

Recensioner

Johan Hirschfeldt och Olof Petersson, *Rättsregler i kris. Dialogos, 2020.*

SARS-CoV-2s framfart över världen har många gånger accentuerat och lyft fram skavanker, konflikter och svagheter i de drabbade samhällena. Redan kända problem och utmaningar inom äldreomsorgen och andra eftersatta sektorer har under pandemin fått svåra konsekvenser (Coronakommissionen 2020). Likt en badrumsspeglens ljusrörsljus får varje por i ett ansikte att framstå som en mindre månkrater blottad för våra sökande ögon har alltså pandemin ställt samhället och dess tillkortakommanden i skarp belysning.

Det är mot bakgrund av pandemins otroliga förmåga att påminna om och aktualisera det som i vanliga fall kan sopas under mattan eller gömmas under en vardagens lager av damm och utredningar som *Rättsregler i kris* tillkommit. Hirschfeldt och Petersson sjesätter sin ambitiösa genomlysning av svensk krislagstiftning med konstaterandet att krig och andra kriser ställer andra krav på samhället än vad stillsammare och fredliga tider gör samt att demokratin som statsskick är bättre lämpat för den vardagliga lunken i fredstid än för krig och kris. När länder måste försvara sig mot externa angripare, fortsätter de, tvingas dessa länder ofta åsidosätta många av de ”spelregler” som i vanliga fall styr statens aktiviteter och ger form åt relationerna mellan statens olika delar samt mellan staten och medborgarna. Men alla hot kommer inte i form av rullande tanks och kängors taktfasta rytm. Allvarliga kriser i fredstid kan även de kräva att omedelbara och omfattande beslut fattas, och när detta sker uppstår likaledes ett behov av att åsidosätta fredens långsamma beslutsprocesser till förmån för snabbfotad krishantering.

Utifrån detta antagande om behovet av andra spelregler i tider av krig eller kris frågar sig Hirschfeldt och Petersson hur sådana regler bäst bör balanseras för att säkerställa att kris- och krigspolitiken är handlingskapabel samtidigt som demokratin och det demokratiska statsskicket skyddas från skada. Svaret på frågan ges utifrån en detaljrik genomlysning av svensk grundlag samt övrig krigs- och krislagstiftning, samt genom nio förslag till reformer som spänner över grundlagsändringar till inrättandet av nya myndigheter för psykologiskt försvar och beteendekonomiskt informerad styrning av medborgarnas agerande i en krissituation. Vägen till dessa reformförslag går genom redogörelser för svensk kris- och krislagstiftning samt jämförelser med en handfull andra länders krislagar (kapitel 2), en diskussion av svensk yttrandefrihetslagstiftning som ett exempel på hur grundlagsskyddade rättigheter åsidosätts i existerande krigslagstiftning (kapitel 3), regler och praxis för styrning i kris och krig (kapitel 4) samt en diskussion av

erfarenheter från pandemihanteringen i Sverige och ett urval av andra europeiska länder (kapitel 5).¹

Resultatet av bokens 162 sidor långa resa mellan lagar, förarbeten och exempel plockade från nuvarande och tidigare kriser kommer i form av ett konstaterande: Det finns i dag en allvarlig lucka i svensk krislagstiftning. Medan grundlagen innehåller detaljerade regler för hur landets styre ska anpassas i händelse av krig eller krigsfara saknas i dag grundlagsreglering för fredstida kriser. I stället finns det en mängd olika lagar och regler som reglerar olika dimensioner av kriser, krisberedskap och krishantering. Dagens krisreglering kan därför bli svår att överblicka, skriver Hirschfeldt och Petersson. Med bakgrund av detta beskriver de ett vägval där Sverige står inför alternativen att antingen behålla nuvarande lagstiftning eller att ändra regeringsformen och införa nya regler som, i likhet med krigslagstiftningen, tydligt sätter regeringen – under retroaktiv kontroll från riksdagen – som lokus för maktutövning och ansvarstagande också under fredstida kriser. Hirschfeldt och Petersson är genomgående ivriga anhängare av det senare alternativet.

Vad har då detta med SARS-CoV-2 och covid-19 att göra? Våldigt lite, är det korta svaret. *Rättsregler i kris* är inte en bok om pandemin utan om lagstiftning och hur denna definierar statens roll, rättigheter och ansvar i en fredstida kris. Pandemin är här en kulis som Hirschfeldt och Petersson stundtals använder och stundtals låter hänga oanvänd. Som läsare får en göra sitt bästa för att hänga med i dessa svängar – vilket blir som tydligast när en sitter och kämpar för att förstå kopplingen mellan grundlagens undantag från yttrandefriheten vad gäller landssvek och landsförräderi i krig och den rådande pandemin. Detta innebär dock inte att pandemin reduceras till ett sextigt bihang som ska locka läsare. I stället är boken ett exempel på hur pandemins konsekvenser kan vara till hjälp för att återaktualisera också samhällsvetenskapliga frågor och ställa dem i nytt ljus.

Hirschfeldt och Peterssons text är dock inte bara hantverksmässigt intressant utan den är också sociologisk spännande då de antaganden framställningen bygger på och de slutsatser som presenteras resonerar med centrala sociologiska teman. För det första är *Rättsregler i kris* ett starkt normativt verk som talar om vägval på ett sätt som skiljer sig från sociologins mer pragmatiska anslag i studiet av lag och lagstiftning (se till exempel Swedberg 2003). För det andra utgår Hirschfeldt och Petersson från att krigs- och krishantering otvivelaktigt är något som sker uppifrån och att det är i statens beslut och direktationer som själva krishanteringen sker. I en tid som är fylld av alvarliga hot och risker² måste staten stå handlingsberedd, resonerar Hirschfeldt och Petersson för att sedan konstatera att dagens rättsregler är otvivelaktigt otillräckliga på detta plan, varför svensk krislagstiftning måste uppdateras för att möjliggöra en mer effektiv krishantering. Denna uppdatering måste dock, poängteras det, ske med försiktighet så att demokratins kärnvärden bevaras också i tider av toppstyrd krishantering. Denna balansgång återkommer

1 De länder som ingår i översikten är Belgien, Estland, Finland, Frankrike, Norge, Storbritannien och Tyskland.

2 Detta är ett antagande som från ett risk- och osäkerhets sociologiskt perspektiv är väldigt intressant i sig, då centrala verk inom detta fält betonar hur antalet risker i omlopp ökat på grund av vår vilja att kontrollera dem snarare än att de faktiskt vuxit i omfattning eller antal (Power 2007).

ständigt i texten då Hirschfeldt och Petersson pendlar mellan att dra upp de rättigheter som staten och myndigheterna behöver för att kunna agera till att sedan diskutera vilka system som sedan ska kontrollera maktutövningen. Detta handlar om att balansera maktfördelningen mellan riksdag och regering samt mellan stat och myndighet, men även mellan stat och medborgare.

En av de sociologiskt mest intressanta delarna i *Rättsregler i kris* är diskussionen om statens handlingskapacitet i relation till den enskilde. Hirschfeldt och Petersson uppmärksammar här lagstiftarnas önskan att komma till rätta med det faktum att tidigare smittskyddslagar ofta stigmatiserade bärare av vissa sjukdomar. Ny lagstiftning till följd av detta har därmed skapat en situation där smittskyddsarbetet till stor del läggs på den enskilde, vilket gör att det ligger i statens intresse att se till att varje medborgare bidrar till bekämpandet av samhällsfarliga sjukdomar. Därigenom har dagens smittskyddslag skapat en situation där myndigheterna i stor utsträckning måste förlita sig på medborgarnas vilja och förmåga att bistå i smittskyddsarbetet. Men hur ska myndigheterna kunna säkerställa att så sker? Boken ger här två konkreta förslag. Dels föreslås att en myndighet för psykologiskt försvar återinrättas, med uppgift att säkerställa att medborgarna har tillgång till korrekt information om en kris och hur den ska mötas,³ dels vill Hirschfeldt och Petersson inrätta ett statligt centrum för ”kunskap om medborgarnas regelefterlevnad”. Med en lagstiftning som betonar frivillighet, lyder resonemanget, måste myndigheterna bli bättre på att använda sig av framstegen inom beteendevetenskaplig forskning och de beteendekonomiska rönen kring så kallad ”knuffning” (*nudging*) (se Thaler & Sunstein 2008) och annan beteendestyning. På så vis kan myndigheterna öka sannolikheten för att krisåtgärder får eftersträvad verkan.

Utan att ta ställning till resonemanget kring myndigheternas möjligheter att öka medborgarnas efterlevnad av myndigheternas råd och rekommendationer – en fråga som varit högaktuell under denna pandemi – så kan en konstatera att den resulterande kombinationen av ett starkt medborgaransvar och myndigheter som ”knuffar” medborgare åt rätt håll i krishanteringens namn förefaller vara ganska paradoxal. Paradoxen hänger ihop med det redan motsägelsefulla förslaget att inskränka demokratiska rättigheter på ett demokratiskt vis genom att låta medborgarna agera fritt men samtidigt låta myndigheterna använda allehanda knep för att styra vad människor väljer att göra. Denna spänning är särskilt intressant då den knyter an till flera sociologiska frågor om till exempel samhällsplanering och gränserna för vad myndigheter kan planera för (se Asplund 1979), lagar och reglers möjlighet att reducera risker (Aspers 2018; Olofsson 2020) samt i synnerhet experters roll i politiken och den politiska maktutövningen (se till exempel Jasanoff 1990; Smith & Wynne 1991; Haas 2004).

Avslutningsvis kan det i relation till denna diskussion noteras att även om pandemin är ett akut skeende här och nu så bör vi försöka komma ihåg att medan SARS-CoV-2s härjningar har lett till en tydligt avgränsad och synlig kris, så pågår ständigt många små kriser runt omkring oss och många av dessa har mänskligt ursprung. Den senaste

3 Arbete pågår för tillfället med att inrätta en sådan myndighet till den 1 januari 2022, se Justitiedepartementet (2021).

tidens debatt om vår nya tidsålder, Antropocen (Tsing, Swansson, Gan m.fl. 2017), uppmärksammar frågan om människans hybris när hon tror sig kunna planera och styra världen på ett effektivt och rationellt sätt. *Rättsregler i kris* tar inte alls upp denna aspekt av det politiska planläggandet för nästa kris, men mot bakgrund av de kriser vi har omkring oss är det ändå högst relevant att efter att ha läst denna bok fråga sig om vi verkligen kan planera vår väg genom kriser så geschwint som författarna gör gällande. En mer pessimistiskt lagd version av *Rättsregler i kris* skulle kanske snarare landa i att svårigheterna att hantera pandemin innebär att diskussionen om utökad statlig kontroll och effektiva lösningar i kristider i stället handlar om att pynta vår järnbur medan världen utanför står i lågor.

Tobias Olofsson
Lunds universitet

Referenser

- Aspers, P. (2018) "Forms of uncertainty reduction. Decision, valuation, and contest", *Theory and Society* 47 (2):133–149. <https://doi.org/10.1007/s11186-018-9311-0>
- Asplund, J. (1979) *Teorier om framtiden*. Stockholm: Liber Förlag i samarbete med Delegationen för långsiktstmotiverad forskning.
- Coronakommissionen (2020) *Äldreomsorgen under pandemin. Delbetänkande*. SOU 2020:80. Stockholm: Nordstedts juridik.
- Haas, P. (2004) "When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process", *Journal of European Public Policy* 11 (4):569–592. <https://doi.org/10.1080/1350176042000248034>
- Jasanoff, S. (1990) *The fifth branch. Science advisers as policymakers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olofsson, T. (2020) *Mining futures. Predictions and uncertainty in Swedish mineral exploration*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Power, M. (2007) *Organized uncertainty. Designing a world of risk management*. Oxford: Oxford University Press.
- Justitiedepartementet (2021) "Inrättande av Myndigheten för psykologiskt försvar". Dir. 2021:20. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/inrattande-av-myndigheten-for-psykologiskt-forsvar_H9B120 (hämtningsdatum 18 maj 2021)
- Smith, R. & B. Wynne (red.) (1991) *Expert evidence. Interpreting science in the law*. London: Routledge.
- Swedberg, R. (2003) "The case for an economic sociology of law", *Theory and Society* 32 (1):1–37. <https://doi.org/10.1023/A:1023005905397>
- Thaler, R.H. & C.R. Sunstein (2008) *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Tsing A.L., H.A. Swanson, E. Gan & N. Bubandt (red.) (2017) *Arts of living on a damaged planet*. Minneapolis: University of Minnesota Press.