inloggningsuppgifter från andra organisationer (IP18).

Förändringar av den politiska retoriken

Ett genomgående intryck, från alla tre grupperna av intervjuade, var att de digitala fullmäktigemötena förändrade debatten, med mindre engagemang och ett mer splittrat fokus, där de folkvalda hade svårt att koncentrera sig på uppgifterna. De tidigare brandtalen lyste med sin frånvaro på digitala fullmäktigesammanträden och politikerna sökte istället efter den perfekta "zoomretoriken" som kan nå människor på ett mer direkt sätt (IP21, 23, 25 & 28). En av dem sa:

Det är ju lite svårare att hålla brandtal om man sitter i sitt vardagsrum än vad det är om man står i en talarstol inför åttio personer. (IP28)

De bekräftade också de tidigare intervjuernas bild av att mötesagendorna reducerades och att både frågor och interpellationer sköts fram till kommande möten. Oppositionen utövade, enligt de politiska sekreterarna, självbehärskning och företrädare på alla sidor tänkte sig för innan de yttrade sig. Några av de intervjuade tillade dock att detta ger effektivitetsvinster och inte nödvändigtvis är negativt (IP19, 24, 29 & 30).

Det bör noteras att fullmäktigemötet, om än en viktig arena för och manifestation av lokal politik, endast utgör ett av flera steg i en beslutsprocess. Som en av de intervjuade mycket riktigt påpekade avgörs många av frågorna under olika former av gruppmöten före fullmäktigemötet. Om distansläget dämpar aktivitet och engagemang i varje möte under hela beslutsprocessen, hävdade vederbörande, är den totala förlusten för den lokala politiken större än vad vi kanske ser enbart i fullmäktige (IP32).

En presidiemedlem lyfte fram att ledarrollen i ett fullmäktige ställer krav på både förmåga att hantera uppdraget och att hantera relationer och upplevde det särskilt svårt att t.ex. förhandla fram kompromisser mellan partierna (IP39).

Flera av de intervjuade talade om hur politiken bygger på en känsla av tillhörighet (IP22, 25 & 32). Den sociala sidan av politiken och det personliga mötet framhölls av flera, bland annat så här:

Till syvende och sist så är det de här mänskliga behoven vi har både du och jag att man behöver bli bekräftad. Engagemang får man inte bara hux flux utan det handlar om delaktighet, arbetsglädje och ha den här grupptillhörigheten. Och det är viktigt för oss som politiker liksom. Vi brinner ju för en sak ihop och det är ju därför vi vill liksom jobba för något annat värde än oss själva så att säga. Och då gäller det att hitta nya vägar för delaktighet... (IP32)

Flera framhöll utmaningar rörande rekrytering av förtroendevalda och hur partierna skulle hålla kontakt med medlemmar eller engagera nya utan personliga möten. Denna annorlunda eller nästintill obefintliga socialiseringsprocess kring den lokala politiken skulle kunna påverka fullmäktigeförsamlingars möjligheter att få in friskt blod men också att behålla ledamöter, vilket har varit ett problem för politiska partier under lång tid. Å andra sidan nämnde några av de politiska sekreterarna att deras partiers digitala, utåtriktade verksamhet, t.ex. föreläsningar online, drog en större publik än vad deras vanliga utbud av externa aktiviteter brukade göra (bl. a. IP23).

Vilka hörs i de digitala fullmäktigemötena?

En snabb digitalisering är komplex för folkvalda eftersom de utgör en heterogen grupp med avseende på digital kompetens, erfarenheter och ålder. Det framhölls särskilt att de som är 70 år och uppåt avstått från att delta.

... så att jag har ju avstått dom här två senaste fullmäktigemötena ... eftersom jag är 70+. (IP2)

En av de politiska sekreterarna beskrev den plötsliga digitaliseringen som dubbelt exkluderande; enligt henne påverkades äldre både av att de saknade tillräckliga digitala färdigheter och av att de förlorade viktiga källor till support i och med den sociala distanseringen (IP29). Äldre som vanligtvis fick IT-stöd från till exempel ett barnbarn kunde inte längre släppa in sina släktingar. Andra visade en mer positiv bild av äldre fullmäktigeledamöters anpassning till digitaliseringen. Som en av dem uttryckte det:

Tröskeln blir nog lägre och lägre för allt fler tror jag. Jag tror att... det tror jag, för 70-plussare var det här nog väldigt skrämmande till att börja med, att använda den här tekniken men jag uppfattar att det är allt fler som accepterar det och tycker att det är riktigt bra faktiskt. (IP19)

Några av de tillfrågade menade att de äldre lokalpolitikerna har anpassat sig till digitaliseringen snabbare än vad de medelålders har gjort och att de i vissa fall också har gått om dem och blivit skickligare (IP23 & 25).

Motsatta intryck gavs också, då vissa politiker blivit mer aktiva i ett digitalt format. Att prata inför en skärm kan i vissa fall uppfattas som mindre skrämmande och göra det lättare att läsa upp ett förberett uttalande utan att det märks från åhörarnas sida (IP18, 22, 25 & 27). Det innebar att möjligheterna att skapa inkluderande samtal förändrades. Det finns folkvalda som är mer bekväma med att yttra sig på distans och att det är lättare att frigöra tid när man inte behöver resa till en mötesplats (IP20, 22 & IP36).

En annan utmaning är att ledamöter som bor på landsbygden med otillräcklig internetanslutning upplever nya restriktioner för deltagande (IP23 & 33). Det nämndes därför att bredbandsutbyggnad är en åtgärd för att säkerställa möjligheter till både politiskt och samhällsligt deltagande från medborgarna på landsbygden. Något som dock underlättade för de folkvalda i många kommuner var att de redan hade tillgång till varsin platta och att de var vana vid att få sina fullmäktigehandlingar i digital form (IP18 & 28). Även om de digitala mötena skapade behov av ny kompetens var tröskeln till deltagande med andra ord inte så hög som den kunde ha varit.

I några intervjuer lyftes det fram att det fanns ledamöter som inte var villiga att anpassa sig till tekniken och reglerna som styr fullmäktigesammanträdena under pandemin (IP36 & IP18). Det förekom även kritik i fall då det inte hade hållits någon utbildning i anslutning till att fullmäktige gick över till helt digitala sammanträden (IP37).

En vanlig framtidsbeskrivning bland respondenterna var att den lokala politikens arbetsrutiner på sikt kommer att gå tillbaka till hur de var före pandemin. De personliga mötena, de spontana kontakterna och ett starkt nätverk bedömdes som centrala (bl.a. IP25). En av respondenterna framhöll också styrkan i att återgå till fullt antal ledamöter på plats för att öka möjligheten för delaktighet i beslutsfattandet. Enligt många respondenter är vissa former av digitala möten här för att stanna, särskilt när det gäller mindre grupper där medlemmarna redan känner varandra (bl.a. IP20 och IP23).

Ambitionen att göra digitala möten likvärdiga

Sammantaget är det intressant att se hur handlingsutrymmet för att digitalisera möten och anpassa kommunala beslut till de restriktioner som införts med anledning av pandemin har förhandlats fram, men ännu inte institutionaliserats. SKR har haft en normerande makt genom utformning av rekommendationer om hur kommunallagen bör tolkas för genomförande av digitala sammanträden. Vi noterar att intresseorganisationen SKR har fått, eller tagit på sig en stor roll och haft en normerande makt i dessa sammanhang och på

sätt format handlingsutrymmet för kommunerna. De statliga myndigheter som skulle kunna agera i sammanhanget, exempelvis Myndigheten för digital förvaltning, har inte klivit fram i detta sammanhang för att stötta kommunerna, trots att de har tydliga uppdrag om digital tillgänglighet. Statskontoret har i sina rapporter också lämnat kommunala beslutsprocesser utan analys och stöd. Det är också tydligt att lärandet *mellan* kommunerna, liksom stödet från nationella aktörer, är begränsat.

Möten visar sig vara viktiga för att skapa en känsla av så väl samhörighet som lyhördhet för det formella, och på det sättet visa att demokratin tar ansvar i tider av en samhällskris. Även om de flesta kommuner hade gjort neddragningar genom att minska på antalet ledamöter och antalet ärenden samt förkortat mötestiderna, så var det centralt att ändå ha möten, även om några kommuner valt att skjuta fram ärenden. Men vårt övergripande intryck är att de vi talat med har en stark övergripande ambition att göra de digitala mötesformerna så lika de ordinarie mötena som möjligt. Bilden av ett starkt engagemang för demokratin och en ambition att klara av anpassningarna framträder tydligt. De kommunala företrädarna formar således tekniken för att passa in i de ramar som de har för ordinarie möten. De visar hur de stöttar ledamöter enskilt och genom att skapa mötesformer för att bidra till politiskt självförtroende.

Digitala fullmäktigemöten kan påverka egalitära ideal i den mån att kollektiva beslut och diskussioner blir lidande. Att säkerställa närvaro är en sådan aspekt som flera intervjuade upplevde som en utmaning, dels i tolkningen av vad det innebär att närvara enligt kommunallagen, dels att mer tekniskt säkerställa närvaro i anslutning till distansdeltagande, vilket Christensen och Læg Reid (2020) framhöll som centralt för beslut under kriser.

Vi ser även i vår studie att olika grupper har olika förutsättningar under snabb digitalisering. Det var särskilt tydligt i intervjuerna med de politiska sekreterarna, som betonade att de allt mer kom att fungera som teknikstöd för de förtroendevalda. De pekade också på riskerna med att inte alla röster i realiteten hörs, trots god vilja. Det är tydligt på flera sätt att tjänstepersoner som mer regelbundet arbetar med de digitala systemen får en viktig roll att ordna möten och se till att tekniken fungerar, uppgifter som kan komma att förändra rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner och hota dualismen mellan expertkunskap och politiska värderingar, på samma sätt som man noterat i Norge (Christensen & Læg Reid 2020).

Våra intervjuer visar att förutsättningarna för inflytande har förändrats i fullmäktige med anledningen av pandemin. Det finns nya tekniska och organisatoriska faktorer som kan hindra ledamöter att komma till tals och därmed också påverka beslutsfattandet i fullmäktige. Fullmäktigesammanträdet är en lagreglerad institution där upprätthållandet av regler och demokratiska värden spelar stor roll för dess legitimitet. I anslutning till en förändring av regelverk (fullmäktiges arbetsordning), tekniska lösningar för distanssammanträden

och hybridsammanträden och informella överenskommelser mellan partier för att minska smittspridningen, ställs nya krav på det politiska ledarskapet, bland annat utifrån en kompetensaspekt, dvs att *kunna leda genom digitala verktyg*, vilket är nytt och relativt obeprövat för de flesta av Sveriges fullmäktigeförsamlingar.

Den teknik som används för digitala möten i olika former är inte på något sätt ny. Den fanns tillgänglig även i kommunerna långt före pandemin, men den användes inte på det sätt som nu sker. Det är således uppenbart att de nya sociala förutsättningarna – kraven på att hålla distans och undvika fysiska möten – gjorde att den redan tillgängliga tekniken kom att ges nya betydelser och tolkas på nya sätt. Tekniken är formbar och bär i sig nya politiska dimensioner men det är viktigt att förändringarna fortsatt kritiskt granskas och att de som behöver stöd erbjuds det, något många av dem vi intervjuat framhöll. Här fanns tydligt utpekade grupper, som äldre och landsbygdsbor, som måste inkluderas, men även generella utmaningar som kompetensen att klara av tekniken måste hanteras. Den digitala tekniken kan även förändra förutsättningarna för vilka som kommer till tals i fullmäktige, där de som behärskar de digitala verktygen, ofta de yngre, har ett försteg framför dem som i lägre utsträckning behärskar digital teknik.

I intervjuerna framkom att kommunerna gör olika och har olika kapacitet och kompetens att stötta de förtroendevalda i att leda genom digitala verktyg. SKR har haft en normerande roll men kan enbart erbjuda generellt stöd till kommunerna. Det finns risker att de oklara normerna gör att kommuner såväl som enskilda söker sina egna lösningar under rådande tidspress. Detta är särskilt viktigt att beakta ifall dessa mötesformer kommer att bestå.

Den digitala tekniken har gjort deltagande på distans möjligt samtidigt som olika kommuner har haft olika tillgång till adekvata tekniska lösningar. Varje enskild kommun är ansvarig för att upphandla tekniska lösningar för digitala sammanträden. I upphandlingsprocessen fastställs förutsättningarna för det nya digitala fullmäktige. Det är därför viktigt att kommuner samverkar, delar information och får adekvat stöd i processen och att fullmäktigeledamöter involveras.

Slutdiskussion

Det övergripande intrycket är att kommunerna utifrån sina olika förutsättningar har arbetat aktivt för att på bästa sätt kunna hantera digitala mötesformer, eller som uttrycket lyder, för "att ställa om istället för att ställa in". Den övergripande ambitionen är att översätta den normala mötesformen till de nya digitala sammanhangen. Men det är flera delar som går förlorade i den överställningen. Deliberativa samtal och allas deltagande riskerar att utmanas och förändras. Här kommer det vara viktigt att se om kommunerna, och andra som

fattar demokratiska beslut, nöjer sig med att digitalisera det gamla och inte bygger en demokrati för det nya, digitala samhället. Det är viktigt att följa hur handlingsutrymmet för demokratiska beslut fortsatt kan vara inkluderande, legitimt och lokalt förankrat. Att hitta nya former som ses som demokratiska och som tar ansvar gentemot medborgarna kommer att vara avgörande för fortsatt tillit till de kommunala institutionerna.

Vår studie av det politiska och demokratiska ledarskapet pekar tydligt på behovet av att förankra den nya och ökade användningen av digitala verktyg och mötesformer hos dem som berörs. Vilka beslut lämpar sig för digitala mötesformer och vilka behöver hanteras på annat sätt? Vilka andra verksamheter, som exempelvis de diskuterade anpassningarna inom äldreomsorgen och grundskolan, skulle kunna dra mer nytta av digitaliseringen?

Utifrån kommunernas lokaliseringssprincip och det geografiska områdesansvaret kan vi dock behöva återknyta till de grundläggande principerna och diskutera i vilka avseenden den kommunala självstyrelsen är relevant i en allt mer digital värld. Det kan behövas tydligare gemensamma, formella regler för hur möten och beslut arrangeras digitalt och tydligare råd kring hantering av frågor som informationssäkerhet och tillgänglighet. Särskilt de mindre kommunerna behöver sådant stöd. Det är tydligt att anpassningen till coronapandemin har lett till en chockdigitalisering som kommit att bli beroende av lokal kompetens, lokalt upphandlade system och hemgjorda lösningar för krånglande system. Istället kanske högre grad av samverkan och i vissa fall även statlig styrning varit bra för kommunerna, särskilt de mindre, så att de på bästa sätt kunnat ta tillvara digitaliseringens möjligheter.

Den här studien pekar på behov av mer aktiv analys och diskussion om hur digitaliseringen öppnar för nya möjligheter att se vad som är kärnan i det kommunala självstyret. Det behöver lyftas fram att beslut om teknik i sig faktiskt är politiska beslut. Det behövs diskussioner om vilka uppgifter och uppdrag som behöver hanteras lokalt i ett digitalt samhälle. Vad är föremål för beslut lokalt och vad kan hanteras med nationella, eller kanske till och med internationella beslut, som implementeras med lokala anpassningar? Det finns redan mängder av tekniska och inte minst medicinska beslut som utifrån standarder och vetenskaplig kunskap fastställs nationellt och sedan tillämpas lokalt. Det kanske är dags att samma stöd utvecklas för kommuner och regioner på digitaliseringens område, så att de kan utveckla den lokala demokratin i relation till det digitala samhälle vi lever i, oavsett pandemitider eller ej. Den lokala demokratin behöver förutsättningar och stöd att ställa om, så att den inte riskerar att ställas in.

Referenser

- Bernhard, Irene & Wihlborg, Elin, 2015. "Municipal contact centres: a slower approach towards sustainable local development by e-government", *European Planning Studies* 23(11), s. 2292-2309.
- Bijker, Wiebe. 1995. *Of bicycles, bakelites, and bulbs: toward a theory of sociotechnical change*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Bäck, Henry, 2018. *Kommunrevisorns testamente*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Christensen Tom & Læg Reid, Per, 2020. "Balancing governance capacity and legitimacy – how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer", *Public Administration Review* 80(5), s. 774-779.
- Erlingsson, Gissur Ó., Fogelgren, Mattias & Öhrvall, Richard, 2015. *Att ta plats i politiken: Om engagemang, aktivism och villkor i kommunpolitiken*. Sveriges kommuner och landsting.
- Erlingsson, Gissur & Öhrvall, Richard, 2017. *Fullmäktigeledamoten och mandatperioden*. Sveriges kommuner och landsting.
- Förvaltningsrätten i Luleå, 2020. "Beslut. Mål nr 2620-20", *Vårt Luleå, 2020-12-29*, tillgänglig på https://vartlulea.se/download/18.23fc5456176603dc8c118127/1610030269283/Beslut_FR.pdf, hämtad 2021-01-10.
- Giddens, Anthony, 1999. *Modernitet och självidentitet. Självet och samhället i den senmoderna epoken*. Stockholm: Bokförlaget Daidalos.
- Granberg, Mikael, Rönnblom, Malin, Padden, Michaela, Tangnäs, Johanna & Öjehag, Andreas, 2021. "Debate: Covid-19 and Sweden's exceptionalism – a spotlight on the cracks in the social fabric of a mature welfare state", *Public Money & Management, Debate*, s.1-2.
- Greve, Bent, Blomquist, Paula, Hvinden, Bjørn. & van Gerven, Minna, 2020. "Nordic welfare states – still standing or changed by the COVID-19 crisis?", *Social Policy & Administration*. on-line special issue, s. 1-17.
- Greve, Carsten, Ejersbo, Niels, Læg Reid, Per & Rykkja, Lise H., 2020. "Unpacking Nordic Administrative Reforms: Agile and Adaptive Governments", *International Journal of Public Administration* 43(8), s. 697-710.
- Gröning, Lotta & Wihlborg, Elin, 2018. *Ett smartare samhälle? Sju perspektiv på digitaliseringen av vår vardag*. Linköping: Linköpings universitet.
- Hall, Patrik, 2019. "Offentligt ledarskap och möten", s. 149-175 i Bergström, Thomas & Eklund, Niklas (red.), *Ett annorlunda ledarskap: chef i politiskt styrd verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Kulanovic, Aneta, Carlsson, Fredrik, & Wihlborg, Elin, 2020. "Local Leadership for Public Digital Transformation Towards Smart Cities-Reflections from Leaders", *EGOV-CeDEM-ePart*, s. 145-153.
- Larsson, Johan & Persson, Germund, 2020. "Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19", SKR, 2020-05-04, tillgänglig på <https://skr.se/download/18.5e325b9d171dad3b5791b265/1588595578021/Kommunala-sammantraden.pdf>, hämtad 2021-01-10.
- Latour, Bruno, 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2018. *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå: Underlagsrapport till Kommunutredningen*, Fi 2017: 02.

- Lidén, Gustav, 2011. *Från demokrati till e-demokrati: En jämförande studie av demokratiutveckling i det moderna samhället*. Doktorsavhandling. Sundsvall: Mittuniversitetet.
- Myndigheten för digital förvaltning, 2021. "Digitalisering av offentlig förvaltning", DIGG, tillgänglig på <https://www.digg.se/>, hämtad 2021-01-20.
- Petridou, Evangelii, 2020. "Politics and administration in times of crisis: Explaining the Swedish response to the COVID-19 crisis", *European Policy Analysis* 6(2), s. 147-158.
- Regeringen, 2017. "För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi", *Regeringen*, 2017-05-18, tillgänglig på https://www.regeringen.se/49adea/contentassets/5429e024be6847fc907b786ab954228f/digitaliseringsstrategin_slutlig_170518-2.pdf, hämtad 2021-01-28.
- Regeringen, 2018. "Ökad digital kompetens ska lyfta kommuner och landsting", *Regeringen*, 2018-08-13, tillgänglig på <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/08/okad-digital-kompetens-ska-lyfta-kommuner-och-landsting>, hämtad 2020-01-03.
- SCB, 2017. "Flest 50-talister i kommunfullmäktige", *SCB*, 2017-06-09, tillgänglig på <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Flest-50-talister-i-kommunfullmaktige/>, citerad 2021-01-20.
- SCB, 2020. "Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019". *Demokratistatistisk rapport 26*, tillgänglig på https://www.scb.se/contentassets/e866a18a58aa4d4aafbdff3648dfoe/me0001_2019a01_br_me09br2002.pdf, hämtad 2021-01-20.
- Sellers, Jefferey M. & Lidström, Anders, 2007. "Decentralization, local government, and the welfare state", *Governance* 20(4), s. 609-632.
- SFS 2006:544 *Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.
- SFS 2017:725. *Kommunallag*.
- Skill, Karin & Wihlborg, Elin, 2019. "Att bygga ett hållbart digitalt samhälle: frågan om asymmetriskt kommunalt självstyre för digitalisering", s. 58-80 i Syssner, Johanna (red.), *Ett nytt kontrakt för samhällsbyggande*. Boxholm: Linnefors förlag.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.
- Statskontoret, 2020. "Förvaltningsmodellen under coronapandemin", *Om offentlig sektor 41*.
- Strandberg, Urban, 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Wihlborg, Elin, 2020. "Digitaliseringen och flernivådemokratin", s. 59-68 i Ehrenkrona, Olof (red), *Partiernas vägska*. Stockholm: Appell förlag.
- Wihlborg, Elin, 2020. "En slags chockdigitalisering", *SVT Nyheter*, 22 april 2020, tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/forskaren-det-ar-en-slags-chockdigitalisering>.
- Winner, Langdon, 1980. "Do Artifacts Have Politics?", *Daedalus* 109(1), s. 121-136.

Infodemin under pandemin

Rysk informationspåverkan mot Sverige¹

Maria Hellman

The Info-Demic during the Pandemic: Russian information Influence Activities against Sweden

This study explores how Russian information influence activities have targeted Sweden through its state controlled news media coverage, Sputnik. It asks whether and how it has used the Covid-19 crisis to weaken Sweden by way of antagonistic strategies.

A narrative analysis of Sputnik news reporting identified four themes depicting Sweden as the odd one out internationally, a country plagued by domestic conflicts, and where an incompetent leadership plays at double standards. The narrative was found to be constructed in line with the antagonistic strategies of suppression and destruction (Wagnsson & Barzanje 2019).

This raises concerns regarding Sweden's international reputation and status. There is a risk that other states consider collaboration with Sweden increasingly difficult. Domestically loyalties between citizens, conditions for political debate and trust between citizen and authorities might come under increasing pressure.

Covid-19-pandemin gavs snabbt termen "infodemi" (WHO 2020). Den utbröt i en tid då konspirationsteorier, informationspåverkan, informationskrigföring och ryktesspridning blivit globala hot. Bland orsakerna till dessa hot brukar nämnas den medieteknologiska utvecklingen som gett nya redskap för extrema rörelser att växa och utöva inflytande, underlättat populistiska ledares möjligheter att sprida desinformation och stärkt staters förmåga att intensifiera sin informationskrigföring. Det har blivit allt svårare att urskilja trovärdig från vilseledande information (WHO 2020; se även Nord et al. 2020). Även om dessa trender är globala har den ryska informationspåverkan riktad mot USA och

1 Jag vill rikta ett stort tack till mina kollegor på Försvarshögskolan, Kjell Engelbrekt, Charlotte Wagnsson, Magnus Ekengren och Magnus Christiansson som lämnat värdefulla och insiktsfulla synpunkter. Den här studien ingår i ett större projekt ("Harmful Narrative Alignment"), finansierat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Europa särskilt uppmärksammas (se Thornton 2017, Klein 2018). Med utgångspunkt i den ryska informationspåverkan mot Europa söker denna studie identifiera vilka uttryck för en sådan informationspåverkan som kan förekomma under en kris som den svenska covid-19 pandemin i ryska statskontrollerade nyhetsmedier och hur rapporteringen under kris förhåller sig till den dagliga bevakningen av Sverige.

I denna artikel kommer det svenska begreppet informationspåverkan att användas för att beskriva det säkerhetsshot som infodemin kan tänkas utsätta Sverige för. Med informationspåverkan avses här den innebörd som Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) givit begreppet:

Aktiviteter som genomförs av främmande makt, eller antagonistiska aktörer, i syfte att påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande. Informationspåverkan utnyttjar samhällets sårbarhet och kan utmana befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet, våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter eller andra nationella intressen. (Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, MSB).

Begreppet äger ingen engelsk översättning, men till sin betydelse har det sin närmaste motsvarighet i informationskrigföring, om än detta oftare förekommer i militära sammanhang. I artikeln kommer så långt detta är möjligt informationspåverkan att användas, men där källorna så kräver informationskrigföring. Innebörden i dessa två begrepp kommer däremot inte att särskiljas. (För en diskussion om den begreppsorenda som råder inom fältet och hur olika begrepp kommit att användas inom forskningen, se Wagnsson 2020.)

Ryssland har sedan årtionden tillbaka givit en ökad betydelse till informationskrigföring riktad mot väst och betraktar den som en central del av den ryska säkerhetspolitiska arsenalen (Shekhovtsov 2018, Rid 2020, Thornton 2017, Yablokov 2015). Många bedömare menar att dessa icke-militära medel idag har avsevärt större betydelse än militära operationer (Thomas 2015). I officiella dokument som presenterar den ryska militärdoktrinen och säkerhetsstrategin sägs uttryckligen information ingå som ett centralt verktyg (Russian Government 2014 respektive Russian Government 2015) och vara avgörande för den asymmetriska krigföringsstrategin (Thomas 2015).

Strategin för informationskrigföringen går tillbaka till Sovjettiden och aktualiserandet av begreppet "aktiva åtgärder" visar på den tradition av informationskrigföring som sedan länge finns inom ryskt säkerhetstänkande (se Rid 2020). Shekhovtsov (2018: xx) refererar till en intervju med den förre KGB-chefen Oleg Kalugin där denne beskriver strategin som syftande till att försvaga stater och allianser genom att skapa splittring mellan allierade, sänka USA:s status hos europeiska befolkningar och påverka ledares status och

ageranden inom den egna staten (Se även Thornton 2017 och Barret et al. 2018). I en uppmärksammad artikel 2013 av den då ryske generalstabschefen Valery Gerasimov framförs liknande tankar om informationspåverkan och hur icke-militära medel kan användas för att destabilisera en stat inifrån, åtminstone inledningsvis i en operation (Gerasimov 2016). I det sammanhanget ingår de två statligt kontrollerade och finansierade engelskspråkiga nyhetsmedierna Sputnik och RT som centrala aktörer (Baade 2019, Yablokov 2015, Ramsay & Robertshaw 2019). Studier av dessa mediers rapportering har visat att de ägnat sig åt vilseledande rapportering om andra stater, framförallt USA. Idag omtalas exempelvis RT som "en av de viktigaste organisationerna i den globala politiska ekonomin för desinformation" (Elsawah & Howard 2020: 623; se även Yablokov 2015).

Allt detta sammantaget öppnar för säkerhetspolitisk sårbarhet, även för en liten europeisk stat som Sverige, och den kan bli särskilt kännbar under en pandemi. Livsviktiga informationsflöden kan utnyttjas i linje med redan befintliga strategier och försvaga och destabilisera staten genom att underblåsa inrikes schismer och ifrågasätta legitimiteten hos dess myndigheter i ett skede där krishantering är avhängig förtroendet mellan medborgare och myndigheter. På sikt kan ett smutskastande av en i hög grad utlandsberoende stat som Sverige också ta skada på det utrikespolitiska området genom att dess internationella status försvagas och beredvilligheten hos allierade att bistå och samverka med Sverige sjunker.

Det kan förefalla givet att informationspåverkan blir mer framträdande under en krissituation då en stats sårbarhet är större, men en studie av Flaherty och Roselle (2018) visar att så inte måste vara fallet.

De fann i en studie om Brexit, tvärtom, att rysk informationspåverkan riktad mot väst hade mindre undergrävande tendenser i detta sammanhang där väst redan uppvisade splittring och tecken på instabilitet än i den löpande rapporteringen om EU och Europa. I studien som innefattade nästan 4000 nyhetsinslag om Europa och Brexit analyserades hur RT:s nyhetsberättelser strukturerades för att utmana brittiska och europeiska strategiska narrativ. Analysen visade att där europeiska strategiska narrativ (dvs. berättelser med uttalade avsikter om exempelvis ett enat EU) redan utmanas tycks RT:s bevakning mindre konspiratorisk och antagonistiskt vinklad.

När det däremot gäller den dagliga rapporteringen tycks bilden bli en annan. Wagnsson och Barzanje (2019) fann i sin studie om Sputniks dagliga bevakning av Sverige mellan 2015 och 2018 att Sverige framställdes som ett land med växande inre motsättningar och ett krackelerande samhällsbygge. Rapporteringen beskrev ett Sverige som tidigare beundrats av omvärlden för sina liberala principer och trygga förhållanden, men som nu befann sig i en nedåtgående spiral politiskt såväl som moraliskt. Berättelserna om Sverige i Sputnik fanns vara uppbyggda av tre typer av antagonistiska strategier (2019: 12).

Den första, den förminskande strategin (suppression), har som avsikt att förminska statusen hos en stat. Här finns en strävan att skada den andres status. Strategin består i att svärta ner en stats ledarskap, tala illa om hur folk agerar eller peka på hur staten avviker från internationella normer. Den andra, den nedbrytande strategin (destruction) handlar om maktdemonstration där syftet är att visa på materiella och immateriella svagheter för att försvåra statens internationella samarbeten – exempelvis på försvarsområdet. Det kan också handla om att visa på en regerings oförmåga att leda nationen. Den tredje strategin, s.k. styrning (direction), innebär att staten lockas, eller uppmanas att gå, i en riktning den annars inte hade tagit och som blir mer fördelaktig för den fiendligt sinnade staten.

För att belysa på vilka sätt informationspåverkan kan utövas mot ett land i kris kommer denna studie att analysera det ryska statskontrollerade nyhetsmediet Sputniks rapportering om den svenska covid-19-hanteringen under våren och hösten 2020. Rapporteringen om den svenska covid-19-pandemin relateras sedan till de antagonistiska strategier som tidigare forskning visat att Sputnik använder i sin vardagsrapportering om Sverige (Wagnsson & Barzanje 2019). Frågan är om en kris av covid-19:s magnitud förändrar de destabiliserande berättelser om Sverige som kontinuerligt produceras och publiceras i rysk statskontrollerad media eller om den framkallar andra typer av berättelser.

Design, metod och material

Den empiriska analysen utgörs av en narrativ analys. I likhet med Wagnsson och Barzanje (2019) ses rapporteringen som en uppsättning berättelser vilka, när de läggs till varandra, utgör narrativet – i det här fallet om Sverige under covid-19. Den narrativa analysens centrala frågeställningar har formulerats med hänsyn tagen till narrativets vad och hur-fråga, dvs. i linje med Chatmans definition av ett narrativ som en berättelse av ett händelseförlopp bestående av två delar: berättelsen (histoire), vad som har hänt och en diskurs (discours), hur det som hänt berättas. Narrativet kan på det sättet förstås som information eller skeenden som organiserats till en sammanhängande redogörelse – en sekvens av skeenden (Robertson 2012: 221, med hänvisning till Chatman 1978: 19. Se även Hellman 2007 och Somers 1994: 616). Den narrativa analysen syftar till att dekonstruera nyhetstexten i dess beståndsdelar, när-studera dessa delar och hur delarna sätts samman för att skapa ett budskap. De frågor som ställts till materialet (se kodschema) har främst fokuserat på hur artiklarna skildrat covid-19, samt hur människor som agerat eller figurerat i artiklarna har beskrivits och vilka funktioner de tillskrivits (aktörer och aktörernas roller). Även aspekter såsom bildernas bidrag till berättelsen, betydelsen av tids- och rumsbeskrivningar, liksom hur skeenden kopplats samman till händelsekedjor har ingått i analysen.

Analysen har omfattats av alla artiklar i Sputnik som handlar om Sverige och covid-19-pandemin och som publicerades 1 mars till 31 maj, samt 1 augusti till 31 oktober, 2020. Artiklar där Sverige nämns, men inte vidare beskrivs eller omtalas, har exkluderats. Tidsperioden är vald i syfte att inkludera de perioder från pandemins utbrott i Sverige då smittspridning och hanteringen av den svenska krisen varit som mest omdiskuterad. Av det skälet har de två sommarmånaderna juni och juli utgått.

Fyra teman identifierades i det empiriska materialet och tillsammans utgör dessa narrativet om Sverige under covid-19-pandemin. Dessa teman är: "Sverige saknar ett fungerande ledarskap"; "Sverige är präglad av konflikter"; "Sverige är en uddafågeln som omvärlden inte begriper sig på" och "Sverige är inte vad det ser ut att vara". Vart och ett av dessa presenteras nedan. Det är slående hur få artiklar som faller utanför dessa teman.

TEMA 1: SVERIGE SAKNAR ETT FUNGERANDE LEDARSKAP

Avsaknaden av en fungerande krishantering och nationell styrning utgör centrala delar av narrativet om Sverige. Det tar sig olika uttryck i rapporteringen, från scener som beskriver dramatiskt stigande dödssiffror samtidigt som en obeslutsam, och mestadels frånvarande, regering velar och försöker strama åt restriktionerna utan att riktigt veta hur. Det råder oenighet kring flockimmuniteten som strategi (Sputnik 2020a). Den ena dagen avfärdas flockimmunitet för att nästa dag förordas av svenska myndigheter. Den 6 april 2020 skriver Sputnik: "Den svenska regionens covid-19-strategi: infektera nästan alla för att uppnå flockimmunitet." (Sputnik 2020b).² Det talas om stängda gränser, men samtidigt gäller detta inte för icke-svenskar (Sputnik 2020a) så gränserna som är stängda är ändå inte stängda. Det tycks råda oreda och okunskap om hur stor smittspridningen är och än mindre vilken strategi som är lämplig.

Vissa artiklar talar om det dödliga hotet i nästintill apokalyptiska termer med paralleller till spanska sjukan och skräckscenarier där sjukvården sorterar bland patienter värda att vårda. Det vilar ett allvarligt och skrämmande framtidsscenario över Sverige. Nästan 8 miljoner invånare beräknas bli smittade under de nästkommande två åren, tusen och åter tusen dö. Livslängden kommer att sjunka. En professor som citeras säger att Sverige är på väg rakt in i en tragedi därför att myndigheterna inte tog pandemin på allvar från början. Allvaret förstärks av att det inte längre finns några åtgärder att vidta. Det är för sent (Sputnik 2020c).

I en uttrycksfull artikel några veckor in i april beskrivs situationen som prekär. Till det svaga ledarskapet, fortsatt höga dödstal, en ansträngd vård och en otydlig krishanteringsstrategi läggs meningsskiljaktigheter mellan

2 "Swedish Region's Covid-19 Strategy: Infect 'Almost Everyone' to Reach 'Herd Immunity'" (Sputnik, 6 april 2020).

vetenskapliga experter och Folkhälsomyndighetens statsepidemiolog Anders Tegnell (Sputnik 2020d). Liksom i en rad andra artiklar spelar Tegnell huvudrollen. Andra experter med avvikande uppfattningar pekar på det oansvariga och tafatta i ledarskapet för krishanteringen. Mönstret av oförmågan att leda, kraftlösa rekommendationer och tassandet runt flockimmuniteten som uttalad strategi är en bärande del i rapporteringen.

I denna artikel läggs därtill ett alarmistiskt språk som förstärker bilden av en stat i kaos, på väg att brytas ned till följd av oförmåga hos ledarskapet. Som i den största delen av rapporteringen utgörs källorna av svenska medier, samt representanter för stat och myndigheter som framträtt i dessa. Med hjälp av uttalanden från tre svenska forskare i norska televisionen NRK och Dagens Nyheter berättas att Sverige under Tegnells ledning driver en strategi som sannolikt kommer att leda till tusentals döda utan att någon tycks kunna stoppa honom. Dessa svenska experter är djupt oroade av den stora splittring som råder i Sverige över hur viruset ska bekämpas. Sputnik skriver: "Trots att ett stort antal människor dör håller myndigheterna fast vid sin låt-gå-inställning. Situationen är ohållbar" (Sputnik 2020d).³ Här betonas också att det inte bara råder oenighet mellan experter utan också mellan vanliga svenskar och experter. Människor i gemen tycks stå på Tegnells sida medan ett flertal forskare som är av annan uppfattning. En professor vid KI, Cecilia Söderberg-Nauclér kallar Tegnells strategi för ett "farligt experiment" och menar att "katastrofen lurar bakom hörnet. Den kommer att explodera i våra ansikten" (Sputnik 2020d).⁴ Hon hävdar också att Tegnell är ensam om att tro på flockimmunitet som det enda sättet att stoppa smittspridningen. Tegnell rapporteras inte gå i direkt polemik mot experterna, men ytterligare en professor Johnny Ludvigsson förekommer i artikeln och ger sitt stöd till Tegnell och hans strategi sett i det långa perspektivet (Sputnik 2020d).

TEMA 2: SVERIGE ÄR PRÄGLAT AV KONFLIKTER

Det är slående hur rapporteringen fokuserar på inre motsättningar och konflikter mellan experter och myndighetspersoner. Vissa, som exempelvis Anders Tegnell, representerar båda grupperna samtidigt. Ändå är direkta uttalande från Tegnell sällsynta. Han figurerar i artiklarna som en nod gentemot vilken avvikande argument och problematiska förhållanden relateras.

Detsamma gäller svenskarna i gemen. De ges sällan en röst i artiklarna och förekommer sällan som representanter för medborgargrupper. Istället är de föremål för berättelserna om Sverige. Överhuvudtaget är det ovanligt att människor citeras i egenskap av att vara svenskar, medborgare, eller en allmänhetens

3 "Despite people dying in large numbers, the authorities stick to the laissez-faire approach. The situation is unbearable" (Sputnik, 17 april 2020).

4 "There is reason to fear that the disaster is lurking around the corner. It will explode in our faces" (Sputnik, 17 april 2020, citat av Cecilia Söderberg-Nauclér, professor vid Karolinska Institutet).

röst. Det är experternas utsagor som återges, citeras och kontrasteras. I den mån svenskar uttalar sig är det via kritiska och ofta känsloladdade tweets som infogas i artiklarna som bilder efterföljda av översättningar.

Efter att ett stort antal svenska forskare skrivit under ett upprop om en förändrad covid-19 strategi rapporterar Sputnik i en artikel om den splittring och oordning som råder i Sverige. Under rubriken "Över 2000 svenska forskare uppmanar till tuffare åtgärder mot coronavirus-epidemin" (Sputnik 2020e),⁵ berättas i saklig ton hur Tegnell som representant för den ansvariga myndigheten och strategin nu kritiseras av en stor grupp svenska forskare. De kräver att Sverige följer internationella rekommendationer och inför strängare åtgärder. Mot detta står Tegnell, och vad det verkar svenskarna, som värnar rörelsefrihet och som förväntas kunna ansvara för sin egen och sina medmänniskors hälsa. Kärnan i berättelsen är att svenska myndigheter har valt en annorlunda och kontroversiell väg för sin krishantering som går stick i stäv med det svenska forskarsamhällets uppfattningar. Kaoset i Sverige och schismerna mellan olika svenska aktörer förstärks av att det till information om de senaste dödsiffrorna infogas en kommentar från Hälso-och-Sjukvårdsdirektör Björn Eriksson som säger att "stormen är här" (Sputnik 2020e). Därtill inleds artikeln med en bild av en folkmassa med glada, skrattande svenskar som står tätt och viftar med svenska flaggor. Bilden från AFP har bildtexten: "Svenskar viftar med flaggor på Skansens friluftsmuseum i Stockholm i den 6 juni 2005 för att fira nationaldagen" (Sputnik 2020e).⁶

Bildens kontrast till budskapet i forskarnas upprop och till uttalandet från Eriksson förstärker bilden av kaos och splittring och väcker tankar om myndigheter som håller sina medborgare ovetande om hoten mot deras liv och hälsa. De flaggviftande svenskarna tycks intet ont anande fira sin nation som om inget har hänt och statsepidemiolog Tegnell förefaller inte avse ingripa. Samtidigt söker flera tusen experter visa på allvaret i situationen. Det är svårt att tolka de flaggviftande svenskarna som varande i stormens öga. Istället förefaller svenskarna oförsäkämt obekymrade. Skillnaden mellan aktörernas upplevelser av den rådande situationen blir obegriplig; bara de skarpa kontrasterna i ageranden tycks otvetydiga. Folkhälsomyndigheten (FHM) tycks fortfarande inte ha tagit till sig faran med virusets spridning.

Konfliktämnen

Rapporteringen betonar särskilt hur äldre människor drabbas och blir offer i den svenska strategin. Under rubriken "Covid-19 sprider sig till äldreboenden

5 "Over 2000 Swedish Researchers Call for Tougher Measures Against Coronavirus Epidemic" (Sputnik, 26 mars 2020).

6 "Swedes wave flags at the Skansen open-air museum in Stockholm on June 6, 2005 to celebrate National Day" (Sputnik, 26 mars 2020).

över hela Sverige, äldre invånare vettskrämda” (Sputnik 2020s)⁷ skriver Sputnik den 3 april om hur skyddet mot smittan är undermåligt och att det saknas sjukvårdsutrustning. Smittan har spridits till äldreboenden och Tegnell uttrycker oro men visar ingen handlingskraft (Sputnik 2020f). I en annan artikel, som återger reaktioner från professor Agnes Wolds⁸ uttalanden i SVT:s program Skavlan, förstärks den krassa inställningen till människovärdet som tidigare i rapporteringen kopplats till den svenska strategin. I rubriken citeras Pr. Wold: “Lyckligtvis dödas enbart äldre människor – svenska doktors inställning till coronaviruset ratat på sociala medier” (Sputnik 2020g)⁹ och hon får medhåll i sin inställning av den tidigare chefs-epidemiologen Johan Giesecke. Mot Pr. Wold och Giesecke står en rad vanliga svenskars arga och upprörda tweets.

“Nej Agnes, vi ska inte vara tacksamma för att våra nära och kära ligger och kvävs ihjäl i respiratorer. Däremot ska vi vara tacksamma för att yngre människor ofta klarar sig” skriver @Memingojoren och signaturen @Vikingakvinnan skriver “Agnes Wold har en genomvidrig människosyn” (Sputnik 2020g).

Artikeln avslutas med att hänvisa till ett uttalande av Statsminister Löfven, som går emot de citerade uttalandena av Giesecke, Wold och FHM:s chefsanalytiker Lisa Brouwers, med budskapet att regeringen kan komma att ändra strategin och isolera Stockholm (Sputnik 2020g).

Artikeln är på flera sätt typisk för Sputniks rapportering om covid-19. Den utgår ifrån en intervju i ett väletablerat svenskt medium, med en känd och väl omtyckt svensk person. Budskapet spetsas och söker det kontroversiella för att sedan låta tweets bekräfta och visa på de motsättningar som finns i frågan mellan svenska medborgare och svenska auktoriteter såsom myndighetspersoner och experter. Det är inte ovanligt att dessa tweets från svenska medborgare uttrycker känsloladdade uppfattningar i grova ordalag. Instuckna i artikeln finns också en eller annan dämpande kommentar som ges en undanskymd position. Det är bitvis svårt att se vilka aktörer som står mot varandra och vad deras olika ståndpunkter består i. Ett uttalande kontrasteras med ett uttalande av någon talesperson i en annan fråga. Regeringen förekommer sällan i rapporteringen annat än i förbigående. I det citat som avslutar artikeln ger Statsminister Löfven sken av att inte vara insatt i de diskussioner som pågår i Sverige överhuvud taget. Hans uttalande är lösryckt och står för sig självt. Sammantaget bidrar artiklar av detta slag till att förstärka bilden av Sverige som

7 “Covid-19 Spreading Amongst Retirement Homes Across Sweden, Elderly Residents ‘Terrified’” (Sputnik, 3 april 2020).

8 Agnes Wold tituleras i artikeln som professor i klinisk bakteriologi vid Karolinska Institutet.

9 ‘Luckily Only Kills Elderly People’: Swedish Doctor’s Coronavirus Take Roasted on Social Media (Sputnik, 30 mars 2020).

splittrat, präglat av konflikter över en orimligt liberal, och samtidigt omänsklig, krishantering – bevis för att regeringen tappat kontrollen över situationen.

Covid-19-krisen länkas till annan inrikes problematik

Oförmågan från svenskt ledarskap att skydda medborgarnas liv från viruset kopplas även till invandringsfrågor och till Greta Thunberg. Sputnik rapporterar hur invandrarna skapar problem för krishanteringen genom att vara starkt överrepresenterade av de smittade och inte ha förmåga att skydda sig (Sputnik 2020h). Samtidigt fortsätter Sverige att ta emot nya asylsökande. Rapporteringen visar sällan öppna konfrontationer mellan grupper av svenskar och invandrare utan istället sker detta via framläggande av olika förklarande faktorer som var och en för sig är korrekt, men som när de läggs samman och byggs in i narrativet ger en föreställning om hur svenska intressen tycks oförenliga med invandrades och asylsökandes (Se exvis Sputnik 2020i).

Greta Thunberg ges stort utrymme i Sputniks rapportering generellt och hon förekommer även i rapporteringen av covid-19-pandemin där hon med några undantag beskrivs som en nagel i ögat på de flesta maktcentra hon kommer i kontakt med, såsom utländska journalister, bland annat en känd kommentator på CNN, och EU-parlamentariker. Thunberg ges i berättelsen om covid-19 rollen av en person vars kontroversiella framtoning skapar konflikter och dispyter och klimatfrågans prioritet mitt under pågående pandemi ifrågasätts (se Sputnik 2020j, 2020k, 2020l, 2020m).

TEMA 3: SVERIGE ÄR EN UDDAFÅGEL SOM OMVÄRLDEN INTE BEGRIPER SIG PÅ

I snart sagt varje artikel upprepas hur svenska myndigheter valt att hålla fast vid en okonventionell strategi samtidigt som dödstalen stiger. Sveriges myndigheter tycks naiva och oförstående inför de katastrofscenarier som andra länder arbetar utifrån eller som redan blivit verklighet där. Medan “Italien drunknade i coronavirusfall och gatorna i andra europeiska länder var tomma”, skriver Sputnik, “så verkade det som om man i Sverige inte ens visste vad covid-19 var eller hur farligt det kunde bli”. “Vad i hela världen tänker de?” (Sputnik 2020n).¹⁰ Statsministern förefaller också naiv när han citeras: “Vi som är vuxna måste vara exakt det: vuxna”¹¹ och det konstateras att invånarna i Sverige håller med honom (Sputnik 2020n).

I augusti och september förekommer enstaka noteringar om den svenska strategin baserad på flockimmunitet som potentiellt framgångsrik, men detta

10 “While Italy was drowning in coronavirus cases and the streets of other European countries were left empty [...] it seemed like Sweden didn't even know what Covid-19 was or how dangerous it could be. [...] ‘What on earth are they thinking?’” (Sputnik, 5 april 2020).

11 “We who are adults need to be exactly that: adults” (Sputnik, 5 april 2020).

hör till undantagen. Sputnik låter flera utländska kommentatorer komma till tals. "Det svenska exemplet – ingenting att ta efter", menar en brittisk journalist. Polska medier rapporteras använda Sverige som ett avskräckande exempel och den polske premiärministern Mateusz Morawiecki kallar den svenska modellen darwinistisk och betonar att Polen inte skulle komma på tanken att införa en sådan strategi (Sputnik 2020o). Danmark rapporteras stänga sina gränser för svenskar, men inte för norrmän och tyskar, och en spansk studie sägs ha visat att flockimmunitet, som betraktas som den uttalade och outtalade basen för den svenska strategin, inte kommer att ge tillräckligt skydd inom någon nära framtid (Sputnik 2020p). De betydligt högre dödstalen i Sverige förklaras med att landet inte stängt ner sitt samhälle på samma sätt som övriga nordiska länder och nu får betala ett pris för detta.

Sverige rapporteras gå sin egen väg utan stöd från andra länder och innefattas inte i den europeiska familjen. Tvärtom skapar Sverige polarisering internationellt. När Sputnik förklarar varför Sverige har valt udda åtgärder för att hantera smittan hänvisas till olika faktorer som utmärker landet som avvikande och annorlunda, framförallt från Europa. Det handlar om alltifrån de extrema väderförhållandena som härdat folket, om den utrikespolitiska traditionen att agera oberoende, att välja bort NATO-medlemskap, och om Olof Palmes kritiska röst, till okunskap, tilltro till det personliga ansvarstagandet, och ett fokus på långsiktighet som anses oförenlig med en nedstängning av centrala samhällsfunktioner. Det berättas om Sverige i skarpa kritiska tonlägen likväl som med munter ironi (Sputnik 2020q, 2020r). Sverige och Belarus är de enda länder som håller sina samhällen öppna. Sverige fortsätter till och med att planera för en större multinationell militärövning. Flera länder har backat ur på grund av pandemin, men rapporterar Sputnik, till skillnad från övriga länder och organisationer hävdar den svenska försvarsmakten att försvaret måste visa styrka särskilt i dessa tider. En företrädare för den svenska försvarsmakten citeras från sitt uttalande i SVT: "när samhället är i kris måste försvaret stå som starkast". Elin Liss, representant för Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet, blir ytterligare en röst som pekar på försvarsmaktens verklighetsfrånvända attityd när hon i en debattartikel i Expressen skriver att "Uppfattningen om säkerhet måste breddas. Man kan inte kasta en handgranat på covid-19, vapen kan inte skydda oss" (Sputnik 2020s).¹²

Standardfrasen som ständigt upprepas

Berättelsen om den avvikande nationen Sverige trummas in med hjälp av upprepande fraser som avslutar ett flertal artiklar. Utsagorna är, med något undantag, korrekta, men sammansättningen av fraserna och upprepningarna

12 "The perception of security must be broadened. You can't throw a grenade at Covid-19, weapons can't protect us" (Sputnik, 3 april 2020).

inpräntar bilden av Sverige som ett isolerat land med ett moraliskt tveklaktigt ledarskap. Fraserna i dessa avslutande stycken berättar om de senaste döds-siffrorna och antal registrerade med smitta. Siffrorna kopplas till det svenska beslutet att inte stänga ned samhället – en annorlunda och kontroversiell väg för att hantera pandemin vilket lett till höga dödstal och massiva protester i och utanför Sverige. I vissa artiklar nämns att när andra länder drabbats hårt ekonomiskt har den svenska ekonomin upprätthållits liksom den svenska kronkursen – en krass inställning i kontrast till de höga dödstalen.

Ett typiskt avslutande stycke ser ut som nedan:

“Sverige, som notoriskt vägrat att stänga ner och på det stora hela har genomfört frivilliga restriktioner och till och med vid något tillfälle föreslagit att sträva efter flockimmunitet som mål, har nu sett 86 000 covid-19 fall vilket har resulterat i nästan 5850 döda, de flesta av vilka är äldre medborgare. På grund av att omfattningen av smittspridningen och dödsiffrorna av det svenska virusutbrottet har varit så mycket högre än motsvarande siffror i de övriga nordiska grannländerna tillsammans har reaktioner i Stockholm satt igång en massiv intern och extern kritik mot onödigt ’död, sorg och lidande’.” – ordvalet hämtat från de svenska akademiker som varnat världen att inte följa nationens exempel (Sputnik 2020t).

TEMA 4: SVERIGE ÄR INTE VAD DET SER UT ATT VARA

De upprepade fraserna om den svenska avvikande hanteringen av covid-19, om ett Sverige där livet pågår som vanligt och där ekonomins hjul snurrar trots att tusentals dör, interna stridigheter rasar, och omvärlden tagit avstånd ger intryck av att Sputnik söker slå hål på myten om det stabila och respekterade Sverige. Genom sin rapportering om covid-19 visar Sputnik att talet om förtroendet mellan medborgarna och samhällets institutioner och myndigheter är en friserad och tillrättalagd bild. Rapporteringen visar bilder av välbesökta caféer, flaggviftande folkhopar och dansande ungdomar (Sputnik 2020u), likväl som unga spottades på äldre och poliser uppställda vid tågstationer, medan experter vidhåller att människor i Sverige vet att ta personligt ansvar.

Dessa motstridiga bilder passar väl in i budskapet att det som syns på ytan inte går att lita på, att saker och ting inte är vad de i förstone verkar vara. I själva verket är landet på väg mot en katastrof och myndigheter och ledare har underlåtit att tala klarspråk och håller medborgarna ovetande om den faktiska situationen. Sputnik balanserar på gränsen mellan vilseledande information och undersökande journalistik – den senare en grundbult i mediernas granskning av makten i demokratiska samhällen. Ibland tas utländska kommentatorer till hjälp för att granska förhållandena i Sverige. Det underliggande perspektivet i

rapporteringen är ofta att den enskilda medborgaren förts bakom ljuset av eliter och etablissemang. Genom att visa på diskrepanserna mellan etablissemangets hållning och valda strategi och medborgarnas förståelse av covid-19-krisen ger Sputnik sken av att kritiskt granska makten å medborgarnas vägnar. På samma gång använder man uttalanden tagna ur sina ursprungliga sammanhang och sätter samman information så att samband uppstår som ansvariga myndigheter inte ställer sig bakom – exempelvis att de svenska höga dödstalen är en effekt av valet att prioritera ekonomisk tillväxt. En elitaktörs ifrågasättande av ett sådant samband blir i sin tur en bekräftelse på hur Sputnik förmår avslöja maktens dolda agenda.

Flockimmunitet och andra värdeladdade begrepp

Genom att ständigt upprepa värdeladdade begrepp, såsom flockimmunitet, polarisering och “laissez-faire” och använda dessa i förvirrande och motsägelsefulla referat förstärks bilden av svenska myndigheters manipulation av det sanna tillståndet i den svenska nationen. Flockimmunitet används särskilt flitigt, ofta som ett epitet för den svenska strategin, trots att det inte förekommer några uttalanden från myndighetspersoner eller experter som deklarerar att detta är grunden för hanteringen av smittan. Det florerar olika sifferangivelser om hur stor andel av befolkningen som behöver vara immun för att flockimmunitet ska inträda, när denna nivå kan tänkas nås och hur stor den faktiska immuniteten bland befolkningen är vid olika tidpunkter. Flockimmunitet som ett faktiskt tillstånd och som beslutad strategi särskiljs inte. Begreppet kopplas samman med ord som “önskvärdhet” (desirability) och än vanligare “motsägelselfullt framförande av budskap” (conflicting messaging). Det indikerar att myndigheterna har och har haft planer på flockimmunitet som åtgärd, som de hemlighållit. I en artikel som pekar på den stora diskrepansen mellan andel infekterade svenskar (1 %) och tröskelvärdet för immunitet (40 – 60 %) frågar Svenska Dagbladets Ivar Arpis “hur många måste dö för flockimmunitetens skull?” (Sputnik 2020).¹³

I vad som ramar in som en åsiktsbrytning med Anders Nystedt, Smittskyddsläkare i Norrbotten, sägs Anders Tegnell en månad tidigare (Sputnik 2020b) å sin sida, “resolut [ha] förkastat idén att den svenska strategin består i att bygga upp flockimmunitet, medan han samtidigt insisterar att detta är det enda sättet att stoppa pandemin”.¹⁴ Han menar att detta är alla länders målsättning, och placerar på det sättet in Sverige som ett land likt andra drabbade länder. Detta efterföljs av standardformuleringarna om den svenska strategin och som betonar hur den svenska strategin avviker. Nystedt, vars uttalande

13 “How many must die for the sake of herd immunity?” (Sputnik, 15 maj 2020).

14 “[...] he resolutely rejected the idea that Sweden’s strategy is building up herd immunity, while insisting that it is the only way of stopping the pandemic” (Sputnik, 6 april 2020).

utgör rubrik för artikeln, uppges aktivt sträva efter flockimmunitet i region Norrbotten. Detta motsägs delvis av själva artikeln. I september och oktober 2020 när Sverige uppvisar låga smittotal jämfört med övriga Europa, nämns flockimmunitet som en möjlig förklaring (Sputnik 2020v).

Flockimmunitet används och refereras på dessa sätt utan att begreppet egentligen preciseras eller beläggs. Termen polarisering behandlas likartat. I en jämförelse med Frankrike, Spanien och Storbritannien i oktober månad då den svenska smittspridningen var låg i jämförelse skriver Sputnik: "Däremot syns inte samma nivåer av missnöje [som i Europa] i det skandinaviska landet, vars icke-nedstängning fortsätter att polarisera allmänheten" (Sputnik 2020w).¹⁵ Begreppet används på detta sätt i förbigående som synonymt med meningsmotsättningar eller åsiktsskillnader och ibland i motsägelsefulla formuleringar. Endast undantagsvis förekommer skildringar av eller konkreta uttryck för polarisering.

Narrativet om Sverige under covid-19-pandemin byggs upp av förminskande och försvagande strategier

I de följande avsnitten sammanfattas narrativet om Sverige under covid-19 och därefter belyses två av de tre antagonistiska strategier som tidigare forskning har identifierat (förminskning och försvagning) och som även bygger upp Sputniks narrativ om covid-19. Frånvaron av den tredje strategin (styrning) diskuteras också. Med utgångspunkt i de tre strategiernas verkan på covid-19-rapporteringen diskuteras sedan hur vi kan förstå covid-19 som ett säkerhetspolitiskt problem. Det avslutande avsnittet utgörs av en reflektion kring direkta och indirekta säkerhetspolitiska konsekvenser av infodemin.

NARRATIVET OM SVERIGE UNDER COVID-19

Den narrativa analysen har genom de fyra temana visat bilden av ett Sverige som håller på att spricka i fogarna. En undermålig krishantering har givit upphov till spänningar mellan Sverige och omvärlden. I Sverige präglas samhället av konflikter mellan olika svenska aktörer. Flockimmuniteten utpekas som bärande princip, attackeras eller beskrivs som obegriplig, inhuman och ett avskräckande exempel. Experter och auktoriteter motsäger varandra och vill vare sig inse allvaret eller låta allmänheten veta hur man egentligen avser hantera krisen. Till de fyra temana om det svaga ledarskapet och dess ovilja till ärlig kommunikation och isolationen från omvärlden knyts covid-19-pandemin i

15 "However, the Scandinavian country, whose no-lockdown approach continues to polarise the public, is not seeing the same level of discontent" (Sputnik, 5 oktober 2020).

någon mån till andra frågor – främst till Greta Thunbergs dominans i politiken och till invandringen. Andra länder tar avstånd från Sverige, som beskrivs som en obegriplig uddafågel. Sverige orsakar osämja internationellt och följer inte WHO:s riktlinjer om att stänga ned samhället som övriga länder i Europa har gjort. Termen polarisering förekommer både vad gäller Sveriges relation till omvärlden och inom landet.

Sputnik skildrar Sverige som ett samhälle så fäst vid liberala värden att det är på väg mot en kollaps emedan dess ledare fortsätter att blint försvara den dödsdansen som pågår. Sverige är försvagat, med höga dödstal, men trots det fortsätter en märklig och obegripligt valhänt krishantering.

Antagonistiska strategier gör covid-19 till ett verktyg för informationspåverkan

Den narrativa analysen visar att rapportering om Sverige under covid-19, ligger i linje med Sputnicks vardagsrapportering om Sverige (se Wagnsson & Barzanje 2019: 13). Därtill finns likheter i två av de tre antagonistiska strategier som underbygger detta narrativ (förtryck och förminskning). Den tredje strategin, styrning, förekommer däremot inte. Detta diskuteras nedan.

Den här studiens resultat kan inte ställas direkt mot resultaten från Flaherty och Roselles studie om Brexit och vardagsrapportering om Europa som refererades ovan. För det skiljer sig analysmetoderna åt för mycket. Den studien fokuserade heller inte på Sputnik utan på RT. Som en reflektion kan det ändå konstateras att i motsats till studien av RT, där den kaotiska Brexit-situationen skapade en lägre grad av ifrågasättanden än i övrig europarapportering, så präglades narrativet om Sverige under covid-19 i Sputnik, av ett tydligt ifrågasättande helt i linje med Sputnicks dagliga rapportering.

DEN NEDBRYTANDE STRATEGIN

Om man läser en artikel i taget förefaller beskrivningen av hanteringen av den svenska corona-pandemin inte dramatisk, sensationell eller ens radikalt missvisande. Det är när man lägger artikel till artikel som Sverige framstår som en nation på fall – nästan helt utan att dess medborgare eller ledare tycks vara medvetna om det själva eller ge sken av att de ser vad som håller på att hända. Detta överensstämmer med den nedbrytande narrativa strategin. Den söker frammana en svag stat och underminera dess materiella förmågor. Här förekommer skildringar av en försvarsmakt som vill visa styrka i stunder av kris och genomföra en stor multinationell övning trots att övriga deltagande nationer dragit sig ur och kritiker hävdar att det uppenbara: att ett virus svårligen bekämpas med militärmakt.

Statsministerns uttalanden är få och hänger inte samman med Folkhälsomyndighetens. Det nationella ledarskapet beskrivs vara svagt och

krishanteringen präglad av interna konflikter. Hanteringen av covid-19-krisen är slapphänt och ledarskapet tycks oförmöget att inse allvaret i situationen, medan dödstalen stiger. Människor, framförallt gamla och svaga, lämnas åt sitt öde. covid-19-krisen förstärker andra samhällsproblem som kopplas till bland annat migration och lag och ordning. Bilden av ett Sverige som fångat i nedåtgående spiral, vilket omnämns av Wagnsson och Barzanje (2019), är en passande bild också för narrativet om Sverige under covid-19.

Ett genomgående tema handlar om att avslöja föreställningen om Sverige som ett homogent land där människor lojalt agerar i samförstånd. Rapporteringen visar hur myndigheter krasst sorterar patienter för vård, hur man släpper asylsökande över landsgränsen trots att de egna medborgarnas rörlighet begränsas, hur man tillåter folk, mestadels unga, rejv-festa och spotta på polisen eller på medresenärer i kollektivtrafiken och hur man misslyckas med att informera trångbodda och socio-ekonomiskt utsatta invandrare så att de kan skydda sig mot smittan. Unga och friska sitter på caféer eller promenerar på stan medan gamla och sjuka drabbas, måste hålla sig isolerade och dör. Läggs dessa olika skildringar till varandra är bilden långt ifrån den av ett lojalt sammanvetsat folk med hög tilltro till myndigheter och offentliga institutioner.

DEN FÖRMINSKANDE STRATEGIN

Narrativet om den svenska covid-19-pandemin uppvisar även tydliga drag av den förminsckande strategin, där värden och idéer, liksom den nationella självbilden utnyttjas och förvrängs för att Sverige ska framstå som en stat med sjunkande status i relation till andra stater och där livsmönster och samhällsföreteelser avsiktligt svärtas ner. Det är en strategi som angriper idé och identitetsmässiga kapaciteter inom en stat och som skadar statens relationer till andra aktörer i systemet. Det Sverige som internationellt uppfattats som ett liberalt, välordnat och stabilt samhälle med tolerans för oliktänkande och en generös invandringspolitik blir omdefinierat som ett oregerligt samhälle vars ledare är oförmögna att hantera pandemin på grund av liberalismen, öppenheten och den höga andelen invandrare. Från ett internationellt perspektiv framstår de värden och normer som förknippas med Sverige som dess svagheter och Sveriges status som sjunkande.

Den liberala öppenheten som utmärker Sverige och som får direkt genomslag i den svenska covid-19-strategin behandlas i någon mån som anmärkningsvärd, men framförallt är den naiv och ansvarslös i ljuset av de kostnader i människoliv, som den skördar. Människor rör sig fritt, det råder *laissez-faire* för i Sverige kan man inte tvinga folk att hålla sig hemma. Istället accepteras dödstalen för att skona ekonomin och i hopp om att uppnå flockimmunitet – någon kallar det darwinism.

Förekomsten av begrepp som flockimmunitet och polarisering laddas med moraliska värderingar och upprepas i olika sammanhang vilket lägger

ytterligare en dimension till den förminskande strategin. Båda dessa termer används svepande och som betecknande ett Sverige på villovägar. Flockimmuniteten är liberalismens djuriska ansikte. Det förefaller som om hanteringen av krisen bygger på förtroendefulla relationer mellan myndigheter och medborgare, men i grunden tycks den baserad på flockimmunitet. Här drivs inga explicita argument om liberalismens absurdhet, men det diffusa sättet att tillskriva myndighetspersoner och experter uppfattningar om flockimmunitet gör den till en nästintill logisk konsekvens av en laissez-faire approach där ingen kan tvingas till något och alla måste få göra som de vill.

Antagonistiska strategier som säkerhetspolitik

Sputniks rapportering av Sverige under covid-19 kan ses som ett av många uttryck för en ständigt pågående informationspåverkan från Ryssland. Två av de tre antagonistiska strategier som Sputnik tenderar att använda sig av i sin dagliga rapportering om Sverige går igen också i rapporteringen om covid-19: förminskande och försvagande strategier. Som har visats i analysen är det i uppbyggnaden (i vad Chatman omnämner som discours) av berättelserna som de nedbrytande och förminskande strategierna verkar. Båda dessa byggs upp av narrativ som visar på ett samhälle präglad av osäkerhet, förvirring, sjunkande tillit och ett svagt ledarskap. Det sker bland annat genom att centrala begrepp och förhållanden ges oklara och motsägelsefulla betydelser av svenska experter och talespersoner, att dessas uttalanden tagna från skilda sammanhang ställs mot varandra och att respektive uttalande ges en vilseledande innebörd, att bilder och uttalanden från medborgare uppvisar en verklighet som avviker från etablissemangets, att uppgifter om dödstal, jämförelser med andra länder och strategin för att hantera svensk smittspridning skrivs samman så att de förefaller ha samband med varandra (och upprepas) utan att detta kan beläggas. Dessa berättarmönster präglas av en journalistisk stil som liknar den hos en underdog, som å den lilla människans vägnar söker avslöja maktmissbruk och vars underliggande drivkraft är att upplysa medborgare om de lögner de utsätts för. Det är också på det sättet tilliten mellan medborgare, myndigheter och folkvalda kan brytas ned, vilket kan få särdeles allvarliga konsekvenser under en krissituation och ge bestående samhälleliga problem.

Den tredje strategin, styrning, förekommer däremot inte. Det talar för att den typ av informationspåverkan som Sputnik bedriver, bör betraktas som i huvudsak annorlunda än Sovjet-tidens propaganda, även om den också innehåller aspekter som kan spåras tillbaka till kalla kriget och Sovjetunionen (vilket nämndes inledningsvis, se Rid 2020). Analysen visar narrativa strategier som söker bryta sönder föreställningen om det goda svenska samhället, men inte som likt klassisk propaganda presentera ett alternativ, en förebild, eller framhålla goda exempel som ett led i ansträngningar att föra Sverige i rätt

riktning. Inte heller går det att hävda att Ryssland på detta sätt flyttar fram sina egna positioner gentemot Sverige.

Man kan däremot se den här subversiva informationspåverkan som ett mönster som går tillbaka på hur Ryssland upplever sig drabbat av den asymmetriska situationen internationellt efter Sovjetunionens fall. En central del i strävan att öka det egna inflytandet i det internationella systemet ligger i mjuka maktmedel som information och destruerande av informationsflöden. Med hjälp av dessa kan Ryssland uppnå en mer jämlik styrkebalans med väst. Det ligger också i linje med det sätt som digitaliseringen har styrt mediasystemen sätt att fungera (se nedan). Där det tidigare under propagandans tidevarv gavs större möjligheter att styra berättelser om andra och den egna nationen så är det idag betydligt svårare, om ens möjligt. Styrkebalans uppnås därför genom att destruera berättelser, skapa förvirring, söka underminera förtroenden och tillit genom att visa på inkonsekvenser, polarisering och splittring. Här finns också erfarenheter från Sovjettidens "aktiva åtgärder" att bygga på. Det öppna samhället blir en tacksam måltavla för just sådana attacker.

Det är värt att notera att Sputniks rapportering om Sverige under covid-19 inte handlar om publicering av inkorrekt information eller s.k. "fake news". Det är inte genom falsk information eller påhittade berättelser som påverkan sker utan genom vilseledning av i sig korrekt information. I den här studien har begreppet informationspåverkan, så som det definierats av MSB, använts (se ovan). Styrkan i detta svenska begrepp är att det betyder påverkan via information och inte genom spridandet av osanningar. Problemet är dock att termen i sig inte indikerar att det måste handla om antagonistisk påverkan. Det är mer än en semantisk fråga eftersom en problematisk avvägning i analyser av vilseledande information såsom informationspåverkan är just gränsdragningen mellan den grundläggande rätten till det fria ordet och missbrukandet av detsamma för fientliga syften. Det internationellt ofta använda begreppet desinformation är närliggande för att definiera det fenomen som identifierats i den här studien. Här blir det då avgörande att tydliggöra att det inte handlar om felaktig information, utan hur informationen sätts samman i narrativa strukturer (discours). Gemensamt för båda termerna är de vilseledande avsikterna som kan utläsas ur rapporteringen och att det i den bemärkelsen handlar om uttryck för mjuk makt.

Säkerhetspolitiska implikationer av infodemin

Analysen ovan har sökt visa hur den rapportering som Sputnik levererar med avseende på covid-19 skadar Sverige genom att berätta om ett splittrat och dysfunktionellt samhälle som både enskilda medborgare och andra länder önskar ta avstånd ifrån. Det är värt att reflektera över tänkbara säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige på lång och kort sikt.

För det första kan den informationspåverkan Sverige utsatts för spä på en politisk ideologisk polarisering. Huruvida det överhuvudtaget föreligger en problematisk politisk ideologisk polarisering i Sverige blir i det här sammanhanget inte relevant. Så länge en sådan diskurs uppfattas som relevant finns det en spricka för den ryska regimen att vidga och spela an på. Med hjälp av välkända bedömare och internationell press kan man stärka den allmänt spridda uppfattningen att Sverige är oenigt och att det råder djupa konflikter inom Sverige om hur krisen borde ha hanterats och ska hanteras framöver.

En ökad polarisering – alldeles oavsett dess grund i verkligheten – kan spelas upp och ge bränsle till ytterlighetsmedier och extrema rörelser som i sin tur kan skapa säkerhetsproblem i och för Sverige. Inhemska subversiva element får ökat utrymme och det spär ytterligare på föreställningen internationellt om ett Sverige som krackelerar och kan bli en belastning internationellt (se vidare nedan). Det skulle även kunna resultera i våldsyttringar mellan svenska grupper.

För det andra kan de antagonistiska angreppen leda till en minskad försvarsvilja. Som ett led i att tilliten och förtroendet för krishantering och dess ansvariga urvattnas så minskar viljan och beredskapen hos medborgare, andra länder och organisationer att ställa upp för Sverige och att vilja försvara Sverige mot yttre hot. Ett ledarskap som uppfattas som oansvarigt och inkompetent under en allvarlig kris och vars beteende därtill tolkas som egensinnigt kan minska exempelvis överbefälhavarens trovärdighet och därmed dennes förmåga till effektivt ledarskap.

En tredje konsekvens har att göra med den skadade Sverigebilden som rapporteringen givit upphov till liksom den medföljande ryktesspridningen. Det kan leda till en omvärdering av Sveriges förmåga (och vilja) att leva upp till internationella åtaganden vilket i sin tur kan få negativa konsekvenser för hur exempelvis USA och andra Nato-länder uppfattar Sverige. Om Sverige uppfattas som en avvikande och problematisk nation som helst går sin egen väg, är opålitlig och ovillig att följa internationella normer kan viljan att inkludera Sverige i försäkringar om försvarsåtaganden eller internationellt understöd under kriser försvagas.

Ytterligare en konsekvens som rör den skadade Sverigebilden är att det som förts fram som en styrka i krishantering från svenska myndigheter, dvs. att Sverige har god kapacitet och beredskap att klara sin krishantering på egen hand har kommit på skam och visat sig vara en chimär enligt flera svenska bedömare. Detta är exakt sådana typer av schismer mellan svenska aktörer som Sputniks narrativa strategier är byggda för att utnyttja för sina fientliga syften och som försvarar för en stat att bibehålla sin öppenhet, också om frågor som splittrar och som är svåra att lösa eller kräver långsiktiga åtgärder.

En fjärde möjlig konsekvens är att Sputnik får ökad legitimitet och trovärdighet som nyhetsmedium. Analysen har sökt visa att de kritiska frågor

som behandlas i rapporteringen inte i sig är vilseledande, utan att det är sättet som nyhetsnarrativet byggs upp på som kan ses som nedbrytande och förminskande, men samtidigt finns i rapporteringen kritiska perspektiv som Sputnik delar med stora delar av världspresen. Sputniks rapportering kan därför förefalla ha stöd av de flesta andra stora internationella medier. Sverige beskrivs som en udda fågel som avviker från övriga länder med kostsamma konsekvenser som följd. En sådan typ av normalisering kan stärka Sputniks ställning bland nyhetsmedier.

Slutligen bör det även nämnas att en tänkbar konsekvens av den ryska informationspåverkan, som covid-19-rapporteringen är en del av, skulle kunna leda till en ökad öppenhet och beredvillighet från svensk sida att samarbeta mer aktivt med EU och med länder utanför EU vad gäller både krishantering och i säkerhetsfrågor. Det är möjligt att Sverige generellt kommer att se mer positivt på gemensamma kris- och säkerhetsstrukturer inom ramen för EU.

Indirekta säkerhetsimplikationer av infodemin

De direkta säkerhetspolitiska implikationerna av infodemin bör kompletteras med reflektioner kring den indirekta påverkan av Sputniks rapportering. Detta inte minst som Sputnik tycks sakna en större läsekrets och det är allmänt känt att Sputnik kontrolleras av Putin-regimen och ingår som en del i den ryska propaganda-apparaten. Colliver et al. (2018), som i en studie utförd på uppdrag av The Institute for Strategic Dialogue (ISD) and LSE Arena undersökte desinformation som spreds via internet inför det svenska riksdagsvalet 2018, fann att RT och Sputnik gav stöd till högerextrema grupper i Sverige. Nätverksanalyser visade att smutskastandet av Sverige kunde härledas till framförallt europeiska konton från den högerextrema miljön som kombinerades med konton från svenska yttersta högerkanten, med länkar till Alternativ för Sverige och andra internetbaserade höger rörelser. Studien fann att angreppen på Sverige inte främst avsåg att sabotera valet utan att påverka en internationell publik (Colliver et al. 2018: 5).

Colliver et al:s studie pekar på hur informationspåverkan kan underlättas och möjliggöras av den globala medie-ekologin. De berättelser om Sverige som byggs upp i exempelvis ryska nyhetskanaler blir delar i ett gränsöverskridande system där medieinstitutioner och sociala medieplattformar är intimt sammankopplade med varandra. Vissa delar av budskapen förstärks när de sänds vidare i lokala medier eller i nischade transnationella fora. Sputniks berättelser om covid-19 skapas främst genom att svenskt mediematerial från de etablerade svenska medierna (SVT, SR, SvD, DN, Expressen och Aftonbladet) översätts och klipps ihop. Budskapen genererar reaktioner – trådar – i både kommentarsfält i Sputnik och i andra medier på nätet. Nya versioner av samma nyhetsberättelse skapas i en ständigt pågående rörelse mellan medier, plattformar, och konton.

Till de nya nyhetsberättelserna läggs information och värderingar till och dras ifrån, men här finns även delar av nyhetsinnehåll som kopieras direkt från ett medium till ett annat, exempelvis från Sputnik till en inrikes tabloid. I en stor brittisk kvantitativ studie undersöktes med hjälp av ett digitalt verktyg överensstämmelsen mellan brittiska mediers nyhetsinnehåll med Sputnik och RT:s innehåll under två fyraveckorsperioder (Ramsay & Robertshaw 2019). Även om antalet artiklar där en fullständig matchning kunde avläsas inte var många (ca 50 i ett urval av 950 inrikes artiklar) så visar studien att det förekommer både fall där Sputnik och RT klipper in delar av nyhetsmaterial från brittisk press och vice versa. Av de artiklar som först publicerades i brittiska medier för att senare kopieras till Sputnik och RT handlade en majoritet av artiklarna om det brittiska dysfunktionella politiska systemet, dvs. samma tematik som i föreliggande studie.

En tankemodell för den här typen av indirekt informationspåverkan är att föreställa sig ett gytter av strategiska narrativ (dvs. berättelser som byggts upp med vissa avsikter) som likt kuggjul i ett maskineri hakar i varandra. I fallet med covid-19 kan man tänka sig starka missnöjesyttringar från extrema rörelser i Sverige som rapporterar om krisen på egna plattformar och som stärks och får stöd av Sputniks rapportering. Det kan i sin tur ge Sputnik ytterligare fog att beskriva Sverige som polariserat och utan kompetent ledarskap som förmår ena nationen i en svår situation. Olika aktörers narrativ reflekteras, speglas och sprids vidare genom att de innehåller delar som är kompatibla med varandra och som attraheras till varandra (se Archetti 2017). Maskineriet är inte avsiktligt konstruerat och strukturerat för att skada, men det kan styras och utnyttjas i syfte att utöva informationspåverkan och används för att störa demokratiska processer (Bennett & Livingstone 2018). Walkers (2018) talar om detta som "sharp power" och beskriver hur auktoritära regimer använder liberala värden som yttrandefrihet och fri åsiktsbildning för att underminera desamma. Det visar vilka svåra utmaningar liberala demokratiska samhällen står inför, särskilt under en kris, att både upprätthålla trovärdiga informationsflöden, värna den fria åsiktsbildningen och samtidigt motverka att fientlig och vilseledande information kuggar in i maskineriet.

Referenser

- Archetti, Christina, 2017. "Narrative Wars: Understanding Terrorism in the Era of Global Interconnectedness", s. 218-245 i Miskimmon, Alister, O'Loughlin, Ben & Roselle, Laura (red.), *Forging the World. Strategic Narratives and International Relations*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Barret, Paul M., Wadwha, Tara & Baumann-Pauly, Dorothée, 2018. "Combating Russian Disinformation. The Case for stepping up the fight online." Report. NYU Stern Center for Business and Human Rights, New York.

- Bennett, Lance W. & Livingstone, Steven, 2018. "The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions", *European Journal of Communication* 33(2), s.122-139.
- Chatman, Seymour, 1978. *Story and Discourse: Narrative Structure in Fiction and Film*. Ithaca: Cornell University Press.
- Colliver, Chloe, Pomerantsev, Peter, Applebau, Anne & Birdwell, Jonathan, 2018. "Smearing Sweden. International Influence Campaigns in the 2018 Swedish Election". Report, Institute for Strategic Dialogue & LSE institute of Global Affairs, London.
- Flaherty, Emma & Roselle, Laura, 2019. "Contentious Narratives and Europe: Conspiracy Theories and Strategic Narratives Surrounding RT's Brexit News Coverage", *Journal of International Affairs* 71(1.5), s. 53-60.
- Gerasimov, Valery, 2016 [2013]. "The Value of Science Is in the Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying Out Combat Operations", *Military Review* 96(1), s. 23-29.
- Hellman, Maria, 2006. *Telesvisual Representations of France and the UK under Globalization*. Doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Hellman, Maria & Wagnsson, Charlotte, 2017. "How Can European States Respond to Russian Information Warfare? An Analytical Framework", *European Security* 26(2), s. 153-170.
- Klein, Hans, 2018. "Information Warfare and Information Operations: Russian and U.S. Perspectives", *Journal of International Affairs*, 71(1.5), s. 135-142.
- Miskimmon, Alister, O'Loughlin, Ben & Roselle, Laura, 2017. "Introduction", s.1-22 i Miskimmon, Alister, O'Loughlin, Ben & Roselle, Laura (red.), *Forging the World. Strategic Narratives and International Relations*. Ann Arbor: University of Michigan.
- Nord, Lars, Oliner, Henrik & Fine, Gary Alan, 2020. "Inga kriser utan rykten. Nyhetsrapportering, kriskommunikation och upplevelsen av informationsvacuum." Rapport, MSB, Mittuniversitet & Northwestern University, Sundsvall.
- Ramsay, Gordon & Robertshaw, Sam, 2019. *Weaponizing News: RT, Sputnik and Targeted Disinformation*. London: King's College.
- Robertson, Alexa, 2012. "Narrativanalys", s. 219-262 i Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Russian Government, 2000. "Information security doctrine of the Russian Federation", Russian Government, 2000-09-09, tillgänglig på >https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National_Strategies_Repository/Russia_2000.pdf, citerad 2020-11-03.
- Russian Government, 2014. "The Military Doctrine of the Russian Federation No.Pr.-2976", Russian Government, 2014-12-25, tillgänglig på ><http://rusemb.org.uk/press/2029>, citerad 2020-11-03.
- Russian Government, 2015. "National Security Strategy of the Russian Federation", Russian Government, 2015-12-31, tillgänglig på > <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>, citerad 2020-11-03.
- Shekhovtsov, Anton, 2018. *Russia and the Western Far Right*. London: Routledge.
- Somers, Margaret R., 1994. "The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach", *Theory and Society* 23(5), s. 605-649.

- Thornton, Rod, 2017. "The Russian Military's New 'Main Emphasis'", *The RUSI Journal*, 162(4), s. 18-28.
- Wagnsson, Charlotte, 2020. "What is at stake in the information sphere? Anxieties about malign information influence among ordinary Swedes", *European Security*, 29(4), s. 397-415.
- Wagnsson, Charlotte & Barzanje, Costan, 2019. "A framework for analysing antagonistic narrative strategies: A Russian tale of Swedish decline", *Media, War and Conflict*, DOI 10.1177/1750635219884343.
- Walker, Christopher, 2018. "What Is 'Sharp Power'?", *Journal of Democracy*, 29(3), s. 9-23.
- World Health Organization, 2020. "Novel Coronavirus (2019-NCoV): Situation report 13", World Health Organization, 2020-02-02, tillgänglig på ><https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>, citerad 2020-11-26.

SPUTNIKARTIKLAR

- Sputnik, 2020a. "Sweden Considering Tightening Screws on Covid-19 Amid Growing Death Toll - Report", 2020-04-05, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/BVWj>, citerad 2020-11-23.
- Sputnik, 2020b. "Swedish Region's Covid-19 Strategy: Infect 'Almost Everyone' to Reach 'Herd Immunity'", 2020-04-06, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/BWz4>, citerad 2020-10-27.
- Sputnik, 2020c. "Swedish Scientists Predict 'Tragedy', 'Unnecessary Deaths' as Covid-19 Triage Starts", 2020-04-10, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/BZc4>, citerad 2020-11-23.
- Sputnik, 2020d. "Is Sweden Facing 'Herd Immunity in May' or Disaster With 'Ugly Death Rates'?", 2020-04-17, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/Cdz9>, citerad 2020-10-27.
- Sputnik, 2020e. "Over 2000 Swedish Researchers Call for Tougher Measures Against Coronavirus Epidemic", 2020-03-26, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/BPps>, citerad 2020-11-23.
- Sputnik, 2020f. "Covid-19 Spreading Amongst Retirement Homes Across Sweden, Elderly Residents 'Terrified'", 2020-04-03, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/BUPE>, citerad 2020-10-27.
- Sputnik, 2020g. "'Lucky Only Kills Elderly People': Swedish Doctor's Coronavirus Take Roasted on Social Media", 2020-03-30, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/BRYG>, citerad 2020-10-20.
- Sputnik, 2020h. "Swedish, Finnish, Authorities Note 'Heavy Over-Representation' of Somalis Among Covid-19 Cases", 2020-04-15, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/CceT>, citerad 2020-10-27.
- Sputnik, 2020i. "Church of Sweden Demands 'Corona Money' for Illegal Immigrants", 2020-04-13, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/CaEj>, citerad 2020-11-23.
- Sputnik, 2020j. "Corona Virus is the Real Threat, Not Climate Change (by John Gaunt)", 2020-02-28, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/B6pZ>, citerad 2020-10-20.
- Sputnik, 2020k. "Greta Thunberg Joins CNN Coronavirus Town Hall, and Confusion Gets Contagious", 2020-05-14, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/CDS8>, citerad 2020-10-27.

- Sputnik, 2020l. "Greta Thunberg's Climate Strike Goes Digital Amid Coronavirus Outbreak", 2020-03-12, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/BDBd>, citerad 2020-11-23.
- Sputnik, 2020m. "Greta Thunberg Self-Isolates After Manifesting Covid-19 Symptoms – video", 2020-03-14, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/BNuD>, citerad 2020-10-20.
- Sputnik, 2020n. "Immunity, Personal Responsibility, Universal Ban: Countries With Alternative Approaches to Covid-19", 2020-04-05, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/BWsF>, citerad 2020-10-27.
- Sputnik, 2020o. "Professor Urges Sweden to Change its Covid 19 Strategy Labelled 'Darwinist'", 2020-05-15, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/Cw8v>, citerad 2020-11-23.
- Sputnik, 2020p. "Danish Parties Ready to Welcome German, Norwegian Tourists – But Not Swedes", 2020-05-15, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/Cw4s>, citerad 2020-10-27.
- Sputnik, 2020q. "Swedish Example 'Not One to Follow' – Journalist on Coronavirus Lockdown Strategies", 2020-04-17, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/CdPH>, citerad 2020-11-23.
- Sputnik, 2020r. "Why Sweden and Belarus Deified the Lockdown 'Consensus'", 2020-08-05, tillgänglig på ><http://sptnkne.ws/CsvS>, citerad 2020-11-16.
- Sputnik, 2020s. "Game over? Foreign Military Forces Pull Out of Major Drills in Sweden Amid Covid-19 Pandemic", 2020-04-03, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/BUJM>, citerad 2020-10-20.
- Sputnik, 2020t. "Denmark's, Norway's Covid-19 Infection Rates Exceed That of No-Lockdown Sweden", 2020-09-14, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/DCY7>, citerad 2020-11-16.
- Sputnik, 2020u. "Illegal Raves Blossom in Swedish Forests Amid Covid-19 Festival Ban", 2020-08-18, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/DvFA>, citerad 2020-11-23.
- Sputnik, 2020v. "Is Sweden's Covid-19 Crisis Over? Professor says Immunity Level High Enough to Keep Disease Down", 2020-09-21, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/DGRK>, citerad 2020-11-16.
- Sputnik, 2020w. "Sweden Says COVID19 Restrictions Will Remain for 'At Least a Year'", 2020.10-05, tillgänglig på ><https://sptnkne.ws/DSV6>, citerad 2020-11-23.

KODSCHEMA

- 1.) Summera kortfattat det centrala budskapet i nyhetsartikeln, i formatet av ett mininarrativ där detta är möjligt. Vad handlar artikeln om?
- 2a.) Notera de centrala aktörerna i artikeln.
- 2b.) Beskriv hur var och en av dem framställs eller tituleras av tidningen
- 2c.) Skriv ner vilken funktion och roll var och en har i artikeln och i relation till övriga aktörer i artikeln (notera även om ingen relation finns).
- 3a.) Vem är berättaren av artikeln? Detta görs genom att fråga från vems eller vilkas perspektiv artikeln berättas.
- 3b.) Vilka källor används?
- 4.) Problemet eller konflikten: Beskriv problemet eller konflikten som artikelns berättelse kretsar kring. Föreslå även ett tema eller en kort fras för att summera hur problemet definieras. The problem or conflict: pinpoint what the problem or conflict is in the narrative.

- 5.) Beskriv lösningen till problemet (också där den är underförstådd eller uttrycks implicit) dvs. hur berättelsens status quo återupprättas.
- 6.) Rumsaspekten: Beskriv var berättelsen utspelar sig. Notera om rummet, platsen för berättelsen är irrelevant för förståelsen av artikeln.
- 7.) Vad berättar bilderna och hur spelar bilderna in i artikelns narrativ?
- 8.) Tidsaspekten: beskriv vilken roll det förflutna, nuet och framtiden spelar för budskapet i narrativet och om och hur dessa tidsaspekter är kopplade till varandra och till andra delar av artikeln (förståelsen av problemet exvis eller relationen mellan problem och lösning)
- 9.) Hur tilltalas publiken/läsarna? Exvis i direkta uppmaningar eller genom identifikation.

Smittan som spred sig snabbare än coronaviruset

Falsk och vilseledande information under coronakrisen 2020

Emma Ricknell

The virus that spread faster than SARS-CoV-2: False and misleading information during the Corona crisis 2020

Not only did a pandemic break out in 2020. There was also an outbreak of a so-called “infodemic” of previously unforeseen magnitude, as information regarding the new corona virus, both accurate and inaccurate, rapidly flooded the Internet. Among the false and misleading information that quickly started to spread, three themes were among some of the most commonly occurring: the origin of the virus, alternative medical advice, cures and treatment and the vaccine. This paper discusses the three themes based upon recent research, and argues that they were each fairly predictable. Not only was the demand for information regarding the new virus enormous – and understandably so – but the groundwork for misinformation on the different themes had already been laid. Some of the false information therefore got off to a flying start. The paper concludes that remedies to address this kind of information suffer from the inherently very high level of uncertainty that follow significant health emergencies, which in turn sets the bar very high in terms of accurately addressing false claims.

Inledning

Under vårvintern 2020 tog spridningen av det nya coronaviruset fart. Men det var inte bara covid-19-viruset som fick utbrott i land efter land. Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade i mars att en pandemi brutit ut, men hade även börjat varna för ett annat globalt hot som spred sig snabbare än viruset självt: en så kallad “infodemi” kunde konstateras. En infodemi kan enligt WHO karakteriseras av ett överflöd av information i samband med

Emma Ricknell är verksam vid Institutionen för statsvetenskap, Linnéuniversitetet.
E-post: emma.ricknell@lnu.se

en hälsokris. Både korrekt och inkorrekt information omfattas av definitionen, men det är främst det senare som problematiserats. Detta beror på att under en infodemi kan olika typer av felaktig information och rykten spridas på ett sätt som kan hämma ett effektivt folkhälsoarbete och skapa förvirring och misstro bland människor (The United Nations Department of Global Communications (DGC) 2020). Under dessa förhållanden när Internet översköjs av information kan en individ som söker information på nätet om den pågående pandemin teoretiskt sett under en och samma dag stöta på artiklar, forumposter, tweets, videor och annan slags information som hävdar att coronaviruset är ett påhitt och de som menar att apokalypsen med massdöd och svält som följd av pandemin står inför dörren. Viktig information från olika slags myndigheter och som syftar till att värna om människors hälsa utifrån befintlig medicinsk expertis tävlar alltså under en infodemi om uppmärksamheten i, som WHO ser det, en "tsunami av information" (Zarocostas 2020).

Förekomst av information som kan förvirra, chocka eller oroa, vare sig medvetet eller inte, är dock på intet sätt en ny utveckling. Ryktesspridning och felaktig information i samband med ett omfattande sjukdomsutbrott har förekommit i århundraden. Ett modernt exempel är HIV-epidemin, som tidigt präglades av rykten och konspirationsteorier som ifrågasatte virusets existens; ett ifrågasättande som visat sig vara långlivat och haft allvarliga följder för människors hälsa (Mian & Shan 2020). I sammanhanget virusepidemier finns vidare en rad exempel bara från 2010-talet, där forskningen uppmärksammat förekomsten och spridningen av falsk information om både Ebola- och Zika-viruset på sociala medier såsom Facebook, YouTube och Twitter (se t.ex. Fung et al. 2016, Nagpal et al. 2015a, 2015b; Oyeyemi, Gabarron & Wynn 2014, Sharma et al. 2017).

Tänkbara mönster och potentiella risker med att människor tar del av falsk information i samband med ett allvarligt hälsoläge, t.ex. att man utsätter sig själv eller andra för fara, fanns alltså redan på radarn vid covid-19-virusets intåg för den som höll sig uppdaterad. Å andra sidan, trots att argument således kan framföras om att förekomsten av falsk och vilseledande information var högst förutsägbar, tog covid-19-situationen till helt nya höjder (Jamison et al. 2020). Syftet med den här artikeln är att diskutera några av de mest förekommande teman som forskningen hittills kunnat identifiera bland den oerhörda mängd felaktig, falsk och på olika sätt vilseledande information om coronaviruset som figurerat online under 2020. Artikeln berör också möjliga mekanismer bakom spridningen av problematisk information under respektive tema. Då ämnet av sin natur är omfattande och dessutom i skrivande stund fortfarande är ett pågående studieobjekt inom forskningen görs dock inga anspråk på att vara heltäckande. Texten avslutas med en diskussion om förutsägbarhet visavi osäkerhet när det gäller informations spridning under pandemin. En kort redogörelse för ett antal i kontexten centrala termer är emellertid först på sin plats.

Centrala termer

På grund av den stora mängd information den så kallade "infodemin" omfattar, kan ett brett spektrum av problematisk information identifieras. Det finns information som är vilseledande eller felaktig, såsom rykten eller manipulerad framställning av data, men där det inte finns ett underliggande syfte att sprida den utifrån att den är falsk. Det kan mycket väl vara så att när sådan information publiceras eller sprids sker det med goda intentioner, t.ex. för att informationen verkar oerhört viktig för ens medmänniskor. I motsatta änden finns det information som också kan definieras som falsk, men där publicering och spridning har ett avsiktligt syfte, t.ex. för att skapa oro, polarisering och förvirring, för vinnande syfte och/eller som del av en organiserad påverkanskampanj. Den förstnämnda kategorin information brukar benämnas *missinformation* och den sistnämnda *desinformation* (Allcott & Gentzkow 2017; Tandoc, Lim & Ling 2018).

Bortom denna grundläggande distinktion finns det dock en rad andra sätt som information kan kategoriseras på. När det gäller falsk information som relaterar till covid-19 har den på engelska allt som oftast benämnts som "misinformation" (Baines & Elliot 2020), en relativt intuitiv samlingsterm men som alltså enligt distinktionen ovan kan omfatta så pass olika slags information, t.ex. när det gäller syfte och i förlängningen avsändare och omfattning, att analyser som bygger på enbart en sådan kategori riskerar att bli onödigt ytlig. Infodemin har dock redan och kommer även framöver att främja konceptuell utveckling inom forskningen; ett exempel är Baines och Elliot (2020) som föreslår fyra kategorier – *information*, *misinformation*, *disinformation* och *malinformation* – där den sistnämnda termen hänvisar t.ex. en bild eller video som är autentisk och inte manipulerad på något sätt men som på ett vilseledande sätt återanvänds i en ny kontext och får en ny, fabricerad innebörd (se även Brennen et al. 2020).

En ytterligare relevant term som ofta förekommer i kontexten falsk information är *fake news*, vars definition det inte heller råder konsensus kring (Caplan, Hanson & Donovan 2018) men som på ett relativt enkelt sätt kan användas för att analysera nyhetsartiklar som på ett medvetet sätt förmedlar information som är verifierbart falsk och som kan vilseleda läsare (Allcott & Gentzkow 2017). Inom begreppet kan vidare en rad olika typer av texter rymmas, t.ex. satir, parodi, fabricering, manipulering, propaganda och annonsering (Tandoc, Lim & Ling 2018). I kontexten information kring covid-19 aktualiserar termen en viktig analytisk distinktion mellan avsändare och mottagare; en distinktion som dock i viss mån rubbas i och med att en "nyhet" sprids och bearbetas t.ex. i sociala medier och internetfora av en blandning av aktörer, däribland enskilda individer. Då denna text inte har för huvudsakligt syfte att utreda orsakerna och mekanismerna bakom infodemin kommer främst de mer grundläggande

termerna *missinformation* och *desinformation* användas, även om dessa i många fall är svåra att helt och hållet särskilja från varandra.

Återkommande teman under infodemin 2020

Världshälsoorganisationens konstaterande om att en *infodemi* hade brutit ut skedde alltså relativt tidigt i händelseutvecklingen under 2020, dvs. i samband med att organisationen konstaterade att en *pandemi* brutit ut. Redan då hade ett flertal forskare börjat analysera förekomsten och spridningen av den växande mängd information som relaterade till pandemin. I januari 2020 började t.ex. forskare vid Carnegie Mellon University samla data omfattande både missinformation och desinformation på sociala medier, och kunde i april konstatera att pandemin genererat betydligt mer sådan slags information jämfört med andra händelser som vanligtvis är förknippade med förhöjda nivåer av problematisk information, såsom nationella val och naturkatastrofer. Vid det laget hade forskningsteamet identifierat ungefär 100 olika exempel, vilket alltså går att jämföra med en naturkatastrof som vanligtvis genererar ungefär 20 alternativa historier (Reid 2020). De tre teman som nedan kommer diskuteras bygger på de mer omfattande kategorier identifierade av forskningsteamet: virusets ursprung, medicinska råd och kurer, och vaccinet (IDeaS Center/CASOS Center 2020). Liknande teman återfinns även i andra forskningsresultat om information tillgänglig online i relation till covid-19; se t.ex. Evanega et al. (2020) studie av 38 miljoner artiklar i engelsktalande medier perioden januari-maj 2020.

VIRUSETS URSPRUNG

Information om det nya viruset och utbrottet i Wuhan i Kina var något medier över hela världen skrev om kring den 10 januari 2020, varvid sökningarna på Internet om viruset ökade lavinartat. Mot slutet av månaden hade sökningar om viruset nått den högsta maximala nivå en sökterm kan nå i Googles mätningar via Google Trends. Detta skedde alltså innan viruset ens fått sitt officiella namn (covid-19 eller SARS-CoV-2) från Världshälsoorganisationen senare i februari (Cuan-Baltazar et al. 2020).

Bland det mest centrala i sammanhanget av en pandemi är att förstå vad det handlar om för slags virus, där dess ursprung blir högst relevant. Under en period präglad av osäkerhet och där efterfrågan på information inom kort når extrema höjder då människor oroar sig för sin egen hälsa, tar det inte lång tid för olika rykten att florerar kring smittans ursprung. Vid sidan om vad traditionella medier rapporterade om virusutbrottet i Wuhan och olika experters resonemang kring hur smittan kan ha uppstått, spreds ett stort antal andra idéer om virusets ursprung under pandemins första månader. Här följer ett axplock av de olika konspirationsteorier som började cirkulera: viruset var ett biologiskt vapen skapat av USA, Kina eller Ryssland, elektromagnetiska fält och

installationen av trådlös 5G-teknologi orsakade utbrottet, företaget Coca-Cola stod bakom utbrottet, amerikanska soldater drack ormblood i Thailand och förde med smittan till Wuhan där de skulle delta i Military World Games, eller diverse olika laboratorier eller forskningsinstitut skapade viruset (IDeaS Center/CASOS Center 2020).

Ett antal faktorer när det gäller smittans ursprungliga epicenter i Wuhan i Kina banade väg för desinformation av olika slag. I ett land som Kina där kontroll över det fria ordet under flera år kraftigt ökat mycket tack vare teknologisk utveckling (Moore 2018) togs tidigt tog ett antal åtgärder för att på olika sätt minimera eller manipulera information om vad som egentligen pågick. Så tidigt som januari 2020 rapporterade *Wall Street Journal* att den kinesiska staten reagerat med diverse åtgärder för att styra samtalet på sociala medier, där kritik mot landets ledning i samband med virusutbrottet uttalats (Wei 2020). Kort därefter rapporterade *The Economist* (2020) att konspirationsteorin om att USA låg bakom viruset spred sig som en löpeld på Kinas hårt reglerade Internet; desinformation tidskriften menade den kinesiska staten engagerat sig i att sprida. Forskare kunde senare under året konstatera att en väldigt signifikant andel av både desinformation och missinformation om covid-19 kunde spåras till kinesiska och även ryska källor (Thompson, Nicholson & Ho 2020). Rysslands inblandning i spridningen av missinformation och desinformation om covid-19 under 2020 har likt Kinas uppmärksammas flitigt (se t.ex. Bright et al. 2020, EUvsDisinfo 2020b, Moy & Gradon 2020, Sukhankin 2020). I kontexten falsk och vilseledande informations-spridning om virus ur ett historiskt perspektiv kan det också tilläggas att det var Sovjetunionen som på 1980-talet började sprida desinformation om HIV-virusets ursprung på 1980-talet; desinformation som utvecklats till en seglivad konspirationsteori om USA och biologiska vapen (Strudwicke & Grant 2020). Forskare menar att det finns potential för att teorierna som spridits under coronapandemin också kommer ha lång livslängd (Thompson, Nicholson & Ho 2020). Ursprunget till falsk information om covid-19, inklusive virusets ursprung, har dock inte enbart kunnat spåras till kinesiska och ryska källor, utan har dokumenterats även i material med ursprung i t.ex. Iran och Turkiet (Bright et al. 2020).

ALTERNATIVA MEDICINSKA RÅD, KURER OCH BEHANDLINGAR

Det tema som hör till det i särklass främsta när det gäller mängden olika idéer och historier som tidigt identifierades i sociala medier är information som handlar om olika alternativa medicinska råd, kurer och behandlingar (IDeaS Center/CASOS Center 2020). Det är ett tema som också förekom i väldigt stor utsträckning i engelsktalande medier under första halvan av 2020 (Evanega et al. 2020). Forskare har även utifrån mängden alternativa råd och kurer som cirkulerar i den afrikanska kontexten, benämnt situationen som en "epidemi av mirakelkurer" (Eboime, Iwu & Banke-Thomas 2020). Att söka information

om virusets ursprung kan vara centralt, men inte lika viktigt i jämförelse med explicit information om hur man kan stoppa smittan eller sjukdomsförloppet i takt med att allvaret om virusets följder blir mer och mer synliga.

Under detta tema rymms en enorm bredd av olika idéer och som har dokumenterats från alla jordens hörn (Graham-Harrison et al. 2020). I sociala medier spreds t.ex. kurer omfattande essentiella ångor, kolloidalt silver, vitlök, handtork, varmt vatten, glass, ett varmt bad, citronjuice och salt, fårhuvud-soppa, bananer, 15 minuter i bastun, raka skägget, svart te, ketamin, kaffe, C-vitamin, D-vitamin, vulkanisk aska, olika kinesiska örter och kokain (IDEAS Center/CASOS Center 2020). Således en rad relativt harmlösa exempel, medan andra är betydligt mer allvarliga. Oavsett är förekomsten av dessa slags råd problematiska ifall människor som under stora påfrestningar och stress under en rådande pandemi sätter sin tilltro till dem, och möjligen börjar tro att de antingen kan besegra smittan på egen hand eller kan skydda sig mot att bli smittad genom helt andra medel än de som nationella myndigheter generellt sett rekommenderat. I värsta fall kan ett sjukvårdssystem redan under enorm press betungas av människor som behöver sjukvård efter att ha intagit olika alternativa kurer eller testat obeprövade behandlingar (Scerri & Grech 2020).

Rykten om olika råd och kurer kan startas av enskilda individer, inklusive av människor med en genuin vilja att hjälpa andra människor skydda sig eller förhindra fortsatt spridning. Att människor dessutom söker efter sådan information varhelst de kan ju mer allvarlig situationen verkar vara, är inte svårt att förstå med tanke på den psykosociala stress isolering i hemmet innebär, särskilt ifall man hör till en riskgrupp (Tasnim, Hossain & Mazmuder 2020). Ett stort problem är att denna enorma efterfrågan på information skapar olika vinstmöjligheter, såsom att sälja olika slags botemedel eller otestade produkter (Jamison et al. 2020) eller öka antalet följare och uppmärksamhet på sociala medier för influencers och andra offentliga personer (Brennen et al. 2020). Desinformation som del av en större kampanj för att påverka samtalet kring viruset kan också rida på vågen av efterfrågan av information om olika behandlingar och läkemedel mot viruset. Detta skedde t.ex. på den ryska nyhetstjänsten Sputniks tjeckiska nätpublikation, där man i mars 2020 kunde läsa om hur Ryssland lanserat ett nytt läkemedel som gav effektivt skydd mot viruset när inga sådana läkemedel rekommenderats av t.ex. WHO (EUvsDisinfo 2020a).

VACCINET

Relaterat till olika råd och kurer är slutligen information som relaterar till ett coronavaccin. När det gäller vacciner i allmänhet har både missinformation och desinformation studerats, och det går idag att konstatera att även om individer som motsätter sig vacciner är relativt få jämfört med allmänhetens åsikter överlag har de haft ett oproportionerligt stort genomslag online (Jamison et al. 2020). Förekomsten av detta mönster omfattar sociala medier såsom YouTube och

Facebook (DiResta & Wardle 2020) samt Twitter (Tomeny, Vargo & El-Toukhy 2017), där även automatiserade botar och aktivitet som kan kopplas till ryska "troll"¹ driver på utvecklingen och till exempel kan stärka uppfattningen att det inte finns någon konsensus alls inom forskningen kring vaccinanvändning (Broniatowski et al. 2018). En omfattande global studie av diskussioner om vaccin på Facebook under 2019 visar att kluster av vaccinationsmotståndare tenderar att förgrena sig med användare som inte aktivt tagit sida för eller emot vaccin, medan kluster av användare som är positivt inställda till vacciner är mer isolerade på plattformen; ett mönster som överensstämmer med hur vaccinmotståndet över tid framgångsrikt organiserat sig online (DiResta & Wardle 2020). Det finns farhågor om att vaccinmotstånd som åsikt inom en tioårsperiod kommer att dominera samtalet om vacciner (Johnson et al. 2020).

Mot ovan bakgrund kan man karakterisera utvecklingen tidigt under 2020 som att det redan fanns aktiva användare i sociala medier, omfattande både de som var för och emot vacciner, redo i startgroparna när smittan bröt ut. På Twitter var det t.ex. dessa konton som var bland de som först började twittra regelbundet om det nya viruset (Jamison et al. 2020). Även om de ämnen som dessa konton twittrade om varierade, och fortsätter att variera idag, var det möjligt för de som väldigt aktivt började sprida falsk och vilseledande information att tidigt sätta sin prägel på samtalet i en tid av stor osäkerhet och efterfrågan på information. Det är i kontexten också viktigt att notera att missinformation och desinformation om de två första teman diskuterade ovan, kan vävas in i poster från dessa slags användare i sociala medier, eftersom en del vaccinmotståndare i sociala medier aktivt delar även annan slags information som de anpassar för att passa in i den verklighetsbild de framför (Jamison et al. 2020). En generell misstro mot myndigheter och traditionella medier är något som kan förena en rad olika verklighetsbilder och sedan länge etablerade konspirationsteorier som förmedlas via sociala medier, internetfora och olika slags sites (Smith, Cubbon & Wardle 2020).

Denna samkörning av verklighetsbilder betydde också att den falska och vilseledande information som tidigt började spridas kring vaccinet uppvisade en väldig bredd. Under våren 2020 kunde det till exempel handla om att vissa länder som Kina, Kuba eller Egypten redan hade ett vaccin och en rad olika idéer om vad som kunde ligga bakom sådana uppgifter (IDeaS Center/CASOS Center 2020). Återkommande påståenden om vaccinet var vidare att det fanns ett antal olika politiska och ekonomiska anledningar bakom framtagandet av ett covid-19-vaccin, att vaccinet innebar att ett microchip fördes in under huden, ofta med ett argument om att det var Bill Gates sätt att spåra och kontrollera människor, att vaccinet kunde ändra på människors DNA, och att det var farligt för människors hälsa och skulle visa sig vara dödligt (Smith, Cubbon

1 Individier som bakom dold identitet medvetet sprider osämja online.

& Wardle 2020). Under december 2020 räknades fortfarande dessa slags påståenden som bland de mest spridda på sociala medier (Carmichael & Goodman 2020). Informationsspridning om ett covid-19-vaccin verkar således enligt forskningen ha utvecklats till en samlingspunkt för en del det som omfattas av infodemin. Det betyder i sin tur att högst förståeliga frågor och funderingar och även skepsis kring vaccinet kunde bli en inkörsport för en del användare på sociala medier till en rad alternativa verklighetsbilder med mer eller mindre direkt koppling till just vaccinet.

Diskussion

Den här artikeln inledde med att poängtera, att även om den så kallade “infodemin”, som bröt ut under 2020 visat sig ha en omfattning utan tidigare motsvarighet, var dess förekomst knappast något som bröt mot tidigare mönster. Så även fallet med dess olika komponenter såsom de tre teman diskuterade här. Det här var ämnen som inte bara engagerade människor av ovan diskuterade skäl och därför exploderade online. De kunde också omedelbart få fart genom att det redan fanns etablerade noder på Internet – i t.ex. sociala medier, olika slags internetfora och alternativa medier – som de kunde koppla upp sig mot och förgrena sig vidare från. Vågen av missinformation och desinformation kunde t.ex. anpassa sig till existerande konspirationsteorier och narrativ, men också till olika slags affärsverksamheter som erbjöd produkter inom hälsoområdet.

Om man ser det som att grundstrukturerna för en infodemi av sällan skådad omfattning redan fanns där, fanns dock också grunderna för olika slags faktakontroller redan igång. Omfattningen av självständig faktagranskning sköt likt mängden av information också i höjden i takt med infodemins utbrott: antalet faktagranskare på engelska ökade med mer än 900 % under perioden januari till mars 2020 (Brennen et al. 2020). Även om faktagranskare omöjliga kan försöka bemöta all falsk och vilseledande information har aktiviteten alltså varit febril. De är dessutom organiserade, t.ex. genom nätverket International Fact-Checking Network (IFCN) vid Poynter Institute som fört samman faktagranskare från 70 länder och anses vara det största internationella projektet för faktagranskning för tillfället (Luengo & García-Marín 2020).

Trycket på sociala medier att själva agera för att stävja mängden falsk information som spreds på plattformarna ökade också under 2020. Både Facebook och Twitter hävdade att åtgärder tidigt satts in för att ta bort eller varna för felaktig information om coronaviruset så fort sådan hittades, men blev trots detta i maj 2020 kallade till det brittiska parlamentet för utfrågning efter vad parlamentsledamöter ansett vara bristfällig hantering av situationen (Frenkel, Alba & Zhong 2020, BBC News 2020).

Hur faktagranskare lyckades i att bemöta falsk och vilseledande information, och vilka metoder för moderering, blockering och/eller varningar på

sociala medier som var mest effektiva för att stoppa spridningen av missinformation och desinformation under coronapandemin, kommer vara en uppgift för framtida forskning. Båda formerna av åtgärder måste dock hantera en av de faktorer som är oerhört svår att undkomma i samband med en händelse av magnituden en pandemi: osäkerhet. När det gäller de tre teman denna artikel tar upp kan följande konstateras lite över ett år efter att rapporterna om ett nytt virus i Wuhan började nå resten av världen.

När det gäller virusets ursprung har ämnet inte helt kunnat läggas åt handlingarna. Med tanke på omständigheterna i Kina beskrivna ovan är detta inte helt och hållet överraskande. En delegation forskare på uppdrag av WHO reste i januari 2021 till Wuhan för att undersöka saken (McNeil & Wu 2021). I samband med att delegationen anlände i Kina publicerade *Wall Street Journal* en essä som menade att forskarna borde undersöka alla möjliga ursprung till viruset, inklusive att det kunde ha skapats i ett laboratorium (Chan & Ridley 2021). Även USA:s utrikesdepartement hävdade i ett faktablad publicerat den 15:e januari 2021 att det inte var avgjort ifall smittan började genom mänsklig kontakt med infekterade djur eller genom en olycka vid ett laboratorium (US Department of State 2021). Forskare vid Harvard Medical School hade dessutom redan under sommaren 2020 publicerat en analys som menade att det fanns bevis för att smittan bröt ut redan under hösten 2019, varvid viruset redan börjat spridas i samhället långt innan det spårades till marknaden i Wuhan (Nsoesie et al. 2020). Oavsett om man anser att dessa tre källor som på olika sätt tar upp osäkerheten kring virusets ursprung är pålitliga eller ej, är de svåra att likställa med ett rykte eller konspirationsteori som sprids av en individ på sociala medier. Exemplet visar med andra ord på svårigheten i att faktagranska och även rensa bort information som ifrågasätter något så centralt som uppgifter om virusets ursprung.

När det gäller temat alternativa medicinska råd, kurer och behandlingar har sjukvården över tid blivit bättre på att behandla covid-19, och flertalet studier visar på att olika möjliga läkemedel är på väg (se t.ex. White et al. 2021). Men som emellertid alltid är fallet när det gäller att behandla ett virus måste ett antiviralt läkemedel lyckas med att inte bara attackera virusets livscykel för att hindra att det förökar sig, utan det måste också se till att inte skada den människocell viruset hakat fast sig vid, och möjligen också kunna ha beredskap för att viruset muterar och utvecklar resistens (Harvard Medical School 2021). Då omedelbar tillgång till effektiva läkemedel således är svår att begära kvarstår alltså frågor kring alternativ för den enskilde individ som söker lösningar på hur man kan skydda sig mot viruset.

Faktagranskningar kring olika kurer har med andra ord ett långsiktigt uppdrag, men måste samtidigt anpassa sig till att den medicinska forskningen når nya eller uppdaterade resultat. Vitamin-D har t.ex. nämnts i kontexten missinformation kring covid-19. Vitamin-D är ett forskningsämne som under vanliga

förhållanden kan generera tusentals forskningsartiklar (Amin & Drenos 2021), och med tanke kring hur omdebatterat det varit under 2020 (Lenas 2021) är än mer uppmärksamhet att förvänta. Men medan påståenden om vitamin-D avfärdas som missinformation går det att bara inom en och samma tidskrift, *British Medical Journal Nutrition, Prevention & Health*, att läsa en artikel som i kontexten covid-19 lyfter behandling mot brist på vitamin-D som särskilt viktig för vissa grupper i samhället (Kohlmeier 2020), medan en annan publicerad ett halvår senare menar att det inte finns några starka vetenskapliga bevis för att högt intag av vitamin-D skulle vara ett sätt att förebygga eller behandla covid-19 (Amin & Drenos 2021). Med en så pass oenig forskning (Lenas 2021) har både faktagranskare och sociala medieplattformarna en svår uppgift att anpassa sig till.

Slutligen är vaccinering mot covid-19 i skrivande stund inte på långa vägar en avslutad process. Osäkerhet kring t.ex. effektiviteten hos de olika vaccinen, hur de olika vaccinerna lyckades tas fram så snabbt samt möjliga bieffekter på sikt utgör således fortsatt en grund för den ovan beskrivna diskussion och informationsspridning som förs online kring vacciner. När sociala medieplattformar såsom Twitter tas upp som problematisk är det emellertid också bra att notera att åtminstone i den amerikanska kontexten är användare på Twitter och deras åsikter inte helt och hållet representativa för befolkningen generellt – särskilt inte när det gäller de mest aktiva användarna (Wojcik & Hughes 2019). Enligt en studie (preprint) om hur exponering för missinformation om covid-19-vaccinet kan ha en negativ påverkan på individens inställning gentemot vaccinering finns det också skillnad mellan hur mottaglig man är utifrån en rad socio-ekonomiska faktorer samt ålder och kön (Loomba et al. 2020), vilket tillsammans med det faktum att diskussioner på t.ex. Twitter om vacciner omfattar en mängd olika åsikter och perspektiv (Jamison et al. 2020) pekar på en heterogen blandning människor som är intresserade av ämnet vaccin. Detta torde ha en inverkan på åtgärder för bästa sätt att bemöta olika påståenden. Dessutom är exponering för falsk eller vilseledande information inte en garanti för att en användare på sociala medier börjar tro att den informationen är sann (Bridgman et al. 2020).

Slutsats

När människor under stor påfrestning och stress, såsom under isolering i hemmet, översköljs med information om hur ett virus under mer eller mindre oklara former sprider sig över hela jordklotet och orsakar allvarlig sjukdom och död, kan ett väldigt stort behov för information uppstå. I en sådan extrem situation, där människor dessutom spenderar mer tid framför sina skärmar, kan vissa mindre välgrundade svar, förenklade tolkningar av data och forskning och missförstånd som appellerar till känslor få fäste och spridas vidare via sociala medier i en rasande fart. Följderna har redan börjat studeras, och med

tanke på att rykten och konspirationsteorier om något som berör ens hälsa och välbefinnande visat sig kunna ha väldigt lång livslängd, såsom i fallet HIV (Mian & Shan 2020), är det möjligt att vissa av de exempel som diskuterats i den här texten kommer cirkulera under lång tid framöver.

Något som också diskuterats ovan är hur detta händelseförlopp inte borde ha kommit som en överraskning. Det är helt enkelt inte förvånande att den höga graden av osäkerhet som obönhörligen präglar situationen skulle kunna fungera som en motor som driver strömmen av denna slags information. Men istället för att fokusera på hur "fel" människor tänker när de börjar flyta med i ett flöde av missinformation och desinformation, kan man ställa sig frågan varför en del människor helt eller delvis avvek från myndigheters, etablerade mediers och beslutsfattares flöde av information kring viruset?

En del i svaret på den frågan ligger i den redan existerande interdisciplinära forskningen kring konspirationsteorier. En rad politiska, sociala samt psykologiska faktorer som kan förklara varför konspirationsteorier får fäste hos vissa människor har identifierats (för forskningsöversikt se Douglas et al. 2019), vilket också delvis berörts ovan. Enligt den amerikanske psykiatrikern Joe Pierre är de insatser som krävs för att motverka denna utveckling dock så omfattande att det är många som önskar att det var ett tillstånd som kunde "botas" genom ett besök hos personer i hans profession. Men nej, istället ser Pierre situationen under covid-19 som ett symptom hos ett sjukt samhälle där misstro mot institutioner och falsk informationsspridning i ett Vilda Västern-tillstånd hör till grundorsakerna. Åtgärder utifrån ett hälsoperspektiv handlar därför om sådant som att institutioner måste återfå offentlighetens tilltro, kommunicera medicinsk information både genom fysiska möten med människor och online, samt arbeta preventivt för att ligga steget före olika rykten eller falsk information som kan uppstå (Pierre 2020).

Emellertid går det inte att säga att alla de personer som sökte sig till ett brett antal källor för information om covid-19 drevs utifrån övertygelser baserade på konspirationsteorier. Här finns en rad följdfrågor som istället kan ställas. Fanns det t.ex. något som var mindre lyckat eller oklart i myndigheters, mediers och beslutsfattares kommunikation till medborgare och som fick en del människor att vända sig annorstädes, t.ex. till källor med ursprung i andra länder än ens eget, vare sig det rörde sig om utländsk mainstreammedia, alternativ media eller sociala medier med en internationell samling användare? Hur mottas t.ex. myndigheters kommunikation om viruset, olika analyser och åtgärder när medborgare redan har kunskap om motsvarande kommunikation från myndigheter i en rad andra länder, och det uppstår en diskrepans? En analys utifrån hur användare existerar i ett föränderligt medielandskap där val av flöden inte är begränsat varken till landsgränser eller medietyp, kan vara en utgångspunkt för att förstå hur alternativa narrativ visavi den "officiella" bilden av vad som pågår kan etableras.

Referenser

- Allcott, Hunt & Genzkow, Matthew, 2017. "Social Media and Fake News in the 2016 Election", *Journal of Economic Perspectives* 31(2), s. 211–236. DOI: 10.1257/jep.31.2.211.
- Amin, Hasnat & Drenos, Fotios, 2021. "No Evidence That Vitamin D is Able to Prevent or Affect The Severity of COVID-19 in Individuals With European Ancestry: A Mendelian Randomisation Study of Open Data", *BMJ Nutrition, Prevention & Health* 2021. DOI: 10.1136/bmjnph-2020-000151.
- Baines, Darrin & Elliott, Robert J. R., 2020. "Defining Misinformation, Disinformation and Malinformation: An Urgent Need for Clarity During the COVID-19 Infodemic", *Discussion Papers 20-06, Department of Economics, University of Birmingham*, tillgänglig på <https://ideas.repec.org/p/bir/birmec/20-06.html>, citerad 2021-01-16.
- BBC News, 2020. "Social Media Firms Fail to Act on Covid-19 Fake News", *BBC News*, 2020-06-03, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/technology-52903680>, citerad 2020-01-25.
- Brennen, J. Scott, Simon, Felix, Howard, Philip N. & Kleis Nielsen, Rasmus, 2020. "Types, sources, and claims of COVID-19 misinformation", *Reuters Institute Fact Sheet, University of Oxford*, tillgänglig på <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation>, citerad 2021-01-16.
- Bridgman, Aengus Merkley, Eric, Loewen, Peter John, Owen, Taylor, Ruths, Derek, Teichmann, Lisa & Zhilin, Oleg, 2020. "The Causes and Consequences of COVID-19 Misperceptions: Understanding the Role of News and Social Media", *The Harvard Kennedy School (HKS) Misinformation Review* 1. DOI: doi.org/10.37016/mr-2020-028.
- Bright, Jonathan, Au, Hubert, Bailey, Hannah, Elswah, Mona, Schliebs, Marcel, Marchal, Nahema, Schwieter, Christian, Rebello, Katarina & Howard, Philip N., 2020. "Coronavirus Coverage by State-Backed English-Language News Sources – Understanding Chinese, Iranian, Russian and Turkish Government Media", *COMPROP Data Memo 2020.2, Oxford Internet Institute*, 2020-04-08, tillgänglig på <https://blogs.oii.ox.ac.uk/comprop/research/state-media-coronavirus>, citerad 2020-01-17.
- Broniatowski, David A., Jamison, Amelia M., Qi, SiHua, AlKulaib, Lulwah, Chen, Tao, Benton, Adrian, Quinn, Sandra C., & Dredze, Mark, 2018. "Weaponized Health Communication: Twitter Bots and Russian Trolls Amplify the Vaccine Debate", *American Journal of Public Health*, 108(10), s. 1378–1384. DOI: 10.2105/AJPH.2018.304567.
- Caplan, Robyn, Hanson, Lauren & Donovan, Joan, 2018. "Dead Reckoning: Navigating Content Moderation After "Fake News"", *Data & Society Research Institute*, tillgänglig på <https://datasociety.net/library/dead-reckoning>, citerad 2021-01-12.
- Carmichael, Flora & Goodman, Jack, 2020. "Vaccine Rumours Debunked: Microchips, 'altered DNA' and More", *BBC News*, 2020-12-02, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/54893437>, citerad 2020-01-14.
- Chan, Alina & Ridley, Matt, 2021. "The World Needs a Real Investigation Into the Origins of Covid-19", *The Wall Street Journal*, 2021-01-15, tillgänglig på <https://www.wsj.com/articles/the-world-needs-a-real-investigation-into-the-origins-of-covid-19-11610728316>, citerad 2021-01-25.
- Cuan-Baltazar, Jose, Muñoz-Perez, Maria, Robledo-Vega, Carolina, Pérez-Zepeda, Maria & Soto-Vega, Elena, 2020. "Misinformation of COVID-19 on the Internet: Infodemiology Study", *JMIR Public Health and Surveillance* 6(2), e18444. DOI: 10.2196/18444.

- DiResta, Renée & Wardle, Claire, 2020. "Online Misinformation About Vaccines", *The Sabin-Aspen Vaccine Science & Policy Group*, May 2020, tillgänglig på <https://www.sabin.org/updates/resources/meeting-challenge-vaccination-hesitancy>, citerad 2021-01-20.
- Douglas, Karen M., Uscinski, Joseph E., Sutton, Robbie M., Cichocka, Aleksandra, Nefes, Turkyay, Ang, Chee Siang & Deravi, F., 2019. "Understanding Conspiracy Theories", *Political Psychology* 40, s. 3-35. DOI: 10.1111/pops.12568.
- Eboreime, Ejemai Amaize, Iwu, Chinwe Juliana & Banke-Thomas, Aduragbemi, 2020. "'Any and Every Cure for COVID-19': An Imminent Epidemic of Alternative Remedies Amidst the Pandemic?", *PanAfrican Medical Journal* 35(2), s. 108. DOI: 10.11604/pamj.supp.2020.35.108.24728.
- EUvsDisinfo, 2020a. "Disinfo: Russia Invented a Cure for Coronavirus", *European External Action Service's East StratCom Task Force News and Analysis*, 2020-04-03, tillgänglig på <https://euvsdisinfo.eu/report/russia-invented-a-cure-for-coronavirus>, citerad 2021-01-16.
- EUvsDisinfo, 2020b. "New Stories, Old Plots. How the Pro-Kremlin Disinformation Network Capitalises on COVID-19 Outbreak", *European External Action Service's East StratCom Task Force News and Analysis*, 2020-05-04, tillgänglig på <https://euvsdisinfo.eu/new-stories-old-plots>, citerad 2021-01-25.
- Evanega, Sarah, Lynas, Mark, Adams, Jordan & Smolenyak, Karianne, 2020. "Coronavirus Misinformation: Quantifying Sources and Themes in the COVID-9 'infodemic'", *JMIR Preprints* 19/10/2020, 25143. DOI: 10.2196/preprints.25143.
- Frenkel, Sheera, Alba, Davey & Zhong, Raymond, 2020. "Surge of Virus Misinformation Stumps Facebook and Twitter", *The New York Times*, 2020-03-08, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2020/03/08/technology/coronavirus-misinformation-social-media.html>, citerad 2020-01-25.
- Fung, Isaac Chun-Hai, King-Wa Fu, Chung-Hong Chan, Benedict Shing Bun Chan, Chi-Ngai Cheung, Thomas Abraham & Zion Tsz Ho Tse, 2016. "Social media's initial reaction to information and misinformation on Ebola, August 2014: Facts and rumors", *Public Health Reports* 131(3), s. 461-473. DOI: 10.1177/003335491613100312.
- Graham-Harrison, Emma, Phillips, Tom, Ellis-Petersen, Hannah & Burke, Jason, 2020. "As Coronavirus Spreads Around the World, so too do the Quack Cures", *The Guardian*, 2020-04-16, tillgänglig på <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/16/as-coronavirus-spreads-around-the-world-so-too-do-the-quack-cures>, citerad 2021-01-16.
- Harvard Medical School, 2021. "Treatments for COVID-19", *Harvard Health Publishing*, 2021-01-13, tillgänglig på <https://www.health.harvard.edu/diseases-and-conditions/treatments-for-covid-19>, citerad 2021-01-26.
- IdeaS Center/CASOS Center, 2020. "List of Known Misinformation and Disinformation Regarding Corona Virus in Social Media", *Center for Informed Democracy & Social Cybersecurity (IdeaS), Carnegie Mellon University*, tillgänglig på <https://www.cmu.edu/ideas-social-cybersecurity/research/coronavirus.html>, citerad 2020-12-15.
- Jamison, Amelia M., Broniatowski, David A., Drezde, Mark, Sangraula, Anu, Smith, Michael C. & Quinn, Sandra C., 2020. "Not just conspiracy theories: Vaccine opponents and proponents add to the COVID-19 'infodemic' on Twitter", *The Harvard Kennedy School Misinformation Review* 1(3). DOI: 10.37016/mr-2020-38.
- Johnson, Neil F., Velásques, Nicolas, Johnson Restrepo, Nicholas, Leahy, Rhys, Gabriel, Nicholas, El Oud, Sara, Zheng, Minzhang, Manrique, Pedro, Wuchty, Stefan & Lupy, Yonatan, 2020. "The Online Competition between Pro- and Anti-Vaccination Views", *Nature* 582, s. 230-233. DOI: 10.1038/s41586-020-2281-1.

- Kohlmeier, Martin, 2020. "Avoidance of Vitamin D Deficiency to Slow the COVID-19 Pandemic", *BMJ Nutrition, Prevention & Health* 3. DOI: 10.1136/bmjnph-2020-000096.
- Lenas, Sverker, 2021. "Delade meningar om D-vitamin hjälper mot svår covid-19", *Dagens Nyheter*, 2021-01-27, tillgänglig på <https://www.dn.se/insidan/kan-d-vitamin-forebygga-svar-covid-19/>, citerad 2021-01-30.
- Loomba, S., de Figueiredo, A., Piatek, S.J., de Graaf, K. & Larson, H.J., 2020. "Measuring the Impact of Exposure to COVID-19 Vaccine Misinformation on Vaccine Intent in the UK and US", *medRxiv*. DOI: 10.1101/2020.10.22.20217513.
- Luengo, María & García-Marín, David, 2020. "The Performance of Truth: Politicians, Fact-Checking Journalism, and the Struggle to Tackle COVID-19 Misinformation", *American Journal of Cultural Sociology* 8, s. 405-427. DOI: 10.1057/s41290-020-00115-w.
- McNeil, Sam & Wu, Huizhong, 2021. "WHO Team Arrives in Wuhan to Investigate Pandemic Origins", *Associated Press (AP)*, 2021-01-14, tillgänglig på <https://apnews.com/article/who-team-arrives-wuhan-virus-origins-db3e9adcbfa801d3e8274c1976ea5fcd>, citerad 2021-01-26.
- Mian, Areeb & Khan, Shujhat, 2020. "Coronavirus: the spread of misinformation", *BMC Medicine* 18(89). DOI: 10.1186/s12916-020-01556-3.
- Moore, Martin, 2018. *Democracy hacked: Political turmoil and information warfare in the digital age*. London: Oneworld Publications.
- Moy, Wesley & Gradon, Kacper, 2020 "COVID-19 Effects and Russian Disinformation", *Homeland Security Affairs* 16, Article 8 (December, 2020), tillgänglig på www.hsaj.org/articles16533, citerad 2021-01-23.
- Nagpal, Sajjan Jiv, Karimianpour Ahmadreza, Mukhija Dhruvika & Mohan, Diwakar, 2015a. "Dissemination of 'misleading' information on social media during the 2014 Ebola epidemic: an area of concern", *Travel Medicine and Infectious Medicine* 13(4), s. 338-339. DOI: 10.1016/j.tmaid.2015.05.002.
- Nagpal, Sajjan Jiv, Karimianpour, Ahmadreza, Mukhija, Dhruvika, Mohan, Diwakar & Brateanu, Andrei, 2015b. "YouTube videos as a source of medical information during the Ebola hemorrhagic fever epidemic", *Springerplus* 4, s. 457. DOI: 10.1186/s40064-015-1251-9.
- Nsoesie, Elaine Okanyene, Rader, Benjamin, Barnoon, Yiyao L., Goodwin, Lauren & Brownstein, John S., 2020. "Analysis of Hospital Traffic and Search Engine Data in Wuhan China Indicates Early Disease Activity in the Fall of 2019", *Harvard Medical School Scholarly Articles*, tillgänglig på <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:42669767>.
- Oyeyemi, Sunday Oluwafemi, Gabarron, Elia & Wynn, Rolf, 2014. "Ebola, Twitter and misinformation: a dangerous combination?", *BMJ* 349. DOI: 10.1136/bmj.g6178.
- Pierre, Joe, 2020. "COVID-20 and the Year of Conspiracy Theory", *Psych Unseen: Brain, Behavior, and Belief*, 2020-12-15, tillgänglig på <https://www.psychologytoday.com/ca/blog/psych-unseen/202012/covid-20-and-the-year-the-conspiracy-theory?>, citerad 2021-02-22.
- Reid, Liz, 2020. "There is 'Way, Way More' Disinformation Related to Coronavirus Compared to Other Events", 90.5 WESA, 2020-04-13, tillgänglig på <https://www.wesa.fm/post/there-way-way-more-disinformation-related-coronavirus-compared-other-events#stream/0>, citerad 2021-01-03.
- Scerri, Mariella & Grech, Victor, 2020. "COVID-19, its Novel Vaccination and Fake News - What a Brew", *Early Human Development* (In Press). DOI: 10.1016/j.earlhumdev.2020.105256.

- Sharma, Megha, Yadav, Kapil, Yadav, Nitika & Ferdinand, Keith C., 2017. "Zika virus pandemic—Analysis of Facebook as a social media health information platform", *American Journal of Infection Control*, 45(3), s. 301–302. DOI: 10.1016/j.ajic.2016.08.022.
- Smith, Rory, Cubbon, Seb & Wardle, Claire, 2020. Under the Surface: Covid-19 Vaccine Narratives, Misinformation and Data Deficits on Social Media", *First Draft*, 2020-11-12, tillgänglig på <https://firstdraftnews.org/vaccinenarratives-full-report-november-2020>, citerad 2021-01-16.
- Strudwicke, Indigo J. & Grant, Will J., 2020. "#JunkScience: Investigating Pseudoscience Disinformation in the Russian Internet Research Agency Tweets", *Public Understanding of Science* 29(5), s. 459–472. DOI: 10.1177/0963662520935071.
- Sukhankin, Sergey, 2020. "COVID-19 as a Tool of Information Confrontation: Russia's Approach", *The School of Public Policy Publications* 13(3), April 2020, tillgänglig på <https://ssrn.com/abstract=3566689>, citerad 2021-01-23.
- Tandoc, Edson C., Jr, Lim, Zheng Wei & Ling, Richard, 2018. "Defining "Fake News", *Digital Journalism* 6(2), s. 137–153. DOI: 10.1080/21670811.2017.1360143.
- Tasnim, Samia, Hossain, Mahbub & Munder, Hoimonty, 2020. "Impact of Rumors and Misinformation on COVID-19 in Social Media", *Journal of Preventive Medicine & Public Health* 53(3), s. 171–174. DOI: 10.3961/jpmph.20.094.
- The Economist, 2020. "China's rulers see the coronavirus as a chance to tighten their grip", *The Economist*, 2020-02-08, tillgänglig på <https://www.economist.com/china/2020/02/08/chinas-rulers-see-the-coronavirus-as-a-chance-to-tighten-their-grip>, citerad 2021-01-16.
- Thompson, Elizabeth, Nicholson, Katie & Ho, Jason, 2020. "COVID-19 disinformation spread by Russia, China, say experts", *CBC.com*, 2020-05-26, tillgänglig på <https://www.cbc.ca/news/politics/covid-coronavirus-russia-china-1.5583961>, citerad 2021-01-22.
- Tomeny, Theodore S., Vargo, Christopher J., El-Toukhy, Sherine, 2017. "Geographic and Demographic Correlates of Autism-Related Anti-Vaccine Beliefs on Twitter, 2009–15", *Social Science & Medicine* 191, s. 168–175. DOI: 10.1016/j.socscimed.2017.08.041.
- The United Nations Department of Global Communications (DGC), 2020. "UN tackles 'infodemic' of misinformation and cybercrime in COVID-19 crisis", *UN.org*, 2020-03-28, tillgänglig på <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/un-tackling-%E2%80%99infodemic%E2%80%99-misinformation-and-cybercrime-covid-19>, citerad 2021-01-13.
- US Department of State, 2021. "Fact Sheet: Activity at the Wuhan Institute of Virology", *Office of the Spokesperson US Department of State, Washington D.C.*, 2021-01-15, tillgänglig på <https://2017-2021.state.gov/fact-sheet-activity-at-the-wuhan-institute-of-virology//index.html>, citerad 2021-01-25.
- Wei, Lingling, 2020. "China Strains to Stamp Out Coronavirus Criticisms at Home", *The Wall Street Journal*, 2020-01-28, tillgänglig på <https://www.wsj.com/articles/china-strains-to-stamp-out-coronavirus-criticisms-at-home-1158020740>, citerad 2021-01-20.
- White, Kris M., Rosales, Romel, Yildiz, Soner, Kehrer, Thomas, Miorin, Lisa, Moreno, Elena & García-Sastre, Adolfo, 2021. "Plitidepsin has Potent Preclinical Efficacy Against SARS-CoV-2 by Targeting the Host Protein eEF1A", *Science*, 2021-01-25. DOI: 10.1126/science.abf4058.

Wojcik, Stefan & Hughes, Adam, 2019. "Sizing Up Twitter Users", *Pew Research Center*, 2019-04-24, tillgänglig på <https://www.pewresearch.org/internet/2019/04/24/sizing-up-twitter-users>, citerad 2021-01-26.

Zarocostas, John, 2020. "How to Fight an Infodemic", *The Lancet*, 395(10225), s. 676. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30461-X.

Internationell samordning

Lärdomar av coronapandemin

Mer internationell samordning nästa gång?

Lars Niklasson

Lessons of the Corona pandemic. More international coordination next time?

The pandemic raises two questions about international cooperation, whether it is desirable and/or feasible. We can see political action to fight the pandemic as a classical “public good”, a case where cooperation is needed but may fail to materialize. If this is really the case, the definition can be used to force individuals to comply, in terms of “enlightened self-interest”. Other grounds in the history of political ideas refer to morality or personal consent, both of which are more difficult to apply. Similar arguments can be used to defend a delegation of authority to an international organization like the EU or the WHO, but will national governments delegate authority? There are three mechanisms by which delegation (“integration”) already takes place: political bargaining, rivalry over perceptions and path-dependent evolution. Some of this could be under way, but is hard to observe. A reflection on the questions discussed is that there is a tension in the underlying assumptions about the reasonableness of individual rationality, norms and democratic accountability.

Corona (covid-19) är för evigt förknippad med Anders Tegnell och Folkhälso-myndighetens rekommendationer. Vi kommer att minnas råden, hemarbetet och de tvärsäkra åsikterna på sociala medier om hur krisen borde hanteras. Flera centrala frågor i politiken ställdes på sin spets. En sådan fråga gäller allmänhetens vilja – och ibland brist på vilja – att underkasta sig myndigheternas rekommendationer. Debatten handlar om hur hårda åtgärder som är lagom. När och hur är det rätt att inskränka den personliga friheten för att undvika en dödlig sjukdom?

Här finns också en gryende debatt om politikens organisering, särskilt om ansvarsfördelningen mellan staten, regionerna och kommunerna, men även en debatt om det internationella samarbetet. Var det rätt att stänga gränser mellan länderna i EU eller behövs det en starkare samordning av åtgärder i Europa och globalt? Vilken roll kan och bör internationella organisationer

Lars Niklasson är verksam vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) och Linköpings universitet.
E-post: lars.niklasson@sieps.se

som Världshälsoorganisationen (WHO) och Europeiska unionen (EU) spela i framtida pandemier? Kan internationella organisationer genomföra mer genomtänkta åtgärder än enskilda regeringar gör?

Det senare är en rimlig fråga utifrån den stora variationen i strategier i Norden och Europa. Hur ska vi förstå varför Sverige inte gjorde som grannländerna? Var det en nationell anpassning eller en svaghet i de nationella strategierna? Var det bra att länder gjorde olika eller borde någon internationell organisation tagit över?

Jag kommer inte att ge ett slutligt svar, utan bara diskutera grundläggande frågor om möjligheten att hantera pandemier internationellt. Frågorna får extra tyngd av att WHO allmänt betraktas som en svag organisation (Hanrieder 2015). Kan och bör starkare globala organisationer och regelverk skapas? Hade pandemin begränsats bättre med hårdare och mer samstämmiga insatser?

Jag hoppas kunna bidra till diskussionen av den svenska coronahanteringen på ett principiellt plan, det vill säga utan en analys av alla de detaljfrågor som för närvarande är föremål för stora undersökningar. Därför utgår jag från att det mycket väl kan vara effektivt att varje land och varje region har ett stort självbestämmande. Det ligger ett värde i att åtgärder anpassas efter de lokala omständigheterna, samtidigt som en pandemi ställer krav på en viss samordning och samarbete, nationellt och internationellt.

Jag betraktar frågan om internationell samordning av pandemihanteringen som ett fall av den större frågan om vilka internationella regelverk som är önskvärda i stort. WHO kan jämföras med bland andra FN, WTO och EU. Vilka frågor bör regleras globalt och vilka bör regleras nationellt eller lokalt? Hur kan detta avgöras? Hur kan globala organisationers roll rättfärdigas gentemot stater och enskilda medborgare?

Två frågor

Syftet med den här artikeln är att diskutera två principiella frågor av betydelse för den framtida organiseringen av politiken för att hantera en pandemi; om det är önskvärt och möjligt att samarbeta globalt. Med "önskvärt" avses här argument som visar att den enskilde individen bör underordna sig globala politiska beslut. Det handlar om att hantera den grundläggande principen om individens suveränitet i liberala demokratier; på vilka grunder är det rimligt att individens frihet begränsas? Med "möjligt" avses argument som visar att internationella politiska arrangemang kan växa fram på fredlig väg. Det handlar om att hantera den likaledes grundläggande principen om att nationalstater är suveräna; på vilka grunder är det rimligt och möjligt att bygga en global politisk ordning som skapar en gemensam makt över de enskilda nationalstaterna?

De två frågorna är separata men sammankopplade. Behovet att hantera globala problem (det önskvärda) är en stark drivkraft att hitta lösningar (det möjliga), men vilka principer är önskvärda och möjliga? Dessa frågor är mer principiella än varför (vissa) individer accepterar internationella organisationers maktutövning, dvs varför de uppfattas som legitima (Agné 2018, Bernstein 2018). Den sociologiska frågan om vad medborgarna uppfattar som legitimt är central i politiken, vilket jag ska återkomma till. Här är frågan vad som bör uppfattas som legitimt, dvs den principiella (normativa, ideologiska) grunden för politiken. Hur kan nedstängningen av samhället rättfärdigas, oavsett vad medborgarna tycker? Hur kan tvång mot medborgarna rättfärdigas?

Jag kommer att analysera frågorna i tre steg. Först diskuterar jag det önskvärda i termer av hur tvång mot individer kan rättfärdigas. Därefter hur en överföring till en internationell organisation kan rättfärdigas. I detta diskuteras även vilken form ett internationellt samarbete kan ha. Slutligen diskuterar jag om det är möjligt för politiken att skapa ett önskat internationellt samarbete.

Pandemi som samarbetsproblem

En pandemi är en dödlig sjukdom vars spridning måste hindras. Behovet av samarbete är problemets kärna. Alla måste undvika smittspridning och alla måste i nästa steg vaccinera sig. Sjukdomen kan drabba alla, men riskgrupperna är mer utsatta. Med ett nytt virus är det oklart hur sjukdomen beter sig och hur man exakt bör agera för att minimera spridningen. Ingen vet på förhand vad som är en rimlig avvägning mellan nedstängningens önskade och oönskade effekter, t ex att folk dör i fattiga länder på grund av utebliven ekonomisk tillväxt, som blir en följd av nedstängningen.

Ett sekundärt samarbetsbehov gäller tillgången till kvalificerad personal och utrustning. Det är angeläget att resurser kan samordnas över en större geografisk yta. Resurser kan ofta användas effektivare om de samordnas uppifrån, men hur och när? Vilka villkor måste vara uppfyllda för att det ska bli effektivare? Här finns tekniska frågor om hur det bör gå till, men också mer principiella frågor om det är rätt att flytta ansvaret till en internationell organisation.

Smittsjukdomar är ett exempel på det som ekonomerna kallar ”public bads”, något negativt som vi behöver samarbeta om att bekämpa. I princip behöver alla följa gemensamma regler och den som inte gör det förstör för alla. En enda smittbärare kan förstöra de åtgärder som alla andra har vidtagit. Därför kan det vara rimligt att samarbeta eller till och med att någon tvingar övriga att följa gemensamma regler.

Pandemin har likheter med den globala uppvärmningen, där vi alla kommer att vinna på ett minskat användande av fossila bränslen (olja och kol), men för en enskild individ eller ett enskilt land är det inte alltid tydligt hur de

egna handlingarna påverkar det globala utfallet. Det är lättare att instämma i principen än att ändra sitt beteende. För en regering kan det vara svårt att avskaffa subventioner till biltillverkning och biltransporter i glesbygden. Både för klimatet och för pandemin krävs det sådant som tydlighet, konsistens och viss kompensation i de uppoffringar som begärs. Hur detta ska göras är en stor fråga för politiken.

Vid närmare påseende är det inte fullt så enkelt. Måste bokstavligen alla samarbeta? Om det inte är nödvändigt att alla samarbetar, så blir argumenten för samarbete (det önskvärda) svagare och därmed blir det också svårare att nå enighet (det möjliga).

Scott Barrett har gjort en genomgång av olika typer av samarbetsproblem (Barrett 2007). Han skiljer mellan situationer där utfallet är beroende av att alla bidrar (att ingen låter bli) eller att utfallet bestäms av de sammanlagda insatserna, oavsett om alla bidrar eller ej. Han menar att skyddet av ozonlagret är ett exempel på det sistnämnda, medan pandemier är exempel på att alla verkligen måste bidra, eftersom sjukdomen (viruset) annars kan överleva på de platser där det inte vidtas åtgärder.

En tredje kategori är att utfallet kan uppnås av någon eller några i gruppen, dvs motsatsen till att utrota en pandemi. Ett exempel kan vara att rädda djurarter från utrotning, där det räcker med att någon bevarar de hotade arterna. Alla behöver inte bidra. Försvarspolitikerna har lite av det sistnämnda, där det är bekvämast för oss om USA betalar och beskyddar sina allierade, innanför eller utanför NATO.

Bättre tillsammans?

Samarbetet kan vara frivilligt eller tvingande. Folkhälsomyndigheten använder ordet "rekommendationer" men menar ofta något starkare. Den allmänna debatten har bland annat handlat om hur tvingande reglerna egentligen är och om de gäller lika för alla, t ex för alla typer av sammankomster.

Situationen spetsas till av att det handlar om att använda tvång mot individer, mot företag och andra organisationer där individer träffas och mot dem som bedriver hälso- och sjukvård. En stor debatt handlar om effekterna på företag och ekonomin, men det finns även frågor om andra typer av effekter, t ex hur familjesituationen påverkas, elevernas skolgång och yrkesval när högskoleprov och utbildningar ställs in.

Argumenten för att lyfta ansvaret till en internationell organisation handlar främst om att samordningen i vissa avseenden skulle bli bättre på den gemensamma nivån. Det skulle kunna handla om att upptäcka smitta ("en smygande kris"; jfr Ekengren et als bidrag i denna volym) och att åtgärda upptäckt smitta efter "vetenskap och beprövad erfarenhet", dvs i vissa fall hårdare och i andra fall mildare än vad enskilda regeringar skulle göra. Den internationella

organisationen kan ha större kompetens, överblick och/eller handlingskraft, men den kan även göra prioriteringar mellan behov i olika länder. Dessa egenskaper är kärnan i argumentationen för ett större internationellt ansvar.

I definitionen av ett samarbetsproblem finns också en förklaring till varför det kan vara svårt att upprätthålla samarbetet. Varför ifrågasätter Donald Trump och andra nationalister värdet av internationella överenskommelser? En anledning är att samarbete begränsar det egna handlingsutrymmet. Det är en uppoffring för att göra "laget" (den internationella organisationen) starkare. På kort sikt kan varje part vinna på att försöka få en bättre "deal", men risken är förstås att samarbetet med "laget" urholkas.

Upplyst egenintresse

Frågan om vad som är önskvärt kan brytas ner i två frågor. Den första handlar om att rättfärdiga tvång mot individer, medan den andra handlar om att rättfärdiga en överflyttning av tvångsåtgärderna från den nationella till den internationella nivån.

I idéhistorien finns det huvudsakligen tre argument för en individ att underordna sig (Niklasson 1992). Det första är samarbetsargumentet ovan, som vi kan kalla ekonomernas argument om att skapa det gemensamt goda eller att undvika det onda som drabbar alla. En annan typ av argument är att gemenskapen är viktigare än individen, att den är moraliskt överordnad. En tredje typ av argument kräver någon form av grundläggande samtycke för att tvånget ska vara rättfärdigt, vilket innebär att individen är moraliskt överordnad kollektivet.

Pandemin ligger nära den situation där det upplysta egenintresset ger oss en grund att följa rekommendationerna, "gör så här för att undvika att bli sjuk". De flesta av oss inser detta men det kan behövas tvång för att se till att vi och andra verkligen gör det rätta i alla situationer. Vi behöver några experter som tänker och planerar åt oss, ungefär som när man anlitar en doktor för att bota sin privata sjukdom. Det kan vara svårt att veta vad man själv bör göra i en pandemi och för att skydda sig mot andra som är vårdslösa. Gemensamma regler ser till att samarbetet om att begränsa smittspridningen fungerar.

Våra intuitioner om problemets karaktär kan hjälpa oss att se hur en rimlig argumentation ser ut. Vi är t ex mindre benägna att följa allmänna råd om att välja en sund livsstil för att leva längre. Det tycks finnas en skillnad mellan pandemi och allmän livsstil, som påverkar hur vi ser på detta. Det skulle kunna ha att göra med att hotet i en pandemi är tydligare, men också att den drabbar andra. En dålig livsstil är vagare och drabbar i första hand mig själv.

Det upplysta egenintresset har fått en central plats som grund för politiska åtgärder, förmodligen för att det är intuitivt rimligt. Det har blivit en del av nationalekonomin och även en egen moralfilosofi, utilitarismen. Båda bygger

på principen om nyttomaximering, att jämföra nyttan av olika situationer, en "lyckokalkyl". Hänvisningen till upplyst eller rationellt egenintresse utgår från individen, vilket gör det attraktivt i en västerländsk liberal tradition och kanske även i en dialog mellan olika kulturer. Det kan dock kritiseras för att vara både för individualistiskt och allt för lite individualistiskt, vilket ligger till grund för två andra argument.

Rättvisa och anständighet

Det finns andra sätt att tänka kring hur tvång i samband med pandemier och annat kan rättfärdigas, (oavsett om det gäller internationella eller nationella organisationer). Ett synsätt är att det inte räcker med upplyst egenintresse som grund för nedstängning eller andra politiska beslut. Vi behöver normer, dvs regler som bortser från individens situation, regler som det upplysta egenintresset skulle välja om man inte visste vem man var, för att prata med John Rawls (1971). Normerna kan sammanfalla med det upplysta egenintresset, men de kan även peka i andra riktningar, mot något som är rätt oavsett individens intressen.

Forskningen framhåller att normer och värderingar är viktiga som grund för individers handlingsval. Man pratar om att individer både styrs av en instrumentell logik, att maximera sina intressen, som i ekonomernas argument ovan, och av en normativ logik, där man strävar efter att göra det som är rätt oavsett konsekvenser (March & Olsen 1989).

Vi medborgare reflekterar över normer. En organisations legitimitet kan vara större om den uppfattas bygga på moraliska principer (Agné 2018). Vi pratar om rättvisa eller anständighet (fairness, på engelska), likaväl som upplyst egenintresse. Vi rättfärdigar våra handlingar med att de är passande (appropriate, på engelska) i situationen, styrda av värderingar och konventioner. De flesta vill leva i ett samhälle som bygger på gemensamma, opartiska principer, lika för alla. Detta skulle kunna kallas sociologernas perspektiv, att förstå hur normer styr vårt beteende.

Mildare typer av normer kan bära upp ett samarbete. I coronatider hänvisas till lojalitet eller solidaritet med dem som tar på sig stora uppoffringar; "var inte en svikare". Liknande används för samarbetet med fattiga och förtryckta människor; "man bör hjälpa sina medmänniskor". Religion kan användas för att underbygga politiska värderingar, men i vår tid är det vanligare att prata om tolerans i förhållande till det religiösa, dvs att vara öppen för olika religiösa värderingar.

Ett problem är dock att det finns många värderingar och att de är kontroversiella och därför svåra att försvara ett tvång med. Pandemin kan exempelvis hanteras utifrån en idé om rättvis fördelning av bördor och vinster, där individen ses som en del i en större kalkyl, ett medel att uppnå en god ordning, t ex

materiell utjämning. Andra värderingar ser individen som ett mål i sig, något som måste respekteras genom en rättsstat. Den politiska idéhistorien är full av uttolkningar av dessa ideal, som ofta förknippas med socialism respektive liberalism, t ex att individen utvecklas genom politiken eller att politiken hotar individens egna projekt (jfr Held 1995:68).

Ideologierna har olika syn på vad som är ett rättfärdigat tvång, vilket antyder att det är svårt att hitta generellt giltiga argument. Det är lättare i politiken att hänvisa till det upplysta egenintresset, något som alla personer (underförstått) redan vill.

Samtycke och demokrati

En tredje ståndpunkt går längre åt ett annat håll. Det räcker inte med att hänvisa till något som underförstått är i individens intresse; personen måste själv acceptera situationen genom att samtycka. Det upplysta egenintresset kan annars leda till "experternas diktatur", där eliten uttolkar vad som ligger i allas intresse. Istället bör besluten utgå från vad medborgarna vill. Individer är mål i sig och får inte behandlas som medel, enligt den liberala traditionen i västerländsk filosofi.

Det är dock svårt att ha en beslutsmodell där alla beslutar om allt. I politiken har vi en modell där våra representanter tar ställning till nya situationer och ger sitt samtycke på våra vägnar, om de verkar inom ett mandat som vi har givit dem. Demokratin är ett beslutssystem som ger de styrda ett inflytande över besluten. Den offentliga makten utgår från medborgarna, för att citera grundlagen (SFS 1974:152). Det är medborgarnas företrädare som avgör vilka åtgärder som är rimliga mot en pandemi.

Ett problem med den representativa demokratin är emellertid att det riskerar att bli ett cirkelargument: majoriteten går med på att majoriteten får tvinga alla att följa de gemensamma reglerna. I teorin borde individen tillfrågas om samtycke till de politiska spelreglerna.

Argumentet om samtycke är så kraftfullt att det har utsträckts på olika sätt. I den västerländska demokratin är det nästan bara genom valda representanter som vi ger samtycke till riksdagsbeslut. Historiskt har argumentet utsträckts till att även gälla hypotetiskt samtycke. Thomas Hobbes och andra filosofer talade om ett samhällskontrakt, att individen hypotetiskt gått med på att låta sig styras för att undvika extrema problem. Hobbes pratade om ett naturtillstånd präglad av "allas krig mot alla". Hit hör även ett dödligt virus, kan man lägga till.

Det upplysta egenintresset blir ett skäl att acceptera makten. Antagandet om ett hypotetiskt samtycke kopplar samman det första och det tredje argumentet. Inget uttryckligt samtycke krävs, men kanske någon annan handling som kan utgöra ett underförstått samtycke, som att parkera sin bil på en betalparkeringsplats. Mer praktiska problem handlar om att det är oklart vad som

ingår i överenskommelsen och hur man kan kontrollera att härskaren följer sin del av avtalet. Redan mot Hobbes restes invändningen att man inte borde ge oinskränkt makt till en härskare. Samtycket borde gälla något mer precist. I vår tid skulle det kunna handla om att den nationella politiken och de internationella organisationerna måste styras demokratiskt, med goda former för ansvarsutkrävande.

I miljödebatten finns en ståndpunkt om att vi bör överlåta befogenheter åt en upplyst elit (Eckersley 2004). De demokratiska processerna anses vara allt för svaga för att fatta tillräckliga beslut. I andra versioner handlar det om att överlåta begränsade befogenheter till experter, t ex i Riksbanken. Mer generellt är det ett argument om att vi inte samtycker till det som vi borde samtycka till. Men att överföra besluten till en härskare leder till andra problem som har att göra med insyn, kontroll, debatt och fortsatt utveckling av politiken.

En generell invändning mot samtycket är att det utgör ett formkrav snarare än ett kriterium för att avgöra vad som är rätt innehåll. Det som individen (eller representanterna) vill är rätt. De tidigare argumenten innehåller principer som kan åberopas i en debatt. Vi hamnar i ett dilemma, att respektera individer eller att följa allmängiltiga principer. Vi ser också en skiljelinje mellan en mer individualistisk syn och en mer kollektivistisk syn som går igenom i de tre typerna av argument. Någon skulle kunna säga att argument som utgår från individen är starkare när det gäller att rättfärdiga tvång mot individer, men det riskerar att bli ett cirkelargument.

Det finns som synes länkar mellan argumenten. Man kan fråga om det krävs flera typer av argument. Samtycket (demokratin) är ofta en förutsättning för att vi ska acceptera ett politiskt beslut. Det räcker inte med att det är rationellt att samarbeta mot coronaviruset, samarbetet måste bygga på någon form av samtycke också. Omvänt verkar det otillräckligt att bygga politiken enbart på samtycke, utan avseende vid innehållet. Kanske är det så att politiken bara är riktigt acceptabel när den stöds av alla tre typerna av argument, dvs även av normer?

Internationellt samarbete

Kan dessa argument användas för att rättfärdiga en överflyttning av befogenheter till en internationell organisation? Till en del beror det på hur det internationella samarbetet är organiserat.

Världshälsoorganisationen (WHO) är, som namnet antyder, en specialiserad organisation på den internationella nivån. Den är ett exempel på det som kallas multilateralism, ett system av organisationer som har skapats gemensamt av nationalstater, som allttjämt utgör huvudmän för organisationerna (se Ruggie 1993 för en utförligare definition). Det är en modell som vi känner igen från många andra organisationer, t ex Förenta nationerna (FN) och Världshandelsorganisationen (WTO).

Det är naturligt, men inte självklart, att diskussionen om internationellt samarbete utgår från en befintlig organisation som i sig själv utgör ett exempel på internationellt samarbete. I litteraturen om hur den internationella politiken kan och bör organiseras ("global governance") finns ytterligare modeller för att organisera den internationella politiken (Archibugi, Koenig-Archibugi & Marchetti 2012). Det är relevant att nämna åtminstone två huvudalternativ, eftersom diskussionen om det internationella samarbetet påverkas av vilken form man tänker sig att det borde ha.

Den multilaterala modellen, där WHO och andra organisationer ingår, är mellanstatlig. Det är nationalstaterna som samarbetar med varandra och utrymmet för WHO att agera självständigt är begränsat. Utrymmet för självständigt agerande varierar mellan organisationer, med Världshandelsorganisationen (WTO) som en av de starkare i kraft av de sanktioner som kan utfärdas mot medlemsstater som bryter mot handelsreglerna. I den bortersta änden av skalan är organisationerna överstatliga, med ett eget mandat att fatta beslut och genomdriva åtgärder. Befogenheterna har då flyttats från medlemsstaterna till den internationella organisationen. I verkligheten kan organisationer bygga på flera principer samtidigt. Europeiska unionen (EU) innehåller både mellanstatliga och överstatliga delar. Unionens utrikespolitik förutsätter att alla är eniga, medan andra politikområden ingår i EU-rätten, som gäller före den nationella rätten.

Den överstatliga modellen skulle kunna förverkligas genom ett världsparlament, en global demokrati med rösträtt för alla invånare. Det är en separat diskussion om detta är önskvärt eller möjligt att införa. Här är det intressant för att belysa den multilaterala modellens egenskaper. En sådan är att det multilaterala samarbetet sker mellan stater, inte mellan individer i en demokrati. En annan är att organisationerna är specialiserade i ett slags stuprör, där varje fråga hanteras separat (men ibland av flera organisationer). Det infinner sig en fråga om vem som balanserar motstridiga önskemål och ser till helhetens intressen. I en stat eller en global demokrati gör regeringen det, men i den multilaterala modellen är det staterna som gör det tillsammans. Ingen har ett formellt ansvar att väga samman åtgärder på olika områden eller olika aspekter av en pandemi, t ex att begränsa personliga möten och att samtidigt bekämpa fattigdom (som också kan leda till en för tidig död).

Dagens multilaterala system har egenskaper som ibland diskuteras som en egen modell, en polycentrisk styrmodell med ytterligare typer av organisationer (ibid). Det finns en flora av icke-statliga organisationer som utför kompletterande roller i det globala politiska systemet (Mattli & Woods 2009). Inom hälso- och sjukvårdsområdet finns samarbeten mellan stater, företag, det civila samhället, intressegrupper (NGOs) med mera. Organisationerna kan både komplettera och konkurrera med varandra. Poängen är att staterna inte har monopol på internationellt samarbete, även om det är just samarbete mellan

stater som är det mest relevanta i hanteringen av en pandemi med tvingande samordning internationellt.

Är det önskvärt att flytta befogenheter till WHO?

Om vi utgår från dagens WHO (eller EU), hur kan ytterligare överföringar av befogenheter rättfärdigas? Det upplysta egenintresset talar för att överflytta ansvaret till en internationell organisation, om den sköter uppgifterna effektivare. Det är den rationella hanteringen som avgör frågan i det här perspektivet. Samtidigt behövs debatt och kontroll av experternas maktutövning. Dessutom har vi som individer (och stater) olika behov av hjälp, men också olika syn på vilka risker som är rimliga att utsätta sig för.

Även vad gäller den globala uppvärmningen är hänvisningen till det upplysta egenintresset viktig. Vi måste minska användningen av olja och kol. Gemensamma regler kan se till att alla bidrar, även om det är oklart vad som är rimliga uppoffringar. Klimatpolitiken bygger på en kalkyl, där ekonomerna jämför kostnaderna för att vidta åtgärder med kostnaderna som skulle uppstå om inga åtgärder vidtas (Stern 2006). Länders handlingsplaner bygger till stor del på liknande kalkyler av vad som är "lönsamt" ("rationellt") att göra.

En varning är dock på sin plats. Argumentet om att det är rationellt att samarbeta, innebär inte att allt samarbete är rationellt på det sätt som står i fokus här. Det upplysta egenintresset handlar om att ta ett större ansvar, att göra det möjligt att ta ett gemensamt ansvar, men verklighetens politiker kan även ha ett intresse att undvika kritik eller "smita från ansvar" (Hood 2011), vilket också kan leda till internationellt samarbete. Det upplysta egenintresset kan vara att undvika "Svarte Petter", att inte stå med ansvaret för att hantera olösliga problem. Detta kan skapa ett motiv att flytta ansvar nedåt till regioner och kommuner, utåt till experter eller privata utförare samt uppåt, till internationella organisationer.

Normer kan ge tyngd åt internationella överenskommelser, t ex när det krävs internationella prioriteringar för att minska uppvärmningen eller för att stoppa en smittspridning. Förutom normer och konventioner som handlar om individers beteende (ovan) finns det normer som rör sig på en internationell nivå, t ex normer om global rättvisa. Liksom tidigare är problemet att det finns många sådana normer och att det är svårt att enas om något som i grunden är politiska ideologier.

De som har anammat ett så kallat kosmopolitiskt perspektiv anser att regler ska gälla lika för alla och att därför politiska beslut ska fattas gemensamt (Føllesdal 2012). Ur deras perspektiv är det landgränserna som är oförsvarliga. Moraliska principer kan inte vara olika mellan länder. Nationer är enligt kosmopoliterna en historisk anomali. Nationerna blev viktiga enheter under medeltiden och skapade en samhörighetskänsla genom språk och sådant som

skolplikt, värnplikt och välfärdsstater. Därför borde det vara möjligt att bygga en internationell gemenskap istället. För kosmopoliterna är implikationen att det behövs någon form av världsparlament som kan fatta gemensamma beslut.

Det tredje argumentet för att överföra befogenheter är individens samtycke. Vi känner igen det från folkomröstningar i våra grannländer om att ta ställning till EU:s fördrag. En vanlig tanke i flera länder är att åtminstone en majoritet av ett lands medborgare måste acceptera att den internationella organisationen (EU) får nya befogenheter, för att de ska vara giltiga. Idén om ett samtycke finns även i den generella debatten om EU:s legitimitet, med innebörden att det är otydligt hur vi som medborgare är med i beslutsfattandet. Vi kan rösta i valet till Europaparlamentet, men dess makt är delad med Ministerrådet, där regeringen företräder Sverige. Vi kan påverka båda genom vårt röstande, men det är svårt att få insyn i förhandlingsprocesserna och även den som röstade på regeringspartierna kan tycka att det är otydligt vilket mandat som väljarna gav regeringen. Liknande argument används mot internationella organisationer, särskilt av intressegrupper som har andra åsikter. Konflikter har lett till att många internationella organisationer har öppnat sig för intresseorganisationer (Scholte 2011).

Argumentet om samtycke pekar i det här sammanhanget snarast på att besluten måste fattas så nära medborgarna som möjligt för att vi ska känna att vi deltar i besluten ("subsidiaritetsprincipen"). Vi kan överlåta beslut till en internationell organisation, men bara om det är tydligt att vi gör det och att vi har inflytande över organisationen på ett rimligt sätt. Någon form av demokratisk kontroll krävs över experterna.

En kosmopolitisk version skulle kunna hävda att samtycket till en internationell organisation måste ges av alla berörda, dvs av ett globalt "demos", inte av varje lands medborgare för sig. Det skulle dock vara praktiskt ogenomförbart att låta varje medborgare ta ställning. Det är också svårt att acceptera att en global majoritet bestämmer över alla. Under överskådlig tid är det rimligare att tänka sig ett slags federalistisk blandning av mellanstatligt och överstatligt även på den globala nivån.

Mer fakta krävs

Det bör påpekas att det krävs en utförligare undersökning för att svara på frågan om vilka uppgifter som faktiskt sköts bättre på en global nivå. Det beror bland annat på om det egna landet kan klara insatserna på egen hand. Det kanske räcker med att den internationella organisationen samordnar vaccintilldelningen och därutöver bara stödjer länder som inte klarar åtgärder på egen hand? Så kan man tänka om t ex WHO:s insatser för att stoppa spridningen av Ebola i Afrika.

Följdfrågan är om medborgarna i Sverige skulle ha större förtroende för WHO än för Folkhälsomyndigheten och den svenska regeringen. Det är en fråga

om vad som påverkar legitimiteten hos de internationella organisationerna. Deras uppvisade resultat är viktiga, men också att arbetsformerna och resurserna är rimliga (Agné 2018). Den kritik som finns mot internationella organisationer, t ex i USA, handlar ofta om att de inte fungerar på ett bra sätt. Den folkliga kritiken motsvaras till en del av forskarkritiken mot hur WHO styrs (Hanrieder 2015). Allt detta behöver analyseras djupare för att svara på frågan om eller när ett starkare internationellt eller europeiskt ansvar är önskvärt.

I den allmänna debatten har det tagits upp sådant som att svenskar kanske är nationalistiska och individualistiska, som inte vill underordna sig. Det kanske även finns goda skäl att länder väljer olika vägar (åtminstone i vissa frågor), bland annat för att vi ska kunna "experimentera" och lära om vad som fungerar, ett slags polycentrisk ordning. Som jag framhöll inledningsvis, kan det finnas goda skäl att anpassa vissa åtgärder nationellt, regionalt och lokalt.

Är det möjligt att flytta ansvaret?

Det är möjligt, rent av troligt, att en internationell organisation kan lösa vissa uppgifter i en pandemi bättre. Resurser kan användas effektivare, vilket vi alla kan vinna på. Det upplysta egenintresset är en svag men ändå tillräcklig grund för att överväga samarbete. Det kan således vara önskvärt att överflytta en del av ansvaret för åtgärder mot framtida pandemier till den internationella nivån, men följdfrågan är om det är möjligt. Hur ska vi ta oss från dagens situation till något som är bättre, åtminstone utifrån ett upplyst egenintresse?

Ett problem i det här sammanhanget är att världen består av nationalstater. Det finns en stark norm om att staternas suveränitet ska respekteras. För att skapa eller stärka en internationell organisation måste befogenheter flyttas från den nationella till den internationella nivån. Överföringen av ansvar måste göras av nationalstaterna själva. Situationen kräver ett samtycke, ungefär som i det ovanstående argumentet om att begränsa individens självbestämmande genom samtycke.

Det förs en debatt om de normativa principerna som ligger bakom staternas suveränitet. Inom FN har det accepterats att utomstående får ingripa om ett lands regering inte kan skydda sin befolkning vid ett inbördeskrig. Det är en princip som alla länder ställt sig bakom. Däremot finns det inget stöd för att ingripa mot korruption eller förtryck, bland annat för att det inte finns en gemensam uppfattning om vad som är ett acceptabelt styrelseskick. Många länder står bakom FN:s konvention mot korruption, men långt färre står bakom åtgärder för att genomdriva innehållet i konventionen, t ex genom en internationell domstol mot korruption (Stephenson & Schütte 2019).

Trots det starka kravet på samtycke från nationalstaterna sker det en viss förändring och överföring av befogenheter till den internationella nivån. Ofta beskrivs det som att stater integreras, både globalt och "regionalt", som i EU.

Detta kan ske på många sätt och det finns en mängd teorier om vad som får stater att gå med på en överföring av befogenheter. I ett samarbete mellan demokratiska stater handlar det i grunden om att internationellt samarbete sker när politikerna och deras väljare vill det, med följdfrågor om vad som påverkar det som politiker och väljare vill. Vilka faktorer styr våra politiska önskemål?

Jag fokuserar på tre mekanismer som skulle kunna leda till en överföring av befogenheter från den nationella till den internationella nivån. De tre är inspirerade av de så kallade institutionella teorierna, som är generella modeller för att förklara politisk förändring i nationella och internationella sammanhang med fokus på ramarna ("institutionerna") inom vilka politisk förändring sker (Hall & Taylor 1996). De lyfter fram olika aspekter av hur den internationella politiken fungerar, dvs komponenter som beskriver olika logiker: ett politiskt spel, nya verklighetsbilder eller en förändring inom befintliga spår.

Politiska förhandlingar

Det första perspektivet ser överföringen av ansvar till internationella organisationer som ett specialfall av politik i allmänhet. På den internationella nivån kommer stater överens om att bilda eller reformera organisationer, om det finns förutsättningar att göra så. Det handlar om att göra upp med andra stater för att uppnå något önskvärt, i det här fallet att hantera problemen bättre gemensamt, att förverkliga det upplysta egenintresset.

Dock finns det, lite förenklat, två synsätt i forskningen om internationell politik. Enligt det ena rör det sig om hegemoni och dominans: har USA tvingat övriga stater att acceptera en liberaldemokratisk modell efter andra världskriget? Man pratar om amerikansk hegemoni eller en "Pax Americana". Samarbetet om att hantera pandemier blir så starkt som USA vill och tillåter (jfr Lake 2009). I framtiden kan det vara Kina som dominerar och tvingar stater att följa dess vilja. Andra forskare invänder att det här synsättet överdriver USA:s betydelse för de organisationer som har byggts upp (Ikenberry 2001, Reich & Lebow 2014).

Enligt det andra synsättet bygger överenskommelser på samsyn mellan (i stort) likvärdiga aktörer. Här ses politiken som en metod att hitta gemensamma intressen, t ex för att hantera pandemier. Politiker har olika målsättningar men genom förhandlingar kan de göra upp. Det blir intressant att förstå sådant som politikernas agendor och beslutssituationer. Spelreglerna för politiken utgör ett institutionellt ramverk.

Politik går ut på att göra överenskommelser och fatta beslut. I en demokrati förs debatter med ståndpunkter och argument. Politikerna har ibland tydliga mål, som att vinna val och genomföra sina program, men ett antal faktorer gör det svårt. En grundläggande faktor är att politiker (partier) har många önskemål som konkurrerar om uppmärksamheten. Det är inte bara pandemier som ska

hanteras. Dessutom är många problem svåra att lösa. Det finns en grundläggande osäkerhet om hur virus och annat ska hanteras. Det är också viktigt för en politiker att förhålla sig till konkurrenterna, så att man själv vinner röster på sitt agerande. En komplicerande faktor är dessutom att nationella politiker agerar på två nivåer (Putnam 1988). Exempelvis kan man göra internationella utspel för att vinna väljare på hemmaplan. Den nationella kontexten styr politikens internationella förhandlingar.

I själva sakfrågan kan det finnas olika uppfattningar om vad som bör göras och av vem. För att skapa ett internationellt samarbete krävs en politisk vilja. Finns det ett intresse att göra upp nu? USA under president Trump har varit kritiskt mot WHO. Kommer president Biden att vara mer stödjande? Presidenterna har bland annat haft olika syn på sådant som nationalism och internationellt samarbete.

Mer utvecklade versioner av det här perspektivet lyfter fram motiv som ligger vid sidan av sakfrågan, t ex att flytta ansvaret till en annan politisk nivå, snarare än att lösa givna problem (ovan).

Ett ytterligare steg bort från synen på politiker som rationella nyttomaximerare är att vända på perspektivet, att säga att de gör saker för att skapa mening åt sig själva och de organisationer de verkar inom. Christopher Bickerton (2011) pekar på att EU:s utrikespolitik inte har tydliga gemensamma mål. Snarare skapar politiken en bild av vad den är till för, t ex att ge EU en identitet som internationell aktör. Detta leder över till ett annat perspektiv på politiken, som handlar om hur politikens mål uppkommer. Förhandlingar om pandemin påverkas om aktörerna byter ståndpunkter i frågan om vad en pandemi är och hur den bör hanteras.

Förändrad världsbild

Det andra perspektivet flyttar fokus till bakomliggande faktorer på ett sätt som förändrar analysen av politiken. Istället för att se politiken som ett spel inom givna ramar, ses politiken som något som skapas och förändras. Det är våra mentala bilder som styr vad vi vill göra. Om vi börjar se ett virus som en pandemi, ett internationellt samarbetsproblem, så hamnar WHO i centrum för vår jakt på lösningar. Ser vi något annat, så kan vi hamna i andra slutsatser.

Ett näraliggande exempel på omtolkningar är att hotbilder förändras genom att de kläs i termer av säkerhet (Sheehan 2005). Specifika hot som pandemier blir en del av en större kategori med ursprung i militära synsätt. En tolkning är att detta sker för att få ett högre anseende. "Miljösäkerhet" och "matsäkerhet" tas på större allvar än miljö och undernäring. Det som kallas diskursiv institutionalism pekar på betydelsen av ordval i politikens diskurser, t ex att en internationell överenskommelse beskrivs på olika sätt i två länder för att göra den attraktiv för respektive lands medborgare (Crespy & Schmidt 2014).

Vid närmare påseende finns det två slags mentala bilder i politiken. Den ena utgörs av våra värderingar (mål) och den andra av våra verklighetsbilder, som ger oss vår syn på lämpliga medel för att uppnå målen. Det är lätt att förstå värderingarnas betydelse. Politik handlar bland annat om att driva opinion för värderingar och ideologier. Som nämnts ovan, är det vanligt att rättfärdiga sitt beteende med hänvisning till normer och konventioner.

Verklighetsbilderna är svårare att se, men har hamnat i fokus för den politiska debatten. Det handlar om vad vi tror fungerar, vilket till en del bygger på vetenskapliga teorier om orsakssamband. En vanlig åsikt i politiken är att liberala (nationalekonomiska?) perspektiv dominerar, vilket leder till en övertro på sådant som marknader och styrning genom incitament. I debatten om den globala uppvärmningen finns en kritik från vänster som hävdar att det är kapitalismen och människans girighet som är den fundamentala orsaken till överutnyttjandet av miljön (Newell 2012). Mot detta hävdar miljöekonomerna att det snarare är regelverken som är problematiska, t ex att det är tillåtet att skräpa ner och därmed skjuta över kostnader på andra. Till en del följer detta av ekonomernas analysmodell. Motsvarande ståndpunkter skulle kunna hittas i debatten om pandemier.

I det här perspektivet blir följdfrågan vem som påverkar våra mentala bilder och hur det går till. Ett svar är att förändringen drivs av normentreprenörer, vilket syftar på personer som propagerar för nya normer. Till en början kan dessa personer vara "ensamma röster i öknen", men under vissa omständigheter lyckas de ändra andras uppfattningar så att de avvikande värderingarna blir dominerande. Ibland kan både mål och medel för politiken förändras av den opinionsbildning som normentreprenörerna bedriver.

Ett intressant exempel är uppkomsten av FN:s Millenniemål, föregångaren till hållbarhetsmålen ("Agenda 2030"). Sakiko Fukuda-Parr och David Hulme (2011) visar hur målen kom till som ett resultat av en oplanerad process som började med kritik av den tidigare politiken. Genom en serie omständigheter blev kritikernas synsätt dominerande. Implikationen för pandemin är att det politiskt möjliga kan förändras av aktörer utanför politiken, från forskare till militanta aktionsgrupper. Frågan är vem som får genomslag i det offentliga samtalet.

Något av detta finns i bilden av politiken som en konflikt mellan "järn-trianglar" ("epistemic communities"; Haas 1992). Ofta finns det en dragkamp mellan departement som har olika syn på hur situationer ska hanteras, lite som mellan partier i en koalitionsregering. Här har perspektiven att göra med vilka frågor man bevakar och vilka vetenskapliga teorier som dominerar. För politiker blir det intressant att påverka forskningen för att indirekt påverka politiken genom att understödja önskvärda synsätt, t ex på pandemier.

I hanteringen av en pandemi är det centralt hur vi ser på internationellt samarbete och vad som är en lagom grad av nationalism. I debatten om

pandemin dominerar uppfattningen att vi borde överväga mer internationellt samarbete. I debatten om klimatet finns det en större bredd, inklusive uppfattningen att det behövs ett stort mått av nationalism för att göra de uppoffringar som krävs för att leva fossilfritt (Lieven 2020). Något motsvarande är mindre troligt vid en pandemi. Mer intressant är om vi ser viruset som ett gemensamt problem eller inte.

Spårbunden utveckling

Ett tredje perspektiv lyfter fram ytterligare förklaringar som ligger bortom aktörernas kortsiktiga kontroll. Inte bara våra tolkningar, utan även manöverutrymmet kan påverkas. Politiken påverkas av hur lösningar växer fram över tid, bland annat för att det är lättare att påverka inom ramen för de lösningar som redan finns, än att byta inriktning på politiken. Det intressanta i det här sammanhanget är att identifiera mekanismer som bidrar till att skapa spår som politiken följer, som ett slags förutsägelser om hur pandemin kommer att hanteras. Det är en förklaring av hur politik går till, inte en norm om hur politik bör gå till.

En version har att göra med de mentala bilder som diskuterades ovan. I ekonomernas modell är individerna rationella, men i verkligheten är det vanligt att man härmar framgångsrikt beteende istället för att göra en fullständig kalkyl över tillgängliga handlingsalternativ (t ex Simmons, Dobbin & Garrett 2008). Att göra som andra har gjort är gott nog. Det kan till och med anses mer rationellt att härma andra eftersom det inte kräver lika mycket information. Översatt till politiska förhållanden kan det handla om att "ta saker som de kommer", "muddling through" på engelska (Lindblom 1959). I pandemidebatten har det sagts att andra länder härmade Kinas nedstängning av Wuhan istället för att följa överenskomna strategier. Det framstod som det säkraste och enklaste att göra.

Den historiska institutionalismen lyfter fram sådant som spårbundenhet och kritiska vägval i utvecklingen av politik över tid. Det är ett perspektiv som relativt nyligen har börjat tillämpas på internationella fenomen som just utvecklingen av internationella organisationer (Fioretos 2017). Ofta ligger fokus på att förklara kontinuitet, bland annat genom att peka på hur nya organisationer vuxit fram ur eller inspirerats av äldre organisationers konstruktion, men det finns även varianter som förklarar förändring i det som synes vara stabilitet.

En generell variant är att se politikens utveckling som en evolution eller en oavsedd konsekvens av tidigare beslut. Evolutionära teorier pekar på mekanismer som driver utvecklingen och andra mekanismer som filtrerar bort vissa vägval, som i Darwins teori om det naturliga urvalet (Tang 2013). Den bäst anpassade modellen vinner konkurrensen, oberoende av vad politiker och medborgare vill. Hendrik Spruyt (1994) beskrev nationalstatens framväxt som en konkurrens mellan alternativa organisationsmodeller. Nationalstaten

fungerade bättre än sådant som feodalismen, stadsstaterna, Hansan och katolska kyrkan. Förklaringen av Milleniemålen ovan har element av en oplanerad process. Starkare internationella organisationer skulle kanske kunna växa fram i en liknande process.

Det som kallas neofunktionalism är en teori som pekar på nästan självgående processer i den europeiska integrationen. Kort sammanfattat ger integrationen upphov till kriser som i sin tur kräver ytterligare integration för att hanteras. Obalanser skapar behov att fördjupa samarbetet. Poängen är att aktörerna drivs av situationens logik, vilket motsägs av dem som anser att förhandlingar mellan stater har varit viktigare för den europeiska integrationen (se t ex Wiener & Diez 2004). Här är det ett exempel på hur en organisation som WHO skulle kunna utvecklas.

Avslutningsvis bör det framhållas att händelseutvecklingen är för komplex för att rymmas i en enda teoretisk förklaringsmodell. En observation är att det ofta finns konkurrerande internationella organisationer, bland annat för att staterna grundar nya organisationer när de är missnöjda med de gamla (Morse & Keohane 2014). En annan observation är att vissa organisationer anlitar andra organisationer som ett slags utförare av åtgärder (Abbott, Genschel, Snidal & Zangl 2015).

En sammanfattad analys

Vad kan man sammanfattningsvis säga om de två frågorna, om det är önskvärt och möjligt att överflytta befogenheter till en internationell organisation som WHO? Jag diskuterade de tre huvudsakliga sätten att motivera det önskvärda, i form av hänvisningar till det upplysta egenintresset, till normer och till individens samtycke. De tre argumentationslinjerna gör olika antaganden om hur en övertygande argumentation ska se ut, men det finns en dimension som skär tvärs igenom alla tre. Det gäller skillnaden mellan en individualistisk och en kollektivistisk syn på politiken, om det är individen eller helheten (samhället) som är utgångspunkten. Idén om ett upplyst egenintresse försöker överbrygga de två synsätten genom att motivera gemensamma (internationella) åtgärder med hänvisning till individens och staternas behov att hantera vad som i grunden är ett samordningsproblem i bekämpningen av en pandemi. Problemets karaktär gör en sådan argumentationslinje trovärdig.

Argumentationen är inte komplett med ett sådant konstaterande. Jag har inte diskuterat om erfarenheterna av covid-19 visar att det är bättre (effektivare) att samordna en större del av besluten på en internationell nivå. Empirin måste läggas till. En annan fråga, som kritikerna av internationella organisationer gärna framhäver, är att det inte är säkert att internationella organisationer klarar att lösa sina uppgifter bättre än nationella organisationer skulle gjort. Även här krävs det empiri och en analys av orsakssambanden. En tolkning av WHO:s

problem är att medlemsstaterna styr för hårt vad gäller sådant som organisation och ekonomi (Hanrieder 2015). Det kan vara önskvärt med en välfungerande internationell organisation, men det kanske inte är möjligt i praktiken.

I frågan om det är möjligt att överföra befogenheter till en internationell organisation som WHO finns tre huvudsakliga sätt att förstå politiken. Här handlar det om att se politiken som en förhandling, en kamp om tolkningar eller en spårbunden utveckling. Det finns en skillnad i synen på vilket utrymme en politiker har att uppnå sina målsättningar, från större till mindre, eller hur lätt det är att förändra den rådande ordningen, från lättare till svårare. De tre perspektiven är kumulativa och bygger upp en allt mer komplex bild av politiken. De tre institutionella perspektiven, som detta bygger på, gör motstridiga antaganden i sina renodlade former, men det är även möjligt att se dem som komplementära (Hall & Taylor 1996).

Om vi jämför svaren på de två frågorna så finns där en skillnad. Den enklaste bilden av det önskvärda, i linje med ett upplyst egenintresse, tycks vara det starkaste (minst krävande) svaret. När det gäller att visa att åtgärder är politiskt möjliga framstår ett motsvarande "rationalistiskt" synsätt som allt för enkelt. Politiken är komplex och bilden av den rationellt förhandlande politikern är för enkel som beskrivning av hur politik fungerar. Här tycks det vara nödvändigt att diskutera normer, hur de blir dominanta och hur spår påverkar situationen. Den som vill genomdriva en överföring av befogenheter till internationella organisationer står inför en mer komplex uppgift än den som vill visa att det är önskvärt.

En annan tolkning är att den som vill förändra politiken (det möjliga) behöver diskutera frågor om normer och styrning av internationella organisationer (demokrati/samtycke), mer än den som vill diskutera det önskvärda. Därigenom kommer diskussionen om det möjliga att underbygga fler svar på frågan om det önskvärda. Till väsentlig del handlar de två frågorna om samma saker; vad som är rationellt, moraliskt och demokratiskt.

Det är bara argumentet om spårbunden förändring som inte har någon motsvarighet i min analys av det önskvärda. Möjligen kan man hävda att det motsvaras av ett normativt argument om att förändring bör ske gradvis, att traditionen bör respekteras och så vidare. Det är ett konservativt argument om att undvika överföring av befogenheter till internationella organisationer, om det inte redan finns exempel på att det fungerar i andra sammanhang. Men det är skillnad mellan att argumentera normativt och empiriskt, att det bör vara så eller att politiken faktiskt fungerar så.

Sammanfattningsvis är det mycket som måste visas för att underbygga uppfattningen att nästa pandemi bör hanteras internationellt i större utsträckning. Men det är inte säkert att förändring sker öppet och medvetet. Iakttagelsen om spårbunden förändring skulle kunna ligga till grund för en hypotes om att det redan nu pågår ett byte av spår, ungefär som när FN:s Millenniemål tillkom (ovan). En möjlig händelseutveckling är att FN:s hållbarhetsmål utvecklas till

en bredare global styrning som övertar WHO:s roll. FN:s medlemsstater har enats om en uppsättning politiska mål fram till 2030 (jfr Niklasson 2020). Dessa har bred folklig förankring. Sannolikt kommer kraven på samordnade åtgärder för att uppnå målen att öka när vi närmar oss 2030. Det kan leda politiken i nya riktningar.

Referenser

- Abbott, Kenneth W., Genschel, Philipp, Snidal, Duncan & Zangl, Bernhard (red.), 2015. *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Agné, Hans, 2018. "Legitimacy in Global Governance Research: How Normative or Sociological Should it be?", s. 20-34 i Tallberg, Jonas, Bäckstrand, Karin & Scholte, Jan Aart (red.), *Legitimacy in Global Governance. Sources, Processes and Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Archibugi, Daniele, Koenig-Archibugi, Mathias & Marchetti, Raffaele (red.), 2012. *Global Democracy. Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrett, Scott, 2007. *Why cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernstein, Steven, 2018. "Challenges in the Empirical Study of Global Governance Legitimacy", s. 189-200 i Tallberg, Jonas, Bäckstrand, Karin & Scholte, Jan Aart (red.), *Legitimacy in Global Governance. Sources, Processes and Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Bickerton, Christopher J., 2014. *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Crespy, Amandine & Schmidt, Vivien, 2014. "The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform", *Journal of European Public Policy*, 21(8), s. 1085-1101.
- Eckersley, Robyn, 2004. *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Fioretos, Orfeo (red.), 2017. *International Politics and Institutions in Time*. Oxford: Oxford University Press.
- Føllesdal, Andreas, 2012. "Cosmopolitan democracy: neither a category mistake nor a categorical imperative", s. 96-114 i Archibugi, Daniele, Koenig-Archibugi, Mathias & Marchetti, Raffaele (red.), *Global Democracy. Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuda-Parr, Sakiko & Hulme, David, 2011. "International norm dynamics and 'the end of poverty': understanding the millennium development goals", *Global Governance*, 17(1), s. 17-36.
- Haas, Peter M., 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 46(1), s. 1-35.
- Hall, Peter & Taylor, Rosemary, 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44(5), s. 936-957.
- Hanrieder, Tine, 2015. *International Organization in Time. Fragmentation and Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Held, David, 1995. *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, andra upplagan. Göteborg: Daidalos.

- Hood, Christopher, 2011. *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, John, 2001. *After Victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Lake, David A., 2009. *Hierarchy in International Relations*. Cornell: Cornell University Press.
- Lieven, Anatol, 2020. *Climate Change and the Nation State. The Case for Nationalism in a Warming World*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, Charles, 1959. "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 19(2), s. 79-88.
- March, James & Olsen, Johan, P., 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mattli, Walter & Woods, Ngaire (red.), 2009. *The politics of global regulation*. Princeton: Princeton University Press.
- Morse, Julia C. & Keohane, Robert O., 2014. "Contested Multilateralism", *Rev Int Organ*, 9, s. 385-412.
- Newell, Peter, 2012. *Globalization and the Environment. Capitalism, Ecology and Power*. Cambridge: Polity Press.
- Niklasson, Lars, 1992. *Bör man lyda lagen? En undersökning av den offentliga maktens legitimitet*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Niklasson, Lars, 2020. "Skapar FN:s hållbarhetsmål ordning på den globala politiska nivån?", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 122(4), s. 703-727.
- Putnam, Robert, 1988. "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games", *International Organization*, 42(3), s. 427-460.
- Rawls, John, 1971. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Reich, Simon & Lebow, Richard Ned, 2014. *Good-bye hegemony! Power and influence in the global system*, Princeton: Princeton University Press.
- Ruggie, John Gerard (red.), 1993. *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.
- Scholte, Jan Aart (red.), 2011. *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SFS 1974:152, *Regeringsformen*.
- Sheehan, Michael, 2005. *International Security. An Analytical Survey*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Simmons, Beth, Dobbin, Frank & Garrett, Geoffrey (red.), 2008. *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spruyt, Hendrik, 1994. *The Sovereign State and its Competitors*. Princeton: Princeton University Press.
- Stephenson, Matthew C. & Sofie Arjon Schütte, 2019: *An international anti-corruption court? A synopsis of the debate*, U4 Brief 2019:5, Bergen: U4 Anti-corruption resource centre, Chr. Michelsen Institute.
- Stern, Nicholas, 2006: *The Economics of Climate Change. The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tang, Shiping, 2013. *The Social Evolution of International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Wiener, Antje & Diez, Thomas (red.), 2004. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.

EU och medlemsländerna under covid-19-krisen

Tillsammans eller i klorna på varandra?

Anna Wetter Ryde

The EU and the Member States during the Covid-19-crisis – together or in the claws on each other?

In a very short time, the pandemic has shown Europe that a serious virus can drastically change human life and broader society. When the virus reached the borders of the EU Member States, most governments did what they had to do to fight the virus at home. But it took time before they realized their interdependence in other EU Member States, causing a state of “*health nationalism*”. Surely, states need to adjust their policies to the domestic conditions – especially during a state of emergency – but this paper argues that this could be the time to consider whether public health decision-making should be elevated to the European level in the case of pandemics. The discussion is conducted in the light of the conclusion that the EU Member States have a broad mandate to decide on both the state of emergency, and on their legal exceptions to protect public health.

1. Inledning

Spänningen mellan nationella befogenheter och EU:s befogenheter hör till ett av de mest omdiskuterade ämnena i den europarättsliga diskussionen. Frågan hur man kan hindra att EU – på bekostnad av den nationella parlamentariska församlingen – får ökade befogenheter genom fenomenet *competence-creep* upptog inte minst en stor del av arbetet inom det konvent som ledde fram till förslaget om en konstitution för Europa i början av 2000-talet (Weatherill 2004:1). Ett av konventets förslag var att förtydliga EU:s befogenhetskatalog och ett annat att ge de nationella parlamenten en roll i EU:s beslutsprocess. Eurokrisen 2008 satte dock i gång en delvis ny rörelse mot att fler beslut togs av de europeiska ledarna trots avsaknaden av ett tydligt EU mandat.

Anna Wetter Ryde är verksam vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps).
E-post: anna.wetter@sieps.se

Under covid-19-pandemin tyder mycket på att befogenheterna har flyttats i ytterligare en ny riktning, det vill säga medlemsländernas makt ser ut att ha stärkts i förhållande till EU:s befogenheter och institutioner. Det har talats om en *folkhälsonationalism*, som också kan beaktas i ljuset av att EU-nivån har erkänt medlemsländernas breda handlingsutrymme att fatta beslut om pandemibekämpningen.¹ Detta, trots att flera av de nationella åtgärderna har kunnat ifrågasättas med utgångspunkt i de gemensamma reglerna som gäller för deltagande i EU:s inre marknad och i ljuset av mer övergripande EU-rättsliga principer. Covid-19-krisen ser på så sätt också ut att ha förstärkt medlemsländernas "suveränitet" i relation till EU på ett sätt som inte har skådats tidigare under 2000-talet. Suveräniteten manifesteras inte minst i EU-nivån, i detta fall kommissionens, tillbakadragna roll när det gäller att utvärdera de nationella åtgärderna i ett EU-rättsligt perspektiv, åtminstone i inledningen av pandemin. Kommissionen har i stället verkat för att samordna medlemsländernas åtgärder enligt principen *rädda det som räddas kan* av den gemensamma marknaden under pandemin. Men den har också bidragit till att stärka krisberedskapen i medlemsländerna, bland annat genom att göra gemensamma upphandlingar av vaccin å medlemsländernas vägnar. Parallellt med detta har kommissionen lämnat förslag om ekonomiska stödåtgärder som den menat att Europeiska rådet och EU:s lagstiftare måste besluta om för att hindra en svår ekonomisk kris.

Ett uttryck för medlemsländernas suveräna ställning under pandemin är deras möjligheter att definiera innehållet i deras egna nödtillstånd.² Under covid-19-krisen har medierna nästan dagligen rapporterat om hur medlemsländer har vidtagit åtgärder med ingripande effekter för såväl enskildas grundläggande fri- och rättigheter som för deras möjligheter att åtnjuta sina EU-rättsliga fria rörligheter (nedan unionsfriheterna).³ Vissa undantagstillstånd har beslutats om med stöd i olika konstitutionella nödlagar, medan andra ter sig stå på en svagare konstitutionell grund. Flera av dessa nödtåtgärder skulle ha varit helt otänkbara att införa av liberala demokratier under ett normaltillstånd. Hit hör exempelvis massövervakning av invånarnas mobiltelefoner, begränsad rörelsefrihet och förbud mot religiösa sammankomster. Unionsfriheterna har begränsats genom bland annat stängda landsgränser och exportrestriktioner som riktats mot de europeiska företagen.

Även om det kan tyckas rimligt att EU:s överstatliga nivå (i detta fall kommissionen) accepterar – eller som antyds nedan *måste* acceptera – medlemsländernas

1 I språktidningen från 25 maj 2020 uppmärksammas ordet "folkhälsonationalism" som veckans nyord, där ordet sägs stå för en lojal hållning gentemot det egna landets hantering av pandemin.

2 Det ska dock påpekas att medlemsländerna utöver EU-rätten har internationella åtaganden, däribland i förhållande till Europarådet. Enligt ett åtagande ska Europarådets medlemsstater rapportera åtgärder som inskränker rättigheter som faller under Europakonventionen för mänskliga rättigheter (EKMR).

3 De nationella åtgärderna har framför allt fått konsekvenser för tre av EU:s fria rörligheter, nämligen fri rörlighet för personer, varor och tjänster.

breda handlingsutrymme under en pågående pandemi, ger covid-19-krisen nya perspektiv på de utmaningar som EU:s sentida kriser har fört med sig: I en sammanflätad ekonomi där länderna på många sätt är ömsesidigt beroende av varandra kan enskilda länders avsteg från de ordinarie reglerna på kort varsel få allvarliga konsekvenser också för andra medlemsländer. ”*No other emergency led to the paralysis of the world economy by brutally unveiling the gap between economic interdependence and nation-state governance*” (Alemanno 2020:188).

Samtidigt har den senaste tidens vaccindistribution till olika länder visat att kommissionen själv har svårt att veta vilket ben den ska stå på. I slutet av januari 2021 införde kommissionen exempelvis plötsligt exportrestriktioner som riktades mot de europeiska läkemedelsföretagen, i syfte att vaccinen skulle användas inom EU enligt de avtal som kommissionen hade slutit med europeiska läkemedelsföretag. Kommissionen reagerade mot att företagen delvis hade fått bättre villkor vid försäljning av vaccin till tredje land än till EU, med effekten att tillgången till vaccin inom EU begränsades. Kommissionens agerande har väckt stor kritik både inom och utanför EU.⁴ WHO konstaterade att EU:s agerande var en ”mycket oroväckande trend” som kan “äventyra den globala försörjningskedjan för vacciner”.⁵ Det man bland annat kan fråga sig är om detta agerande kan leda till negativa effekter för de europeiska företagens konkurrenskraft i ett globalt perspektiv.

I denna uppsats förs en rättspolitisk diskussion om behovet av att ge EU ett ökat ansvar för krishantering under exempelvis en pandemi. Diskussionen förs i ljuset av att covid-19-krisen har visat att medlemsländerna har ett mycket stort handlingsutrymme att både ensidigt besluta om vad som gäller i nödtillståndet, samt göra rättsliga undantag från de gemensamma reglerna i syfte att skydda folkhälsan. Även om detta handlingsutrymme ter sig rimligt med anledning av medlemsländernas ansvar för invånarnas hälsa, finns en väsentlig risk att ordningen gör att EU inte på ett effektivt sätt kan skydda de gemensamma intressena, med följden att länderna själva skadas. Dessa intressen är i synnerhet ekonomiska, men det rör sig även om EU:s mer övergripande mål som rättsstatens principer inklusive det demokratiska styrelseskicket. Samtidigt som EU kan behöva ett nytt mandat för att hantera de gemensamma kriserna, är det nu också dags att diskutera formerna för ett beslutscentrum för europeisk krishantering. Ett sådant beslutscentrum bör styras av mer formella strukturer än de som finns idag. Detta är särskilt viktigt i nödtillstånd, eftersom den exekutiva makten kan behöva ett utökat mandat för att kunna fatta snabba

4 EU-kommissionens exportrestriktioner ledde också till ytterligare kritik då kommissionen hotade med att aktivera en kontroversiell paragraf i Brexit-avtalet (nr 16) som säkerställer fri export utan tullkontroll vid gränsen mellan Irland och Nordirland.

5 EU kavlade upp ärmarna i vaccinkonflikten – försökte begränsa export av vaccin mellan Irland och Nordirland, men backar efter kritik | Utrikes | svenska.yle.fi.

och effektiva beslut. Om makten däremot inte tydligt avgränsas genom – på förhand antagna – regler riskerar det att uppstå maktförskjutningar mellan EU och medlemsländerna (eller tvärtom). I värsta fall kan det till och med leda till maktmissbruk.

Kapitlet inleds i avsnitt två med en översiktlig genomgång av medlemsländernas nödlagar i syfte att ge en bild av vilka möjligheter som medlemsländerna har – respektive inte har – när de hanterar kriser. I avsnitt tre ges argument till varför det är nödvändigt att till viss del begränsa de nationella nödtillståndens omfattning, sett i ljuset av europarätten samt EU:s politiska och ekonomiska system. I avsnitt fyra görs en rättslig analys av EU:s möjligheter att agera mot nationella åtgärder som motiveras av skyddet för folkhälsan. Avsnitt fem ger en överblick av olika initiativ som Europeiska kommissionen och EU:s beslutsfattare tillsammans med Europeiska rådet har tagit under pandemin. I avsnitt sex ges en bild av hur några forskare ser på möjligheten att utöka EU:s mandat att fatta beslut under en pandemi. Uppsatsen summeras genom några reflektioner i avsnitt sju.

2. Variationer i medlemsländernas nödlagar

Coronakrisen har väckt den gamla och klassiska diskussionen om den exekutiva maktens roll under ett nödtillstånd till liv. Utgångspunkten för den konstitutionella och politiska teorin om statsmaktens hantering av nödtillståndet är att ett nödtillstånd förutsätter massiva delegationer till den exekutiva makten. Detta beror på att den anses ha den bästa förmågan att fatta snabba, effektiva och informerade beslut under en pågående kris (Ginsburg & Versteeg 2020:1). En effekt av detta är att det demokratiska styrelseskicket sätts på undantag, exempelvis genom att den dömande makten kan få en mer begränsad roll under ett nödtillstånd. Ett kringskuret rättsväsende kan dock leda till maktmissbruk, i synnerhet i länder med svag demokratisk förankring. Andra orosmoln är att den exekutiva makten kan ta tillfället i akt för att tillskansa sig mer makt under ett nödtillstånd. De två medlemsländerna, Ungern och Polen, beskrivs idag som illiberala konstitutioner (Drinózi & Bién-Kacala 2019:1141). I båda länderna bedöms de sittande regeringarna ha missbrukat sina respektive konstitutioner och i det ungerska fallet menar man också att regeringen har använt sig av dekret för att göra saker som inte har med nödsituationen att göra (Cameron & Jonsson Cornell 2020:1174). Detta gör att många experter förespråkar att stater har nödlagar på plats och att de tidsbegränsas (Ackerman 2004:1029). Samtidigt ska påpekas att nödlagarna inte gör nytta i länder som missbrukar de konstitutionella bestämmelserna, som i fallet med Polen och Ungern.

Under den pågående pandemin har den svenska coronastrategin framstått som en särskilt stor gåta för många länder. Statsepidemologen, Anders

Tegnell, har fått stå till svars för folkhälsomyndighetens rekommendationer runt om i hela världen.⁶ Frågorna har framför allt rört varför Sverige inte gör som många andra länder och inför lockdowns för att komma till rätta med smittspridningen. Skälen till den svenska coronastrategin är mångbottnade. En förklaring torde vara Folkhälsomyndighetens starka ställning – i egenskap av expertmyndighet – i kombination med regeringens politiska val under pandemin. Samtidigt är det ett faktum att Sverige inte har någon generell nödlag för civila kriser.⁷ Bedömningen som ligger till grund för detta beslut är att regeringen endast har ansetts behöva särskilda möjligheter till att fatta beslut under krig eller vid risk för krig. De svenska beslutsfattarna förväntas alltså klara av att hantera de civila kriserna i enlighet med de ordinarie formerna för beslutfattande, inklusive med den normgivningsmakt som finns reglerad i den svenska grundlagen.⁸ I januari 2021 antog riksdagen en tillfällig pandemilag med syftet att ge regeringen ett större handlingsutrymme att vidta åtgärder för att minska smittspridningen.⁹ I denna lag ges regeringen vissa möjligheter att under en avgränsad tid begränsa vissa grundlagsskyddade rättigheter för enskilda, exempelvis rätten att delta i allmänna sammankomster.

Innebörden av detta är att de europeiska regeringarnas möjligheter att vidta åtgärder under pandemin har sett olika ut i medlemsländerna.

I en expertutredning från 2008 gör statsvetaren Anna Khakee en särskild genomgång av hur nödlagarna ser ut i EU:s medlemsstater samt i Norge och Schweiz. Hon delar in länderna i tre grupper med utgångspunkt i deras konstitutionella regleringar av nödlägen. För att gruppera länderna har hon bland annat ställt följande frågor: i) Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen?, ii) finns olika grader av nödtillstånd reglerat (exempelvis krig, naturkatastrof, epidemi)?, iii) vem beslutar om nödtillstånd (regeringen eller parlamentet)?, iv) finns tidsbegränsning för nödtillstånd och om ja – hur förlängs det?, v) vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef, parlament och domstolar?, vi) vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och vii) vilka grundläggande fri- och rättigheter kan inskränkas under nödtillstånd?

Klassificeringen ledde till följande indelning: I den första gruppen hamnar länder med detaljerade bestämmelser om vad som gäller under nödtillstånd. I den andra gruppen ingår länder med vissa utförliga regler, men med vissa väsentliga frågor obesvarade och i den tredje gruppen hamnar länder med knapphändiga regleringar om nödlägen. Undersökningen ger en bild av två

6 Ett exempel är när Tegnell den 3 maj 2020 intervjuades i CNN om den svenska coronastrategin, se <https://www.fokus.se/2020/04/svepet-anders-tegnell-pa-cnn-fick-forsvara-sveriges-virusstrategi/>.

7 Se SOU 2008:125, på basis av en expertrapport SOU, 2008:61.

8 Se vidare Hirschfeldt, J., *Svensk krishantering i fredstid*, SvJT 2020, s. 1148, för en diskussion om hur Sverige kan behöva tänka framöver för att anpassa den svenska lagstiftningen till de moderna kriserna.

9 En tillfällig covid-19-lag Socialutskottets Betänkande 2020/21:SoU23 – Riksdagen.

extremer, nämligen Schweiz och Tyskland. Övriga länder, det vill säga Bulgarien, Estland, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Nederländerna, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Spanien hamnar någonsans i mitten. I Schweiz har regeringen i det närmaste ett *carte blanche* att hantera kriser, medan Tyskland har en utförlig konstitutionell reglering av hur bland annat statsorganen ska fungera i en allvarlig nödsituation. Undersökningen visar också att länderna i den första gruppen, med de mest detaljerade bestämmelserna, har levande minnen och erfarenheter av diktatur och missbruk av undantagstillstånd. Förutom Tyskland gäller detta även Grekland, Polen, Portugal och Ungern. Sverige placeras i mellangruppen eftersom landet trots allt har konstitutionella bestämmelser om villkor vid krig och krigsfara.

I en ny sammanställning över de nu tjugosju medlemsländernas konstitutionella möjligheter att tillämpa nödlagar vid undantagstillstånd framträder en ganska liknande bild som ges i 2008 års utredning, men med några undantag (Michael Meyer-Resende 2020). I denna konstateras att Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Finland, Grekland, Ungern, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Slovakien och Spanien har konstitutionella möjligheter att införa ett nationellt nödtillstånd. I den nya redogörelsen görs också en bedömning av hur pass ingripande de nationella åtgärderna som gjorts i länderna under covid-19-krisen är, i förhållande till enskildas fri- och rättigheter. Skalan är: *moderate-significant-high-severe*. I Finland, Nederländerna, Tyskland och Sverige beskrivs åtgärderna som "moderate", i Österrike, Danmark, Estland, Irland, Lettland, Litauen och Luxembourg som "significant", i Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjeckien, Grekland, Malta, Polen, Rumänien, Slovakien och Slovenien som "high" och i Frankrike, Ungern, Italien och Spanien som "severe". I de länder där åtgärderna betecknas som "severe" visar redogörelsen att det saknas konstitutionellt stöd för nödtillstånd i två länder: Frankrike och Italien.¹⁰ Varken Frankrike eller Italien har dock infört begränsningar i rättsväsendets eller parlamentets funktioner.

Bilden som tecknas visar att EU:s medlemsstater ser olika på behoven av att möblera om i statsorganens funktioner i samband med ett nödtillstånd. Bilden återspeglar också att EU:s rättsordning ger medlemsstaterna ett brett utrymme att definiera sina egna konstitutionella system. Gränsen för vad EU:s rättsordning kan acceptera i ländernas konstitutionella frihet torde dock gå vid beslut som medlemsländerna fattar i strid med EU:s regler och som därtill strider mot EU:s egen konstitutionella ordning. Men exakt var den gränsen går är svårt att säga eftersom EU-domstolen ännu inte har prövat något mål som rör medlemsländernas nödtillstånd och deras förhållande till EU-rätten.

10 Som nämns ovan har kritiken mot Ungern och Polen framför allt inte handlat om att länderna har agerat i strid med de konstitutionella bestämmelserna, utan snarare om att de har missbrukat sin ställning och infört konstitutionella bestämmelser till stöd för sina åtgärder. I Ungern saknas framför allt en tidsbegränsning av undantagstillståndet.

3. Nödvändigt med begränsningar av nationella nödtillstånd i en europeisk kontext

Den bredare diskussionen om nödlagarnas existensberättigande handlar om att länder inte bör göra mer ingripande åtgärder i det demokratiska styrelseskicket än nödvändigt. Venedigkommissionen, som är ett rådgivande organ inom Europarådet med det formella namnet *Europeiska kommissionen för demokrati genom lag*, har skrivit många riktlinjer om hur länder bör tänka när de inför nödtillstånd. I ett specialnummer av Svensk juristtidning uppmärksammar professorerna Iain Cameron och Anna Jonsson Cornell hur Venedigkommissionen beskriver nödtillståndet i sina "Reflections":

Den enda legitima grunden för att anta nödatgärder är att hjälpa staten att övervinna en exceptionell situation. Det är arten, svårighetsgraden och varaktigheten av denna exceptionella situation som avgör typen, omfattningen och varaktigheten av de åtgärder som staten lagligen kan tillgripa. Nödatgärder bör respektera vissa allmänna principer som syftar till att minimera skadorna på grundläggande rättigheter, demokrati och rättsstat. Åtgärderna måste således vara i enlighet med ett antal principer. De första av dessa är nödvändighet, proportionalitet och tillfällighet.¹¹

Venedigkommissionen lyfter här upp respekten för rättsstatens principer, vilken är grundläggande också i EU:s konstitutionella system. Detta har blivit särskilt tydligt under senare år, då Polen och Ungern har ändrat i sina konstitutionella ordningar på ett sätt som har fått EU:s institutioner och många medlemsstater att starkt reagera (Hillion 2020).

Men det europeiska samarbetet väcker en *ytterligare* dimension av riskerna med att medlemsländerna ensidigt kan välja formatet på sina nödtillstånd: i ljuset av EU:s sammanlänkade ekonomiska system får enskilda medlemsländers nationella åtgärder snabbt konsekvenser också för andra medlemsländers invånare och ekonomier. Vissa menar att detta även skapar en risk att ländernas nationella åtgärder försämrar möjligheten för andra länder att klara av en pandemi. Den svenska näringsministern, Ibrahim Baylan, framförde detta argument under en pressträff i mars 2020.¹² Även kommissionen har tydligt påpekat att enskilda länders coronarestriktioner försämrar tillgången till

11 Venice Commission, *Respect for Democracy, Human Rights and Rule of Law during States of Emergency: Reflections*, CDL-AD(2020)014, 19 juni 2020.

12 Vid en pressträff med bland andra näringsministern Ibrahim Baylan den 13 mars 2020, sa ministern: "Flera medlemsländer har på egen hand infört exportrestriktioner (...). Detta är givetvis någonting som inte är acceptabelt (...). Samtal förs nu med kommissionen, men också bilaterala samtal med de länder som har infört restriktionerna. Detta påverkar naturligtvis förutsättningarna för oss alla. Sverige har under 25 år varit en del av en gemensam marknad och ett ömsesidigt beroende finns." Tillgänglig på <https://www.expressen.se/nyheter/coronaviruset/nya-beslutet-ingenet-hogskoleprov-i-var/>, 2020-11-27.

viktiga varor i medlemsländerna och därför endast bör vidtas när det inte finns några alternativ (Kommissionens meddelande, COM(2020) 318, 15 juli 2020).

För att visualisera den europeiska industrins sårbarhet när enskilda länder ensidigt vidtar åtgärder till skydd för folkhälsan kan det svenska företaget Mölnlycke användas. Företaget producerar skyddsmasker. Under Polens stängning av gränsen minskade produktionen med 40 procent, då de cirka 180 polska arbetstagarna inte kunde ta sig till sina arbeten vid Mölnlyckes fabrik i Tjeckien. Detta inträffade samtidigt som behovet av just skyddsmasker var extra stort i hela världen. Mölnlycke påverkades även av det franska exportförbudet för skyddsmasker från sin fabrik i Lyon, som till slut hävdades efter en månad av påtryckningar från den svenska regeringen. Under denna månad kunde företaget inte heller sälja maskerna till Spanien och Italien som led akut brist under pandemins inledande stadium.¹³ Exemplet är bara ett av många som visar att enskilda länders åtgärder till skydd för det egna landets invånare kan få långtgående konsekvenser för andra länders invånare och företag.

Samtidigt som de ekonomiska effekterna kan bli stora av de enskilda ländernas nödatgärder måste givetvis det andra perspektivet beaktas. Ett virus kan drabba EU:s invånare på huvudsakligen samma sätt, men deras överlevnad är starkt beroende av hur sjukvården i deras egna länder klarar av situationen. Har länderna satsat på modern sjukvård med välutbildad personal och hög beredskap har patienterna givetvis bättre förutsättningar att överleva om de blir svårt sjuka. Hur väl rustade medlemsländerna står inför en pandemi är med andra ord avhängigt nationella beslut som inte minst utgår från de egna beskattningsprinciperna. Detta tyder på att trots att de nationella besluten får stora konsekvenser för såväl enskilda medlemsländer som för de gemensamma intressena, finns goda skäl att ge medlemsländerna ett brett mandat att besluta om sina egna nödatgärder.

Medlemsländernas breda mandat att skydda folkhälsan återspeglas också i EU-domstolens uttolkning av EU:s fördrag. I avsnitt fyra beskrivs denna rättspraxis.

4. Medlemsländernas åtgärder i ljuset av EU-rätten

Inom ramen för medlemsländernas åtgärder under pandemin ryms som redan nämnts inte bara åtgärder som har effekt på det demokratiska styrelseskicket, inbegripet de nationella nödtillstånden. Att ländernas konstitutionella traditioner för nödtillstånd påverkar EU:s demokratiska system må med andra ord vara en sak. Men för att förstå pandemins effekter på EU:s rättsliga, politiska och ekonomiska system är det också viktigt att se till de rättsliga gränserna

13 Se "Covid-19 och den fria rörligheten – preliminära lärdomar från hälsokrisen", Kommerskollegium: 2020, s. 8.

för EU:s kontroll av de nationella åtgärderna i ett inre marknadsperspektiv. I det följande ges några perspektiv på hur EU-domstolen har dömt i mål där medlemsländerna har gjort undantag från inre marknadsregelverket med stöd i EU-fördragets folkhälsoundantag.

Inledningsvis bör konstateras att en exceptionell omständighet med covid-19 pandemin är att det saknas kunskaper om virusets egenskaper. Detta skapar inte bara särskilda utmaningar för den tungt belastade sjukvården runtom i världen, utan medför även utmaningar i en EU-rättslig kontext. Skälet är att medlemsländernas undantag från de gemensamma reglerna i vanliga fall underkastas en evidensbaserad prövning av huruvida de är nödvändiga.

Utgångspunkten för medlemsstaternas möjligheter att göra undantag från de gemensamma reglerna till skydd för folkhälsan finns i artikel 36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget) (se vidare Söderstens bidrag till detta nummer). Artikeln ger medlemsländerna ett relativt stort handlingsutrymme, i jämförelse med de strikta förbud mot ingrepp i den inre marknaden som vanligtvis råder. Eftersom det ännu saknas rättspraxis om hur EU-domstolen ser på medlemsländernas pandemiåtgärder får man luta sig mot EU-domstolens tidigare rättspraxis om tillämpningen av folkhälsoundantaget.

Tidigare rättspraxis visar att EU-domstolen inte accepterar att medlemsländerna åberopar undantaget i fördraget om det finns tecken på att det görs av protektionistiska skäl. Ett exempel är målet *kommissionen mot Storbritannien*, där EU-domstolen slog fast att det brittiska importförbudet för fläskkött inte kunde rättfärdigas av folkhälsoskäl. I målet var det i första hand proportionalitetsprincipen som låg till grund för avgörandet. Domstolen menade att Storbritannien inte hade motiverat tillräckligt väl på vilket sätt folkhälsan skulle skyddas av förbudet och misstänkte att förbudet snarare handlade om att den inhemska produktionen inte skulle konkurrensutsättas av utländskt kött i samband med julhandeln.¹⁴ Mycket tyder på att domstolen går olika djupt i sin kontroll av medlemsstaternas åtgärder, beroende på misstanke om protektionistiska ändamål ligger bakom ländernas åtgärder (Craig & de Búrca 2011:532). Forskare menar också att EU-domstolens rättspraxis generellt sett innebär att de undantag som medges är mer vidsträckta inom områden där det i första hand är medlemsländerna som har befogenheten (såsom inom hälso- och djurskydd) medan de är betydligt mer begränsade inom områden som faller under EU:s befogenheter (Wiberg 2014: 121-123).

Under pandemin har det, som nämns ovan, saknats kunskaper om viruset vilket försvårar de rättsliga bedömningarna. Hur ska medlemsländerna exempelvis kunna visa att deras stängda gränser leder till färre dödsfall i covid-19, om åtgärden aldrig tidigare har testats?

14 Mål 40/82, *Kommissionen mot Förenade konungariket och Nordirland*, ECLI:EU:C:1982:285.

För att hantera situationer inom områden där det finns särskilt stora risker, såsom skyddet för miljö, människor, djur och växter, kan den så kallade *försiktighetsprincipen* tillämpas. Principens huvudsakliga syfte är att bidra till att beslutsfattarna tar höjd för risker som kan uppstå när besluten genomförs, men som inte går att helt förutse när besluten fattas. I en EU-rättslig kontext är principen särskilt tillämplig inom miljöområdet, där den uttryckligen nämns i artikel 191.2 i funktionsfördraget. Men det är även tydligt att den tillämpas när EU vidtar skyddsåtgärder för människors hälsa inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik. Försiktighetsprincipen har bland annat varit föremål för EU-domstolens analys i målet *Pfizer mot rådet*, då Tribunalen (EU-domstolens förstainstans) utredde frågan om EU:s institutioner med hänvisning till principen kan vidta förebyggande åtgärder innan de har genomfört en vetenskaplig utvärdering av de påstådda riskerna med produkten.¹⁵ En särskilt intressant aspekt av detta mål är att EU-domstolen konstaterade att beslutsfattarna inom dessa högriskområden kan ge företräde åt skyddsbehov (exempelvis folkhälsa) framför ekonomiska intressen.¹⁶ Mål som detta kan dels aktualiseras när EU-domstolen ska pröva medlemsländernas coronaåtgärder i framtiden och dels få betydelse vid eventuella rättsprövningar av de vacciner som nu massproduceras i världen och som godkänns av EU. Om vaccinen skulle leda till allvarliga folkhälsoproblem och bli föremål för domstolsprövning kan läkemedelsföretagens olika riskbedömningar – och inte minst EU:s beslut om godkännande av vaccinen – bli bedömda i ljuset av denna typ av rättspraxis. I EU:s marknadsliberala kontext är domstolens åsidosättande av ekonomiska intressen till förmån för ett höggradigt försiktighetstänk annars ovanligt.

En ytterligare EU-rättslig princip som aktualiseras är *legalitetsprincipen*. I EU-sammanhang nämns den oftast i samband med att de gemensamma institutionerna ska utöva sina befogenheter i enlighet med de villkor som fastställs i EU:s fördrag. Det framgår dock av artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) att också EU-länderna måste visa respekt för rättsstatens principer, vilket inbegriper att deras åtgärder ska ha stöd i lag eller ha beslutats genom annat demokratiskt fattat beslut. Som en del av detta får länderna inte fatta godtyckliga beslut, vilket kan motverkas om åtgärder har ett direkt stöd i lag. Om proportionalitets- och försiktighetsprinciperna tillämpas för att bedöma om de nationella åtgärderna kan rättfärdigas enligt EU:s inre marknadsrätt handlar rättsstatsprincipen alltså snarare om att bedöma om åtgärderna har vidtagits med respekt för EU:s demokratiska principer.

Under pandemin har åtminstone tolv medlemsstater proklamerat någon

15 Mål T-13/99, *Pfizer Animal Health SA mot Europeiska unionens råd*, ECLI:EU:T:2002:209.

16 Mål T-13/99, punkt 456.

form av nödläge ("state of emergency")¹⁷ med utgångspunkt i konstitutionen, vilket har gett den exekutiva makten ökade befogenheter, i vissa fall på bekostnad av de parlamentariska församlingarna och den dömande makten. Som nämns ovan har också medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter begränsats. Ytterligare medlemsländer har proklamerat liknande tillstånd, trots att det saknats konstitutionella förutsättningar till att tillämpa ett nödtillstånd.¹⁸ I flera medlemsländer, däribland Frankrike, Italien, Spanien och Ungern, har nödtåtgärderna ifrågasatts.¹⁹ Experter har bland annat framhållit att nödtillstånden har proklamerats utan tydligt lagstöd, med bristande parlamentarisk kontroll samt på obestämd tid. Det ska dock tilläggas att det endast i några fall har uttryckts en verklig oro för att åtgärderna ska påverka rättsstatens principer på längre sikt. I bland annat Italien har åtgärder också vidtagits för att korrigera konstitutionella brister. I en rapport från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, FRA, uppmärksammas dock att medlemsländernas pandemiåtgärder riskerar att urvattna medborgarnas rätt till en rättvis rättegång (artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna), likabehandlingsprincipen (artikel 20 i stadgan) samt rätten till god förvaltning (artikel 41 i stadgan).²⁰

Sammanfattningsvis kan det konstateras att medlemsländerna verkar ha ett relativt stort rättsligt utrymme att under en allvarlig pandemi vidta försiktighetsåtgärder med inverkan på EU:s inre marknadsregelverk, trots att åtgärderna kan få allvarliga ekonomiska konsekvenser för såväl enskilda som företag. Enligt en preliminär utredning från Kommerskollegium (myndigheten för utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik) har majoriteten av de åtgärder som vidtagits med syfte att skydda folkhälsan varit lagliga.²¹ Utöver denna handlingsfrihet har EU-nivån förvisso reagerat på att vissa medlemsländers nödlagar inte respekterar de europeiska värderingarna, men

17 Det bör här uppmärksammas att vissa länder har tillämpat konstitutionella nödlagen medan andra har tillämpat ordinarie lagar för att proklamera ett nödläge. De länder som har konstitutionella nödlagen och som också har tillämpat dem är: Bulgarien, Cypern, Finland, Grekland, Ungern, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Slovakien, Spanien och Tjeckien. Endast Estland, Lettland och Rumänien har följt sina internationella åtaganden och rapporterat till Europarådet att de har aktiverat ett nödtillstånd. Av de tre länderna saknar Lettland konstitutionella möjligheter att tillämpa ett nödtillstånd.

18 Det går inte att samla dessa länder under ett tak eftersom länderna har använt olika slags benämningar på sina nödtillstånd. I stora drag rör det sig om: Danmark, Frankrike och Italien.

19 Se framförallt <https://verfassungsblog.de/hungarys-orbanistan-a-complete-arsenal-of-emergency-powers/>, men även <https://verfassungsblog.de/governing-through-fear-in-france/>, <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-italy/>, <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-spain/>.

20 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-may_en.pdf.

21 Rapport från Kommerskollegium, Covid-19 och den fria rörligheten – Preliminära lärdomar från hälsokrisen, s. 3, publicerad den 1 oktober 2020, tillgänglig på <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/covid19-och-den-inre-marknaden.pdf>.

kommissionen har hittills inte väckt något överträdelseärende mot dessa länder.²²

Om EU:s institutioner har gjort en korrekt tolkning av fördelningen av EU:s och medlemsländernas befogenheter under pandemin ser EU:s fördrag ut att respektera att medlemsländerna kan behöva ett visst utrymme att balansera mellan å ena sidan robusta och transparenta bestämmelser och å den andra att ha en viss flexibilitet för att kunna fatta effektiva beslut under en pandemi. Men frågan kvarstår om denna rättsliga bedömning är svar nog på frågan om det politiska systemet (inbegripet både medlemsländerna och EU:s verkställande institutioner) förmår fatta beslut som både löser den akuta krisen och samtidigt skyddar de gemensamma intressena?

5. Europeiska kommissionen och Europeiska rådet under covid-19-krisen

EUROPEISKA KOMMISSIONEN UNDER COVID-19-KRISEN

Europeiska kommissionen har i första hand haft en samordnande roll under pandemin.²³ Motsatsen till en samordnande roll är i detta sammanhang rollen som väktare av EU:s fördrag. Kommissionens olika engagemang kan delas in i fyra kategorier: 1) riktlinjer till medlemsländerna om hur de bör agera för att orsaka så lite skada som möjligt på de gemensamma intressena, 2) beslut med rättsliga konsekvenser för medlemsländerna, 3) initiativ för att öka krisberedskapen i medlemsländerna och 4) förslag om ekonomiska åtgärder för att hindra en ekonomisk kris.

Vad gäller den första kategorin, det vill säga riktlinjerna till medlemsländerna, har kommissionen bland annat beskrivit hur medlemsländerna bör tänka när de stänger sina gränser, inklusive när de begränsar transporterna mellan länderna.²⁴ I ett meddelande från mars 2020 noterade kommissionen

22 Europaparlamentet uppvisade tidigt en oro för utvecklingen med de ungerska nödlagarna och antog en resolution den 17 april 2020 där den bland annat konstaterar att den ungerska regeringens beslut att förlänga undantagstillståndet på obestämd tid är oförenliga med europeiska värderingar, se https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_SV.html. Kommissionen har fört en dialog med Ungern samt övervakat de ungerska åtgärderna i ljuset av EU-rätten. Kommissionen har betonat att avsaknaden av en tidsbegränsning av de lagar som den ungerska regeringen kan vidta under nödtillståndet är det mest anmärkningsvärda med landets nödlagar. Under en debatt i Europaparlamentet den 14 maj 2020 sa EU-kommissionären, Věra Jourová, att *“the general states of emergency with exceptional powers granted to governments should gradually be removed or replaced by more targeted and less intrusive measures”*, tillgänglig på https://multimedia.europarl.europa.eu/en/emergency-legislation-in-hungary-and-its-impact-on-the-rule-of-law-and-fundamental-rights-closing-statements-by-council-and-commission_I191080-V_v.

23 Se bl.a. ordförande Ursula von der Leyens tal i Europaparlamentet den 26 mars, tillgängligt på https://ec.europa.eu/finland/news/UVDL-speech_200326_sv.

24 Tourism and transport: Commission’s guidance on how to safely resume travel and reboot Europe’s tourism in 2020 and beyond, 13 maj 2020.

att medlemsländernas covid-19-åtgärder får följd effekter som kommer att ha en störande inverkan på hela unionens ekonomi.²⁵ Den har tydligt försökt att motverka detta på olika sätt, däribland genom att uppmuntra medlemsländer att vidta proportionerliga gränstängningar. Ett sådant initiativ är de så kallade ”gröna filerna” för lastbilar som fraktar varor mellan medlemsstaterna.²⁶

Kommissionen har vidare använt sin delegerade kompetens som följer av att EU:s beslutsfattare har överlåtit vissa befogenheter till den. Dessa åtgärder faller under den andra kategorin. Ett sådant exempel är en genomförandeförordning som kräver exporttillstånd för vissa kritiska varor från EU till tredje land.²⁷ Innan kommissionen antog förordningen skärptes läget mellan institutionen och flera medlemsländer, inte minst Frankrike, med hot om överträdelseärenden. Frankrike vägrade att upphöra med sina exportrestriktioner inom EU, till dess att kommissionen hade begränsat exporten till tredje land. I januari 2021 förde kommissionen ett liknande resonemang om möjligheterna att begränsa exporten av vaccin från EU till tredje land i syfte att säkra vaccintillgången i EU.²⁸ Detta är en konsekvens av att ett läkemedelsföretag som kommissionen har tecknat avtal med inte har levererat i enlighet med kommissionens förväntningar. Inom EU pågår även diskussioner om kommissionen ska föreslå för rådet att artikel 122 FEUF läggs till grund för beslut om rättsliga åtgärder mot läkemedelsföretagen för att på det sättet öka takten i vaccinleveranserna. Detta är något som även Europeiska rådet driver.²⁹ En komplicerande faktor är att EU inte kan ta på sig att täcka kostnader för eventuella framtida skadeståndskrav från enskilda i det fall vaccinen skulle leda till biverkningar, vilket däremot enskilda tredje länder har valt att göra. Detta verkar ha gjort det mer förmånligt för företagen att teckna avtal med tredje land än med kommissionen. Kommissionen har vidare antagit ett nytt tillfälligt regelverk för statliga stödåtgärder med anledning av covid-19 och samtidigt kommunicerat vilka typer av statsstöd medlemsländerna kan ge utan att först inhämta kommissionens godkännande.³⁰ Institutionen har härutöver tillämpat undantagsbestämmelsen i EU-fördraget (artikel 107.3 b i funktionsfördraget) som ger en möjlighet att förklara stöd förenliga med den inre marknaden ”för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi”.

Som exempel på initiativ i den tredje kategorin kan nämnas kommissionens förslag att rådet ska aktivera EU:s krisstödsinstrument för att kunna

25 Kommissionens meddelande från den 19 mars 2020: Ändring av den tillfälliga ramen för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19.

26 Se: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20201897_en.pdf.

27 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/402 av den 14 mars 2020, om att kräva uppvisande av exporttillstånd för export av vissa produkter.

28 EU vill införa exportrestriktioner för AstraZeneca vaccin | Nyhetssajten Europaportalen.

29 Charles Michel says EU could invoke 'urgent measures' in response to vaccine shortfall – POLITICO.

30 https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework.pdf.

stödja medlemsländerna ekonomiskt med inköp av sjukvårdsmaterial.³¹ Kommissionen har också verkat för att utveckla EU:s civilskyddsmekanism under covid-19-krisen, genom att skapa EU-lager för medicinsk utrustning.³² Detta har lett till att EU ska ha ett eget lager med medicinteknisk utrustning, såsom ventilatorer, ansiktsmasker och skyddsrockar. Utrustningen ska fördelas ut till medlemsländerna under kriser, när den egna lagerhållningen inte räcker till. Sverige är ett av de sex länder som har fått i uppdrag att lagra produkterna.

Inom denna tredje kategori ryms också kommissionens initiativ att erbjuda länderna att ingå i gemensamma upphandlingar om vaccin efter eget intresse.³³ EU:s vaccinstrategi innebär att kommissionen har använt EU:s krisstödsinstrument till att finansiera kontrakt med läkemedelsföretag som på så sätt kan påskynda framtagandet av säkra vaccin. Kommissionens intresse är att bidra till att alla medlemsstater kan få tillgång till vaccin samtidigt, samt att distributionerna går rättvist till. I kommissionens ögon är detta en viktig aspekt av att EU-samarbetet ska kunna återgå till normaltillståndet så snart som möjligt.

I den fjärde kategorin ryms åtgärder för att motverka en ekonomisk kris i EU. Hit hör förslaget att rådet ska fatta beslut om att EU ska kunna ge lån till medlemsstater som blir särskilt drabbade av bland annat arbetslöshet under covid-19-krisen, genom ett instrument som kallas SURE ("ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation till följd av covid-19-utbrottet").³⁴ Ett indirekt syfte, utöver solidaritetshandlingen, är att motverka ökade socioekonomiska effekter i medlemsländerna. Men framför allt ryms här kommissionens omfattande förslag om EU:s så kallade återhämtningsplan. Denna plan godkändes av rådet och Europaparlamentet i slutet av 2020, men för att den ska kunna realiseras måste alla medlemsländer ratificera beslutet om egna medel enligt sina egna grundlagsbestämmelser. I vissa medlemsländer har man ifrågasatt EU:s befogenheter att kunna göra de planerade upplåningarna som krävs för att få ihop de ca 750 miljarder euro som ska kunna portioneras ut till medlemsstaterna i syfte att bromsa negativa ekonomiska och sociala effekter i länderna med anledning av pandemin.³⁵

Det finns också experter som är kritiska mot att kommissionen har varit passiv i sitt arbete med att lägga förslag på åtgärder som faller inom EU:s befogenheter och som de menar hade kunnat bidra till en bättre pandemibekämpning. Några exempel som ges är konsumentlagstiftning till skydd mot viruset

31 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/mex_20_657.

32 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1971.

33 Se bland annat: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_en#eu-vaccine-strategy.

34 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/25/covid-19-council-approves-87-4-billion-in-financial-support-for-member-states-under-sure/>.

35 Se exempelvis den finska riksdagens (Eduskunta) utlåtande från 12 juni 2020, Grundlagsutskottet har bedömt EU:s återhämtningsplan (eduskunta.fi).

samt att genomföra WHO:s rekommendationer om tekniska standarder för vatten, sanitet, hygien och avfallshantering för covid-19 (Purnhagen 2020:301). Kommissionen hade vidare kunnat skjuta fram eller ”pausa” EU-lagstiftning i syfte att skydda folkhälsan samt bidra till att sjukvårdspersonal lättare kan arbeta inom EU genom att lätta på yrkeskvalifikationskraven.

Listan över vad kommissionen har gjort och inte har gjort är inte uttömmande, men ger en bild av kommissionens roll under covid-19-krisen.

Att många av de medlemsländer som initialt tillämpade exportförbud hävde dem efter relativt kort tid tyder möjligen på att samarbetet mellan medlemsländerna och kommissionen har fungerat väl under krisen, givet de svåra omständigheterna. Men det är inte helt självklart att orsaken är kommissionens samordnande roll, eftersom det också finns tecken på att medlemsländerna exempelvis vågade häva sina exportförbud då den globala handeln, i synnerhet den asiatiska, trots allt visade sig kunna leverera de efterfrågade varorna. Denna uppfattning styrks i en utredning från Kommerskollegium, som menar att den globala handeln kom igång relativt snabbt och bidrog till ett minskat tryck på medlemsländerna att hålla inne med varor för att skydda sig själva under pandemin.³⁶ Ett annat tecken på att kommissionens mandat är relativt begränsat är dess förslag till en rekommendation från september, där medlemsländerna uppmanas att samarbeta i ökad utsträckning om de nationella åtgärderna.³⁷ Att det är en rekommendation – som saknar rättslig kraft – understryker att kommissionen är relativt tandlös när det gäller att skydda det gemensamma intresset från att skadas av medlemsstaternas nationella åtgärder (Renda & Castro 2020:278). En av kommissionens styrkor under covid-19-krisen har däremot visat sig genom att den i flera fall med framgång har lyckats få stöd för sina förslag i Europeiska rådet – och då inte minst för sitt förslag om EU:s återhämtningsplan.

EUROPEISKA RÅDET OCH EU:S LAGSTIFTARE UNDER COVID-19-KRISEN

Mötena i Europeiska rådet har under pandemin i första hand skett i digital form, vilket säkerligen har varit en prövning i sig. Under dessa möten har de europeiska ledarna diskuterat hur deras nationella åtgärder kan utformas på ett sätt som motverkar skador på de gemensamma intressena, samtidigt som man har poängterat medlemsstaternas ansvar för folkhälsofrågorna.³⁸

En intressant sak är att diskussionerna i Europeiska rådet denna gång inte verkar ha kantats av att medlemsländerna har beskyllt varandra för att pandemins effekter är ett resultat av nationella misslyckanden – en tendens som

36 Improving Economic Resilience Through Trade – should we rely on our own supply? Kommerskollegium 2020, s. 21.

37 Proposal for a Council Recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the Covid-19 pandemic, 4 september 2020.

38 Se exempelvis <https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf>, se särskilt para 16.

annars har varit vanlig när Europeiska rådet har hanterat kriser, framför allt under finanskrisen.

EU-ledarna har i första hand tagit ställning till olika förslag om ekonomiska stödåtgärder för att hjälpa medlemsländerna på fötter efter krisen. Det har framför allt handlat om åtgärder för ekonomisk återhämtning och stärkt återhämtningsförmåga i form av återhämtningsplanen, som grundar sig på det förslag från kommissionen som nämns ovan. Planen innebär i stora drag att EU ska låna upp till 750 miljarder euro för att ge lån och bidrag till medlemsstaterna enligt ett regelverk som kommissionen föreslår.

Denna extraordinära nödåtgärd från EU:s sida har mött många hinder på vägen, vilket tyder på att det rör sig om ett helt nytt inslag i EU:s verksamhet. Hur planen ska förverkligas har också varit föremål för institutionella maktkamper. Europaparlamentet ställde sig exempelvis tidigt bakom planen, men ville ha ett ökat inflytande över genomförandet av fonden.³⁹ Enligt kommissionens ursprungliga förslag skulle nämligen rådet ansvara för att utvärdera medlemsländernas återhämtningsplaner och att besluta om utbetalningar på förslag från kommissionen. Kommissionen skulle endast rapportera till Europaparlamentet, men efter påtryckningar från parlamentet har institutionen fått ett ökat inflytande över hela genomförandet av planen. Under senhösten 2020 ökade också vissa medlemsstaters motstånd, då de ungerska och polska regeringarna opponerade sig mot att medel ur fondens pengar skulle villkoras av att mottagarländerna lovar att respektera de demokratiska principerna, även kallat *rättsstatskonditionalitet*.⁴⁰ I slutförhandlingarna av återhämtningsplanen uppstod ett skarpt läge, när de två länderna hotade med att lägga in sina veton mot hela planen om man inte drog bort kravet på rättsstatskonditionaliteten. Detta är en oroande utveckling mot bakgrund av att syftet med villkoret var att medlemsländerna skulle lämna garantier till EU om att de medel som betalas ut genom fonden kommer användas på ett lagligt sätt.

Återhämtningsplanen har många inslag av finanspolitik och bedömningen är att detta nya element av unionspolitik på sikt kan innebära ett steg mot ökad överstatlighet. Medlemsländernas erfarenheter av hur finanskrisen påverkade euroområdet anses ha varit avgörande för enigheten om planen, trots motsättningar mellan medlemsländerna under vägen (Flam 2020).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att medan kommissionen på ett tydligt sätt har försökt att artikulera medlemsländernas gemensamma intressen under covid-19-krisen har samtalen i Europeiska rådet snarare kantats av att medlemsländerna uttrycker sitt eget ansvar för folkhälsofrågorna. En konsekvens av detta är att Europeiska rådet, som vanligtvis ger unionen impulser

39 <https://www.europaortalen.se/2020/07/eu-parlamentet-missnojt-med-budgetuppgorelse>.

40 Se ländernas gemensamma uttalande: <https://www.euronews.com/2020/11/26/hungary-and-poland-maintain-united-front-blocking-eu-covid-19-recovery-fund>.

för den politiska utvecklingen, under covid-19-krisen snarare har agerat på initiativ från kommissionen. Detta har möjligen gett kommissionen en mer framskjuten roll än vad den annars skulle ha haft.

6. Var bör makten placeras under de europeiska kriserna?

Under covid-19-krisen har en europeisk debatt blossat upp om de internationella samarbetsorganisationernas roll i hanteringen av transnationella kriser. Denna debatt är inte ny då det finns flera forskare som länge har arbetat med frågeställningen, Emergency Powers in International Organizations (EPIO). Men eftersom pandemin så tydligt har visat på hur spänningen mellan staters formella suveränitet och den sammanlänkade globala, respektive europeiska, ekonomin riskerar att undergräva möjligheterna till en effektiv krishantering har forskningen fått särskild uppmärksamhet under pandemin.

I en workshop som organiserades på midsommarafton i år ställde sig Christian Kreuder-Sonnen frågan om inte Världshälsoorganisationen (WHO) rentav hade kunnat motverka pandemin om organisationen direkt hade konfronterat den kinesiska regeringen och därtill utfärdat resevarningar över hela världen. Sonnen-Kreuder undrade också om Europeiska kommissionen hade kunnat bromsa de negativa effekterna inom Schengenområdet om den direkt hade förklarat för medlemsländerna vilka villkor som gäller för resebegränsningar inom Schengen, samt vilka exportrestriktioner av sjukvårdsmateriel som kan rättfärdigas enligt EU-rätten. Sist ställde han sig frågan om FN hade kunnat göra mer för krisens dödsoffer i underutvecklade länder, genom att ge FN:s myndigheter ett operativt mandat under kapitel VII i FN-stadgan.⁴¹

Frågorna kan läsas som ett ifrågasättande av hur det globala nödtillståndet har stärkt nationalstaten, i ett läge där det mellanstatliga samarbetet kanske behövdes som mest. Det finns nämligen en stor risk att nationalstaten begränsas till att se de mest akuta problemen som utspelar sig på hemmaplan, men utan att se sina ömsesidiga beroenden av andra länder i den globala ekonomin.

Perspektivet tas även upp av Mary Dobbs i ett specialnummer av *European Journal of Risk Regulation* från juni 2020. Dobbs ifrågasätter rentav hela den westfaliska ordningen med nationalstaten som primärt beslutscentrum och utgångspunkt för internationellt samarbete i relation till beslut som rör pandemier. Hennes analys utgår från subsidiaritetsprincipen. Hon menar också att det kan vara aktuellt att överväga en beslutsnivå som inte utgår från nationalstaten för att möjliggöra en mer effektiv pandemibekämpning (Dobbs 2020:248). Även Kelley Lee och Julianne Piper resonerar på ett liknande sätt,

41 Perspektiven presenterades muntligt under workshopen *The Transnational Politics of Emergency* den 19 juni 2020.

när de i en artikel i *Global Governance* ställer sig frågor om WHO:s mandat inte behöver ses över med anledning av organisations begränsade möjligheter att hantera covid-19-pandemin (Lee & Piper 2020:523-533).

En teoretisk utgångspunkt för forskningen inom EPOI är att nödtillstånd tenderar att generera överlåtelse av makt till internationella organisationer. *”It is the raw exceptionalism in a world of a weakly institutionalized international legal spheres that allows for IO ”authority leaps” which are contested but tend to be normalized”* (Kreuder-Sonnen 2019). Ett exempel skulle kunna vara de befogenhetsöverlåtelse som har skett från medlemsländerna till EU under framför allt eurokrisen. Samtidigt, påpekas det, saknas det oftast en formell maktöverlåtelse, vilket tenderar att ge den nya beslutsnivån fria tyglar att verka utan formella regler. *”The euro crisis is widely perceived to have originated in an institutional misfit where the lack of supra-national authority in fiscal policy represented a functional gap that begged closure”* (Scharpf 2013). När pandemin började orsaka motsvarande problem i medlemsländerna - inte minst till följd av nationella lockdowns - ökade också användningen av de informella beslutsmekanismer som användes under finanskrisen (det vill säga bond-buying program av ECB) - återigen utan att ge det nya beslutscentrumet ett formellt mandat.

Om covid-19-krisen leder till att de europeiska ledarna låter sig övertygas om att medlemsländernas ömsesidiga ekonomiska beroendeförhållande förutsätter en ökad samordning av de nationella åtgärderna på EU-nivån, är det mot denna bakgrund också nog läge att diskutera hur formerna för ett sådant europeisk beslutscentrum skulle kunna se ut. Det är med andra ord inte rimligt att ställa krav på att medlemsländer ska begränsa sina nödtillstånd för att motverka negativa effekter för det demokratiska styrelseskicket, om motsvarande krav inte kan ställas på det europeiska beslutscentrumet.

7. Avslutande ord

Uppsatsen resonerar framför allt kring medlemsstaternas möjligheter och begränsningar under ett nödtillstånd i den sammanflätade europeiska ekonomin. En slutsats är att covid-19-krisen tyder på att medlemsländerna har haft ett näst intill obegränsat mandat att fatta egna beslut till skydd för folkhälsan. En annan slutsats är att en sådan handlingsfrihet hos medlemsländerna riskerar att fördjupa krisen då medlemsländerna tenderar att agera utifrån sina egna akuta behov utan att relatera till sina ömsesidiga beroendeförhållanden till varandra. Ätminstone syntes sådana tendenser i det tidiga stadiet av pandemin. En underliggande fråga i denna diskussion är hur långt EU:s rättsliga och politiska system kan sträcka sig in i medlemsländernas så kallade ”suveränitet” år 2020. De tidigare kriserna under 2000-talet har visat på en rörelse mot en ökad överstatlighet, exempelvis genom ECB:s ökade kontroll över finanspolitiken,

men också genom den europeiska gränsbevakningsbyråns (Frontex) utvidgade mandat under flyktingkrisen. Covid-19-krisen ser än så länge ut att gå i den motsatta riktningen, vilket kan förklaras av att EU-nivån snabbt konstaterade att folkhälsopolitiken faller inom medlemsländernas befogenheter. Även om själva utformningen och finansieringen av hälso- och sjukvården ligger hos medlemsländerna, är dock slutsatsen att EU inte har några befogenheter alls på området felaktig. Det är bland annat på EU-nivån som reglerna om vilka produkter som får användas i den europeiska sjukvården beslutas samt vilka kvalitetssäkringskrav som ska ställas på medicinerna respektive vaccinen. Därtill är medlemsländernas hälso- och sjukvårdssystem djupt beroende av EU:s inre marknad, som säkerställer tillgången till sjukvårdsutrustning och även personal i länder som har brist på sjukvårdspersonal. Givetvis kan även EU-samarbetet påverka finansieringen av systemen genom att medlemsländer kan åtnjuta ekonomiska fördelar av samarbetet.

I en antologi utgiven av Sieps framhålls två vitt skilda perspektiv på hur Lissabonfördraget har klarat av att hantera EU:s utmaningar sedan 2009, då fördraget trädde i kraft. Luuk van Middelaar menar att fördraget är fullgott med tanke på EU:s uppgift. Förutsatt att alla aktörer spelar sina roller på rätt sätt har EU en välfungerande dubbel verkställande makt i form av Europeiska rådet och Europeiska kommissionen. Han menar också att fördraget erbjuder tillräckligt med flexibilitet för att unionen ska kunna utvecklas vidare, samtidigt som medlemsländerna kan gå utanför fördragets ramar om det är nödvändigt. Han understryker dock behovet av politisk vilja (van Middelaar 2019). I samma antologi menar Daniel Keleman att löftena om att Lissabonfördraget skulle göra EU mer demokratiskt och mer effektivt inte har infriats. Han understryker särskilt att de reformer som syftade till att öka öppenheten och effektiviteten inte var tillräckliga för att lösa de största problemen med den bristande insynen och effektiviteten i EU – i synnerhet i Europeiska rådet (Keleman 2019). I ljuset av covid-19-krisen ter sig märkligt nog båda perspektiven vara giltiga. van Middelaar kan ges rätt, genom att EU-nivån i flera avgörande frågor har förmått fatta beslut i syfte att motverka en fördjupad ekonomisk kris. Samtidigt ser även Keleman ut att få rätt när han menar att besluten i Europeiska rådet fortsatt sker i dunkel, vilket urvattnar EU:s legitimitet.

Även om covid-19-krisen kan betraktas som en exceptionell kris på det sätt den har lamslagit större delen av världen på en och samma gång, går det inte att utesluta att exempelvis en framtida klimatkatastrof med omfattande effekter för den globala livsmedelsproduktionen skulle kunna leda till motsvarande protektionistiska tendenser i medlemsländerna. Eller varför inte en ny pandemi? I ljuset av detta behöver EU och medlemsländerna nu föra en diskussion om hur den framtida krishanteringen ska se ut. En sådan diskussion bör inte utgå från principiella ställningstaganden om vem som ska bestämma över vad, utan bör inriktas på att hitta ett system som förhåller sig till den realitet som

EU-samarbetet idag innebär: EU:s sammanflätade ekonomiska system innebär att medlemsländernas öden under kriserna kan komma att avgöras av staternas gemensamma förmåga att förstå hur deras nationella beslut påverkar dem alla.

Litteratur

- Ackerman, Bruce, 2004. "The Emergency Constitution", *The Yale Law Journal* 113, s. 1029.
- Alemanno, Alberto, 2020. "Taming COVID-19 by Regulation: An Opportunity for Self-Reflection", *European Journal of Risk Regulation* 11(2), s. 187-194.
- Cameron, Iain & Jonsson Cornell, Anna, 2020. "Fredstida kriser i en konstitutionell kontext – en komparativ analys och en försiktig framåtblick för Sveriges del", *Svensk Juristtidning*, häfte 10.
- Craig, Paul & de Búrca, Gráinne, 2011. *EU Law: Texts, Cases and Materials*, femte upplagan. Oxford: Oxford University Press.
- Drinóczi, Tíme & Bień-Kacala, Agnieszka, 2019. "Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland", *German Law Journal* 20, s. 1140-1166.
- Dobbs, Mary, 2020. "National Governance of Public Health Responses in a Pandemic?", *European Journal of Risk Regulation* 11(2), s. 240-248.
- Farrell, Henry & Newman, Abraham L., 2019. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion", *International Security* 44 (1), s. 42-79.
- Flam, Harry, 2020. "År återhämtningsplanen börjar på överstatlig finanspolitik i EU?", *Svenska institutet för europapolitiska studier*, 2020:11epa.
- Ginsburg, Tom & Versteeg, Mila, 2020. "The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic", *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52*, University of Chicago, Public Law Working Paper No. 747, tillgänglig på <https://ssrn.com/abstract=3608974>.
- Hillion, Christophe, 2020. "Poland and Hungary are withdrawing from the EU", *VerfBlog*, 2020-04-27, <https://verfassungsblog.de/poland-and-hungary-are-withdrawing-from-the-eu/>.
- Hirschfeldt, Johan, 2020. "Svensk krishantering i fredstid", *Svensk Juristtidning*, häfte 10.
- Kreuder-Sonnen, Christian, 2019. "International authority and the emergency problematique: IO empowerment through crises", *International Theory* 11 (2), s. 182-210.
- Lee, Kelley & Piper, Julianne, 2020. "The WHO and the COVID-19 Pandemic", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 26(4), s. 523-533.
- Meyer-Resende, Michael, 2020. "The Rule of Law Stress Test: EU Member States' Responses to COVID-19", *VerfBlog*, 2020-11-29, <https://verfassungsblog.de/the-rule-of-law-stress-test-eu-member-states-responses-to-covid-19/>.
- Purnhagen, K. P. et al, 2020. "More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the Covid-19 Outbreak", *European Journal of Risk Regulation* 11(2), s. 297-306.
- Renda, A. & Castro, R., 2020. "Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic", *European Journal of Risk Regulation* 11(2), s. 273-282.

- Scharpf, Fritz W., 2013. "Monetary Union, Fiscal Crisis and the Disabling of Democratic Accountability", s. 108 -142 i Streeck, Wolfgang & Schäfer, Armin (red.), *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity Press.
- Södersten, Anna (red.), 2019. *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?*, Sieps 2019:20p.
- Weatherill, Stephen, 2004. "Competence Creep and Competence Control", *Yearbook of European Law* 23(1). Oxford.
- Wiberg, Maria, 2014. *The EU Service Directive: Law or Simply Policy?*. T.M.C. Asser Press.

Coronakrisen, EU och folkhälsa

En fråga om befogenhet?

Anna Södersten

The Corona crisis, EU, and public health: an issue of competence?

At the beginning of the coronavirus crisis, the EU was fiercely criticized for doing too little. The lack of action was often explained by the EU's limited competence in the policy area of public health. As this is certainly true, the article shows that in fact, the EU's competence has evolved over the years as a result of different health crises. Due to this evolution, the EU is in a much better position to deal with the crisis than just a few years ago. In light of the EU's evolving competence, the article also discusses the prospects for the establishment of a Health Union as well as the expansion of EU competence as a result of this crisis. It argues that this time, we cannot take further integration for granted.

1. Inledning

Coronakrisen som har skakat Europa sedan mars 2020 aktualiserar frågan vad EU egentligen kan göra: vad har EU för befogenhet på politikområdet hälsa? I krisens tidiga skede fick EU utstå kritik för att inte agera tillräckligt kraftfullt. Förklaringen ansågs vara att krisen pågick på ett politikområde där EU:s befogenheter är begränsade och att det huvudsakliga ansvaret ligger hos medlemsstaterna. Men även solidariteten mellan EU:s medlemsstater ifrågasattes (Södersten, 2020). Efter de första skälvande veckorna började EU dock vidta flera åtgärder som ansågs ha stor betydelse, bland annat vad gäller gemensam upphandling av vaccin. Europeiska kommissionen har vidare under hösten 2020 presenterat nya lagförslag som syftar till att bilda en "hälsounion".

En uppfattning som ofta anförs är att EU utvecklas genom kriser generellt (se t.ex. Milward 1992 och Hooghe & Marks 2019). Det är en observation som verkar gälla även på hälsoområdet. EU:s arbete kring hälsofrågor tog fart på 1990-talet, framför allt efter hälsokriser som galna kosjukan, hoten om mjältbrand efter 11 september 2001, SARS och svininfluensan. När hälsa började ses i

termer av säkerhet (Bengtsson & Rhinard 2019) började EU upprätta nya mekanismer och rättsakter och tilldelades även nya befogenheter genom fördraget. Men frågan är om denna kris kommer att leda till samma utfall. I ljuset av den polarisering mellan medlemsstaterna som nu är tydlig uppstår frågetecknen om krisen verkligen kommer att leda till ökad integration.

Syftet med denna artikel är att beskriva EU:s befogenhet på politikområdet folkhälsa, förklara hur detta politikområde har utvecklats efter hälsokriser och genom fördragsändringar, och beskriva EU:s agerande under coronakrisen. Frågan om EU kan tänkas få utökad befogenhet efter coronakrisen kommer också att diskuteras. Vad talar för och vad talar emot en utvidgning av EU:s befogenhet? Och möjliggör krisen en hälsounion? Kan coronakrisen ses som ett "window of opportunity" till att inte bara stärka EU:s lagstiftning på området utan också utöka och stärka EU:s befintliga befogenheter på området?

Denna artikel fokuserar enbart på EU:s hälsopolitik, närmare bestämt på EU:s befogenhet och agerande på politikområdet hälsa. Det är naturligtvis även andra politikområden som också nu står i fokus, inte minst de ekonomiska aspekterna. Även demokratin står på sina håll inför utmaningar då vissa medlemsstater har infört ingripande nödlagar utan skönjbara slutdatum (Wetter Ryde i denna volym; Poiares Maduro & Kahn 2020). De olika aspekterna av krisen är naturligtvis tätt sammanflätade: det som görs för att stoppa smittan får till exempel ekonomiska konsekvenser. Krisen visar därför att EU:s befogenhet på området folkhälsa har betydelse långt utöver själva hälsoaspekterna.

Avsnitt 2 beskriver allmänt uppkomsten och utvecklingen av hälsa som ett politikområde i EU. Avsnitt 3 analyserar EU:s befogenhet på folkhälsoområdet. Avsnitt 4 ger en översikt över hur befogenheten har använts, det vill säga vilka rättsinstrument som har upprättats med hjälp av befogenheten. Avsnitt 5 förklarar vilka åtgärder som EU har tagit för att komma tillrätta med coronakrisen. Avsnitt 6 diskuterar kort förslagen om en "hälsounion" och om befogenheten kan tänkas utökas ytterligare efter krisen. Avsnitt 7 presenterar slutsatser.

2. Utveckling av hälsa som politikområde

Hälsa är ett politikområde som traditionellt sett anses ligga den nationella suveräniteten nära. EU:s medlemsstater har varit skeptiska till att samarbeta kring hälsofrågor (Sindbjerg Martinsen 2012). Orsaken sägs vara att hälsopolitik är så tätt sammanknutet med bland annat demokrati, kultur och ekonomisk utveckling. Men trots det har medlemsstaterna ansett att ett visst mått av samarbete ändå krävs. Och det är medlemsstaterna – inte EU:s institutioner – som har lett utvecklingen. Till skillnad från ett land kan EU nämligen inte lagstifta om vad som helst (även om länder naturligtvis också "begränsas" på olika sätt, till exempel av folkrätten). Det krävs att det finns en rättslig grund, det vill säga en fördragsbestämmelse, som ger EU befogenhet att anta lagstiftning – en rättsakt – på

ett visst område. Det här beskrivs ibland som principen om tilldelade befogenheter: EU har bara den makt som medlemsstaterna har tilldelat unionen. Det är med andra ord medlemsstaterna (och inte EU) som beslutar om befogenheterna i EU:s fördrag. Medlemsstaterna är, som det ibland brukar sägas, "fördragens herrar".¹ Det är alltså medlemsstaterna som ytterst bestämmer vad EU får göra och det är därmed medlemsstaterna som har bestämt att EU ska ha befogenhet på politikområdet folkhälsa.

Det ursprungliga EEG-fördraget (fördraget om europeiska ekonomiska gemenskapen, 1958) innehöll inte någon specifik rättslig grund för folkhälsa. Det gjorde däremot kol- och stålfördraget (1952) som innehöll en formulering om hälsa (eg. säkerhet) i arbetet. Även Euratom-fördraget, som handlar om kärnenergi och som upprättades samtidigt som EEG-fördraget, innehöll ett särskilt kapitel om hälsa i arbetet. I EEG-fördraget infördes en formulering om hälsa i arbetet först genom Europeiska enhetsakten (1987) men hälsa var ännu inte ett separat politikområde. Det var först genom Maastrichtfördraget (1993) som en *specifik* rättslig grund om folkhälsa introducerades. Det var alltså först då som EU hade möjlighet att upprätta rättsakter och bestämmelser på området.

Frågan är naturligtvis varför EU:s medlemsstater överhuvudtaget bestämde sig för att hälsa skulle bli en befogenhet för EU. Det finns flera förklaringar. En sådan skulle kunna vara att visa att EU inte bara handlade om marknad och ekonomi utan också kunde ha en "mjukare" funktion. En annan förklaring handlar om kodifiering: att ge EU formell befogenhet inom områden som EU redan hade agerat inom (men genom andra rättsliga grunder). Ytterligare en förklaring handlar om att reducera möjligheten till ytterligare kompetensförskjutningar inom ett område där medlemsstaterna ville behålla kontrollen: utrymmet för EU:s befogenhet skulle definieras och begränsas.

Men EU:s hälsopolitik har också utvecklats kring ett annat spår. Det rör fördragets bestämmelser om den inre marknaden. Redan det ursprungliga EEG-fördraget innehöll bestämmelser om att folkhälsa skulle kunna utgöra *undantag* från fri rörlighet för varor, arbetstagare och etableringar (nuvarande artikel 36, 45 och 52 FEUF). EU-domstolen har därvid i flera domar slagit fast att det finns rättigheter till sjukvård i andra medlemsstater. Som en följd därav har EU antagit lagstiftning om patienters rättigheter till gränsöverskridande vård.² Redan år 1971 antogs en förordning om koordinering av socialsäkerhetssystem

1 Kloppenburg, 3 CMLR p. 18, BVerfGE 75, 242.

2 Se bland annat Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier; Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, EGT L 158, s. 77; Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård, EUT L 88, s. 45-65.

som skulle ge rätt till sjukvård i andra medlemsstater.³ EU har även använt den fördragsbestämmelse som syftar till att upprätta den inre marknaden (artikel 114 FEUF) för att anta lagstiftning på området hälsa. Redan år 1965 antogs den första lagstiftningen om godkännande av läkemedel.⁴ Det kan tilläggas att det (sedan Europeiska enhetsakten) föreskrivs i artikel 114 att kommissionen i sina förslag om hälsa ska ”utgå från en hög skyddsnivå”.

Slutligen har även mer tveksamma rättsliga grunder använts på hälsoområdet. År 1978 kom till exempel de första forskningsprogrammen på området folkhälsa, trots att det under EEG-fördraget inte fanns någon tydlig rättslig grund för vare sig forskning eller hälsa.⁵ Programmen antogs istället med den så kallade flexibilitetsklausulen som rättslig grund (nuvarande artikel 352 FEUF). Denna fördragsartikel kan användas då en åtgärd anses nödvändig för att uppnå EU:s mål men fördragen inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta. Flexibilitetsklausulen började användas ganska frekvent från och med 1970-talet, till exempel på området miljö där EU också länge saknade uttrycklig befogenhet.

3. Snäv befogenhet på hälsoområdet

Enligt den specifika rättsliga grunden om folkhälsa som infördes genom Maastrichtfördraget (artikel 129) skulle EU (som då var EG) bland annat bidra till att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå, främja samarbetet mellan medlemsstaterna och stödja medlemsstaternas insatser. Den rättsliga grunden fastställde också att insatserna skulle inriktas på att förebygga sjukdomar och att EU skulle samarbeta med andra organisationer på området (såsom WHO).⁶ EU tilldelades också ett nytt mål för att ”bidra till att uppnå en hög hälsoskyddsnivå”, tillämplig på all politik i unionen.

Genom Amsterdamfördraget (1999) breddades EU:s befogenhet något till att ”undanröja faror för människors hälsa.” Den nya fördragsartikeln underströk också att ”en hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder.” Den utökade befogenheten kan ses mot bakgrund till BSE-krisen (”galna kosjukan”) något som också visade sig i den nya formuleringen att EU skulle

3 Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen, EGT nr L 149, s. 2–50.

4 Rådets direktiv 65/65/EEG av den 30 januari 1965 om tillnärmning av bestämmelser som fastställs genom lagar eller andra författningar och som gäller farmaceutiska specialiteter, EGT 22, s. 369–373.

5 Se t.ex. Council Decision 78/167/EEC of 13 February 1978 adopting a concerted project of the European Economic Community in the field of registration of congenital abnormalities (medical and public health research) EGT L 52, s. 20–23.

6 Världshälsoorganisationen (WHO) har upprättat ett rättsligt bindande ramverk som syftar till att förebygga, förhindra och hantera gränsöverskridande hot: det internationella hälsoreglementet (IHR).

få ”besluta om sådana åtgärder på [veterinärskyddsområdet] som direkt syftar till att skydda folkhälsan”.

Genom Lissabonfördraget (2009) blev folkhälsa och hälsoskydd än mer framträdande än tidigare. En ny fördragsartikel infördes (artikel 9 FEUF) som anger att vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet ska EU ”beakta de krav som är förknippade med främjandet av... en hög hälsoskyddsnivå för människor”. Även EU:s rättighetsstadga (som blev rättsligt bindande genom Lissabonfördraget) innehåller en särskild bestämmelse om hälsoskydd. Den handlar om rätt till medicinsk vård för ”var och en” och den fastslår också att ”en hög nivå av skydd för människors hälsa ska säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder” (artikel 35). Stadgan betonar alltså EU:s ansvar och att en särskilt hög nivå ska tryggas i EU:s politik.⁷ Genom Lissabonfördraget introducerades också en tydlig befogenhet för bekämpning av *pandemier*: EU:s insatser ska nu riktas mot ”bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa” (artikel 168 i funktionsfördraget, FEUF).

Men trots att folkhälsa och hälsoskydd har fått en mycket mer framträdande roll så är det tydligt att befogenheten är fortsatt relativt begränsad: alltsedan den specifika rättsliga grunden infördes genom Maastrichtfördraget har det endast handlat om att ”komplettera nationell politik”, ”främja samarbete mellan medlemsstaterna” och ”vid behov stödja deras insatser”. Medlemsstaterna ska i sin tur ”samordna” sin politik i samverkan med kommissionen. EU:s befogenhet på detta område hör därmed till en kategori befogenheter som i fördraget allmänt benämns som ”stödjande, samordnande och kompletterande” (artikel 6a FEUF).⁸ Fördraget förtydligar dessutom att sådana befogenheter *inte får ersätta* medlemsstaternas befogenhet (artikel 2.5 FEUF).

Det handlar alltså om en mjukare typ av åtgärder än vad som är fallet vid de två andra huvudkategorierna befogenheter: exklusiv och delad befogenhet. Exklusiv befogenhet gäller endast på några få områden och betyder att det bara är EU som får lagstifta.⁹ Ett exempel gäller handelspolitiken. Det är EU som representerar medlemsstaterna och medlemsstaterna får inte på egen hand sluta handelsavtal. Delade befogenheter¹⁰ – som gäller på de flesta politikområden – betyder att både EU och medlemsstaterna får lagstifta men att

7 Jfr. miljöskydd (artikel 37) och konsumentskydd (artikel 38) i EU:s rättighetsstadga.

8 Andra områden är industri, kultur, turism, utbildning, ungdomsfrågor och idrott, civilskydd och administrativt samarbete.

9 Det handlar exempelvis om tullunionen och den gemensamma handelspolitiken, konkurrensregler på inre marknaden, penningpolitiken i euroländerna, bevara levande resurser i haven.

10 Delad befogenhet gäller på områdena inre marknaden, viss socialpolitik, ekonomisk och social sammanhållning, jordbruk och del av fiske, miljö, konsumentskydd, transport, energi, frihet, säkerhet och rättvisa, forskning och teknisk utveckling, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

medlemsstaterna endast ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet.

Att hälsa är fråga om en ”mjuk” befogenhet för EU blir också tydligt med tanke på vilka medel som står till buds: De åtgärder som EU kan upprätta på området är rekommendationer samt något som benämns som ”stimulans-åtgärder”. Även om det inte framgår vad sådana åtgärder egentligen handlar om, kan man utläsa att det är fråga om något som inte är särskilt ingripande för medlemsstaterna. Fördragstexten uttalar nämligen att dessa åtgärder inte får ”omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar”.¹¹ Förenklat uttryckt betyder det att EU alltså inte kan upprätta direktiv eftersom de ju innebär att medlemsstaterna måste *ändra* i sina nationella lagstiftningar. EU kan inte heller upprätta förordningar eftersom de ju också innebär harmonisering. Enligt Purnhagen m.fl. kan stimulansåtgärder mer specifikt innebära att EU erbjuder medlemsstaterna resurser såsom gemensam utrustning, mänskliga resurser, expertis, administrativ kapacitet eller information (Purnhagen et al. 2020: 5–7).

Sammantaget är det alltså först på senare år som EU har fått befogenhet då det gäller allvarliga gränsöverskridande hot mot hälsa såsom coronaviruset. Men EU:s befogenhet är fortfarande relativt begränsad. Medlemsstaterna bär det huvudsakliga ansvaret. Fördraget betonar till och med att EU ska ”respektera medlemsstaternas ansvar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik samt för att organisera och ge hälso- och sjukvård”. Enligt Purnhagen et al. stämmer dock inte riktigt denna ”traditionella bild” av EU:s befogenhet på hälsoområdet (ibid). De anser att man istället måste beakta befogenheterna som en helhet och att de sammantaget utgör ett ”nät” som är starkare än de individuella delarna. Purnhagen et al. förklarar vidare att de rättsliga hindren för att utveckla EU:s hälsopolitik är mindre än vad som ofta hävdas – och att problemet snarare verkar handla om bristande politisk vilja.

Mycket tyder nu på att Purnhagen et al. har rätt i sin bedömning: kommissionen har nämligen nyligen lagt fram ett förslag om en ”hälsounion”. Förslaget tyder på att EU:s befintliga befogenhet rymmer en outnyttjad ”potential” till mycket mer ingående lagstiftning än vad EU har på plats idag. Själva förslaget kommer att diskuteras mer ingående nedan så vi nöjer oss här med att påpeka att det återstår att se om det finns politisk vilja för att realisera kommissionens förslag. Men hur det än blir med den saken så är det intressant att notera att det huvudsakliga problemet inte verkar vara EU:s snäva befogenhet (det bör också påpekas att det återstår att se vad till

11 På några få områden som dock inte är relevanta här (t.ex. ”åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder i fråga om organ och ämnen av mänskligt ursprung, blod och blodderivat”), har EU mer ingripande befogenhet vad gäller folkhälsa (artikel 168.4 FEUF).

exempel rådets rättsavdelning anser om förslaget – om det verkligen rymms inom den befintliga befogenheten eller om det skulle innebära att EU överskrider sin befogenhet).

4. Det institutionella och rättsliga ramverket för hälsofrågor

Efter att folkhälsa hade blivit ett separat politikområde genom Maastrichtfördraget började det institutionella och rättsliga ramverket att ta form. Inledningsvis var frågor om hälsa utspridda på flera olika generaldirektorat. Efter BSE-krisen (galna kosjukan) inrättades år 1999 ett specifikt generaldirektorat: Hälsofrågorna skulle på så vis få högre prioritet och status. Generaldirektoratet benämndes DG SANCO och kom att inbegripa frågor om både folkhälsa och konsumentskydd. Då den nya kommissionen tog vid år 2014 skedde en omstrukturering vilken innebar att konsumentfrågorna lyftes bort. Kvar blev folkhälsa och livsmedelssäkerhet och därmed kom generaldirektoratet att benämnas DG SANTE.

Generaldirektorat anses dock ha en relativt svag ställning och inte vara särskilt betydelsefullt (Vollaard & Sindbjerg Martinsen 2017). Symptomatiskt är att hälsokommissionärens portfölj ofta innehåller av kommissionärer från mindre medlemsstater i EU och att den avdelning av DG SANCO som ansvarar för folkhälsa är placerat i Luxemburg – till skillnad från övriga avdelningar som är belägna i Bryssel (även andra ”mindre viktiga” delar av kommissionen såsom den del som ansvarar för Euratom är hänvisade till Luxemburg). Men det är inte långsökt att tro att generaldirektoratet kommer att anses ha en starkare ställning och vara mer betydelsefullt efter coronakrisen.

Till den institutionella strukturen hör också EU:s smittskyddsmyndighet (Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar; European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC).¹² Myndigheten, som för övrigt finns i Sverige, upprättades år 2004 med folkhälsa som rättslig grund (artikel 168 FEUF). Den ansvarar för att analysera och tolka data från EU:s medlemsstater och ge vetenskapliga råd till medlemsstaterna och EU:s institutioner. Vid pandemier utför smittskyddsmyndigheten riskbedömningar för EU. Myndigheten ska dock ”i full utsträckning beakta medlemsstaternas, kommissionens och andra gemenskapsorgans ansvar”.¹³

Av betydelse i sammanhanget är även EU:s läkemedelsmyndighet (European Medicines Agency, EMA). Myndigheten, som finns i Amsterdam, inrättades 1993 (aktiv sedan 1995) med den ovan nämnda flexibilitetsklausulen som

12 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 851/2004 av den 21 april 2004 om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar, EUT L 142, s. 1–11.

13 Artikel 3 i ibid.

rättslig grund.¹⁴ Den administrerar ett centraliserat förfarande som innebär att läkemedelsföretag ansöker hos EU-kommissionen om ett godkännande om att få sälja ett visst läkemedel i alla EU- och EES-länder. Det finns även ett decentraliserat förfarande som innebär att läkemedelsföretagen ansöker om godkännande till nationella myndigheter (motsvarande det svenska läkemedelsverket). Principen om ömsesidigt erkännande ska då gälla, det vill säga, om ett läkemedel har godkänts i en medlemsstat ska det få saluföras i samtliga medlemsstater. EMA ska också underlätta utvecklingen och tillgången till läkemedel, övervaka att de är säkra under den tiden då de används i EU samt ge information till vårdpersonal och patienter. EMA samarbetar bland annat med myndigheter i medlemsländerna, DG SANTE och ECDC.

Det kan tilläggas i sammanhanget att strax efter att hälsa fick en separat rättslig grund (och därmed blev till ett separat politikområde) började EU lägga fram åtgärdsprogram på folkhälsoområdet. Sedan år 2003 har EU lagt fram *fleråriga* folkhälsoprogram. Syftet är att främja medlemsstaternas samarbete men också att stödja och utveckla EU:s insatser för hälsa och vård, till exempel genom att ta fram underlag för beslutsfattande och forskning. Hittills har tre fleråriga program tagits fram: 2003–2007 (med en budget på 312 miljoner euro); 2008–2013 (budget på 321,5 miljoner euro); och 2014–2020 (budget på 449,4 miljoner euro).¹⁵ Kommissionen har även tagit fram ett förslag för ett program för 2021–2027 med en budget på hela 5 miljarder euro. I skrivande stund förväntas Europaparlamentet och rådet inom kort att anta programmet. Programmets utökade budget understryker vilken betydelse som hälsa nu har fått inom EU.

Men det var alltså först genom Lissabonfördraget (2009) som EU fick befogenhet att anta rättsakter om allvarligt gränsöverskridande hot mot hälsa, som bland annat innefattar pandemier. År 2013 införde EU således en så kallad hälsosäkerhetsram i form av ett beslut.¹⁶ Syftet var att ”förbättra beredskapen i Europa och stärka dess kapacitet att snabbt upptäcka, övervaka och samordna insatser vid hälsokriser som orsakas av smittsamma sjukdomar, biologiska eller kemiska agens eller miljö- och klimathändelser samt hot av okänt ursprung.” Detta beslut är centralt för EU:s möjlighet att agera vid pandemier och utan det hade EU varit betydligt sämre rustat att möta coronakrisen.

14 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004 av den 31 mars 2004 om inrättande av gemenskapsförfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet, EUT L 136, s. 1–33. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel [konsoliderad], EGT L 311, s. 67–128.

15 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 282/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett tredje program för unionens åtgärder på hälsoområdet (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1350/2007/EG, EUT L 86, s. 1–13.

16 Europaparlamentets och rådets beslut nr 1082/2013/EU av den 22 oktober 2013 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa och om upphävande av beslut nr 2119/98/EG, EUT L 293, s. 1–15.

Genom beslutet från 2013 upprättades en rad nya ”institutioner” och mekanismer, däribland den så kallade hälsosäkerhetskommittén som är ett rådgivande organ och som består av företrädare för medlemsstaternas regeringar (Sverige representeras av statsepidemiologen vid folkhälsomyndigheten) och kommissionen, som är ordförande.¹⁷ Inom kommittén ska medlemsstaterna utbyta information och erfarenheter vad gäller beredskap och åtgärder. Den ger också kommissionen och medlemsstaterna möjlighet till att samordna de nationella insatserna och risk- och kriskommunikation.

Genom beslutet från 2013 formaliserades även ett nätverk för epidemiologisk övervakning¹⁸ och ett system för tidig varning och reaktion för allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa (Early Warning and Response System, EWRS). Beslutet fastställer också att en medlemsstat får begära bistånd från övriga medlemsstater genom EU:s *civilskyddsmekanism* om ett allvarligt gränsöverskridande hot mot människors hälsa överstiger den nationella insatsförmågan.¹⁹ Civilskyddsmekanismen har tidigare aktiverats av bland annat Sverige (mer precis myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB) och då i samband med de stora skogsbränderna under sommaren 2018. Det resulterade i att ett antal medlemsstater bistod med brandbekämpande resurser.

Det kan också nämnas att det genom beslutet från 2013 inrättades en möjlighet till frivillig gemensam upphandling av ”medicinska motåtgärder” (t.ex. vaccin) mot allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa. Möjligheten till gemensam upphandling tillkom i dyningarna efter svininfluensan, då läkemedelsföretagen spelade ut medlemsstaterna mot varandra (Greer & de Ruijter 2020). Upphandlingsförfarande ska enligt beslutet föregås av ett avtal mellan medlemsstaterna som bland annat fastställer de praktiska villkoren. Ett sådant avtal godkändes av kommissionen år 2014 och coronakrisen tycks nu ha påskyndat processen: Under mars 2020 hade de återstående medlemsstater som ännu inte undertecknat avtalet (däribland Sverige) nu gjort det. Genom avtalet har EU gemensamt upphandlat medicinsk utrustning och vaccin.²⁰ Vi återkommer till hanteringen av vaccinfrågan i avsnittet nedan.

Sammanfattningsvis står nu EU alltså betydligt bättre rustat inför en pandemi som denna än för bara några år sedan. EU har uttrycklig befogenhet att hantera pandemier och EU har även använt denna befogenhet till att upprätta

17 Hälsosäkerhetskommittén har egentligen funnits sedan år 2001 och inrättades då efter farhågor om bioterrorism. År 2004 fick den utökat mandat till att omfatta samordning av nödplaner inom EU vid pandemier. Den formaliserades sedan genom beslutet 2013 som ett svar på svininfluensan.

18 Nätverket upprättades ursprungligen genom Europaparlamentets och Rådets beslut nr 2119/98/EG av den 24 september 1998 om att bilda ett nätverk för epidemiologisk övervakning och kontroll av smittsamma sjukdomar i gemenskapen, EGT L 268, s. 1–7.

19 Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen, EUT L 347, s. 924.

20 https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/joint_procurement_en.

en rad olika mekanismer och instrument. Nu är det framför allt på nationell nivå som krisen bekämpas, men det är viktigt att understryka att när hoten är gränsöverskridande uppstår samtidigt ett tryck på europeiska lösningar.

5. EU:s svar på att möta krisen

Coronakrisen är i skrivande stund långt ifrån över. Flera vacciner har godkänts, nya är på väg, och massvaccineringar administreras och genomförs. Förhoppningsvis är det nu början till slutet på krisen vi som ser. Hur har EU använt sig av de rättsinstrument som finns på området? Nedan ges en översikt av några av de åtgärder som EU har vidtagit hittills (ej uttömmande och även med brasklapp om att det naturligtvis är fråga om ett rörligt mål eftersom situationen hela tiden utvecklar sig).

I centrum för det inledande svaret på krisen stod frågan om skyddsutrustning. Några medlemsstater, däribland Frankrike och Tyskland, införde exportrestriktioner av sådan utrustning. Flera medlemsstater införde även gränskontroller. Om folkhälsan står på spel får medlemsstaterna visserligen begränsa den fria rörligheten, men i vissa fall vidtog medlemsstaterna åtgärder utan hänsyn till EU-rätten, till exempel kravet på att samordna med kommissionen. När det gäller de stängda gränserna svarade kommissionen med riktlinjer som ska hålla igång godstrafiken inom den inre marknaden, för att förhindra brist på nödvändiga varor.²¹

Också inledningsvis, i slutet av februari 2020, aktiverade Italien EU:s tidigare nämnda civilskyddsmekanism och efterfrågade ansiktsmasker genom centrumet för samordning av katastrofberedskap (Emergency Response Coordination Centre, ERCC). Ingen medlemsstat bistod dock med någonting. I ett tal till Europaparlamentet i mitten av april framförde Europeiska kommissionens ordförande, Ursula von der Leyen, en ursäkt från Europa till Italien²²: hon förklarade att alltför många (medlemsstater) hade varit för sent ute när Italien behövde hjälp. Enligt von der Leyen tog det dock inte lång tid förrän alla insåg att vi måste skydda varandra för att skydda oss själva, och att Europa nu har blivit världens hjärta som slår för solidaritet. Hon beskrev bland annat hur Tyskland lånade ut respiratorer till Spanien, hur Rumänien lånade ut läkare och hur Polen lånade ut ambulanspersonal till Italien. Eftersom EU har begränsade befogenheter på politikområdet folkhälsa blev det tydligt att det istället var medlemsstaterna som måste visa handlingskraft genom att agera solidariskt (se vidare Tiilikainen i denna volym).

21 Meddelande från kommissionen, om genomförandet av gröna körfält enligt riktlinjerna för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda folkhälsan och säkerställa tillgången på varor och viktiga tjänster, (2020/C 96 I/01).

22 Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU coordinated action to combat the coronavirus pandemic and its consequences, 16 april 2020, Bryssel.

Samtidigt beslutade Europeiska kommissionen inom ramen för civilskyddsmekanismen att upprätta ett beredskapslager som bland annat består av personlig skyddsutrustning i vården (denna möjlighet öppnades sig först genom det ovan beskrivna beslutet från 2013). Detta lager skulle fördelas efter behov av kommissionens centrum för samordning av katastrofberedskap (ERCC).²³

I ett något senare skede kom vaccinfrågan på bordet, vilken ofta framhålls som lösningen på krisen. EU stödjer utvecklingen av vaccin bland annat genom direktfinansiering till forskningsprojekt och genom Europeiska investeringsbankens lånefinansieringsavtal. Som nämnts administrerar EU även ett gemensamt upphandlingsförfarande. Enligt detta förfarande får medlemsstaterna tillgång till vacciner samtidigt baserat på befolkningsstorleken. Upphandlingsförfarandet har dock kritiserats för att utgöra en "buyers club rather than a shared resource" och att det inte skulle fungera vid kriser eftersom deltagandet i upphandlingen inte hindrar medlemsstater att samtidigt förhandla fram bilaterala kontrakt med läkemedelstillverkare (Greer & de Ruijter 2020). Dessa farhågor tycks nu ha besannats.

I juni 2020 lade Europeiska kommissionen även fram en vaccinationsstrategi²⁴ som alla medlemsstater har anslutit sig till. Strategin syftar till att säkerställa produktionen av vacciner genom att kommissionen för medlemsstaternas räkning ingår förhandsåtaganden om inköp av vacciner med vaccinproducenter.²⁵ Vaccinproducenter får således förfinansiering för att påskynda utveckling och produktion. EU har säkerställt tillgång till en bred "portfölj" av vaccinkandidater eftersom det är oklart vilka potentiella vacciner som slutligen kommer att bli godkända av EMA och därmed får saluföras i EU (och efter att vaccinet har godkänts och introducerats så kommer vaccinets säkerhet och effektivitet att övervakas av EMA).²⁶

EU har dock fått utstå kritik för att godkännandet av vaccin har dragit ut på tiden (se t.ex. Joanson, 2021). Ett exempel gäller godkännandet av Pfizers/BioNTechs vaccin som tog tre veckor längre tid än Storbritanniens godkännande och tio dagar längre tid än USA:s godkännande av samma vaccin. Man kan därför fråga sig vad denna senfärdighet beror på. Efter krisen kommer det

23 Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/414 av den 19 mars 2020 om ändring av genomförandebeslut (EU) 2019/570 vad gäller rescEU-resurser för medicinsk lagerhållning C/2020/1827, EUT L 82I, s. 1–5. Bestämmelser om rescEU (som tidigare endast gällde skogsbränder) finns i Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2019/420 av den 13 mars 2019 om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen, EUT L 77I, s. 1–15.

24 Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska Rådet, Rådet och Europeiska Investeringsbanken EU:s strategi för vacciner mot covid-19, COM/2020/245 final, Bryssel den 17.6.2020.

25 Avtal ingåtts med Astra Zeneca, Sanofi-GSK och Johnson & Johnson, BioNTech/Pfizer och CureVac. Kommissionen diskuterar i skrivande stund även avtal med Moderna.

26 Europeiska rådets (extra) möte den 2 oktober 2020 – medlemsstaterna uppmanade rådet och kommissionen att intensifiera samordningen och arbetet med utveckling och distribution av vacciner på EU-nivå.

säkerligen att uppstå en debatt om effektivisering av EMA:s verksamhet och mer allmänt om EU verkligen ska ha så långtgående befogenheter på området i kristider eller om det är bättre att godkännanden då sker på nationell nivå.

Kommissionen uppmanade medlemsstaterna redan under oktober 2020 att förbereda en strategi för själva distributionen av vaccinerna²⁷: medlemsstaterna behövde se över sin kapacitet att tillhandahålla vacciner, se till att vaccinerna ska vara tillgängliga till överkomliga priser, och bygga upp allmänhetens förtroende för vaccinetets säkerhet och effektivitet. Kommissionen gav också förslag på vilka grupper som bör vara prioriterade när vaccinet kommer. Under december 2020 rapporterades det dock i Sverige om stora förseningar i regionernas förberedelser, så det är oklart vilket gehör kommissionens uppmaning hade fått.

Som nämndes ovan har den relativt nyinrättade hälsosäkerhetskommittén en viktig funktion vid pandemier eftersom medlemsstaterna ska konsultera varandra inom kommittén. Mellan januari och november 2020 sammanträdde den över 40 gånger. Det återstår dock att se vilken betydelse den egentligen har haft för att stoppa smittan. Även EU:s smittskyddsmyndighet ECDC bör nämnas i detta sammanhang. Myndigheten måste dock ha ansetts haft en ganska undanskymd roll i denna pandemi. Som nämnts ansvarar den endast för att analysera och tolka data från EU:s medlemsstater, ge vetenskapliga råd till medlemsstaterna och EU:s institutioner samt utföra riskbedömningar för EU.

Åsikterna går isär huruvida EU var förberett för krisen och huruvida EU:s agerande har varit effektivt och huruvida det kom i rätt tid (Clemens & Brand 2020). Men det är tydligt att det främst är medlemsstaterna som har möjlighet till att stoppa smittan: det är endast medlemsstaterna som har befogenhet att införa lockdown, begränsningar i antal för allmänna sammankomster, etc. EU:s roll handlar främst om koordinering, delning av information och på olika sätt ge stöd till medlemsstaterna (genom t.ex. vetenskapliga råd).

6. Möjliggör krisen en hälsounion?

Frågan har redan väckts hur EU:s svar kan stärkas både vad gäller denna kris och framtida kriser. I centrum för denna diskussion finns idén om en "hälsounion" (Vollaard & Sindbjerg Martinsen 2017). Men vad innebär egentligen detta begrepp? Det är viktigt att påpeka att det inte är fråga om en primärrättslig skapelse likt *Europeiska unionen* eller tidigare *Europeiska gemenskapen*; det handlar inte om att upprätta ett nytt fördrag mellan medlemsstater. "Hälsounion" ska snarare ses som ett retoriskt "buzz word" som markerar "nystart": en möjlighet till att ta ett helhetsgrepp på området hälsa och att visa

27 Meddelande från kommissionen, Beredskap inför covid-19: vaccinationsstrategier och vaccininsatser, COM(2020) 680 final, Bryssel den 15.10.2020.

på handlingskraft, riktning och enighet. Det är inte heller första gången som begreppet "union" används i detta syfte. Under senare år har flera sådana unioner föreslagits (och "upprättats") kring olika frågor, däribland bankunionen, energiunionen och säkerhetsunionen (som nu är på förslag).

Det finns också specifika definitioner av vad begreppet hälsounion innebär. Enligt Vollaard och Sindbjerg Martinsen till exempel, kan en hälsounion definieras som en uppsättning gemensamma värden och principer som styr hälso- och sjukvårdssystemen, gemensamma institutioner och en gemensam reglering eller finansiering av (delar av) sjukvårdssystemen (ibid., 338). De hävdar också att en hälsounion kan variera i styrka beroende på om värden, riktlinjer och lagstiftning är bindande och enheterna i unionen är ömsesidigt beroende och knutna till varandra.

Enligt Vollaard och Sinbjerg Martinsen höll en sådan hälsounion redan på att "framträda" före krisen. Men oavsett hur det ligger till med den saken så har diskussionen om vad EU bör göra nu tagit ny fart. Kommissionens ordförande Ursula von der Leyen framhöll i sitt tal den 16 september 2020 "om tillståndet i unionen" om behovet av att stärka EU:s hälsounion. I november 2020 presenterade sedan kommissionen den första "byggstenen" till en hälsounion²⁸ i form av en uppsättning nya lagförslag²⁹: en ny förordning om allvarliga gränsöverskridande hälsohot (som ska ersätta det nuvarande beslutet från 2013 som har beskrivits ovan) samt två förordningar som ändrar i de nuvarande två förordningarna om EU:s smittskyddsmyndighet (ECDC) respektive läkemedelsmyndighet (EMA).

Enligt kommissionen handlar hälsounionen om att EU ska rustas "för att förebygga, förbereda sig inför och hantera hälsokriser både i EU och globalt." Mer specifikt föreslås bland annat att EU ska få befogenhet att utropa hälsokriser, vilket i nuläget är någonting som endast WHO kan göra. Kommissionen föreslår också att upprätta en ny EU-myndighet med specifikt ansvar för hälsokriser. Vidare ska medlemsstaterna bli tvungna att förmedla mer data till EU om nationella förhållanden, till exempel antal IVA-platser och annan kapacitet. Kommissionen föreslår också att EU:s smittskyddsmyndighet ska få ge policyrekommendationer till medlemsstater – i nuläget är myndighetens befogenhet som beskrivits ovan begränsad till att utge vetenskapliga data. Det föreslås också att EU:s läkemedelsmyndighet ska få hantera brist på medicin och medicinska produkter.

Förslagen om en hälsounion handlar således om att EU ska använda sin *befintliga* befogenhet på ett bättre sätt. Några förslag om att *ändra* i EU:s

28 Det bör här påpekas att kommissionen är tvetydig vad gäller begreppet hälsounion. Enligt von der Leyens tal verkar det vara fråga om att *stärka* en hälsounion som redan är på plats medan kommissionen i sitt meddelande uttalar att det handlar om att *upprätta* en hälsounion.

29 Meddelande från Kommissionen, Skapande av en europeisk hälsounion – förstärkning av EU:s resiliens mot gränsöverskridande hot mot människors hälsa, COM(2020) 724 final.

fördrag, det vill säga *utöka* EU:s befogenhet på hälsoområdet ligger dock ännu inte på bordet. EU:s befogenhet på området folkhälsa är ju som nämnts begränsad i jämförelse med många andra politikområden.

Mycket tyder däremot på att frågan om utökad befogenhet kan komma att lyftas framöver. Kommissionen nämner i sitt meddelande om en hälsounion att frågan bör diskuteras vid den stundande så kallade framtidskonferensen som kommer att inledas i samband med Europadagen den 9 maj 2021. Även von der Leyen underströk vid sitt tal som nämndes ovan att EU:s befogenheter på hälsoområdet bör diskuteras vid denna konferens. Europaparlamentet, rådet och kommissionen har nyligen (mars 2021) kommit överens om formerna för denna konferens. Betoningen ligger på det deltagardemokratiska elementet. Institutionerna lämnar några förslag på frågor som kan diskuteras och även om inte hälsounionen nämns uttryckligen så lämnar de relativt öppet för medborgarna att själva föra upp frågan på agendan.³⁰

Det är vidare oklart vad kommissionen egentligen avser med *utökade befogenheter* på detta område. En fördragsändring skulle till exempel krävas för att ge EU:s smittskyddsmyndighet befogenhet att överta den svenska folkhälsomyndighetens roll att utfärda föreskrifter som till exempel syftar till att förhindra smitta på restauranger och kaféer eller att bära ansiktsmask. Men det är otänkbart att medlemsstaterna skulle gå så långt eftersom det skulle innebära avsevärda inskränkningar i den nationella suveräniteten. I vissa fall skulle det dessutom kanske krävas ändringar av grundlagar och säkerligen också i Sveriges fall.

Frågan om krisen möjliggör en hälsounion innefattar alltså egentligen två frågor: 1) om EU kan använda sig av den befintliga befogenheten på ett bättre sätt (enligt de förslag som kommissionen nu har lagt fram); och 2) om medlemsstaterna är villiga att ge unionen större befogenheter genom att ändra i fördragen (det vill säga i artikel 168, den rättsliga grunden för folkhälsa). Den första frågan blir därmed ett lackmustest för den andra frågan: det är otänkbart att medlemsstaterna skulle tilldela EU utökade befogenheter om EU inte skulle lyckas anta förslagen om en hälsounion.

Något som talar för utvidgad befogenhet skulle kunna vara om det skulle visa sig vara mer effektivt att bekämpa smittan på ett centraliserat snarare än decentraliserat sätt. Det finns möjligtvis vissa fördelar med större EU-samordning genom till exempel harmonisering av testmetoder, datainsamling, och råd och bestämmelser vad gäller karantän och social distansering. Genom större samordning skulle det till exempel kanske inte anses vara nödvändigt att stänga gränserna som nu har skett. Coronakrisen har visat att en pandemi och skydd för människors hälsa i högsta grad är en fråga med en gränsöverskridande

30 Gemensam förklaring om konferensen om Europas framtid, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/sv_-_gemensam_forklaring_om_konferensen_om_europas_framtid.pdf.

dimension. Det är därmed ett område som typiskt sett omfattas av subsidiaritetsprincipen, en grundläggande lagstiftningsprincip i EU (artikel 5.3 FEU): ett mål för en planerad åtgärd som inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, utan bättre kan uppnås på unionsnivå. Centralisering verkar därmed ligga nära till hands.

Men det kan också vara så att ett mer *decentraliserat* tillvägagångssätt kanske är mer effektivt därför att det tar hänsyn till regionala skillnader (och kanske även kulturella skillnader) jämfört med ett *centraliserat* förfarande som måste passa alla ("one fits all"). Om EU trots det skulle tilldelas utökade befogenheter inom området folkhälsa så skulle man därför kunna anta att andra skäl ligger bakom, som till exempel identitet och statsbygge.

7. Slutsatser och avslutande diskussion

Hälsa är ett politikområde som EU:s medlemsstater traditionellt sett har varit ovilliga att samarbeta inom. Men trots denna motvilja har samarbetet inom EU bara blivit tätare och tätare: EU har fått utökade befogenheter för varje fördragsändring och har också använt sina befogenheter till att upprätta allt fler rättsinstrument, mekanismer, och myndigheter. Denna utveckling ska ses som ett svar på en rad olika hälsokriser som har briserat sedan 1990-talet. Men det som överhuvudtaget möjliggjorde denna utveckling var naturligtvis att EU genom Maastrichtfördraget tilldelades befogenhet på detta politikområde (även om, som beskrivits ovan, EU redan *innan* hade antagit rättsakter på detta område trots avsaknaden av uttrycklig rättslig grund). Det är tack vare denna utveckling som EU har kunnat anta rättsakter som syftar till att bekämpa allvarliga hälsohot som pandemier, särskilt EU:s "hälsosäkerhetsram" från 2013. Det bör betonas att EU därför stod betydligt bättre rustat inför coronakrisen än för bara några år sedan.

Krisen har inneburit ett "stresstest" för det befintliga ramverket och frågan är om EU:s svar kan anses tillräckligt starkt. EU:s åtgärder har till stor del bestått av koordinering och samordning. Hyllningarna av den gemensamma upphandlingen av vaccin, som inledningsvis räknades som en stor framgång, byttes snart ut mot kritik: EU var (bland annat) alltför senfärdigt med att godkänna av vaccin. Kommissionen hävdar att det krävs mer och har därför lagt fram förslag om en hälsounion. Nästa steg är att Europaparlamentet och rådet diskuterar förslaget och sedan (möjligtvis) antar det med eller utan ändringar.

Kan vi förvänta oss att EU får utökade befogenheter på hälsoområdet efter coronakrisen? Kommissionen har som nämnts uppmanat till att inleda diskussioner om utökade befogenheter. Det som är avgörande för denna diskussion är hur det går med kommissionens förslag om en hälsounion. Förslagen visar nämligen att EU kan göra mer inom ramen för den befintliga befogenheten.

Det är därmed otänkbart att nya befogenheter skulle tilldelas EU om inte de befintliga befogenheterna kan utnyttjas optimalt.

Coronakrisen är den senaste i en lång rad av kriser som har präglat unionen under det senaste decenniet, däribland den ekonomiska krisen (och eurokrisen), migrationskrisen, Brexit, och rättsstatskrisen (som fortfarande pågår). Som nämnts hävdas det ofta att kriser stärker EU och tenderar att leda till mer integration, inte mindre. Kriser skulle därmed leda till att medlemsstaterna ger sitt stöd till att utveckla politikområden, inkluderat annars ovilliga medlemsstater. Enligt Riddervold et al. har EU varit "förvånansvärt kapabel" när det gäller att hantera dessa kriser genom anpassning, reform och fördjupat samarbete. De hävdar till och med att kriser därför inte längre utgör något existentiellt hot mot EU (Riddervold, Trondal & Newsome 2021).

Gäller då devisen att EU alltid går stärkt ur kriser även för denna kris? Inte nödvändigtvis. Det råder andra förutsättningar än till exempel då den ekonomiska krisen briserade under 2008–2009: EU har aldrig varit så polariserat som det är idag. Röster börjar till och med höras om att kasta ut de medlemsstater som inte respekterar EU:s värden. EU-samarbetet har dessutom testats och ställts på sin spets många gånger under de senaste åren och vissa forskare hävdar att dessa kriser har transformerat EU till att bli mer differentierat (Båtora & Fossum 2020).

Frågan är också vad som egentligen avses med att EU "går stärkt ur en kris" (begreppet "resiliens") i detta sammanhang. Räcker det med att EU antar kommissionens förslag om en hälsounion eller skulle det krävas att EU:s befogenheter *utökas* på hälsoområdet som en följd av krisen? Men det är möjligt att det inte är på hälsoområdet som det hela avgörs utan snarare på det ekonomiska området. Samarbetet på hälsoområdet måste ju till viss mån ändå sägas ha fungerat relativt väl. EU kommer därför endast att tilldelas större befogenhet på detta område om medlemsstaterna ser att det finns något mervärde.

Litteraturlista

- Båtora, Jozef & Fossum, John Erik (red.), 2020. *Towards a segmented European political order: The European Union's post-crises conundrum*. London: Routledge.
- Bengtsson, Louise & Rhinard, Mark, 2019. "Securitisation across borders: the case of 'health security' cooperation in the European Union", *West European Politics* 42(2), s. 346–368.
- Clemens, Timo & Brand, Helmut, 2020. "Will COVID-19 lead to a major change of the EU Public Health mandate? A renewed approach to EU's role is needed", *European Journal of Public Health* 30(4), s. 624–625.
- de Ruijter, Anniek, 2019. *EU Health Law & Policy: The Expansion of EU Power in Public Health and Health Care*. Oxford: Oxford University Press.
- Greer, Scott & de Ruijter, Anniek, 2020. "EU Health Law and Policy in and After the COVID-19 Crisis", *The European Journal of Public Health* 30(4), s. 623–624.

- Hervey, Tamara K. & McHale, Jean V., 2004. *Health Law and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, 2019. "Grand theories of European integration in the twenty-first century", *Journal of European Public Policy* 26(8), s. 1113–1133.
- Joanson, Ove, 2021. DN Debatt: "Vaccineringen nästa katastrof i Sveriges coronahantering", *Dagens Nyheter*, 2021-01-09.
- Milward, Alan S. (with the assistance of George Brennan and Federico Romero), 1992. *The European rescue of the nation-state*. London: Routledge.
- Poiaries Maduro, Miguel & Kahn, Paul W. (red.), 2020. *Democracy in Times of Pandemic: Different Futures Imagined*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Purnhagen, Kai P., De Ruijter, Anniek, Flear, Mark L., Hervey, Tamara K. & Herwig, Alexia, 2020. "More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak", *European Journal of Risk Regulation* 11(2), s. 297–306.
- Riddervold, Marianne, Trondal, Jarle & Newsome, Akasemi (red.), 2021. *The Palgrave Handbook on EU Crises*. London: Palgrave Macmillan.
- Sindbjerg Martinsen, Dorte, 2012. "The Europeanization of healthcare: processes and factors", i Theofanis Exadaktylos & Claudio Radaelli (red.), *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*. Houndmills Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Södersten, Anna, 2020. "Solidaritet i coronakrisen", *Perspektiv*, Sieps.
- Vollaard, Hans & Sindbjerg Martinsen, Dorte, 2017. "The rise of a European healthcare union", *Comparative European Politics* 15(3), s. 337–351.

EU:s solidaritet i pandemikrisen

Teija Tiilikainen

The EU's solidarity in the pandemic crisis

The article addresses the EU's role in the management of the COVID-19 pandemic. Its key argument is that the level of solidarity the EU is broadly expected to exert in the crisis goes well beyond its explicit competences. The expectations originate in the way a political union is understood in many parts of Europe. The EU's long-term focus on citizens' union together with the more recent efforts to deepen the Economic and Monetary Union are equally important in nourishing these expectations. The historical dividing lines in the EU are, however, deep and prevent the EU's member states from reaching a common understanding of the Union's role as a democratic and political union.

Introduktion

Koronapandemin är den tredje krisen i rad som lyfter fram EU:s karaktär som en politisk union tillsammans med den sammanhörande solidariteten. Vad är solidariteten som unionens medlemsländer och de europeiska medborgarsamhällena kan förvänta sig av varandra? Kan denna solidaritet basera sig enbart på förpliktelse i unionens grundfördrag eller borde vissa etisk-moraliska förbindelser kunna härledas ur unionens väsen? Vad för slags hjälp och bistånd borde unionsmedlemmarna vara färdiga att erbjuda varandra i oväntade krissituationer?

Den politiska debatten om unionens karaktär återspeglar djupa åsiktskillnader som kretsar kring den europeiska nationen, eller *demos*. Enligt ett välkänt argument i europeisk politik kan förutsättningarna för ett sådant förtroende och en sådan tillit som en fungerande demokrati kräver enbart skapas i den av nationalstaten representerade historisk-kulturella gemenskapligheten. I och med att konsensusen i forskarkretsarna tydligt stöder solidaritetens möjligheter i de från nationalstater avvikande transnationella sammanhang, borde

Teija Tiilikainen är verksam vid European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Helsingfors.
E-post: teija.tiilikainen@hybridcoe.fi

tänkandet om den praxis och de institutioner som förknippas med dem också få större synlighet i europeisk politik.

Denna artikel granskar EU:s verksamhet i pandemikrisen och de förväntningar som riktar sig till unionen med bakgrund i rådande åsiktsskillnader om unionens väsen. Varför riktas det en hel del kritik till EU:s roll trots att unionen i praktiken har fungerat inom ramen för de befogenheter den har till förfogande? Med pandemikrisens exempel studeras möjligheterna att frigöra utvecklandet av unionens demokratiska väsen från nationalstatens modell. Skulle det ge bättre förutsättningar till att hantera motstridiga förväntningar också i pandemikrisen med en mera hållbar krispolitik som resultat? Det skulle vara fråga om krisåtgärder som man inte behövde skapa skilt för varje kris och som även kunde ha krisförebyggande effekter.

EU:s roll i pandemikrisen

EU:s roll i pandemikrisen kan granskas med den av den brittiska forskaren Christopher Hill lanserade konceptuella modellen som bygger på diskrepansen mellan förväntningarna och förmågorna (*capabilities-expectations gap*, Hill 1993). Hill tillämpade modellen på 1990-talet på den nyblivna Europeiska unionens utrikesförhållanden och ansåg att denna diskrepans även kunde arta sig ödesdiger för hela unionen. Enligt Hill kom diskrepansen till i och med att förväntningarna om unionens internationella roll var mycket mera ambitiösa än vad som kunde uppnås med dess konkreta förmågor. Utöver unionens politiska medel räknas också dess beslutsförmåga och enhetlighet till förmågorna i detta sammanhang

Diskrepansen mellan förväntningarna och förmågorna som uppstått i samband med pandemin är på samma sätt central för unionens framtid. Denna gång förknippas den med unionens interna verksamhetsförmåga och väsen som politisk union. Ett av integrationsprojektets tyngdpunktsområden har sedan Maastrichtfördraget (1992) legat hos solidariteten mellan medlemsländerna och medborgarna vilken grundfördragen sammanfattar på ett mångfaldigt sätt. Den politiska unionen representerar enligt Maastrichtfördraget ”en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt” (Maastrichtfördraget om Europas politiska union, art. A).

Med den nya fasen syftar man till förstärkandet av medborgarnas roll i unionen vid sidan av medlemsländerna. Denna förändring har sedan 1990-talets händelseförlopp återspeglat sig på många sätt i unionens politiska strukturer och befogenheter.

Under det gångna årtiondets talrika kriser har man tvingats definiera solidaritetens detaljerade former och tillämpning i särskilt krävande politiska omständigheter. I den globala ekonomiska och skuldkrisen (2008-09) och i

årets 2015 flyktingkris skapade man innehåll till solidariteten inom ramen för unionens stödpaket och flyktingpolitiska ansvarsfördelning. I båda fallen var det fråga om brådskande åtgärder som inte i längre perspektiv kan betraktas politiskt särskilt hållbara. Krisåtgärderna representerar bräckliga politiska kompromisser som är långt ifrån optimala med tanke på klarheten i unionens politiska och juridiska system och i dess demokratiska ansvarsfördelning. Båda krispaketen har dock gett upphov till en diskussion om mera grundläggande ändringsbehov både i EMU och unionens flyktingpolitik för att förebygga motsvarande kriser i framtiden och ta bättre vara på unionens demokratiska legitimitet.

Den pågående pandemin avviker från ovannämnda kriser i och med att det är en gemensam samhällelig och ekonomisk prövning för alla EU-medlemmar. Som en humanitär kris har den även en transnationell dimension. Solidariteten prövas också via de europeiska medborgarsamhällenas förmåga att stödja varandra och hantera sitt ömsesidiga beroende under pandemiförhållandena. Diskrepansen mellan förväntningarna och förmågorna kommer till uttryck hos de förväntningar som riktas till EU:s eller de övriga medlemsländernas konkreta bistånd när det gäller att dämpa eller kontrollera pandemiutvecklingen. Pandemins ekonomiska och samhälleliga konsekvenser för sin del lyfter unionens djupare ekonomiska solidaritet i debatten.

EU:S PANDEMIÅTGÄRDER I FOKUS

EU:s pandemiåtgärder kan indelas i åtgärder som hjälper medlemsländerna att komma över och hantera den akuta hälsokrisen och i åtgärder som har med pandemins ekonomiska och samhälleliga konsekvenser att göra. Unionens direkta roll i den akuta hälsokrisen påverkas väsentligt av det faktum att social- och hälsovårdstjänsterna hör till medlemsländernas befogenhet (FEU, art. 168). Detta betyder att EU varken har en befogenhet eller en infrastruktur för ett centraliserat ansvar för pandemins hälsoeffekter (Södersten i denna volym; se även Townend et al. 2020: 252). Det är EU's uppgift att närmast stöda samarbete mellan dess medlemsländer samt att bistå dem i form av gemensamma anskaffningar och transporter eller genom att upprätthålla materiella beredskap eller system för informationsutbyte och mekanismer för tidig varning.

Medlemsländerna har också bistått varandra genom att till exempel erbjuda sjukvårdsplatser eller hälsovårdsexpertis (EU:s råd COVID-19 och coronapandemin – vad gör EU? 2020). Unionens politiska roll beträffande de gemensamma anskaffningarna kom tydligt fram i köpet av COVID-19 vacciner där kommissionen förhandlade avtal med vaccinproducenterna för villiga medlemsstater.

EU har – med varierade resultat – reglerat den fria rörligheten för att hindra en kraftig utspridning av pandemin. När den gäller de gemensamma yttre gränserna har unionen antagit gemensamma rekommendationer beträffande

trafiken in i unionen (Wetter Ryde i denna volym). Koordineringen av rese-restriktionerna inom EU har visat sig svårare på grund av stora skillnader i medlemsländernas pandemisituationer samt i den gränsöverskridande trafikens nationella betydelse och särdrag.

EU:s mest omfattande gemensamma åtgärder har dock med pandemins ekonomiska konsekvenser att göra. EU:s existerande stödmekanismer togs i bruk i ett tidigt skede för att bistå sysselsättningsläget och de mest drabbade företagssektorerna. Europeiska investeringsbankens låneinstrument utgjorde en del av paketet. Unionen uppmjukade också reglerna om statligt stöd och jordbruksstöd i detta sammanhang. De mest principiella ekonomiska åtgärderna ingår dock i det återhämtningspaket på 750 miljarder euro som EU-länderna godkände på sommaren 2020 för att bidra till återhämtning från pandemin. Paketet som består både av stöd och lån ingår i unionens långtidsbudget för 2021-27 (COM 2020a).

Paketet har ansetts öppna vägar till nya slags solidaritetsmekanismer och har därför väckt motstridiga reaktioner på olika håll i Europa. Kommissionens nya mandat till att låna omfattande medel från finansmarknaderna samt graden av gemensamt ansvar som ingår i lånearrangemangen har ansetts ifrågasätta den fördragsbaserade ansvarsfördelningen i ekonomisk och finanspolitik och urholka "no bail-out" klausulen i grundfördragen. Särskilt i sydeuropeiska länder har paketet dock välkomnats som en nödvändig solidaritetsinsats från EU. Rådets juridiska tjänst har vidare i sitt utlåtande ansett att återhämtningspaketet som ett tillfälligt instrument till alla delar är förenligt med EU:s grundfördrag (Council of the European Union 9062/20).

I en europeisk samhällsdebatt har unionens roll trots de olika krisåtgärderna dock ansetts vara otillräcklig och unionens krispolitik bedömts misslyckad (Eurobarometer 2020). Opinionsundersökningarna visar att medborgarnas stöd till unionen har försvagats i många EU-länder. Medborgarsamhällets kritik riktar sig både till unionens otillräckliga kompetens och en svag solidaritet mellan medlemsländerna. I Italien till exempel ansåg 40 % av medborgarna unionens stödåtgärder till Italien vara otillräckliga (Statista 2020). Det råder en diskrepans mellan förväntningar som riktar sig till unionen och unionens verksamhetsmöjligheter som baserar sig på grundfördragen. Detta har att göra med unionens allmänna budskap om sig själv som en politisk union och de etisk-moraliska förbindelser som detta enligt medborgarnas uppfattningar innebär. Ett problem är dock att tolkningarna om dessa förbindelser inte är identiska runtom i EU.

Den politiska unionen och medborgarnas jämlikhet

Diskrepansen mellan förväntningarna och förmågorna som Christopher Hill var inne på kan anses bli verklighet i EU på basen av det budskap som

grundandet av den politiska unionen för mera än två årtionden sedan ger. Tillkomsten av den politiska unionen förknippades med unionens utveckling till en medborgarunion som grundandet av unionens medborgarskap och många andra näraliggande politikområden vittnade om (Neunreither 1995).

Unionsmedborgarskapet som erbjuder medborgarna ett antal gemensamma rättigheter inom unionsområdet såsom rörelsefriheten och bestämda politiska rättigheter (FEU, art. 8) fungerar som medborgarunionens juridiska kärna. Under årens lopp har den dock stötts med många särskilt principiella bestämmelser. Enligt bestämmelsen om unionens mål (FEU, art. 3) skall unionen främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna. Fördragets nionde paragraf som stadfäster de demokratiska principerna kräver att unionen i all sin verksamhet skall respektera principen om jämlikhet mellan sina medborgare medan en annan bestämmelse förbjuder all diskriminering utifrån nationalitet i unionen (EUF; art. 18).

Unionen har också kompletterats med många nya politikområden och grundläggande bestämmelser som förstärker dess interna samhörighet. Grundandet av gemensamma yttre gränser eller området med frihet, säkerhet och rättvisa inom unionen kan nämnas som exempel på dessa. Grundfördraget uppställer medlemsländerna solidaritetskrav i flera olika sammanhang och Lissabonfördraget från år 2009 innehåller nya formuleringar om unionens demokratiska väsen. Enligt dem skall unionens sätt att fungera bygga på representativ demokrati. Varje medborgare skall ha rätt att delta i unionens demokratiska liv (FEU, art. 10). I detta sammanhang sammanfogades stadgan om medborgarnas grundrättigheter till unionsfördragen samtidigt som unionens demokratiska system utvecklades i riktning av majoritetsdemokrati, bland annat genom att betydligt förstärka Europaparlamentets maktbefogenheter. En bestämmelse känd som 'solidaritetsklausul' (EUF, art.222) förpliktar unionen att mobilisera alla instrument som står till dess förfogande om en medlemsstat utsätts för en terroristattack, naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Klausulen förpliktar också de andra medlemsstaterna att bistå den drabbade staten. Fördragen ålägger medlemsstaterna ytterligare att bistå varandra med alla till buds stående medel om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp (FEU, art.42.7).

Trots att EU till sina uppgifter framkommer som en strikt reglerad juridisk konstruktion som enbart har rätt till att ansvara för de uppgifter som medlemsstaterna uttryckligen överfört till den, signalerar unionens allmänna mål och särdrag om annat. Integrationen gestaltas allmänt som en dynamisk process där en fördjupande solidaritet och kohesion utgjort en tydlig målsättning för den 'allt fastare sammanslutningen mellan de europeiska folken'. Sedan den globala ekonomiska krisen av 2008-09 har den politiska diskussionen kring EMU tydligt signalerat om ett behov att förstärka både demokratin och solidariteten inom den ekonomiska och monetära unionen (Reformprojekten angav

'En verklig ekonomisk och monetär union' som sin målsättning; Se Mot en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union, 5.12.2012). Man har tagit nya steg i riktning av gemensamma finansiella medel för eurogruppen, vilka också skulle förutsätta starkare demokratisk kontroll av hela EMU.

Unionens dynamiska väsen och dess tydliga fokus på medborgardimensionen i allmänhet och demokratin och individernas rättigheter som delar av den skapar och upprätthåller förväntningar beträffande uppgifter som fördragen inte stadgar om. Möjligheten att ändra EU-fördragen utgående ifrån dessa förväntningar stöter dock på starka politiska skiljelinjer mellan medlemsländerna beträffande unionens väsen.

TVÅ DEMOKRATIMODELLER FÖR EU

Den politiska integrationen har påverkats väsentligt av de särskilt olika uppfattningar som gör sig gällande i EU:s medlemsländer beträffande unionens väsen och modellen för dess politiska styre och demokrati (Beetham & Lord 1998: 2). Skillnaderna har konsekvenser för sättet att gestalta unionens demokratiska strukturer och dess politisk-juridiska förhållande till medlemsländerna.

Den mest grundläggande skiljelinjen härstammar ända från Reformationen och dess påverkan för europeiska politiska kulturer. Det har visat sig att de delar av Europa som mest har påverkats av den katolska kulturen har det lättare att anpassa sig till integrationens övernationella eller federalistiska särdrag (Tiilikainen 1998; Nelson & Guth 2015). I efterkrigstidens Väst Europa betydde detta att behovet att kontrollera statssoveränitetsprincipen uppstod som ett gemensamt mål tvärs genom den av det katolska arvet dominerade kontinenten. Arvet lyckades förena de kristdemokratiska partierna mest konkret och stödde deras långvariga maktposition i många västeuropeiska länder.

Den politiska kulturen i det protestantiska Europa stöder inte tanken om Europa som en politisk enhet. I linje med Reformationens arv utgår tänkandet i Nordeuropa i hög grad ifrån unionens medlemsstater som de verkliga demokratiska gemenskaperna för vilka unionens makt och demokratiska legitimitet är underordnade (Beetham & Lord 1998: 30-35). Demokratin i unionen anses först och främst förverkligas i form av en demokratisk kontroll av medlemsstaternas EU-politik. Att unionens makt är i medlemsstaternas strikta kontroll innebär också att den vid behov kan lämnas tillbaka till dem. EU anses förverkliga de uppgifter som den fått från medlemsstaterna på deras villkor.

I Europas söder gestaltas unionens demokratiska väsen och legitimitet i form av en från medlemsstaterna oberoende gemenskap som etablerar sig ovanpå medlemsstaterna eller vid sidan av dem (Bertoncini 2020). Denna gemenskap som förverkligar uppgifter som beviljats av det europeiska medborgarsamhället uppfyller nödvändiga krav om solidaritet och tillit. En ytterlighet i detta tänkande representeras av en rent federal EU, vars makt byggde på en suverän konstitution som genom att stadfästa maktfördelningen mellan unionen och

medlemsstaterna också definierar medlemsstaternas befogenheter. Denna modell förverkligar en demokratisk regim i form av två nivåer som regleras av konstitutionen.

I praktiken representerar EU med sina politiska strukturer ett slags blandform mellan dessa två modeller. Den demokratiska legitimiteten i EU förverkligas dels genom medlemsstaternas demokratiska kontroll och dels genom unionens oberoende demokratiska institutioner och förfaringsätt. Problemen med blandformen kommer dock fram särskilt i sådana maktområden som inte tydligt hör till området för någotdera av systemen. De befogenheter som unionen fick i ekonomisk och finanspolitik under finanskrisen 2008-09 är ett typexempel på detta. Diskrepansen mellan förväntningarna och förmågorna – och kontroverserna i anslutning till den – är särskilt typiska för dylika 'gråa zoner'. Det sårar unionens legitimitet särskilt när de riktar sig till kärnan av dess demokratiska väsen.

Europeisk demos – vad är förutsättningarna?

Uppfattningen om företrädet av medlemsstaternas demokratiska legitimitet framom den Europeiska unionen bygger ofta på argumentet om saknaden av ett europeiskt folk, eller *demos*. *Demos* kan definieras som en grupp människor, vars majoritet upplever tillräcklig samhörighet för att binda sig till en ömsesidig demokratisk diskussion och därmed sammanhörande beslutsfattande (Cederman 2001: 224).

Utan *demos* anses det inte finnas den tillit eller erkänsla, solidaritet eller ömsesidig samhörighet vilka alla är förutsättningar till en demokratisk gemenskap. Nationalstaten igen ses som det enda möjliga forum för förverkligandet av *demos* tack vare den historiska och kulturella samhörighet den representerar. Det är bara genom den av nationalstaten representerade politiska homogenitet man anses kunna uppnå den grad av tillit och solidaritet *demos* ger uttryck till.

Det är lätt att ifrågasätta ovanstående argument med hjälp av både empirisk och normativ evidens (Innerarity 2014: 4-5, Thielier 2012). Det är typiskt för nationalstater att den nationella samhörigheten snarare har uppstått via statliga politiska processer än föregått dem. Det finns också talrika exempel på välfungerande multinationella eller – kulturella demokratier. Som Daniel Innerarity påpekar garanterar tillhörigheten av samma nationalitet å andra sidan dock inte alltid ömsesidig tillit och solidaritet. Det är sist och slutligen fråga om legitimiteten av de mekanismer som skapar och upprätthåller denna samhörighet.

Enligt forskarna borde diskussionen om EU:s demokrati och tilliten bland dess medborgare lösgräas från nationalstatens kontext och förutsättningarna för unionens demokrati bedömas ur andra perspektiv. Då är graden av politisk samhörighet eller styrkan av europeisk identitet inte avgörande. Symboler eller historietolkningar som stöder samhörighetens historisk-kulturella

utgångspunkter är inte heller motiverade i och med att de ytterligare stärker existerande skiljelinjer (Innerarity 2014).

Enligt Liebert (2012: 103) är den europeiska identiteten varken bestående eller bestämd. Den bygger inte heller på praxis som föregår politiken. Europa gestaltar sig som en politisk gemenskap under byggnad vars uppkomst återspeglar externa utmaningar samt svar till dem och en invecklad politisk praxis. EU är en politisk struktur under byggnad på samma sätt som moderna stater kom upp ur den föregående gamla politiska ordningen. Den europeiska identiteten och unionens politiska självuppfattning återspeglar framtida politiska inriktningar snarare än kulturella utgångspunkter.

Daniel Innerarity anser att EU:s politiska gemenskaplighet borde uttryckligen utvecklas med denna utgångspunkt: som en politisk gemenskap som ger uttryck till mångfald snarare än en med *demos* förknippad homogenitet. Den borde inte försöka ta avstånd från den ovan beskrivna dubbelrollen som en gemenskap av medlemsländer å ena sidan och medborgarna å andra. Den borde snarare jämkas ihop dessa särdrag till väl fungerande demokratiska förfaringsätt som utgör grunden till förverkligandet av tillit och solidaritet.

I EU:s beslutssystem är den politiska makten inte fullständigt centraliserad utan utövas av olika parlamentariska och verkställande organ på systemets olika nivåer. I centrum för systemet finns kommunikativa processer som säkerställer maktbrukets legitimitet och leder till ömsesidig tillit. Maktbruket baserar sig inte enbart på från ovan givna regler utan också på aktörernas ömsesidiga växelverkan. Med utgångspunkt av ett dylikt maktsystem är gemenskapens kommunikativa och kooperativa utrymmen avgörande med tanke på unionens demokratiska legitimitet. Ett sådant system bearbetar gamla identiteter och skapar nya förfaringsätt. De europeiska nationalstaternas omvandling till unionens 'medlems'-stater är ett exempel på detta. Gestaltandet av den europeiska identiteten som en möjlighet att förbigå de nationella identiteternas exkluderande särdrag är ett annat.

En demokratisk EU och pandemikrisen

En europeisk union vars demokrati bygger på den ovan beskrivna nya grunden erbjuder lösningar också med tanke på de motstridiga förväntningar pandemi-krisen gett upphov till. Saknaden av ett offentligt utrymme där mångfalden av aktörerna i EU – aktörerna från medborgarsamhället lika väl som medlemsstaterna – kunde diskutera om förväntningarna i förhållande till unionen och delta i utvecklandet av förväntningarna till accepterade verksamhetsmodeller är ett av nyckelproblemen. I och med att unionens offentliga utrymme fortfarande i hög grad är nationellt, dominerar debatten om unionens krisåtgärder – i likhet med all annan politisk debatt – av nationella identiteter och perspektiv (Fishkin & Luskin & Siu 2014: 5-6, Schlesinger & Fossum 2008:9-10).

När en konsensus som bygger på en bredare europeisk tolkningsram saknas tolkas unionens demokratiska karaktär och förbindelser den innebär med en begreppsapparat som bygger på nationalstatsidentiteten. Konstellationen förstärker motsättningar mellan de olika uppfattningarna om unionens politiska väsen och styr beredningen av unionens politik in i en smal form. Unionens politiska instrument och dess politiska självuppfattning byggs genom att söka modeller från dess medlemsstater. Trots att alternativa modeller har sökts för årtionden än till exempel från regionalismen och än från invecklade modeller av differentierad integration så har trovärdiga alternativ till de statscentrerade utvecklingsinriktningarna inte förekommit.

Möjligheten till en bredare politisk debatt och växelverkan mellan de europeiska medborgarsamhällena skulle dock möjliggöra en bättre ömsesidig förståelse och en bättre hantering av de motstridiga förväntningarna. Att bygga upp ett europeiskt offentligt utrymme så som länge förespråkats av forskarna skulle möjliggöra en öppen diskussion och ventilerung av frågor som hör till kärnan av unionens demokrati också i normala tider (Peters & al 2005: 142-143). Konstitutionalismen i EU – utvecklandet av dess makt och maktbrukets former – har redan länge skett genom att sammanjämka ovannämnda mellanstatliga och federalistiska inriktningar. Trycket att hålla ihop unionen, skapat av de olika kriserna, underlättar sammanjämkandet och ger ett lyft till lösningarna. Verksamhetsmodellen är dock problematisk både med tanke på de er nådda lösningarnas funktionsduglighet och den politiska och konstitutionella helhet de är en del av. Systemets helhet blir inte politiskt hållbar när dess ledande principer eller förhållandet mellan dess delar inte har underställts en politisk debatt på unionsnivå. Legitimiteten av enskilda lösningar som uppstått mitt i krisstämningen blir oftast svag i och med att deras bakgrunder inte analyseras på ett transparent eller tillräckligt omfattande sätt. Det aktuella återhämtningspaketet eller de tidigare lånepaketet till sydeuropeiska krisdrabbade EU-länder utgör bra exempel på detta (Young 2020). De sistnämnda kritiserades av principiella skäl av de nordeuropeiska långivarländerna medan mottagarländerna ansåg att de kontrollmekanismer de var förknippade med väsentligt inskränkte den nationella budgetsuveräniteten.

Om demokratin i EU byggs på en ny grund borde unionens politiska instrument med sin finansiering kunna skapas och bedömas utgående ifrån sina egna villkor och med de europeiska målsättningarna som syfte. Enligt den gängse praxisen gestaltas unionens instrument i form av en maktöverföring från medlemsstaterna till unionen. Unionens krisåtgärder borde bedömas i sitt eget ramverk med tanke på de europeiska behoven och blivande utvecklingstrenderna snarare än tidigare praxis. EU har politiska instrument på olika nivåer och politisk-administrativa styrkor allt från olika finansieringsinstrument, lagstiftning och bästa metoder till systemen för förutsägelse och tidig varning som alla borde kunna utnyttjas mera effektivt också i unionens pandemipolitik.

Debatten om hållbara och rättvisa former av solidaritet borde vara möjlig med tanke på unionens blivande utmaningar utan att solidaritetsmekanismerna härstammar från de inkomstöverföringssystem som skapats för medlemsstaternas interna behov.

Trots att kriser i många sammanhang också har erbjudit unionen nya möjligheter och lett till innovativa utgångar är lösningen av så centrala frågor i den takt som kriserna förutsätter i det långa loppet inte bra med tanke på lösningarnas demokratiska legitimitet. När lämpliga former för solidariteten sökes först och främst för att lösa akuta kriser blir krisinstrumentens långvariga roll och betydelse i förhållande till demokratins och solidaritetens mekanismer inte tillräckligt omsorgsfullt övervägda. Därför ger de akuta krisåtgärderna oftast en impuls till mera omfattande reformer i motsvarande politikområde så som det ovanbeskrivna fallet med EMU tyder på.

Opinionsundersökningar genomförda under pandemin visar hur medborgarsamhället i hela EU förväntar sig en starkare roll från unionen i bekämpandet av krisen, bättre ömsesidig beredskap och planmässighet samt gemensamma finansieringsinstrument för att underlätta den av pandemin orsakade ekonomiska krisen (Eurobarometer 2020). De gemensamma förväntningarna döljer dock mycket heterogena visioner om det som ett dylikt förstärkt bidrag skulle betyda för unionens demokratiska väsen och solidaritet. När de konkreta politiska instrumenten som används i denna kris – i likhet med instrumenten som använts i föregående kriser – inte har byggts upp i förväg eller övervägts i en unionsomfattande politisk debatt granskas de mitt i krisen ur ett starkt nationellt perspektiv. De uppnådda lösningarna bygger på det som är nationellt godtagbart snarare än det som är ändamålsenligt ur ett europeiskt perspektiv. Medlemsländernas politiska ledningar definierar ofta sina förhållningssätt till grundläggande EU frågor med utgångspunkt i sin egen politiska framtid. Då blir lösningarnas allmäneuropeiska målsättningar i skugga.

Slutsatserna

Pandemikrisen leder till många slags ändringar i EU. Det skapar ett permanent problem av mänsklig säkerhet som unionens medlemsländer måste bemöta tillsammans ifall unionen tänker hålla fast vid sina grundvärden så som medborgarnas fria rörlighet. Det förutsätter många nya förfaringssätt inom krisberedskapen samt mera effektiva samarbetsystem mellan krisansvariga myndigheter. Det leder också till en bättre gemensam kartläggning av samhällsliga sårbarheter och skapande av nya medel för att bemöta dem. Framför allt förutsätter det en vid och mångsidig europeisk debatt om demokratiskt hållbara och välfungerande solidaritetsmekanismer.

En av slutsatserna i denna artikel är att unionen med sina målsättningar och sin politiska form och dynamik redan skapar starka solidaritetsförväntningar i medborgarsamhället. Solidariteten är också förankrad i unionens juridiska grund, dess grundfördrag, på ett mångfaldigt sätt. Att förvandla dessa förbindelser till konkreta politiska instrument lyfter dock fram principiella skiljelinjer i unionen – mellan dess medlemsländer lika väl som inom medborgarsamhället. De mera djupgående orsakerna till dessa skiljelinjer har med långvariga politiska attityder till unionens roll och demokratiska möjligheter att göra. Uppfattningarna om nationalstaten som det enda forumet för demokrati är fortfarande dominerande i de delar av Europa som har präglats av protestantisk politisk kultur. Tanken om en 'verklig' politisk union lever starkare i de sydeuropeiska trakterna.

En annan slutsats har med nationalstatens hegemoni över de europeiska politiska begreppen att göra. Trots försöken att använda innovativa lösningar i konstruktionen av unionens politiska och ekonomiska system är dess arkitektur i hög grad kopierad från modellen som härstammar från medlemsstaterna. Dagens EU reproducerar principerna för den offentliga maktens suveränitet och territorialitet lika väl som maktens tredelningsprincip eller principen för majoritetsdemokrati. Många av dessa principer är djupt förankrade i den europeiska värdegrunden och framstår därför som naturliga grundpelare även för den Europeiska unionen. De innovativa möjligheterna som till exempel unionens historiska tillkomst eller dess karaktär som ett politiskt system med flera nivåer förknippas med borde dock identifieras och tas bättre i bruk.

Slutligen bromsar saknaden av ett europeiskt offentligt utrymme väsentligt möjligheterna att förstärka de demokratiska mekanismerna på unionsnivån tillsammans med den unionsomfattande solidaritet och tillit som hör ihop med demokratin. I och med att den offentliga EU-debatten av hög grad präglas av nationella politiska synpunkter och perspektiv förblir argumenten som utgår ifrån EU:s gemensamma nytta och målsättningar i skugga och öppnar sig inte för medborgarsamhället. De alleuropeiska perspektiven – politiska uppfattningar om för- och nackdelarna av de föreslagna EU-åtgärderna – måste förstärkas i debatten för att öka unionens demokratiska legitimitet och möjligheter att komma över de historiska skiljelinjerna. Detta skapar bättre förutsättningar för EU även att bemöta de blivande kriserna med en genomtänkt och legitim europeisk politik.

Litteraturförteckning

- Beetham, David & Lord, Christopher, 1998. *Legitimacy and the EU*. London: Routledge.
- Bertoncini, Yves, 2020. "European solidarity in times of crisis: a legacy to be deepened in the face of Covid-19", *European Issues*, nr.555. Paris/Brussels: Fondation Robert Schuman.
- Cederman, Lars-Erik, 2001. "Nationalism and Bounded Integration: What it Would Take to Construct a European Demos?", *European Journal of International Relations* 7(2), s. 139-174.
- COM 2020a. Communication from the Commission to the European Parliament, European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 442. Final.
- COM 2020b. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation. 456.final. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-europe-moment-repair-prepare-next-generation.pdf>. 4.1.2021.
- Council of the European Union 9062/20. Opinion of the Legal Service: Proposals on Next Generation EU.
- EUF. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Europeiska unionens officiella tidning C 326/13.
- Europeiska unionens råd, 2020. COVID-19 och koronapandemin – vad gör EU?. <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/covid-19-coronavirus/4.1.2021>.
- Eurobarometer, 2020. Public Opinion in the time of COVID-19. 27 May 2020. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-time-of-covid-19>. 5.1.2021.
- FEU. "Fördraget om Europeiska unionen". Europeiska unionens officiella tidning C 326/13.
- Fishkin, James S. & Luskin, Robert & Siu, Alice, 2014. "Europolis and the European public sphere: Empirical explorations of a counterfactual ideal", *European Union Politics* 0(0), s.1-24.
- Hill, Christopher, 1993. "The Capabilities-Expectations Gap of Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies* 31(3), s. 305-328.
- Innerarity, Daniel, 2014. "Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?". *LEQS Paper No. 77/2014*. The London School of Economics and Political Science.
- Liebert, Ulrike, 2012. "The Emergence of a European Identity", s.96-103 i Zimmermann, Hubert & Dür, Andreas (red.), *Key Controversies in European Integration*. New York: Palgrave.
- Mot en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union (2012). <https://www.consilium.europa.eu/media/23804/134209.pdf>. 26.5.2020.
- Maastrichtfördraget om Europas politiska union, 1992. Undertecknad i Maastricht, 7.2.1992.
- Nelsen, Brent F. & Guth, James, L., 2015. *Religion and the Struggle for the European Union*. Washington: Georgetown University Press.
- Neunreither, Karlheinz, 1995. "Citizens and the Exercise of Power in the European Union: Towards a New Social Contract?", i Rosas, Allan & Antola, Esko (red.), *Citizens' Europe*. London: Sage.
- Peters, Bernhard et al., 2005. "National and transnational public spheres: the case of the EU". *European Review* 13(51), s. 139-160.

- Schlesinger, Philippe & Fossum, John Erik, 2008. "Communicative Practices and A European Public Sphere", s. 9-25 i Schlesinger, Philippe & Fossum, John Erik (red.), *The European Union and the Public Sphere: A Communicative Space in the Making?* London: Routledge.
- Statista 2020. Italy- opinions on EU during the COVID-19 crisis. <https://www.statista.com/statistics/1110335/opinions-on-eu-attitude-towards-italy-during-covid-19/6.1.2021>.
- Theiler, Tobias, 2012. "Does the European Union Need to Become a Community?", *Journal of Common Market Studies* 50(5), s. 783-800.
- Tiilikainen, Teija, 1998. *Europe and Finland. Defining the Political Identity of Finland in Western Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Townend, David et al., 2020. "What is the Role of the European Union in the COVID-19 Pandemic?", *Medicine and Law* 39(2), s. 249-268.
- Young, Richard, 2020. "Democracy is the Missing Link in EU Coronavirus Recovery Plans". Conversation. Carnegie Europe. <https://carnegieeurope.eu/2020/05/13/democracy-is-missing-link-in-eu-coronavirus-recovery-plans-pub-81821>. 6.1.2021.

Coronakrisens strategiska implikationer

Globala skiften och EU:s framtid

Rikard Bengtsson

Strategic implications of the Corona crisis: Global shifts and the future of the EU

This article addresses the strategic implications of the corona pandemic for the future of the EU. The analysis focuses on two processes of strategic relevance – first, the securitization of pandemics and public health; second, how the pandemic accelerates and intensifies fundamental processes of change in global politics. These processes reflect the geopolitical and geoeconomic shifts in the direction of Asia as evident in the increasingly confrontational relationship between the United States and China, and the changing nature of globalization as a consequence of increasing political realization of vulnerabilities stemming from specialized production and complex supply chains. These developments have a set of decisive yet complex implications for the EU, regarding solidarity, supranationality and the institutional balance in the EU, competing conceptualizations of security, and preconditions for EU actorness in regional and global affairs.

Introduktion

Coronapandemins förödande konsekvenser för liv, hälsa och ekonomi har i grunden utmanat såväl människor som samhällen och ställt invanda föreställningar på ända. Dess globala utbredning och omfattning saknar motstycke i modern historia och de politiska reaktionerna på pandemin har inneburit åtgärder som de flesta av oss inte kunnat föreställa sig på förhand. Parallellt har krisen och dess hantering aktualiserat kritiska frågor om allt från internationellt samarbete till personlig integritet. Det är naturligtvis för tidigt att dra definitiva och exakta slutsatser av pandemins betydelse i olika avseenden, men ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv kan emellertid redan skönjas några strategiskt viktiga implikationer av pandemin och dess hantering. En första sådan

Rikard Bengtsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
E-post: rikard.bengtsson@svet.lu.se

handlar om folkhälsa och pandemi som säkerhetspolitiska frågor. Innebörden av säkerhetsbegreppet har som bekant breddats i olika avseenden under senare decennier, bortom ett statscentrerat perspektiv till att också omfatta individens säkerhet, hälsa och välfärd. Samtidigt har världens länder i allt väsentligt fortsatt att organisera sin säkerhetspolitik i konventionella, det vill säga nationella och militära, termer. Pandemin sätter på ett brutalt sätt strålkastarljuset på grundläggande frågor om säkerhetspolitikens mål, medel och organisering liksom på frågan om internationellt samarbete om icke-militära gränsöverskridande säkerhetsfrågor.

En andra implikation av pandemin är att redan pågående förändringsprocesser i den internationella ekonomin och politiken förstärks av krisen och dess hantering. I centrum står två relaterade trender: den allt mer konfrontatoriska relationen mellan USA och Kina och globaliseringens förändrade natur till följd av ökad politisk inblandning.

Det bärande argumentet i den här artikeln är att dessa implikationer är av central betydelse för EU:s framtid, såväl vad gäller integrationsprocessens grundläggande dynamik som EU:s aktörskap i internationella relationer. Samtidigt är EU inte bara mottagare av villkor som andra aktörer och processer sätter, utan är också i kraft av sitt eget agerande del av utvecklingen av dessa krisimplikationer. Coronakrisen kan således paradoxalt nog fungera som katalysator för fördjupat EU-samarbete, i linje med tankegången om krisdriven integration, alternativt visa på EU:s tillkortakommanden och integrationsprojektets inneboende spänningar och solidaritetens begränsningar. I termer av teoretisk härledda scenarier är båda utfallen möjliga; i politikens praktik ser vi inslag av bådadera, en utveckling som med all sannolikhet kommer att accentueras de närmaste åren.

I det följande ges inledningsvis en analys av EU:s hantering av coronakrisen och vilka principiella slutsatser den föranleder. Därefter följer först en diskussion om folkhälsa och pandemi som säkerhetsfrågor, sedan en analys av globalt definierande förändringsprocesser och hur de kan tänkas påverkas av pandemin. Slutligen diskuteras implikationerna för EU av dessa trender i termer av solidaritet, resiliens, och internationellt aktörskap.

Innan vi går in på en analys av EU:s hantering av krisen kan det vara på sin plats att kort problematisera just begreppet kris i ett globalt strategiskt sammanhang. Med kris avses ofta en oväntad händelse med ett snabbt eskalerande förlopp, osäkra beslutsalternativ och kort beslutstid.¹ En kris kan till sin natur ses som en disruptiv förändring inom ramen för en given kontext, eller med andra ord en potential för förändring – ett formativt moment som kan påverka eller radikalt omforma rådande förutsättningar, innefatta omprioriteringar

1 Ibland utsträcks tidsperspektivet, som i fallet klimatkrisen, vilket signalerar situationens långvariga allvar men riskerar samtidigt att nedtona behovet av snabba politiska beslut.

och innebära nya maktförhållanden och därmed ha effekt för den framtida utvecklingen. Det kan vara på sin plats att påminna om att ordet kris kommer från grekiskans 'krisis', som betyder just avgörande tillfälle. Det exakta utfallet av en kris är fallspecifikt – vad gäller coronakrisen är krisens implikationer beroende av kombinationen av en rad komplexa faktorer: pandemins utbredning och långvarighet, den politiska responsen nationellt och globalt, liksom tillgången till och effektiviteten hos olika vacciner. Vilket är förhållandet mellan kriser och trender? Trender är naturligtvis inte immuna mot förändring – de kan förändras därför att attityder gentemot dem förändras, genom kollektivt handlande av aktörer för att medvetet motverka eller förändra dem, eller därför att en ny trend tar över. En kris kan således påverka existerande trender genom att ändra preferenser hos politiska aktörer, öppna möjligheter som inte tidigare existerande/sågs som rimliga, mobilisera resurser på ett sätt/i en riktning som tidigare inte bedömts möjlig, samt manifesteras underliggande spännings- och konfliktförhållanden. En kris kan därför bidra till att förstärka och/eller accelerera existerande trender, alternativt mer grundläggande ändra kurs för utvecklingen i en ännu okänd eller osäker riktning.

EU:s hantering av coronakrisen

Coronapandemin är till sin natur global, men dess hantering har huvudsakligen varit nationell. Detta spänningsförhållande reflekterar både svaga samsarbetsstrukturer internationellt och den suveräna statens primat, så som det kommer till uttryck i gränsregimer, divergerande nationella organiseringsprinciper för beredskap och civilt försvar, nationellt orienterade stöd- och åtgärdsprogram och skilda – ibland motstridiga – nationella intressen. Hur kan vi mot denna bakgrund förstå EU:s hantering av krisen?

Utgångspunkten för resonemanget är att EU är ett politiskt flernivåsystem, vilket innebär att EU-institutionernas krishantering är intimt sammanbunden med medlemsstaternas agerande och politiska vägval, och omvänt. Detta gäller inom alla politikområden men med olika förhållande mellan den europeiska nivån och den nationella nivån beroende på kompetensfördelningen i EU-systemet. Folkhälsa regleras primärt artikel 168 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och är ett politikområde som återfinns på medlemsstatsnivå, vilket innebär att EU-nivån har stödjande och samordnande befogenheter (om än ökande sådana över tid, se Söderstens artikel i detta nummer). Krishanteringen på EU-nivå har utöver hälso- och sjukvårdsområdet framför allt inbegripit ekonomi och gränsfrågor. I termer av konkreta åtgärder märks bland annat en lång rad uttalanden, framför allt från kommissionen och dess ordförande Ursula von der Leyen, med uppmaning om samfällt agerande och solidaritet mellan medlemsstaterna och för att värna den fria rörligheten inom unionen, och utfärdande av riktlinjer och råd på områden där EU inte har tvingande

befogenheter, så som hälso- och sjukvård och gränsfrågor. Därtill ska läggas användandet av existerande krishanteringsverktyg som genom beslut under våren 2020 utsträcktes till folkhälsoområdet (t ex civilskyddsmekanismen och systemet för tidig varning) utvecklingen av nya operativa verktyg (såsom rescEU-beredskapslagren och stödpaketet Next Generation EU) lättnader i existerande regelverk vad gäller exempelvis stabilitets- och tillväxtpakten och reglerna för statsstöd, samt internationella insatser, framför allt ekonomiskt stöd, huvudsakligen till enskilda länder men också i multilaterala fora (för en längre analys av EU:s krishantering under våren och sommaren 2020, se Bengtsson & Edström 2020).

Även om coronakrisen primärt är en folkhälsokris har krisens mångfacetterade karaktär samtidigt inneburit att en mängd andra politikområden aktualiserats, inom vilka EU-nivån har delad kompetens tillsammans med medlemsstaterna, eller i något fall till och med exklusiv kompetens. Detta har resulterat i flertalet åtgärder som återfinns inom ramarna för bland annat EU:s handels- och tullpolitik, penningpolitik, insatser för livsmedels, jordbruks-, fiskeri- och transportsektorerna, samt humanitärt bistånd. Det går således inte att fullt ut generalisera att EU-nivån enbart varit stödjande, men ett övergripande intryck förblir att krisens kärna återfinns på nationell nivå och att EU-nivåns roll framför allt har varit reaktiv och betingats av medlemsstaternas individuella agerande, samtidigt som allmänhetens förväntningar på EU-nivån har varit höga (se Tiilikainens bidrag i detta nummer).

Just medlemsstaternas varierande strategier för krishantering har varit påtagliga och reflekterar EU-systemets begränsade möjligheter att agera. I en mängd olika avseenden – nedstängningar av skolor och arbetsplatser, krav på hemkarantän, förbud mot folksamlingar, gräns- och reserestriktioner – har medlemsstaterna valt olika vägar för att hantera krisen, parallellt med att tidpunkten för och graden av olika åtgärder varierat stort (för data om olika länders agerande, se Hale et al. 2021; även Bengtsson & Edström 2020: 37-46).

Denna mycket korta karakteristik föranleder fyra sammanhängande principiella observationer av vikt för den fortsatta analysen:

FOLKHÄLSA SOM GRÄNSÖVERSKRIDANDE SÄKERHETSFRÅGA

Det gångna året har på ett brutalt sätt illustrerat hur folkhälsa är en gränsöverskridande säkerhetspolitisk fråga. En aspekt av detta är att krisens utmaningar mot samhällets funktionalitet och mot individers hälsa och överlevnad har varit så allvarliga att de fundamentalt åsidosatt ordinära politiska beslutsprocesser, både på nationell nivå och på EU-nivå, föranlett nya befogenheter för den exekutiva makten i en rad EU-länder, med demokratiska implikationer, i vissa fall långtgående negativa sådana, och inneburit omprioriteringar av mycket stora ekonomiska resurser, och om än temporärt, satt gängse marknadsmekanismer ur spel (se Wetter Rydes diskussion i detta nummer om att

länders nödtillstånd föranlett åtgärder som i normala tider skulle vara otänkbara för liberala demokratier; se även Heisbourg 2020: 9-13). En annan aspekt är pandemins gränsöverskridande karaktär (Spinney 2020). EU-systemets hantering av krisen är symptomatisk i denna del. Inledningsvis under 2020 betraktades virusspridningen av EU-kretsen som ett externt problem och hot, vilket reflekteras i EU:s inledande fokus på att konkret stödja Kina i det lokala arbetet mot smittan och stoppa spridningen till Europa. I takt med att smittan spred sig till och i Europa, och insikten om att vi har att göra med en global pandemi sjönk in, riktades EU:s fokus alltmer mot intern krishantering (Bengtsson & Edström 2020: 8-33). Som konstaterades ovan omfattade denna utöver en rad deklaratoriska åtgärder också en rad konkreta åtgärder inom hälso- och sjukvårdsområdet och inte minst i form av ett antal ekonomiska stödpaket – den stora budgetuppgörelsen i juli föregicks under våren av flera mycket omfattande stöd- och utlåningsarrangemang, dels i Europeiska centralbankens regi, dels föreslagna av kommissionen och beslutade av rådet (ett exempel är Pandemic Emergency Purchase Programme, ett annat det så kallade Corona Response Investment Initiative; se Europeiska centralbanken 2020, Europeiska unionens råd 2020a, även Bengtsson & Edström 2020: 13, 19). Dessutom – och principiellt intressant ur perspektivet gränsöverskridande hot och säkerhet – stängde EU-länderna gemensamt sina gränser mot omvärlden den 19 mars, efter beslut i Europeiska rådet två dagar tidigare; vid mötet beslutades också om stärkta yttre gränser. Samtidigt antog rådet kommissionens förslag om gränsförvaltning för att säkerställa leveranser av viktiga förnödenheter från länder utanför EU (Europeiska rådet 2020, se också Bengtsson & Edström 2020:11). På olika sätt visar således EU:s hantering på en konceptualisering av pandemin som en säkerhetspolitisk fråga. Frågan är vad denna breddning av säkerhetsbegreppet inom EU-systemet innebär för framtida politikutveckling på EU-nivå. Kommer EU:s säkerhets- och försvarspolitik att utvidgas till att också på allvar innefatta det medicinska området, och vad innebär i så fall det för resursallokering och framför allt kompetensfördelning i EU-systemet?

NATIONELLA REFLEXER OCH SOLIDARITETENS GRÄNSER

En relaterad observation rör medlemsstaternas agerande under krisen. Trots EU-nivåns, framför allt kommissionens, strävan efter och periodvis kraftfulla uppmaningar om solidaritet mellan EU-länderna, är bestående intryck av krisen medlemsstaternas unilaterala strategier och ageranden och bristfällig eller fullständig avsaknad av kommunikation och koordinering inför genomgripande insatser, t ex införandet av EU-interna gränskontroller och inreseförbud, åtgärder som satte EU:s grundpelare om den fria rörligheten ur spel. Pandemins säkerhetspolitiska dimensioner präglade således inte bara EU:s förhållande till omvärlden utan var också en central aspekt av den interna dynamiken under våren. I den här bemärkelsen är mars månad 2020 att betrakta

som något av ett lågvattenmärke, i det att först Frankrike, Tyskland och Tjeckien och sedan Rumänien upphörde med all export av medicinsk skyddsutrustning till de andra medlemsstaterna, i försök att säkerställa den egna tillgången (EUObserver 9 och 10 mars 2020, Euractive 12 mars 2020, Politico 7 april 2020; se också Bengtsson & Edström 2020: 56). I ett mycket tydligt budskap till EU-länderna uttryckte kommissionens ordförande von der Leyen i ett tal i Europaparlamentet i slutet av mars sin besvikelse över medlemsstaternas agerande:

When Europe really needed to be there for each other, too many initially looked out for themselves. When Europe really needed an ‘all for one’ spirit, too many initially gave an ‘only for me’ response. And when Europe really needed to prove that this is not only a ‘fair weather Union’, too many initially refused to share their umbrella (von der Leyen 2020).

Även svårigheterna att förhandla fram ett omfattande ekonomiskt stödpaket relaterad till den fleråriga budgetramen kan ses i detta ljus – motstridiga viljor inte bara om lån kontra bidrag utan också om det solidariska betalningsansvaret för lånen och i förlängningen en fråga om ansvar och grundläggande förtroende mellan medlemsstaterna; i mångt och mycket en parallell till ställningskriget under eurokrisen 2011.

Som kontrast till dessa vad vi skulle kunna kalla ‘nationella reflexer’ eller en tilltagande folkhälsonationalism (se Wetter Rydes diskussion i detta nummer) som löser upp EU-samarbetets kitt, bör samtidigt betonas ambitionen hos flertalet EU-länder att hantera många uppkomna problem gemensamt – en genomgång av rådets möteskalender ger bilden av mycket febril aktivitet inom en lång rad politikområden och en uppsättning nya krishanteringsinstrument som t ex Next Generation EU och solidaritetsinstrumentet SURE, liksom vidareutveckling av redan existerade, exempelvis civilskyddsmekanismen (Bengtsson & Edström 2020: 8-33). Kommissionen tog dessutom initiativ till en gemensam upphandling av medicinsk skyddsutrustning på den internationella marknaden, till vilken 25 medlemsländer anslöt sig, och därefter till ett gemensamt beredskapslager (Bengtsson & Edström 2002: 56). Vid sidan av det nationella huvudspåret för krishanteringen och unilaterala strategier av ibland konkurrerande karaktär finns det alltså också fog för att teckna bilden av en samsamarbetsorienterad union. Frågan är om detta spänningsförhållande i EU-systemet kan bestå på sikt. Ger coronakrisen påtryckningar för framtida samarbete inom hälso- och sjukvårdsområdet, exempelvis i form av den så kallade hälsounion som nu diskuteras (se Söderstens bidrag i detta nummer), det vill säga krisdriven fördjupad integration som vi sett på det ekonomiska området efter finans- och eurokriserna, och även tidigare i EU:s historia – eller kommer nationella reflexer och individuella medlemsstatslösningar att prägla

området även framöver? Svaret har fundamental bäring på frågan om solidaritetens innebörd och begränsning i EU-samarbetet framgent.

SÅRBARHET OCH BEROENDEFÖRHÅLLANDEN

En tredje observation har att göra med hur krisen har blottlagt EU:s och dess medlemsländers beroendeförhållanden gentemot omvärlden, omedelbart inom hälso- och sjukvårdsområdet, men också generellt vad gäller tillgången till strategiska varor och tjänster. Under pandemin har bristen på och importberoendet av medicinsk skyddsutrustning, förbrukningsmaterial och läkemedel varit smärtsamt uppenbar. En starkt bidragande faktor till situationen är politiska beslut i en rad medlemsländer, bland annat Sverige, att avveckla systemet med beredskapslager från kalla kriget (till skillnad från Finland som behållit sina lager och förefaller ha stått bättre rustat för krishantering, se *Dagens Nyheter* 15 och 27 mars 2020), i kombination med att motsvarande lagerhållning inte etablerats på europeisk nivå/inom EU. (Därtill ska i Sveriges fall vad gäller läkemedelsområdet läggas avregleringen av apoteksmarknaden – se *Dagens Nyheter* 27 mars 2020). Det måste understrykas att denna utmaning inte begränsas till det medicinska området utan är generell för försörjningen av strategiska varor, som livsmedel, mineraler, drivmedel mm.

En andra fundamental faktor i situationen är paradoxalt nog problemets tilltänkta lösning: globaliseringens fundament av *just-in-time*-leveranser genom globala och regionala försörjningskedjor. Pandemin visar hur sårbart för störningar detta system är. Ett bryskt uppvaknande inom EU har föranlett viss aktivitet för att hantera situationen på det medicinska området – utöver gemensam upphandling och gemensamt beredskapslager som ovan nämnts har därefter ytterligare fem sådana ”rescEU”-lager etablerats, varav ett i Sverige (Europeiska kommissionen 2021a); därtill har ytterligare gemensam upphandling av utrustning och sedermera vaccin ägt rum (Europeiska kommissionen 2021b). Ur ett globaliseringsperspektiv förefaller detta vara en nödvändig och acceptabel politisk inblandning i den fria marknadens flöden av varor och tjänster. Frågan är om dessa steg också indikerar en tilltagande insikt om att frågor om civil beredskap och civilt försvar har en nödvändig plats på den europeiska dagordningen. Men även så kvarstår EU-ländernas stora beroende gentemot omvärlden vad gäller tillgången till strategiska produkter och tjänster, för slutkonsumtion eller som insatsdelar i vidare produktion, liksom avsättningsmarknader för produktion som härstammar från EU-området. I förlängningen av detta faktum är EU också djupt beroende av fungerande global transportinfrastruktur och ett fungerande globalt handelssystem.

EXTERNA RELATIONER OCH GLOBALT AKTÖRSKAP

Punkten ovan relaterar till en fjärde och sista observation, som har att göra med EU:s externa relationer och utrikespolitiska aktörskap under krisen. EU:s

krishantering har framför allt haft en intern sida såsom beskrivits ovan, men även en extern dimension är väsentlig. Den externa coronapolitiken har följt de två spår som EU:s utrikespolitik generellt struktureras efter, det vill säga med fokus på dels multilateral nivå och länder i andra delar av världen, dels det europeiska grannskapet. EU:s agerande under våren är här belysande. I den första delen handlade det inledningsvis dels om materiellt stöd till Kina i dess försök att hindra smittspridningen, dels om ett inledande ekonomiskt åtagande till bland annat WHO, internationell forskning och insatser i Afrika. I den publika kommunikationen från kommissionen gjordes klart att internationellt samarbete är avgörande för att stoppa spridningen. Det kom framför allt till uttryck under april månad då EU lanserade ett globalt initiativ till en samordnad multilateral aktion i samarbete med FN, internationella finansinstitut, G7 och G20 för att samla in pengar till forskning och till den globala hanteringen av krisen (Europeiska kommissionen 2020a).

Utöver den multilaterala samarbetsdimensionen lanserades också ett omfattande ekonomiskt stöd till länder i framför allt Afrika, men även Asien och Latinamerika. Därtill genomfördes ett flertal humanitära luftbroar till afrikanska länder (Europeiska kommissionen 2020b, 2020c, 2021a).

I den regionala dimensionen handlar det återkommande om ekonomiska stödpaket till länder i det Östliga partnerskapet och på västra Balkan, dels inom ramen för det omfattande stödpaketet om 15,6 miljarder euro som lanserades i april och blev EU:s största externa ekonomiska åtagande, dels vid ett flertal tillfällen i april och maj (Europeiska kommission 2020d, 2020e, 2021a; Europeiska unionens råd 2020b).

EU:s externa politik fick sedermera benämningen *Team Europe*-paketet som en beteckning på medlemsstaternas och EU-institutionernas gemensamma externa agerande. Hittills omfattar paketet 38,5 miljarder euro (EEAS 2021). (För en längre genomgång av den externa dimensionen av EU:s krishantering, se Bengtsson & Edström 2020: 8-33).

Såväl den regionala som den globala dimensionen av den externa coronapolitiken illustrerar EU-kretsens sammankoppling av intern och extern säkerhet och erkännandet av EU:s sårbarhet för utveckling utanför dess gränser, dvs i andra länder och fora och vad gäller strategiska flöden. Samtidigt är det uppenbart och föga överraskande så att internationell solidaritet i vissa avseenden står i motsatsförhållande till den egna säkerheten och utvecklingen. Detta är inget nytt – samma logik återfinns i EU:s globala strategi (EUGS) från 2016, som tar sin utgångspunkt i värnandet av unionens säkerhet men kombinerar denna med vikten av välfungerande samhällen inte minst i grannskapet och ett fungerande multilateralt regelbaserat system. Den kritik om europeisk egoism som EUGS har gett upphov till återfinns även vad gäller krishanteringens dualitet, med omfattande ekonomiskt stöd till omvärlden, men inte på bekostnad av den egna säkerhetsutvecklingen, tillgången till medicinsk utrustning eller för

den delen tillgången till vaccin. Just vaccinfrågan är ett illustrativt exempel på den externa politikens dynamik och trovärdighetsproblem – EU har för egen del tecknat avtal med olika vaccintillverkare om 2,6 miljarder doser, samtidigt som man gjort ett åtagande om ett finansiellt bidrag om 2,2 miljarder euro till COVAX-samarbetet för fattiga länders och medelinkomstländers (senare) tillgång till vaccin (Europeiska kommissionen 2021a, 2021b; se också *Financial Times* 2021).

Dessa principiella observationer av EU:s krishantering är del av ett större sammanhang av strategiska implikationer av coronakrisen, som EU med sitt agerande är med och skapar, men som samtidigt ger nya interna och externa förutsättningar för EU framöver. Det är till dessa implikationer vi nu vänder oss.

Pandemi och folkhälsa som säkerhetsfrågor

Ett huvudargument i den här artikeln är att en central implikation av pandemin är dess säkerhetspolitiska relevans. Att betrakta folkhälsa och pandemi som säkerhetsfrågor kan tyckas självklart. Det räcker att gå till den svenska nationella säkerhetsstrategin, i vilken det konstateras att invånarnas hälsa är ett nationellt intresse och att hälsohot, bland annat smittsamma sjukdomar, utgör en av åtta explicita hotkategorier som den svenska säkerhetspolitiken syftar till att bekämpa (Regeringen 2017). Motsvarande ansatser finns i en rad andra länders säkerhetsstrategier. På global nivå är det nu mer än 20 år sedan FN:s säkerhetsråd för första gången – i resolution 1308 – uttryckligen behandlade smittsamma sjukdomar som en säkerhetsfråga (HIV/AIDS-pandemin i relation till fredsbevarande insatser, se Peterson 2002: 43, Enemark 2009: 195). Redan innan dess fanns tankegångarna åtminstone indirekt med i utvecklingsdiskussioner inom FN-systemet (se nedan).

Men vad innebär det egentligen att betrakta pandemi och folkhälsa som säkerhetsfrågor? Smittsamma sjukdomar och epidemier har tagit mångdubbelt fler människoliv än krig och militär konflikt; en uppskattning gör gällande sex gånger så många under 1900-talets andra hälft (Peterson 2002: 47; se också Oshewolo & Nwozor 2020: 270). Ändå är det inte givet att dessa sjukdomar är eller bör vara föremål för nationell eller internationell säkerhetspolitik. Det hela bottnar i vilken innebörd man ger säkerhetsbegreppet. Ur ett konventionellt statscentrerat perspektiv är säkerhetspolitiska hot sådana som hotar statens territoriella integritet, suveränitet och handlingsfrihet och dess fysiska bas, institutioner och befolkning. I ett sådant perspektiv är inte alla hot mot liv och välfärd, såsom infektionssjukdomar, nödvändigtvis säkerhetspolitiska frågor. Det handlar också om omfattning – är det stora delar av befolkningen som berörs kan ett hot bli föremål för ett lands säkerhetspolitik, särskilt om det slår mot stora delar av samhället på en gång. Samtidigt blir det en fråga

huruvida hotet är så centralt ur ett statssäkerhetsperspektiv att det motiverar politisk respons inom ramen för den nationella säkerhetspolitiken. Som Enemark argumenterar: "Still, as grave as the health and economic consequences of a pandemic could be, there is reason to consider whether this threat can and should be framed in the politically supercharged language of 'security'" (Enemark 2009: 194).

Tar man istället utgångspunkt i begreppet mänsklig säkerhet blir tankegången annorlunda. Med individen, snarare än staten, i centrum blir säkerhetspolitikens centrala fråga den om individens möjlighet att tillgodose fundamentala behov och leva ett drägligt liv. Här är det lättare att se att folkhälsa och pandemi är naturliga säkerhetsfrågor. Begreppet mänsklig säkerhet fick sitt politiska genombrott inom ramen för FN:s utvecklingsprogram 1994 och har med sin länkning av säkerhet, mänskliga rättigheter och utveckling fått ett mycket brett genomslag. Ansatsens intuitiva attraktion innefattar samtidigt ett gränsdragningsproblem, ofta formulerat som en kritik mot perspektivets (avsaknad av) precision, för vad som omfattas respektive inte omfattas av en säkerhetspolitik med individen i centrum – var går gränserna för mänsklig säkerhet, kort sagt? Med det sagt måste det dock noteras att detta problem varken är frånvarande eller lätthanterligt inom ramen för konventionella säkerhetsperspektiv.

PANDEMINS SÄKERHETSPOLITISKA RELEVANS

På vilka sätt kan, ur ett konventionellt statsperspektiv, en pandemi vara säkerhetspolitiskt relevant? I en snäv tolkning (Peterson 2002: 45, 54-78) blir en pandemi en säkerhetsfråga om den antingen bidrar till konflikt därför att den ändrar maktbalansen mellan länder, föranleder aggressiv utrikespolitik och/eller orsakar politisk eller ekonomisk instabilitet, eller genom att ändra utgången av pågående konflikt därför att själva viruset används som biologiskt stridsmedel eller har effekter på militär kapacitet och beredskap. Tidigare pandemier har i detta perspektiv haft sin uppenbara betydelse – spanska sjukan 1918-20 tog i storleksordningen 50 miljoner människoliv, bidrog till ändrade maktförhållanden och ekonomiska förhållanden i världen (och påverkade specifikt första världskrigets utgång) (Peterson 2002: 76; Enemark 2009: 193). Andra pandemier har haft mer begränsade säkerhetspolitiska effekter, hur plågsamma de än varit för ibland mycket stora grupper av individer. En lika självklar som central poäng utifrån ett aktörs- och interaktionsperspektiv är att effekterna varierar spacialt och temporalt – samma pandemi kan vara olika säkerhetspolitiskt relevant i olika delar av världen, eller för den delen i olika enskilda länder.

Ur ett övergripande globalt synsätt går det att hävda att det allvarligaste säkerhetspolitiska hotet från en pandemi är att det resulterar i social oro och ekonomisk och politisk instabilitet i enskilda länder, med allvarliga inrikespolitiska konsekvenser, men också internationella dito mot bakgrund av

säkerhetsdynamikens gränsöverskridande karaktär. Ett tydligt men tragiskt exempel är AIDS-epidemin, som i vissa afrikanska stater har haft fundamentala, katastrofala, effekter för alla aktörskategorier i samhället – individer, hushåll, företag och stat – och därför underminerat såväl statskapacitet som sociala kontrakt (Peterson 2002: 57-64, även Oshewolo & Nwozor 2020: 271).

Peterson (2002: 62-63) resonerar här utifrån ett institutionellt perspektiv: statens styrka (dvs statskapacitet) innan en pandemi slår till kan antas vara starkt påverkande vad gäller hur och med vilka effekter pandemin producerar sociala, ekonomiska och politiska effekter (och i förlängningen konflikt): ”states that have lower state capacity when IDs (infectious diseases) afflict them generally suffer much greater losses than states with high initial capacity”. I fokus för resonemanget finns således samhällets motståndskraft mot allvarliga störningar och utmaningar mot samhället i fredstid och dess förmåga att återfå funktionell kapacitet vid inträffad störning. Begreppet resiliens fångar detta på ett fruktbart sätt.

RESILIENS OCH FLÖDESSÄKERHET

Resiliens i meningen 'motståndskraft och återtagandekapacitet' är också säkerhetspolitiskt centralt ur ett annat perspektiv, som i sin tur föranleder en annan konceptualisering av säkerhetsbegreppet. Utgångspunkten här är globaliseringsutvecklingen och en alltmer avancerad och komplex väv av försörjningskedjor mellan länder. Bakgrunden återfinns i en långtgående specialisering av produktion i kombination med utvecklingen av en global transport- och logistikinfrastruktur. Som en konsekvens är världens länder, om än i varierande grad, sammankopplade i en väv av beroendeförhållanden och fundamentalt beroende av tillförlitlig försörjning av varor, tjänster, kapital och information för sin välfärd och säkerhet, ytterst för sin överlevnad. Denna sårbarhet är ur ett strukturellt perspektiv det mest allvarliga säkerhetsproblemet i globaliseringens tidevarv. Säkerhet är i detta ljus inte primärt en fråga om territoriell säkerhet i konventionell mening utan om flödessäkerhet – det är inte territorier som behöver säkras utan flöden mellan territorier som behöver säkras (se vidare Bengtsson 2021). Resiliens blir här relevant i meningen samhällets samlade förmåga att dels undvika, dels hantera sårbarheter som följer av globaliseringen. Det handlar både om att balansera beroenden och sårbarheter mot kostnadseffektivitet (självförsörjning kontra upphandling på den internationella marknaden) och att etablera alternativ/bredd i försörjningskedjorna (diversifiering), men också om kapacitet att återta förmåga vid faktiska störningar (exempelvis inhemsk omställning av produktionsresurser och inhämta hjälp från andra länder). Ytterst blir detta en fråga om statens och andra offentliga aktörers roll och kapacitet, men därför också en fråga om privata aktörers, framför allt företags, roll. Coronapandemin visar hur många länder, däribland Sverige, brustit i resiliens vad gäller de störningar i globala försörjningskedjor som pandemin gett

upphov till, både i det omedelbara perspektivet (begränsad inhemsk produktion, och därmed omfattande importberoende, av medicinsk skyddsutrustning och läkemedel) och generellt, vad gäller beroende av insatsvaror från länder som stängts ned till följd av pandemin. Även i det här sammanhanget är den empiriska variationen stor, men enligt ett annat mönster än i resonemanget om svag statskapacitet ovan: det är de mest öppna och avancerade ekonomierna – OECD-kretsen, och framför allt dess mindre länder – som är mest sårbara för globaliseringens baksidor.

I ett svenskt sammanhang är den kanske mest centrala frågan i uppbyggnaden av det nya civila försvaret hur samhällets resiliens kan förbättras. Inom ramen för frågeställningen ryms en mängd frågor om exempelvis lagerhållning och redundans, det offentliga respektive privata aktörers ansvar liksom samarbete med andra länder, framför allt i den nordiska kretsen men också inom ramen för EU och genom globalt arbete för att minska den strategiska transportinfrastrukturens sårbarhet.

Om vi konkretiserar ovanstående resonemangs olika delar till den nu aktuella pandemin kan vi konstatera, att dess omedelbara säkerhetspolitiska relevans framträder i en rad avseenden. Dess direkta militära innebörd förefaller än så länge begränsad, om än inte obefintlig. Virusspridningen har haft vissa effekter för operativ kapacitet; det mest uppmärksamade exemplet är hur smittan ombord på det amerikanska hangarfartyget USS Theodore Roosevelt ledde till att fartyget lades till kaj och att USA inte kunde upprätthålla sin militära närvaro i Stilla havet (Oshewolo & Nwozor 2020: 271-272). Därtill kommer att en del multinationell övningsverksamhet i NATO:s regi (exempelvis Cold Response 2020 och Defender Europe 2020) har skrinlagts eller skjutits på framtiden (Cimmino et al. 2020: 12). Detta till trots är det framför allt i andra avseenden som pandemin har visat sig säkerhetspolitiskt relevant – ur ett flödessäkerhetsperspektiv och, vilket vi inte sett den fulla innebörden av än, i dess effekter på statskapacitet och samhällssammanhållning i utvecklingsländer. Coronapandemin torde knappast komma att utgöra den strukturella samhällsutmaning som HIV/AIDS-epidemin var och är, med samhällseffekter under decennier, men kan likväl visa sig vara en mycket svår utmaning för svaga stater att hantera; pandemin kan i det ljuset förstås som såväl ett externt som ett internt säkerhetsdilemma, och innebär därmed potentiellt också ett internationellt säkerhetshot. Världsbanken uppskattade i januari 2021 att mellan 119 och 124 miljoner människor fallit tillbaka i extrem fattigdom under 2020, med risk för sammanlagt 142-163 miljoner vid 2021 års utgång (Världsbanken 2021). Frågan är vad det ger för lokala och globala konsekvenser.

Därtill kommer att pandemin blir säkerhetspolitiskt aktuell därför att olika samhällsaktörer talar om den som en säkerhetspolitisk fråga. Sådan säkerhetsinriktning innebär intensifierad kamp om dagordningen, omallokering av befintliga resurser, att normala spelregler sätts ur spel och att policyinitiativ som

tidigare inte ansågs möjliga och rimliga nu blir aktuella: "Linking disease and security is a means of highlighting a dire problem, capturing scarce resources, and accelerating national, international, and transnational responses" argumenterar Peterson (2002:50). Som vi har sett i coronahanteringen kan sådan politisk respons handla om enorma offentliga åtaganden gentemot individer och företag, men kan också innebära inskränkningar i medborgarnas fri- och rättigheter, i form av nedstängningar, karantän och skärpta gränser, vilket de facto drar på en konventionell statscentrerad säkerhetslogik även på ett icke-traditionellt område (Enemark 2009:200-202, se även Heisbourg 2020). Utöver att säkerhetisering riskerar att försvaga medborgerliga fri- och rättigheter riskerar den även att tränga ut internationellt samarbete nödvändigt för att bekämpa en pandemi effektivt i det längre perspektivet. I coronakrisens inledande skede såg vi hur säkerhetiseringen av pandemin yttrade sig som nationella reflexer hos supermakterna Kina och USA, men också från enskilda EU-länders sida, snarare än internationellt organiserad bekämpning av pandemin (Heisbourg 2020). Motsvarande går att spåra i SARS-utbrottet 2003 och fågelinfluensan 2007 (Enemark 2009: 206-207). Samtidigt kan säkerhetisering ge en impuls till fördjupat internationellt samarbete, vilket EU-fallet illustrerar och är också en beskrivning av hur vaccinflamtagningen de facto har fungerat (Lif 2021). Däremot syns motsvarande impuls till internationellt samarbete (ännu) inte vad gäller en förnyelse av det multilaterala hälsosamarbetet inom FN:s och WHO:s ram (Spinney 2020).

Pandemins förstärkning av globala förändringsprocesser

En andra implikation av pandemin är att redan pågående förändringsprocesser i den internationella ekonomin och politiken förstärks av pandemin och dess hantering. I centrum står två sammanhängande trender: den allt mer konfrontatoriska relationen mellan USA och Kina och den ekonomiska globaliseringens förändrade natur till följd av ökad politisk inblandning.

STORMAKTSRELATIONER OCH DEN FRAMVÄXANDE GLOBALA ORDNINGEN

De senaste decenniernas allt tydligare ekonomiska och politiska tyngdpunktsförskjutning i riktning mot Asien vittnar om en framträdande global ordning med andra förtecken än den (avtagande) liberala ordning som har rått sedan det kalla krigets slut. Utvecklingen manifesteras framför allt i Kinas framväxt som inte bara regional utan också global stormakt och USA:s frånfalle som global ledare. Förhållandet USA-Kina är den enskilt viktigaste relationen i det internationella systemet och den globala ordningens karaktär och funktions sätt påverkas i hög grad av hur detta förhållande utvecklas. Coronapandemin

förstärker denna redan pågående maktförskjutning och bidrar till ett alltmer konfrontatoriskt förhållande, med potentiellt förödande konsekvenser. Krisens mångfacetterade natur (hälsa-ekonomi-säkerhet) accentuerar den rivalitet som har präglat stormaktsrelationen under senare år, framför allt under – men inte begränsad till – Trumps presidentperiod. Detta har i sin tur centrala implikationer för Europa.

Antagonismen mellan stormakterna tar sig uttryck på en rad områden. Utvecklingen på handelsområdet på senare år är ett framträdande exempel, med en rad strafftullar på strategiska varor, i kombination med viss krishantering för att hantera det ömsesidiga beroende som ändå finns mellan aktörerna. Konkurrenten på teknikområdet är omfattande och strategiskt central. Diplommatiskt har rivaliteten synts i exempelvis USA:s stängning av Kinas konsulat i Houston och Kinas stängning av amerikanska konsulatet i Chengdu, liksom i dåvarande utrikesminister Pompeos etikettering av Kinas aktiviteter och anspråk i Sydkinesiska havet som 'olagliga'. Närmandet mellan Vietnam och USA som en reaktion på Kinas framflyttade positioner i regionen är ett relaterat exempel (Pongsudhirak 2020). Här kan det vara värt att påminna om att i USA:s nationella säkerhetsstrategi från 2017, framtagen av Trumpadministrationen, betecknas Kina som "a revisionist power", och att stormaktskonfrontation med Kina pekas ut som det enskilt största hotet mot USA:s säkerhet och välfärd (tillsammans med hotet från Ryssland), allt som en följd av Kinas mer offensiva utrikespolitik och mer auktoritära inrikespolitik sedan president Xis makttillträde 2013 (White House 2017).

Även den intensifierade konflikten över Taiwan är central i sammanhanget. Trumpadministrationen pressade på för ett erkännande av Taiwan i internationella sammanhang; bland annat argumenterade man för medlemskap i Världshandelsorganisationen (WTO). I slutet av mars 2020 undertecknade dessutom president Trump en lag som kräver att USA agerar mot andra länder som söker underminera Taiwans säkerhet och välfärd (Cimmino et al. 2020: 14). Samtidigt viker Kina inte en tum från hållningen att Taiwan är en del av Kina. Hanteringen av protesterna i Hongkong är en allvarlig påminnelse om den kinesiska regimens försvar av sina principer.

CORONAPANDEMINS POLITISKA BETYDELSE

Det är i detta sammanhang som pandemin inträder och får sin betydelse. Konfrontationen förstärks av pandemin, såväl direkt vad gäller konflikter om pandemins ursprung och om Kinas agerande och USA:s tillfälliga utträde ur WHO, som indirekt i form av ekonomisk försvagning, förvisso i båda länderna men allvarligare och mer utdragen i USA, vilket kan få inte minst asiatiska USA-allierade (Japan, Sydkorea) att tvingas närma sig Kina ekonomiskt och handelsmässigt. Pandemins ideologiska dimension rör konflikten om vilken typ av ekonomi och samhällssystem som bäst förmår hantera kriser och återta

samhällsfunktionalitet, och därmed också leda den globala återhämtningen (Heisbourg 2020).

I sammanhanget kan påminnas om stormakternas olika pandemierfarenheter. Kina var först ut i krisen och anträdde oprövad mark för att hantera viruset medicinskt och vad gäller nedstängning och social distansering, men var också först i återhämtningsfasen och därtill den enda större ekonomi som uppvisar positiva tillväxtsiffror även för pandemiåret 2020 (IMF 2021). Spridningen av viruset i USA tilltog betydligt senare och med en inledningsvis svag politisk hantering av pandemin (inrikespolitiskt i landet; gränsstängningen i mars var dock en kraftfull externt riktad åtgärd). Situationen gav Kina vissa möjligheter till ökat internationellt inflytande och projicering av mjuk makt genom expertis och medicinskt stöd till länder i Afrika och Asien. Även några europeiska länder blev föremål för kinesisk hjälp – i mars skickade Kina medicinsk utrustning till Serbien, Italien, Tyskland, Nederländerna och Spanien. Men ambitionen att stärka sin mjuka makt fick sedermera en törn när det visade sig att en stor del av utrustningen var undermålig – Nederländerna tvingades återkalla hundratusentals ansiktsmasker och Spanien konstaterade att 60 000 kinesiska testpaket var defekta. I en annat spår av sin coronarelaterade offensiv drev Kina på för en utveckling av infrastrukturprojektet Belt and Road Initiative (BRI) till att också inkludera en hälsodel, centrerad kring Kinaledd koordinering av folkhälsopolitik bland de deltagande länderna (Cimmino et al. 2020: 8). Vad som blir av detta återstår att se.

I grund och botten är det strukturell dynamik som gör sig gällande: rivaliteten mellan USA/Väst och Kina är en strukturell faktor i den framväxande globala ordningen, fokuserad i en kamp om ideologisk, ekonomisk och teknologisk dominans. Med det sagt spelar de båda ländernas politiska val naturligtvis roll för utfallet. Vad kan då skiftet på den amerikanska presidentposten tänkas innebära för stormaktsförhållandet till Kina? Med valet av Biden följer en mer globalt orienterad och retoriskt mindre konfrontatorisk utrikespolitik, men i den mån den amerikanska utrikespolitiken återigen styrs av demokratiska värderingar kan resultatet mycket väl bli en tilltagande rivalitet framåt mellan i första hand USA och Kina, men även i förhållandet USA-Ryssland och i förlängningen ett närmade mellan Kina och Ryssland. Bortom det bilaterala förhållandet aktualiseras också frågan om en återgång till en ambition om amerikanskt globalt ledarskap i multilaterala sammanhang, exempelvis på hälsoområdet, där amerikanskt agerande under exempelvis HIV- och Ebola-epidemierna står i bjärt kontrast till frånvaron av amerikanskt engagemang under coronapandemin (Pongsudhirak 2020, även Spinney 2020).

Av resonemanget ovan följer att tyngdpunktsförskjutningen till Asien och Kinas centralitet i den globala ekonomin och politiken är en process som inte reverseras av pandemin. Även om Kina inte lyckats kapitalisera på pandemin i den utsträckning man hade önskat så har frånvaron av amerikanskt ledarskap

under pandemin, tillsammans med inrikespolitiska faktorer och förutsättningar, inneburit att USA inte flyttat fram sina positioner. Detta har viktiga implikationer för Europa, vilket vi återkommer till i avslutningen.

GLOBALISERING OCH GEOEKONOMI

Förskjutningen relaterar till hur den ekonomiska globaliseringen förändrats till sin natur genom allt större politisk inblandning i ekonomiska utbytesrelationer. Det senaste halvsekle har inneburit en våldsam tillväxt i internationell handel och under de senaste decennierna kan vi bevittna en än mer genomgripande förändring vad gäller transnationella investeringsflöden, specialiserad produktion, utveckling av komplexa transnationella försörjningskedjor och en sofistikerad transport- och logistikinfrastruktur. En central konsekvens av utvecklingen är att världens länder är sammanbundna i en avancerad väv av beroendeförhållanden baserade på, som ovan konstaterats, ostörda flöden av varor, tjänster, kapital och information. Denna utveckling har möjliggjorts bland annat av politiska beslut om exempelvis handels- och investeringsavtal, avreglering av kapitalmarknader och främjande av utländska direktinvesteringar. På senare år ser vi emellertid en motsatt utveckling, som handlar om politisk/statlig intervenering i de transnationella utbytesrelationerna. Politiska aktörer försöker dels hantera den sårbarhet som avancerade interdependensrelationer ger upphov till, dels använda ekonomiska instrument för politisk maktutövning – analytiker talar här om ”weaponized interdependence” (Farrell/Newman 2019). Fram träder bilden av en geoeconomisk dynamik som i stora delar av världen nu är definierande för de internationella relationerna. Begreppet geoekonomi fångar utifrån en merkantilistisk tankegång hur politik och ekonomi är ömsesidigt konstituerande – ekonomiska fenomen som interdependens och hyperglobalisering har geopolitiska konsekvenser samtidigt som geopolitiska maktförskjutningar, i form av t ex Asiens framväxt, har ekonomiska konsekvenser. Detta är i sig inget nytt, men har kommit att utvecklas till den primära mellanstatliga dynamiken under senare år – ”there is no superior modality” (Luttwak 1990: 28, kursiv i original). Det innebär i sin tur en ny förståelse av maktbegreppet, nya former för maktutövning och andra säkerhetsöverväganden än i en enbart militärt definierad ordning (för en längre diskussion, se Bengtsson 2021).

Specialiserad produktion och som konsekvens transnationella försörjningskedjor är således centrala uttryck för den ekonomiska globaliseringen. Sammankopplingen av världens ekonomier är utfallet av en företagsekonomisk rationalitet, men har ur ett politiskt perspektiv säkerhetspolitiska implikationer. I centrum för denna utveckling återfinns Kina och dess centrala position i den globala ekonomin i kombination med dess politiska system och statsdrivna form av kapitalism. På senare år ser vi allt mer tydligt politiska överväganden i andra länder vad gäller graden av och riskerna med beroende gentemot Kina,

avseende både produktion av strategiska varor och naturtillgångar och teknisk system. Samtidigt är Kina beroende av framför allt högteknologisk produktion i Europa och Nordamerika. I det här sammanhanget är det tydligt hur geoeconomisk praktik definierar inte minst relationer mellan stormakter, med USA och Kina i fokus men även inbegripet EU, som i kraft av sin ekonomiska storlek och med sin ledande roll på handels- och regleringsområdet inte bara är känsligt för hur USA-Kina-relationen utvecklas, utan också är en central aktör i att reproducera denna geoeconomiska praktik.

TEKNIK OCH POLITIK

Ett belysande exempel är det helt centrala teknikområdet. I motsats till en globaliseringsutveckling med liberala förtecken ser vi framträdande tecken på en politiskt motiverad splittring och konflikt inom teknikområdet, med omfattande politisk aktivitet som följd. I ambitionen att bli mindre beroende av amerikansk högteknologi har Kina lanserat sin "Made in China 2025"-plan som syftar till att förflytta Kina högre upp i värdekedjan, minska högteknologigapet gentemot USA och Europa och mer specifikt producera 70 % av de halvledare man behöver för sin elektronikindustri år 2035 (idag är siffran lägre än 20 %). Parallellt söker man genom "China Standards 2035"-programmet att påverka teknikstandarder i internationella institutioner som Internationella teleunionen (ITU), med framgång på 5G-området och med liknande ambitioner inom robotik, artificiell intelligens och bioteknik (Zenglein & Holzmann 2019; Financial Times 2020). Från amerikanskt håll ser vi olika former av ökad statlig inblandning och ny reglering/lagstiftning av utländska investeringar i och ägande av strategiska tillgångar i USA samt exportkontroll för att undvika överföring av känslig teknik (framför allt Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA), Export Control Reform Act (ECRA) och Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS); se även Hudson 2020).

Exempel är förbudet för Huawei-produkter på den amerikanska marknaden och förbudet för försäljning av amerikansk teknik till Huawei, vilket i sin tur har lett till en internationell USA-ledd kampanj för att övertala länder att inte köpa Huaweis 5G-produkter och utrustning, med varierande framgång. 5G-lagstiftningen visar på ett grundläggande skifte i amerikansk industripolitik, från fokus på fria marknader och begränsad statsinblandning till en proaktiv ansats baserad på politisk intervention. Även om denna politik tillkommit under Trumps presidenttid är det inte enbart en produkt av Trumpadministrationen utan reflekterar konsensus över partigränserna i USA om att öka amerikansk forskning och utveckling, främja amerikanska företag, skydda den inhemska marknaden och mer specifikt utveckla egen 5G-kapacitet (idag har man ingen egen ledande 5G-aktör utan är beroende av utländska leverantörer) (Kennedy 2020; Statista 2020; även Heisbourg 2020). Även Bidens "manufacturing in America"-planer faller in i samma fälla (USA Today 2020).

Även på europeisk botten ökar nu medvetenheten om sårbarheter och beroendeförhållanden gentemot Kina med politisk intervension som följd, exempelvis noterbar i utvecklingen av investeringsgranskningsmekanismer och specifikt hanteringen av Huawei i en rad EU-länder (se ECFR 2021 för en lägesrapport).

Det är i denna globaliseringens sårbarhet- och maktdynamik som coronapandemin får sin strategiska relevans: vissa länder har omfattande egen produktion av medicinsk skyddsutrustning, apparatur och läkemedel, andra är hänvisade till att upphandla detta internationellt och är därmed sårbara för såväl konkurrens och prissättning som störningar i flöden och för politiska överväganden hos producerande länder. Denna obalans är uppenbar på global nivå och slår allra hårdast mot fattiga utvecklingsländer, men återfinns som vi sett även inom EU-kretsen. Hudson argumenterar i sammanhanget: "With COVID transmission spread across the globe in an eye-blink, with pharmaceuticals and health product supply chains looking more like gossamer threads, the world's interconnectedness has not saved us – indeed, it has only magnified the crisis" (Hudson 2020).

Under pandemin har från olika håll höjts röster om att pandemin innebär slutet på globaliseringen – länder och företag antas försöka undvika internationella beroenden och ställa om produktion och handel, fokusera mer på självförsörjning och sätta ett resiliestänkande i fokus. Det finns absolut anledning att förvänta sig att pandemin har bestående, eller åtminstone långsiktiga effekter på försörjningskedjorna. En undersökning från Atlantic Council bland företagsledare och teknikexperter visar att före pandemin förutsåg ungefär hälften av de svarande förändringar i försörjningskedjorna; efter att pandemin slagit till var det endast 15 % som inte förutsåg sådana förändringar. Den huvudsakliga förskjutningen handlar om en minskning av Kinas roll och en ökad betydelse för USA, Kanada, Australien och Storbritannien (Europaparlamentet 2020: 30). Inte bara på företagsnivå utan även på statlig nivå märks ambitionen att förändra försörjningskedjorna i pandemins spår. Exempelvis erbjuder Japan lån och direkt statsstöd för att flytta tillbaka produktion från Kina till Japan (och därtill stöd till att flytta produktion från Kina till ASEAN-länderna (Europaparlamentet 2020:31).

Samtidigt är den genomgripande förändring som globaliseringen under senare decennier representerar en fundamental strukturell faktor. Djupgående beroendeförhållanden gentemot Kina är mycket svåra att frigöra sig från, mot bakgrund av den helt centrala position i den globala ekonomin som Kina kommit att nå; nordamerikansk och europeisk framgång har i icke oväsentlig omfattning baserats på interaktionen med Kina. Omvänt gäller därför att politiska åtgärder mot Kina även slår mot europeiska och amerikanska företag. Dessa ledande ekonomier är så intimt förbundna med varandra att det är otänkbart att i fundamental mening frigöra sig från varandra: "too late to

couple”, för att använda Farrell och Newmans terminologi (2020). Istället – just därför – blir det geoekonomiska perspektivet på dessa nödvändiga relationer det förhärskande.

Sammantaget innebär detta att pandemin förstärker den pågående politiska interveneringen i globaliseringen och accentuerar antagonism och konfrontation mellan länder, inte minst stormakterna, men pandemin är inte ursprunget till denna utveckling och inte heller den disruptiva kraft som i grunden förändrar det kapitalistiska systemet. Pandemin har ändå potentiellt en genomgripande effekt i meningen att den bidrar till ökad medvetenhet om och förändrad syn på försörjningskedjor och kritiska varor och tjänster, baserat på erfarenheter dels från elektronik- och kommunikationssektorerna, dels direkt vad gäller beroende av medicintekniska produkter, framför allt skyddsutrustning och läkemedel producerade i Kina och Indien (se exempelvis Heisbourg 2020). Så sammanfattningsvis: Ökad ekonomisk och teknisk nationalism i pandemins spår? Ja. Avglobalisering? Nej.

Avslutning: Coronapandemins implikationer för EU:s framtid

Även om pandemins slut ännu inte är i sikte kan vi konstatera att dess såväl kort- som långsiktiga globala konsekvenser är genomgripande: ”the COVID-19 pandemic has shattered global health security, devastated the world economy, and accelerated great-power rivalry,” konstaterar Cimmino et al. (2020:1) och beskriver pandemin som en strategisk chock. Mot bakgrund av ovan diskuterade trender, vilka är implikationerna av pandemin och dess hantering för EU:s framtid? Tre frågekomplex är här centrala – den europeiska integrationsprocessen fortsättning och framtida karaktär, Europas motståndskraft mot svåra påfrestningar i fredstid, samt EU:s utrikespolitiska aktörskap.

INTEGRATIONENS FRAMTID OCH EU:S SOLIDARITETSFUNDAMENT

Som vi konstaterade ovan reflekterar EU:s hantering av pandemin folkhälsoområdets ännu relativt svaga ställning i EU-samarbetet (som ett politikområde på medlemsstatsnivå, med svag formell kompetens för EU-institutionerna), i kombination med medlemsstaternas divergerande och i delar nationalistiska hållning. Detta till trots har en mängd viktiga åtgärder kommit ur EU:s kris- hanteringsmaskineri under pandemin, men unilaterala strategier och splittring har likväl varit ett genomgående kännetecken för EU-ländernas pandemipolitik. Idén om europeisk solidaritet som kärna och kitt för den europeiska integrationen har kommit att ifrågasättas, samtidigt som EU-systemets möjligheter att agera är begränsade på fördragsmässig grund. Att folkhälsoområdet kommit att betraktas som ett säkerhetspolitiskt relevant frågekomplex är tydligt och kan förväntas ha konsekvenser för EU:s framtida säkerhets- och försvarspolitiska

samarbete, men frågan är vad säkerhetsiseringen leder till: ökad nationell emfas och kontroll eller fördjupat europeiskt samarbete?

RESILIENS I FOKUS

De senaste årens allt tydligare politiska försök till styrning av globaliseringen i kombination med smärtsamma erfarenheter under pandemin om beroendeförhållandens inneboende sårbarheter gör att frågan om samhällets motståndskraft – resiliens – hamnar i fokus för såväl EU-systemet som enskilda medlemsländer, både i det akuta skedet och på längre sikt. Frågan inbegriper ett flertal strategiska frågor, dels om självförsörjning och redundans (exempelvis lagerhållning), dels om riskspridning. Resiliensfrågan är på intet sätt unik för EU och dess medlemsländer, men antar speciella förtecken just i ljuset av det europeiska samarbetets karaktär (jämför punkten ovan) i kombination med EU-områdets omfattande interaktion med, och därmed beroende av, omvärlden. Den senare aspekten landar förr eller senare i ett principiellt resonemang om hur vanskligt det är att vara djupt beroende av Kina. Olika betraktare drar olika slutsatser; från officiellt EU-håll blir det allt tydligare att det finns en ökad politisk medvetenhet om det nödvändiga i att minska dessa beroendeförhållanden. Samtidigt är, som vi konstaterat, Kina en helt central aktör i globaliseringsprocessen och därmed i den europeiska utvecklingen.

Frågan om ett mer resilient EU har flera bottenar. En central dimension relaterar till frågan om fördjupad integration ovan: om, som torde vara fallet, det är möjligt att minska sårbarheten och öka resiliensen genom fördjupat, till och med överstatligt, samarbete på europeisk nivå, i vilken utsträckning är då medlemsländerna redo att ta sådana steg? En andra aspekt har geoeconomiska förtecken och handlar om försörjningsflödenas konsekvenser: i vilken utsträckning kommer EU och dess medlemsstater att omstrukturera produktion och värdekedjor i riktning mot länder med liknande grundläggande värderingar, alternativt att – till en ekonomisk kostnad – stimulera återförande av strategisk produktion till EU-området? En tredje dimension handlar om resiliens som bärande tanke i EU:s externa relationer. Resiliens är ledmotivet i EU:s globala strategi från 2016 (EEAS 2016) och binder samman idéer om att stärka unionens säkerhet med samhällsutvecklingen i grannskapet österut och söderut. I fokus står stabilitet och funktionalitet – i kontrast till demokrati, som utgjorde fokus och värdegrund för EU:s säkerhetsstrategi från 2003 (Bengtsson kommande).

UTRIKESPOLITISKT AKTÖRSKAP

Pandemin har inte bara konsekvenser för EU:s interna utveckling utan ger också nya förutsättningar för EU:s internationella aktörskap. Två centrala – och sannolikt motstridiga – dimensioner blir här tydliga. Den första handlar om internationellt samarbete på folkhälsoområdet. WHO:s agerande har kritiserats från flera håll, både vad gäller undfallenhet mot Kina och senfärdighet

i sitt agerande. Denna kritik må vara berättigad, men illustrerar ett mer djupgående problem om det multilaterala systemets brister på folkhälsoområdet i kombination med avsaknad av internationellt ledarskap under pandemin (för ett exempel på sådan tankegång, se Emmanuel Macron i *Financial Times* 2021). Om vi rör oss från den organisatoriska nivån till en utblick över världens länder är det föga förvånande så att pandemin slår hårdast mot utvecklingsländer med svag statskapacitet; även i det avseendet är frånvaron av multilaterala samarbetsstrukturer tydligt. Båda dessa aspekter pekar mot ett underskott av internationellt ledarskap – som EU skulle kunna fylla mot bakgrund av sin utrikespolitiska profil. EU:s konkreta externa agerande under pandemin pekar i denna riktning. Paradoxalt nog kan den globala krisen alltså komma att utgöra en katalysator för internationellt samarbete på hälsoområdet, och om den politiska viljan finns, har EU med existerande institutioner och resurser goda förutsättningar att ta en ledande roll i denna utveckling.

Samtidigt blir en annan profil allt tydligare vad gäller EU:s internationella aktörskap. Den globala strategins betoning av EU:s egen säkerhet i kombination med dess fokus på resiliens är talande: inom ramen för en alltmer geoekonomiskt präglad global ordning, till del en konsekvens av EU:s eget agerande, definieras säkerhet i relation till EU:s kärnintressen och betydelsen av starka gränser – ”protective security” (Youngs 2020: 5) snarare än tidigare perioders fokus på internationell säkerhet och försök till inflytande genom internationella institutioner. Stormaktskonfrontationen mellan Kina och USA, försämrade transatlantiska relationer, Rysslands aggression och hot mot den europeiska säkerhetsordningen, Arabiska vårens misslyckande och globaliseringens hårdnande tryck är alla faktorer som bidrar till en strategiskt utmanande situation för ett EU, vars utrikespolitik har präglats av en liberal normbaserad logik, på senare år alltmer ifrågasatt. I sin ambition att stärka EU:s ställning i världspolitiken är det således ingen slump att kommissionsordförande von der Leyen vid sitt tillträde 2019 valde att presentera sin kommission som ”the geo-political Commission” (von der Leyen 2019). Som en fortsättning av detta argumenterar EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, Josep Borrell, för att EU behöver: “re-learn the language of power and conceive of Europe as a top-tier geostrategic actor” (Borrell 2020).

Frågan är hur förenligt EU:s traditionella och i pandemins spår möjligen utvecklade multilaterala förhållningssätt är med dess geoeconomiska och territoriellt inriktade ansats – och hur det uppfattas i omvärlden. Det är också mot denna bakgrund den begynnande diskussionen om ’strategisk autonomi’ bör förstås. Begreppet aktualiserades av Angela Merkel som ett argument för att européerna bör vara beredda att ta mer ansvar för sin egen säkerhet eftersom den transatlantiska länken kraftfullt försvagats, särskilt under Trumps presidenttid (Merkel 2018); även president Macron har resonerat i liknande banor (för ett sentida exempel, se *Financial Times* 2021). Begreppet har sedermera

visat sig svårt att fylla med konkret politiskt innehåll mot bakgrund av motstridiga viljor i medlemstatskretsen, tidigare känsliga diskussioner om EU:s försvar och säkerhet och konflikter mellan olika politikområden och policyinstrument. Det är i detta sammanhang som coronapandemins implikationer blir betydelsefulla, som en potentiell förstärkning av EU:s realpolitiska förhållningssätt.

Litteraturförteckning

- Bengtsson, Rikard, 2021. "I geokonomin tid", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123 (1).
- Bengtsson, Rikard, kommande. "The European Union's self-conception of its roles in global affairs" i Michael Grossman, Francis Schortgen & Gordon Friedrichs (red.), *National Role Conceptions in a New Millennium: Defining a Place in a Changing World*. London: Routledge.
- Bengtsson, Rikard & Edström, Zigne, 2020. *EU:s hantering av coronakrisen*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Borrell, Josep, 2020. "Embracing Europe's Power", *Project Syndicate*, 2020-02-08, <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02?barrier=accesspaylog>, citerad 2021-03-09.
- Cimmino, Jeffrey, Kroenig, Matthew & Pavel, Barry, 2020. "Taking Stock: Where Are Geopolitics Headed in the COVID-19 Era?", *Atlantic Council Strategy Papers* (June 2020). Washington: Atlantic Council.
- Dagens Nyheter, 2020a. "Finlands krislager kommer till användning i coronatider", 2020-03-15, <https://www.dn.se/nyheter/varlden/finlands-krislager-kommer-till-anvandning-i-coronatider/>, citerad 2021-03-09.
- Dagens Nyheter, 2020b. "Därför finns inga läkemedelslager i coronakrisens Sverige", 2020-03-27, <https://www.dn.se/nyheter/sverige/darfor-finns-inga-lakemedelslager-i-coronakrisens-sverige/>, citerad 2021-03-09.
- EEAS, 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels: European External Action Service.
- EEAS, 2021. "Stronger Together Against COVID-19", https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76341/coronavirus-news-eu-action-team-europe-support-disinformation-repatriation-and-solidarity_en, citerad 2021-03-08.
- ECFR, 2021. "Responding to the China challenge: The state of play on investment screening in Europe" (Berlin: European Council on Foreign Relations), <https://ecfr.eu/article/responding-to-the-china-challenge-the-state-of-play-on-investment-screening-in-europe/>, citerad 2021-03-08.
- Enemark, Christian, 2009. "Is Pandemic Flu a Security Threat?", *Survival* 51(1), s. 191-214.
- EUObserver, 2020a. "EU ministers urge members to share supplies", 2020-03-09, <https://euobserver.com/coronavirus/147659>, citerad 2021-03-09.
- EUObserver, 2020b. "Germany-Austria spat over anti-virus facemasks", 2020-03-10, <https://euobserver.com/tickers/147680>, citerad 2021-03-09.
- Euractive, 2020. "Romania suspends export of medicines as coronavirus cases reach 47", 2020-03-12, <https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/romania-suspends-exports-of-medicines-as-coronavirus-victims-reach-47/>, citerad 2021-03-09.

- Europaparlamentet, 2020. *The geopolitical implications of the Covid-19 pandemic*. Strasbourg: Europaparlamentet.
- Europeiska centralbanken, 2020. "ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme, 18 March 2020", https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2020a. "Press Release European Commission 8 April 2020: EU global response to fight pandemic", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_604, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2020b. "Press Release European Commission 14 May 2020: EU provides support in Horn of Africa region", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_880, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2020c. "Press Release European Commission 8 May 2020: EU sets up a Humanitarian Air Bridge" https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_813, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2020d. "Press Release European Commission 29 April 2020: EU reinforces support to address Covid-19 crisis and outlines proposal for post-pandemic recovery", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_777, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2020e. "Press Release European Commission 4 May 2020: Coronavirus Global Response: €7.4 billion raised for universal access to vaccines", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_797, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2021a. "EU global response to COVID-19", https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/eu-global-response-covid-19_en, citerad 2021-03-09.
- Europeiska kommissionen, 2021b. "Coronavirus: Commission approves second contract with Moderna to assure up to additional 300 million doses", 2021-02-17, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_655, citerad 2021-03-09.
- Europeiska rådet, 2020. *Europeiska rådets slutsatser 17 mars 2020*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/>, citerad 2021-03-08.
- Europeiska unionens råd, 2020a. "Press Release Council of the EU 22 April 2020: More flexibility for deploying EU budget money", <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/22/covid-19-more-flexibility-for-deploying-eu-budget-money/>, citerad 2021-03-09.
- Europeiska unionens råd, 2020b. "Press Release Council of the EU 20 May 2020: Council adopts €3 billion assistance package to support neighbouring partners", <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/20/covid-19-council-adopts-3-billion-assistance-package-to-support-neighbouring-partners/>, citerad 2021-03-09.
- Farrell, Henry & Newman, Abraham L., 2019. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion", *International Security* 44(1), s. 42-79.
- Farrell, Henry & Newman, Abraham L., 2020. "Chained to Globalization. Why It's Too Late to Decouple", *Foreign Affairs* 99(1), s. 70-80.
- Financial Times, 2020. "From AI to facial recognition: How China is setting the rules in new tech", 2020-10-07, <https://www.ft.com/content/188d86df-6e82-47eb-a134-2e1e45c777b6>, citerad 2021-03-08.

- Financial Times, 2021. "Emmanuel Macron: 'For me, the key is multilateralism that produces results'", 2021-02-18, <https://www.ft.com/content/d8b9629a-92b1-4e02-92b7-41e9152d56ea>, citerad 2021-03-09.
- Hale, Thomas, Webster, Sam, Petherick, Anna, Phillips, Toby & Kira, Beatriz, 2021. *Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government, Oxford University*, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>, citerad 2021-03-08.
- Heisbourg, Francios, 2020. "From Wuhan to the World: How the Pandemic Will Reshape Geopolitics", *Survival* 62(3), s. 7-24.
- Hudson, Walter M., 2020. "Goeconomic Strategy in the COVID Era", *The American Interest*, <https://www.the-american-interest.com/2020/06/17/geoeconomic-strategy-in-the-covid-era/>, citerad 2021-03-09.
- IMF, 2021. "World Economic Outlook Update, January 2021," <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>, citerad 2021-03-08.
- Kennedy, Scott, 2020. "Thunder Out of Congress on China", 2020-09-11, <https://www.csis.org/blogs/trustee-china-hand/thunder-out-congress-china>, citerad 2021-03-08.
- Lif (De forskande läkemedelsföretagen), 2021. "Kampen mot covid-19, <https://www.lif.se/fokusomraden/i-fokus/kampen-mot-covid-19/>, citerad 2021-03-08.
- Luttwak, Edward, 1990. "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce", *The National Interest* 20, s. 17-23.
- Merkel, Angela, 2018. "Speech by Chancellor Angela Merkel to the European Parliament 13 November 2018", <https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688>, citerad 2021-03-09.
- Oshewolo, Segun & Nwozor, Agaptus, 2020. "COVID-19: Projecting the National Security Dimensions of Pandemics", *Strategic Analysis* 44(3), s. 269-275.
- Peterson, Susan, 2002. "Epidemic disease and national security", *Security Studies* 12(2), s. 43-81.
- Politico, 2020. "How Europe failed the coronavirus test", 2020-04-07, <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/>, citerad 2021-03-08.
- Pongsudhirak, Thititan, 2020. "Geopolitical headwinds under and beyond COVID-19" (Coronabrief Friederich-Ebert-Stiftung), <https://asia.fes.de/news/geopolitical-headwinds-under-and-beyond-covid-19>, citerad 2021-03-09.
- Regeringen, 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Spinney, Laura, 2020. "Coronavirus and the geopolitics of disease", *New Statesman*, 2020-02-19, <https://www.newstatesman.com/politics/health/2020/02/coronavirus-and-geopolitics-disease>, citerad 2021-03-09.
- Statista, 2020. "Which Countries Have Banned Huawei?", <https://www.statista.com/chart/17528/countries-which-have-banned-huawei-products/>, citerad 2021-03-08.
- USA Today, 2020. "Biden proposes 700 billion plan to spur manufacturing, research to create 5 million jobs", <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/elections/2020/07/09/joe-biden-unveils-manufacturing-plan-to-create-5-million-jobs/5403371002/>, citerad 2021-03-08.
- von der Leyen, Ursula, 2019. "Speech by President-elect of the European Commission Ursula von der Leyen to the European Parliament Plenary Session", 2019-11-27, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_1.pdf, citerad 2021-03-08.

- von der Leyen, Ursula, 2020. "Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the European coordinated response to the Covid-19 outbreak European Commission", 2020-03-26, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_532, citerad 2021-03-09.
- Världsbanken, 2021. "Nowcast of extreme poverty, 2015-2021", <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>, citerad 2021-03-08.
- White House, 2017. *National Security Strategy of the United States of America* (December 2017), <https://www.hsdl.org/?view&did=806478>, citerad 2021-03-09.
- Youngs, Richard, 2020. "Geopolitics and the Covid-19 pandemic: a distorted turn in EU external relations", *European Policy Analysis* 2020:5. Stockholm: Sieps.
- Zenglein, Max J. & Holzmann, Anna, 2019. *Evolving Made in China 2025: China's industrial policy in the quest for global tech leadership*. Berlin: Mercator institute for China Studies.

Författarpresentation

Rikard Bengtsson är docent vid Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet. Han disputerade i Lund år 2000 och har därefter bland annat arbetat vid Malmö universitet och Utrikespolitiska institutet samt varit gästprofessor vid Peking University och Stellenbosch University. Bengtssons forskning handlar framför allt om svensk och europeisk säkerhets- och försvarspolitik, EU:s externa relationer och global politisk ekonomi. Under åren 2012–2016 arbetade han som ämnessakkunnig i Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet.

Louise Bringselius är filosofie doktor och docent i organisation och ledning (företagsekonomi) samt verksam som universitetslektor vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Hon är även föreståndare för den tvärvetenskapliga samarbetsplattformen Institute for Public Affairs vid samma universitet. År 2017–2019 var hon forskningsledare i den statliga utredningen Tillitsdelegationen och har skrivit åtskilliga böcker om tillitsbaserad styrning och tillitsbaserat ledarskap i offentlig sektor.

Douglas Brommeson är docent i statsvetenskap vid Lunds universitet och verksam också vid Linnéuniversitetet. Hans forskningsintressen kretsar bland annat kring utrikespolitisk analys, civilt försvar och svensk och nordisk utrikes- och säkerhetspolitik.

Fredrik Carlsson är doktorand vid Linköpings universitet. Hans forskning handlar om hur digitaliseringen i kommuner påverkar förutsättningar för styrning och ledning med fokus på förtroendevaldas och tjänstepersoners roller. Carlsson är tjänstledig från sitt jobb som konsult, där han arbetar som rådgivare åt kommuner och myndigheter, främst gällande organisationsfrågor.

Edward Deverell är lektor i statsvetenskap vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan. Deverell disputerade år 2010 på avhandlingen "Crisis-induced learning in public sector organizations" vid Utrecht University School of Governance. I sin forskning intresserar sig Deverell bland annat för status- och maktrelationer inom och mellan olika krishanteringsprofessioner, informationspåverkan ur ett nordiskt perspektiv samt privat-offentlig samverkan inom försvarsindustrin. Deverell har publicerat sin forskning i tidskrifter som t.ex. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *Public Management Review* och *Risk, Hazards and Crisis in Public Policy*.

Magnus Ekengren är professor i statsvetenskap vid Försvarshögskolan. Inom sin forskning har han intresserat sig för Europeiska unionens utrikespolitik och krishantering samt teorier om utrikespolitisk praktik och tidsfaktorns betydelse för beslutsfattande. Hans publikationer omfattar bl.a. *Explaining the European Union's Foreign Policy: A Practice Theory of Translocal Action* (Cambridge University Press, 2018) och den medförfattade boken *The EU as Crisis Manager: Patterns and Prospects* (Cambridge University Press, 2013). Tillsammans med professorena Arjen Boin (Leidens universitet) och Mark Rhinard (Stockholms universitet) leder Ekengren ett fyraårigt forskningsprojekt som undersöker dynamiken hos utdragna samhällsstörningar, s.k. ”smygande kriser” (2019–2023, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Ekengren är ledamot av Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

Alina Engström är forskningsassistent vid Europaprogrammet på Utrikespolitiska institutet. Hon har en dubbel masterexamina i statsvetenskap med inriktning Europastudier och offentlig förvaltning från Utrecht School of Governance och Universität Konstanz.

Arvid Erlandson är docent i psykologi vid Linköpings universitet och medlem i forskargruppen JEDI-Lab. Han disputerade vid Lunds universitet ar 2015 med en avhandling om psykologiska mekanismer bakom givande till välgörenhet. Erlandssons forskningsintressen ar politisk polarisering, moraliskt beslutsfattande och framförallt hjalpandets psykologi, och han har totalt mer än trettio publicerade vetenskapliga artiklar inom dessa ämnen. Under 2017 tilldelades Erlandsson dels det arlige priset till yngre forskare i psykologi, instiftat av Svenska nationalkommittén för psykologi vid Kungl. Vetenskapsakademien, dels ett forskningsanslag från Vetenskapsrådet för att undersöka människors moraliska preferenser i olika hjalpdilemman.

Mikael Granberg är professor i statsvetenskap och föreståndare för Centrum för forskning om samhällsrisker, Karlstads universitet. Huvudfokus för hans forskning är politisk styrning och organisering samt politiska processer i vid mening. Ett alltmer centralt forskningsintresse är samhällets förmåga att hantera nya samhällsutmaningar och samhällsrisker kopplade till exempelvis ett förändrat klimat.

Julie Hassing Nielsen er docent ved Statsvetenskaplige institutionen, Lunds universitet siden 2020. Julies forskning omhandler emner indenfor europaisering, demokratisering og populisme. Hassing Nielsen har tidligere arbejdet ved Danmarks Udenrigsministerium samt holdt en rekke forskningsstillinger i Danmark. Hun har en PhD fra Det Europaiske Forskningsinstitut i Firenze.

Maria Hellman är docent i statsvetenskap vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan, där hon arbetar som lektor. Hennes forskningsområden inkluderar global kommunikation, global journalistik, säkerhetsstudier, strategiska narrativ samt internationella relationer. Hellman har tidigare publicerat studier i *International Political Sociology*, *International Journal of Cultural Studies*, *New Media and Society* och *Journal of Common Market Studies*.

Jonas Hinnfors är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Han disputerade år 1992 på avhandlingen *Familjepolitik. Samhällsförändringar och partistrategier, 1960-1990*. Hinnfors forskning har huvudsakligen rört partier ur olika perspektiv, men även policystil, flernivåproblematiker och vetenskapsteori.

Mikael Holmström är sedan 2015 säkerhetspolitisk reporter vid *Dagens Nyheter*. Han tog journalistexamen 1975, var politisk reporter på *Ny Teknik* 1978-88 och säkerhetspolitisk reporter vid *Svenska Dagbladet* 1989-2014. Han har blivit tilldelad "Guldspaden" 2011 och 2017 och är sedan 2007 ledamot av Kungl. Krigsvetenskapsakademien och Kungl Örlogsmannasällskapet. Hans senaste bok är *Den dolda alliansen – Sveriges hemliga NATO-förbindelser* (Bokförlaget Atlantis 2011, utökad pocketupplaga 2015 med "Det nya kalla kriget").

Håkan Hydén är seniorprofessor i rättssociologi och docent i privat rätt vid Lunds universitet. Han har även tjänstgjort som tingsnotarie vid Göteborgs tingsrätt. Hydén var utsedd till professor till Samuel Pufendorfs minne 2008-2012. Han är bl.a. ledamot i The Word Academy of Arts and Sciences sedan 2009 samt f.d. Vice President för Governing Board of the Research Committé of Sociology of Law.

Joachim Högväg är kognitionsvetare och jobbar vid Experience Lab, Åbo Akademi. Högvägs forskningsintressen är användarvänlighet, psykofysiologiska mätmetoder och experimentella laboratoriestudier. Hans arbete har bland annat publicerats i *Journal of Press/Politics*, *International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management* och *Techne Series: Research in Sloyd Education and Craft Science*.

Magnus Jerneck är seniorprofessor i statsvetenskap vid Lunds universitet och sedan 2012 redaktionssekreterare för *Statsvetenskaplig tidskrift*. Jerneck är även ledamot av Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

Gerry Larsson är leg. psykolog och seniorprofessor i ledarskapspsykologi vid Försvarshögskolan. Han är också adjungerad professor i stresspsykologi vid Høgskolen i Innlandet, Elverum, Norge, och är anknuten som professor vid Karolinska Institutet liksom vid Vilnius University, Litauen. Hans vetenskapliga produktion utgörs av mer än 840 publikationer. Larsson forskar, undervisar och handleder inom områdena ledarskap, stress och hälsa. Han är även ledamot av Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

Jenny Lindholm är pol. dr. och jobbar som universitetslärare inom statskunskap med medier och kommunikation vid Åbo Akademi. Hennes huvudsakliga forskningsintressen är kriskommunikation, känslor och politik och "civic tech". Hon har också en stark forskningsprofil inom kontrollerade laboratorieexperiment med fokus på emotionella och kognitiva reaktioner genom självrapporterade känslor och psykofysiologiska mätningar. Hennes arbete har bland annat publicerats i *Journal of Press/Politics*, *International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management* och *Journal of Contingencies and Crisis Management*.

Martin Lindström är professor i socialmedicin vid Socialmedicin och hälso-politik, Institutionen för kliniska vetenskaper i Malmö, Lunds universitet och Centrum för Primärvårdsforskning (CPF), Region Skåne, Malmö.

Lars Magnusson är professor i ekonomisk historia vid Uppsala universitet, medlem i Kungliga vetenskapsakademien (KVA) och permanent research fellow vid Lichtenberg Kolleg i Göttingen. Han har bl.a. annat skrivit böckerna *Sveriges ekonomiska historia* (senaste upplaga 2017), *The Political Economy of Mercantilism* (2017), *Håller den svenska modellen?* (2018) och *Vad är marknaden? Om marknaden som institution i historien och i samhällsvetenskapen* (2021).

Stig Montin är verksam som professor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Vid sidan av undervisning och handledning bedriver Montin forskning om demokrati, politik, styrning och organisation inom olika sakområden inom kommuner och regioner samt om relationen mellan stat och kommun.

Helena Iacobaeus är doktorand vid Linköpings universitet. Hon forskar kring digital inkludering och digitaliseringens effekter för tjänstemän som arbetar nära medborgarna. Hon har tidigare arbetat som tjänsteman i universitetsvärlden inom internationellt utbildningssamarbete.

Lars Niklasson är forskare i statsvetenskap vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) samt adjungerad biträdande professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet. Han skriver bland annat om det globala politiska systemet och om EU:s relation till Afrika.

Lars Nord är professor i politisk kommunikation vid Mittuniversitetet i Sundsvall och forskningsledare vid DEMICOM, Centrum för studier av demokrati och kommunikation vid Mittuniversitetet. Han är också docent i statskunskap med politisk kommunikation vid Åbo Akademi. Hans forskning är framförallt inriktad mot valkampanjer, politisk journalistik, mediepolitik och kriskommunikation. Lars Nord har publicerat över 200 vetenskapliga arbeten i form av internationella tidskriftsartiklar, böcker, bokkapitel och konferenspresentationer. Han har också en bakgrund som journalist och redaktör i svensk dagspress och etermedia.

Lars Nylén är jur. kand. med traditionell polischefsutbildning samt politisktaktisk chefsutbildning i England, Kanada och USA. Han har genomgått FBI National Academy, varit chef för polismyndigheten i Tierp, länspolismästare i Uppsala län och rikskriminalchef. Därefter var han generaldirektör och chef för Kriminalvården och sedan direktor vid Institutionen för farmaceutisk bioteknik (U-Fold) vid Uppsala universitet. Han är ledamot av Kungl. Krigsvetenskapsakademien och har varit projektledare för delprojektet "Ickemilitära hot" inom akademiens projekt Krigsvetenskap i det 21:a århundradet (KV 21).

Mark Rhinard är professor i internationella relationer vid Stockholms universitet. Hans forskning fokuserar på internationellt samarbete kring komplexa säkerhetshot, EU:s politik samt det europeiska samarbetet om inre säkerhet. Han är medförfattare till boken *The European Union as Crisis Manager* (Cambridge University Press), *The European Commission* (Palgrave Macmillan) och *Theorising Internal Security in the European Union* (Oxford University Press). I sin tidigare bok, publicerad av Nijhoff, undersökte Rhinard "agenda-setting" och "framing" inom EU-kommissionen.

Emma Ricknell är doktorand i statsvetenskap vid Linnéuniversitetet. Hon har bland annat forskat kring olika nätfora och nätcommunities, sociala medier och internets styrning.

Anna Södersten är forskare i juridik vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Hon disputerade år 2014 vid Europeiska universitetsinstitutet i Florens. Hon har även en jur. kand. från Stockholms universitet och en pol. mag. från Lunds universitet. Södersten har tidigare arbetat som forskare och lärare vid Uppsala universitet. Hon är författare till monografien *Euratom at the Crossroads* (Edward Elgar Publishing, 2018) samt redaktör för antologin *A Companion to European Law and International Law* (Wiley-Blackwell, 2016).

Teija Tiilikainen är politics doktor och fungerar som direktör för det för EU och NATO-medlemmar gemensamma hybridcentret, The European Center of Excellence for Countering Hybrid Threats, i Helsingfors. Hon har också en deltidspdfessur vid Europeiska universitetsinstitutet i Florens. Under perioden 2010-2019 var Tiilikainen direktör för Finlands Utrikespolitiska institut. Hon har doktorerat i statskunskap vid Åbo Akademi år 1997 och har i sin forskning fokuserat på EU-studier och studiet av Europas säkerhetspolitik. Hon är även ledamot av Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

Lena Wahlberg är docent och universitetslektor i allmän rättslära med särskild inriktning mot medicinsk rätt vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet. Hennes forskning fokuserar på etiska, bevisteoretiska och vetenskapsteoretiska problem som uppstår i mötet mellan juridik och andra discipliner, framförallt i den rättsliga regleringen av hälso- och sjukvården.

Annika Wallin är docent i kognitionsvetenskap vid Lunds universitet. Hon intresserar sig för beslutsfattande och riskkommunikation och de problem som uppstår när teoretisk kunskap ska tillämpas i praktiken.

Anna Wetter Ryde är forskare i juridik och ställföreträdande direktör vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Hon disputerade år 2013 i europarätt vid Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet. Wetter Ryde har också varit research associate vid Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI) och är styrelseledamot i Centrum för Europaforskning vid Lunds universitet.

Elin Wihlborg är professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet. Hon forskar kring hur digitaliseringen förändrar demokrati och offentlig förvaltning. Hon har bland annat analyserat och skrivit kring automatiserat beslutsfattande, bredbandsutbyggnad och digital inkludering. Wihlborg är även ledamot av universitetsstyrelsen för Linköpings universitet och Hemsjöden i Östergötland.