

Coronakrisen.

# ”Svensk krisberedskap har inte fungerat som den borde”

Om kriser och olyckor finns en mängd olika bestämmelser i svenska lagar och förordningar. Men bristande systematik och samordning försvagar krisberedskapen. Den rättsliga regleringen bör därför arbetas om för att skapa ett överskådligt och tydligt regelverk som är praktiskt användbart också i en fredstida kris, skriver **Johan Hirschfeldt** och **Olof Petersson**.

**DN.**  
**DEBATT**  
201211

Under tillväxtens och välfärdsreformernas årtionden fanns visserligen kalla krigets yttre hot. Men Sverige var länge

lyckligt förskonat från större kriser och katastrofer.

Sedan dess har situationen förändrats. Terroristattentat under 1970-talet, Palmemordet 1986, Estonias förlisning 1994, tsunamikatastrofen 2004, terrorådet på Drottninggatan 2017 och skogsbränderna 2014 och 2018 är några exempel. Dessutom ökar riskerna för cyberattacker och andra så kallade gråzonshot eller hybridhot.

Under fredliga och normala förhållanden fungerar Sveriges statskick jämförelsevis väl. Demokratins grundprinciper är fast förankrade och rättsstatens garantier för grundläggande fri- och rättigheter samt den offentliga maktens lagbundenhet håller minst lika hög standard som i andra europeiska demokratier.

**Men det har visat sig** att den offentliga makten inte fungerar lika väl när det inträffar allvarliga kriser. Det är i sådana lägen som statsmakterna sätts på särskilt hårda prov.

Tsunamikommissionen slog fast att den grundläggande bristen i statsförvaltningen var att det vid denna tidpunkt saknades en fungerande organisation för hantering av större kriser. I samband med den pågående coronapandemin konstaterar socialministern att det har blivit uppenbart att den ordning som gäller i Sverige, att varje myndighet och region själv tar ansvar för sin krisberedskap, inte har fungerat som den ska.

”Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och ansvariga statliga myndigheter inte säkerställer en god beredskap för hantering av ett utbrott av en pandemisk influensa”, var huvudslutsatsen i en granskningsrapport 2008.

Det är inte så att Sverige saknar en krisberedskap. Problemet är snarast det motsatta. Det finns i olika lagar och förordningar en mängd olika bestämmelser om kriser och olyckor. Men dessa bestämmelser har tillkommit vid olika tidpunkter och för olika situationer.

När vi för vår nya bok har inventerat regelverket har vi funnit ett stort antal krisbegrepp som är helt eller delvis överlappande: utomordentliga förhållanden, utomordentliga händelser, extraordinära förhållanden, extraordinära situationer, extraordi-



Om anvisningarna är oklara och motsägelsefulla kan det leda till praktiska problem när beslutsfattare på olika samhällsnivåer ska fatta snabba, samordnade och kloka beslut i akuta krissituationer, skriver artikelförfattarna. Foto: Anette Nantell

nära händelser i fredstid, fredstida krissituationer, påtaglig fara, allvarliga händelser, allvarliga störningar i samhällets funktionalitet, allvarliga kriser och påfrestningar, katastrofer, gråzon, hybridhot, oförutsedda händelser och yttre påverkningar, orostider, samhällsstörningar och svåra påfrestningar på samhället i fred.

Det finns brister vad gäller systematik och samordning. Dessa svagheter riskerar att försvaga krisberedskap och räddningstjänst. Om anvisningarna är oklara och motsägelsefulla kan det leda till praktiska problem när beslutsfattare på olika samhällsnivåer ska fatta snabba, samordnade och kloka beslut i akuta krissituationer.

Den rättsliga regleringen bör därför arbetas om för att skapa ett överskådligt och tydligt regelverk som är praktiskt användbart också för en fredstida kris.

**Men det räcker inte.** En del fredstida kriser kan komma helt oförutsett och ställa krav på snabba beslut och åtgärder. Mycket kan förberedas genom en god författningsberedskap. Det förutsätter att de olika fackdepartementen, under en stark ledning och samordning, förbereder ett enhetligt system av rättsregler som kan sättas i kraft i händelse av en kris. Den svenska riksdagen har möjlighet att fatta snabba beslut.

Det kan ändå hända att det inte finns tid att invänta riksdagens beslut. Då faller ansvaret på regeringen. Vår regeringsform innehåller redan en sådan möjlighet i händelse av krig och krigsfara. Regeringen kan då ytterst ta över det mesta av riksdagens lagstiftningsmakt. Regeringen får dock aldrig

**Om statsmakterna inte har förmåga att i en akut kris skydda landets befolkning och vitala samhällsfunktioner så riskerar förtroendet för det demokratiska systemet att undergrävas. Uppgiften är att skapa en mer robust statsmakt.**

ändra grundlagarna, riksdagsordningen eller vallagen.

Det är en svaghet att Sverige saknar en liknande möjlighet för allvarliga kriser i fred. Ett förslag till en sådan bestämmelse i regeringsformen lades fram av Grundlagsutredningen 2008. Regeringens roll skulle enligt detta förslag kontrolleras av riksdagen. Regeringens krisföreskrifter skulle få gälla i högst tolv dagar. Sedan måste riksdagen ta över. Men efter viss remisskritik valde den dåvarande alliansregeringen att inte gå vidare med förslaget.

**Ett tillägg till regeringsformen** ersätter inte behovet av att se över andra rättsregler för den fredstida krisberedskapen. Däremot skulle en ny grundlagsbestämmelse kunna bidra till att ge enhetlighet och stadga åt det samlade regelverket. En beredskapslag för fredstida kriser, som baseras på en ny grundlagsbestämmelse, kan användas för att, under riksdagens kontroll, hålla samman systemet och inrymma

startsignaler eller omslagspunkter för att sätta beredskapsreglerna i kraft.

En översyn av rättsreglerna för fredstida krissituationer är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för en välfungerande krisberedskap. Att besluta om nya lagar och förordningar är en sak. Men frågan är om besluten kommer att få åsyftad verkan.

Flera av de senaste årtiondenas reformer av det svenska statskicket har visserligen gått ut på att stärka de granskande funktionerna. Men kontrollmakten letar ändå efter sina former. Inom en del områden finns en noggrann uppföljning av myndigheternas verksamhet men inom andra områden kan missförhållanden pågå länge utan att upptäckas.

**En välfungerande kontrollmakt** är av vikt för hela den offentliga verksamheten men särskilt för ett krisläge. En akut kris ställer krav på snabba och precisa beslut och åtgärder. Då är det av extra stor betydelse att myndigheterna faktiskt fungerar som det är tänkt.

Ett sätt att stärka kontrollmakten är att ge Riksrevisionen ett vidgat uppdrag. Som det nu är granskar Riksrevisionen endast den statliga sektorn. Mandatet borde i stället, liksom för JO, omfatta hela den offentliga verksamheten, inklusive regioner och kommuner. Tanken är inte att ersätta utan att komplettera dagens system för kommunal revision. Ett vidgat uppdrag för Riksrevisionen skulle göra det möjligt att systematiskt och kontinuerligt följa hur riksdagens och regeringens mål faktiskt förverkligas av den offentliga sektorns myndigheter, oavsett om de har staten, regionerna eller kommunerna som huvudman.

Demokratin bygger ytterst på förtroende. Om statsmakterna inte har förmåga att i en akut kris skydda landets befolkning och vitala samhällsfunktioner så riskerar förtroendet för det demokratiska systemet att undergrävas. Uppgiften är att skapa en mer robust statsmakt.

**Johan Hirschfeldt**, tidigare rättschef i Statsrådsberedningen, justitiekansler och hovrättspresident i Svea hovrätt, var ordförande i Tsunamikommissionen och ledamot i Grundlagsutredningen.

**Olof Petersson**, tidigare professor i statskunskap vid Uppsala universitet, var ordförande i Maktutredningen, ledamot i Ekonomikommissionen och rådgivare i Utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar  
Artikelförfattarna utkommer i dag med boken ”Rättsregler i kris” (Dialogos Förlag)

**Repliker.**  
**DN.se/debatt**

”Höjda klimatskatter räcker inte - utred koldioxidransonering”  
Miljödebattörerna Göran Håden och David Jonstad svarar Oxfam (8/12).