FHS beteckning
200/2013
2014-01-24

CRISMART
Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier

Enskildas ansvar
vid allvarliga olyckor och kriser

Det offentligas syn och den enskildes agerande

Viktoria Asp, Sara Sjölund

Sammanfattning

Rapporten belyser det offentligas syn på enskildas ansvartagande och enskildas faktiska agerande före, under och efter allvarliga olyckor och kriser. Offentliga dokument som utredningar, skrivelser och propositioner från åren 2001-2013 har analyserats. Hur den enskilda har agerat har undersökts genom en tematisk analys av befintliga studier och utvärderingar. Ett särskilt fokus har legat på enskildas agerade under flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, stormen Gudrun 2005, den nya influensan 2009 och snöovädret 2010.

Genomgången av de offentliga dokumenten visar att enskildas ansvar ofta beskrivs i generella ordalag. Ansvaret har blivit något tydligare sedan utredningen *Säkerhet i en ny tid* gavs ut 2001 och fram till budgetpropositionen 2012. Den övergripande bilden som ges är att enskilda inom rimliga ramar ska vara förberedda och kunna hantera uppkomna situationer. Om enskilda genom att vara förberedda själva kan klara mindre situationer ökar förutsättningarna för att det offentliga ska kunna hantera de mer omfattande konsekvenserna av allvarliga händelser.

I de offentliga dokumenten poängteras vikten av information till allmänheten. Informationen ska ge enskilda kunskap om hur krishanteringssystemet fungerar, vilka aktörer som ansvarar för vad och hur gränsdragningen mellan samhällets ansvar och enskildas ansvar ser ut. Det offentliga har även stor tilltro till att information och kunskap ska leda till att enskilda förbereder sig inför olyckor och kriser. Forskning visar dock att kunskap om risker inte per automatik leder till att man vidtar säkerhetsåtgärder, som att teckna försäkringar, vaccinera sig eller undvika risker. I vilken utsträckning enskilda vidtar säkerhetsåtgärder handlar istället om social inkludering, inkomstnivå, personliga rutiner samt hur man ser på ansvarsfördelningen mellan enskilda och det offentliga.

Allmänheten har höga förväntningar på att samhället ska fungera och att det offentliga ska ge skydd och stöd i en kris. I flera utredningar, propositioner och lagtexter har det offentliga försökt sätta förväntningarna på vad de anser vara en rimlig nivå. Det innebär att ansvaret i första hand ska ligga på den enskilde och att försäkringar är en viktig del för att den enskilde ska kunna ta ansvar. Vid ett antal kriser har det offentliga stöttat enskilda och inledande krav på ersättning har slopats. Detta agerande ger allmänheten dubbla budskap. Om det offentliga önskar att enskildas förväntningar i högre utsträckning ska överensstämma med lagstiftningen bör detta återspeglas i krishanteringen.

1. Introduktion ... 3
1.1 Uppdraget ... 3
1.2 Syfte och mål ... 3
1.3 Metod ... 3
1.4 Disposition ... 5
2. Det offentligas syn på den enskildes ansvarstagande ... 6
2.1 Metod ... 6
2.2 Dokumentförteckning ... 7
2.3 Ett nytt system för att möta fredstida kriser växer fram 2001-2003 ... 9
2.4 Systemet för krisberedskap utvecklas vidare 2004-2008 ... 19
2.5 De senaste årens utveckling av krisberedskapen 2009-2013 ... 36
3. Enskildas faktiska agerande ... 60
3.1 Före en kris ... 60
3.1.1 Kulturteoretiska och psykologiska perspektiv på risk ... 60
3.1.2 Undersökningar av människors riskuppfattning ... 61
3.1.3 Faktorer som påverkar riskuppfattningen ... 63
3.1.4 Enskilda och experters riskuppfattning ... 65
3.1.5 Enskildas förberedelser inför kriser ... 66
3.2 Under en kris ... 69
3.2.1 Enskildas agerande vid specifika händelser ... 69
3.2.2 Myter och föreställningar ... 76
3.2.3 Vanliga reaktioner vid kris ... 79
3.3 Efter en kris ... 81
3.3.1 Förtroende och ansvarsutkrävande ... 81
3.3.2 Enskildas syn på det offentligas agerande vid specifika händelser ... 83
3.3.3 Samhällets stöd till enskilda ... 86
4. Analys ... 89
4.1 Områden som överensstämmer ... 89
4.2 Områden som skiljer sig ... 94
4.3 Skillnader och likheter ... 95
4.4 Slutsatser ... 98
4.5 Vidare forskning ... 101
5. Referenser ... 103

1. Introduktion

Sverige har av politisk tradition länge haft en stor offentlig sektor. I vardagen är allmänheten numera vana vid att privata aktörer bedriver verksamheter inom många områden, som vård och skola. Vid en krissituation sätter allmänheten dock fortfarande sin tillit till det offentliga. Förväntningarna är stora på att det offentliga ska ge skydd och stöd.

För politiker och myndigheter är krishantering bland det svåraste som finns. Allmänhetens förtroende kan skifta snabbt beroende på vilka beslut man fattar, vilken medkänsla som visas med de drabbade och hur medier beskriver situationen.

Något som sällan diskuteras är vilket ansvar man har som enskild medborgare före, under och efter en kris. Det offentliga har i propositioner, utredningar och lagtext försökt sätta allmänhetens förväntningar på vad de anser vara en rimlig nivå. Synen på politikers och myndigheters agerande vid kriser visar dock att allmänheten ännu inte har anpassat sina förväntningar till det offentligas nivå.

1.1 Uppdraget

FHS/CRISMART fick våren 2013 i uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att utföra ett analysuppdrag avseende den enskildes ansvarstagande i samband med allvarliga olyckor och kriser.

1.2 Syfte och mål

Syftet med studien har varit att belysa både det offentligas syn på den enskildes ansvarstagande och enskildas faktiska agerande i samband med händelser. Utifrån resultatet undersöktes om det fanns några frågor där det offentligas syn och enskildas faktiska agerande skiljer sig åt. Ett bisyfte var också att inom ramen för detta identifiera frågor som behöver utredas vidare.

Målet var att skapa ett underlag som kan användas av MSB inför en eventuell större informationsinsats riktad till den enskilde. Därtill ska studien kunna användas i MSB:s kontinuerliga kommunikationsarbete med enskilda som målgrupp.

1.3 Metod

Studien har antagit två perspektiv på den enskildes agerande vid allvarliga händelser. Dels studerades det offentligas syn på den enskilde och dels kartlades den enskildes faktiska agerande vid allvarliga händelser.

Del 1. Det offentligas syn på den enskildes ansvarstagande

Metod för genomförande

- **Dokumentanalys:** Genomgång och analys av utredningar, skrivelser och propositioner samt andra offentliga dokument som berör den enskildes ansvar vid allvarliga händelser (mellan år 2001 och 2013).

Dokumentanalysen genomfördes för att kunna svara på om, och i så fall på vilket sätt, det offentligas syn på den enskildes ansvarstagande har utvecklats sedan 2001. Metod och avgränsningar för del ett beskrivs närmare på sidan 6.

Del 2. Enskildas faktiska agerande vid händelser

Studien har kartlagt hur enskilda faktiskt har agerat vid allvarliga olyckor och kriser. En uppdelning har skett efter krisens tre faser: före, under och efter.

Metod för genomförande

Hur den enskilde agerar vid allvarliga olyckor och kriser är relativt välstuderat varför denna del av studien har baserats på befintlig forskning, studier och utvärderingar.

- **Tematisk analys** (empiristyrd) av befintlig forskning samt genomförda studier och utvärderingar om enskildas agerande i samband med allvarliga olyckor och kriser framför allt i Sverige.

Vad gäller fasen före en händelse var utgångspunkten befintlig forskning om riskuppfattningar och hur de skiljer sig åt mellan olika grupper i samhället. Även studier om enskildas förberedelser inför olika typer av händelser har inkluderats i arbetet.

Rörande enskildas agerande under kriser valdes fyra händelser som studerades närmare. Det var olika typer av händelser för att också kunna beskriva vad forskningen visar avseende skillnader i enskildas agerande beroende på vilken typ av händelse de utsätts för, exempelvis smitta, naturhändelse, avbrott i kritisk infrastruktur, antagonistisk händelse osv. Vanliga reaktioner hos enskilda och myter om människors beteenden har beskrivits med hjälp av tidigare studier, utredningar och utvärderingar.

Fasen efter en kris fokuserade på ansvarsutkrävande. Hur enskilda har uppfattat det offentligas agerande under händelserna har studerats med hjälp av utredningar, utvärderingar och visst material från medier.

I den mån det har framkommit har hänsyn tagits till eventuell påverkan på den enskildes agerande beroende på demografiska eller geografiska faktorer samt skillnader orsakade av olika förhållningssätt, attityder och erfarenheter.

Avgränsning

Materialet i forskningsöversikten berör huvudsakligen enskildas agerande i samband med händelser i Sverige eller som inträffat utomlands och har drabbat många svenskar. Internationell forskning har använts som ett komplement. Fyra händelser studerades särskilt. De valda händelserna har alla inträffat efter år 2001. Tidpunkten valdes för att överensstämma med framväxten av det svenska krishanteringssystemet, som tas upp i första delen av denna rapport.

De aspekter som är mindre utforskade och som kan påverka enskildas agerande är de eventuella skillnader som kan finnas mellan olika grupper utifrån demografiska parametrar (såsom ålder, kön, etnisk bakgrund etc.) samt skilda förhållningssätt, attitydprofiler och erfarenheter. Dessa aspekter har beaktats i mån av tillgängligt material. Även om det finns skillnader i form av geografiska faktorer, såsom boende i glesbygd eller tätort kommer att belysas. Frågeställningar om demografiska och geografiska faktorers påverkan på enskildas agerande är sekundära i studien och har därför besvarats i mån av tillgängligt material.

Del 3. Sammanvägd analys av det offentligas uppfattning och enskildas faktiska agerande

Utifrån resultatet av studiens första och andra del gjordes en sammanvägd analys. Analysen har utgått ifrån följande tre frågor:

1. Inom vilka områden överensstämmer det offentligas uppfattning om enskildas agerande med hur enskilda faktiskt agerar?

2. Inom vilka områden skiljer sig det offentligas uppfattning om enskildas agerande med hur enskilda faktiskt agerar?

3. Vad finns det för skillnader och likheter mellan det offentligas och enskildas syn på deras respektive ansvar?

Avgränsning

Eftersom denna studie enbart baseras på befintlig dokumentation och redan genomförda studier, utvärderingar och forskning blir resultatet av analysen begränsat. Framförallt kommer det att finnas ofullständig information om det offentligas uppfattning om enskildas ansvarstagande. Ovanstående frågor kommer därför inte att kunna besvaras till fullo. Ambitionen har snarare varit att lyfta fram eventuella framträdande mönster som kan behöva utredas vidare.

1.4 Disposition

Del ett behandlar hur offentliga dokument som propositioner, förordningar och skrivelser som berör krishantering och tar upp enskildas ansvar. Kapitlet är uppdelat i åren 2001-2003, 2004-2008 och 2009-2013. I varje tidsserie redovisas utdrag ur dokumenten där enskildas ansvar tas upp. Till varje period finns också en diskussion kring den generella utvecklingen och synen på ansvarstagande.

Del två är en forskningsöversikt över hur enskilda har agerat vid allvarliga olyckor och kriser. Kapitlet är indelat i tre delar utifrån krisens tre faser. Fasen före en kris handlar om människors riskuppfattningar och vilka säkerhetsåtgärder de vidtar. Fasen under en kris tar upp generella drag kring hur människor beter sig i krissituationer. Fyra händelser berörs särskilt. Det är flodvågskatstrofen i Sydostasien 2004, Stormen Gudrun 2005, den nya influensan 2009 och snöovädret 2010. Fasen efter en kris behandlar förtroende och ansvarsutkrävande. För att se hur allmänheten såg på det offentligas agerande i samband med krisen används de fyra händelserna igen.

Rapportens sista del är en sammanvägd analys som berör skillnader och likheter i synen på ansvar mellan de offentliga dokumenten och enskildas faktiska agerande. Avslutningsvis lämnas förslag på frågor som bör utredas vidare lämnas.

2. Det offentligas syn på den enskildes ansvarstagande

I denna del ska det offentligas syn på den enskildes ansvarstagande studeras i syfte att beskriva hur det offentliga beskriver den enskildes roll och uppgifter före, under och efter allvarliga händelser. På samma sätt undersöks hur det offentligas roll och uppgift beskrivs i förhållande till den enskilde. Vidare avser dokumentgenomgången och analysen identifiera om det har skett en förändring i synen på den enskildes roll under den tid som det svenska systemet för krisberedskap har växt fram.

Studien tar sitt avstamp i Åke Petterssons sårbarhets- och säkerhetsutredning (2001) och omfattar därpå följande offentliga viljeyttringar och bestämmelser i form av propositioner, skrivelser, förordningar och lagar som har haft betydelse för utvecklingen av den svenska krisberedskapen.

2.1 Metod

En litteraturlista tas fram med de dokument som studien ska omfatta. Listan stäms av med uppdragsgivaren för eventuella kompletteringar eller andra ändringar. Typer av offentliga dokument som beaktas är:

- Lagar
- Förordningar
- Propositioner
- Skrivelser
- Utredningar

Vid genomgången av dokumenten görs sökningar på begreppen: enskild*, eget ansvar*, allmänhet* och befolkning*. Därtill görs genomläsningar av avsnitt som kan ha beröringspunkter med studiens fokus, såsom kommunikation med allmänheten, ansvarsfördelning, det offentligas stöd till befolkningen etc.

Studien tar upp om och på vilket sätt enskildas ansvar finns beskrivet i de offentliga dokumenten, men även om och i vilken utsträckning det offentligas ansvar gentemot enskilda omnämns. Under respektive styrdokument finns all text som på något sätt berör den enskildes ansvar med. I de fall när denna text är omfattande inleds texten med en sammanfattning.

För att göra genomgången överblickbar samt för att kunna urskilja eventuella skillnader under den aktuella tiden, delas genomgången in i tre olika tidsperioder; 2001-2003, 2004-2008 och 2009-2013. Respektive avsnitt avslutas med en diskussion om det utmärkande för tidsperioden.

Avgränsning

De offentliga dokument som behandlas i studien tar sin början i sårbarhets- och säkerhetsutredningen som lades fram 2001. Dokumentgenomgången visar vad som sägs i de offentliga dokument som omfattas. Hur offentliga aktörer tolkar de officiella skrivelserna, det vill säga vilken förväntan dessa samhällsaktörer har på enskildas agerande, kommer dock inte att kunna besvaras inom ramen för denna studie. I den mån en sådan förväntan finns beskriven av någon eller några aktörer kommer den dokumentationen naturligtvis att beaktas, men för att få en heltäckande bild av offentliga aktörers syn på enskildas ansvar skulle det vara nödvändigt att inhämta

kompletterande underlag från ett brett urval av myndighetsrepresentanter genom antingen en enkätundersökning eller genom intervjuer.

Urvalet av dokument begränsas också till övergripande styrdokument för den svenska krisberedskapen och tar inte upp sektorsspecifika styrdokument. Det är möjligt att det inom vissa sektorer, såsom exempelvis elsektorn eller hälso- och sjukvårdssektorn, finns specifika krav på enskilda som inte kommer fram genom denna dokumentgenomgång.

Strukturen för dokumentgenomgång baserar sig på hur systemet för krisberedskap har vuxit fram och utvecklas. Denna utveckling finns med som en bakgrund, men fokus för dokumentgenomgången kommer uteslutande att ligga på de delar i dokumenten som på något sätt berör den enskildes roll och ansvar samt offentliga aktörers ansvar gentemot enskilda.

2.2 Dokumentförteckning

Nedan listas de dokument som studien omfattar.

I överenskommelse med uppdragsgivaren tar studien sitt avstamp i sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41). Utredningen leddes av Åke Pettersson och betänkandet presenterades år 2001.

Studien omfattar vidare de styrdokument som redovisas i nedanstående dokumentförteckning. Urvalet har gjorts i dialog med uppdragsgivaren och med utgångspunkt i att omfatta sådana styrdokument som har bäring för studiens syfte, det vill säga styrdokument med bäring inom området samhällets krisberedskap.

Styrdokument

2001

Säkerhet i en ny tid, Åke Pettersson (SOU 2001:41)

Samhällets säkerhet och beredskap (Prop. 2001/02:158)

Frivillig Försvarsverksamhet inom totalförsvaret (Prop. 2001/02:159)

Extraordinära händelser i kommuner och landsting (Prop. 2001/02:184) (upphävd)

2002

Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (upphävd)

Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten (upphävd genom 2007:856)

Lag om extraordinära händelser i fredstid för kommuner och landsting, SFS 2002:833

Reformerad räddningstjänstlagstiftning (Prop. 2002/03:119)

2003

Lag om skydd mot olyckor (SFS 2003:778)

2005

Sverige och tsunamin – granskning och förslag (2005:104)

Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle (Prop. 2005/06:133)

Förordning (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk (upphävd genom 2007:857)

2006

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

2007

Förordning (2007:856) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten (upphävd genom 2008:1002)

Förordning (2007:857) med instruktion för Statens räddningsverk (upphävd genom 2008:1002)

Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull (Prop. 2007/08:92)

2008

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

2009

Samhällets krisberedskap – Stärkt samverkan för ökad säkerhet (Skr. 2009/10:124)

Lag om konsulära katastrofinsatser (Prop. 2009/10:98)

2010

Lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser

Budgetproposition 2010/11:1, Utgiftsområde 6

2011

Budgetproposition 2011/12:1, Utgiftsområde 6

2012

Budgetproposition 2012/13:1, Utgiftsområde 6

2.3 Ett nytt system för att möta fredstida kriser växer fram

Under 1900-talet utgjordes den svenska krisberedskapen av det civila försvaret inom ramen för totalförsvaret. Detta var en tid då hotet om väpnat angrepp på Sverige var dimensionerande för både Försvarsmaktens organisation och för det civila försvaret. Grundtanken var att den organisation som fanns för att kunna försvara nationen mot ett väpnat angrepp även skulle kunna användas vid fredstida kriser. I slutet av 1990-talet förändrades hotbilden gradvis och i takt med det förändrades också strukturerna för att hantera fredstida kriser.

I början av 2000-talet lade regeringen fram ett antal propositioner som på ett avgörande sätt kom att förändra den befintliga lagstiftningen inom området. Propositionerna och efterföljande lagar gås nedan igenom med ett fokus på om och på vilket sätt de tar upp enskildas ansvar och uppgifter före, under och efter olyckor och allvarliga händelser. Dokumentgenomgången omfattar även hur det offentligas ansvar gentemot den enskilde beskrivs eftersom det är av stor betydelse för vad som förväntas av den enskilde.

2.3.1 Dokumentgenomgång 2001-2003

År 2001 presenterade utredaren Åke Pettersson sitt betänkande *Säkerhet i en ny tid*[1], som utgör denna studies avstamp. Under åren 2001 till 2003 lade sedan regeringen fram ett antal propositioner som på olika sätt berörde samhällets krisberedskap.

Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* spann vidare på den förändringsfas som det svenska försvaret var inne i vid denna tidpunkt. Förändringarna innebar en ominriktning och utgjorde en av de största reformerna som genomförts i modern tid på försvarsområdet[2]. Med anledning av det svenska försvarets förändringsfas och den nya inriktningen av totalförsvaret lades Prop. 2001/02:159 *Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret* fram. Propositionen om frivillig försvarsverksamhet var en konsekvens av och en fortsättning på denna förändring[3].

I Prop. 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap* redovisade regeringen ett planeringssystem för beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt vid höjd beredskap. Vidare lämnades en redogörelse för hur strukturen för krishanteringen i samhället skulle förstärkas. Regeringen föreslog att en ny myndighet med planeringsuppgifter vid höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred skulle inrättas och ett nytt politikområde ”Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar” introducerades. Vidare preciserade regeringen ansvarsförhållanden gällande krishantering, planering och vidtagande av åtgärder för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred och inför höjd beredskap[4].

I prop. 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommuner och landsting* föreslog regeringen en ny lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting[5].

---

[1] SOU 2001:41
[2] Prop. 2001/02:41
[3] Prop. 2001/02:159
[4] Prop 2001/02:158
[5] Prop. 2001/02:184

Regeringens proposition 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning* lade grunden till en ny lag, lagen om skydd mot olyckor, som skulle ersätta den då gällande räddningstjänstlagen.

Till följd av ovanstående propositioner tillkom följande lagstiftning:

Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (upphävd)

Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten (upphävd genom 2007:856)

Lag om extraordinära händelser i fredstid för kommuner och landsting, SFS 2002:833

Lag om skydd mot olyckor (SFS 2003:778)

2.3.2 Utredningar och propositioner 2001-2003

***Säkerhet i en ny tid,* Åke Pettersson (SOU 2001:41)**

Sammanfattning:

Betänkandet *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) tog vid ett flertal tillfällen upp gränsdragningen mellan det offentligas och enskildas ansvar. Utredningen preciserade i flera fall det offentligas ansvar, medan enskildas ansvar huvudskaligen berördes på en övergripande nivå, utan att konkret definiera ansvar och uppgifter.

Utredningen menade att enskilda aktörer förvisso har ett ansvar att förbereda sig och i vissa fall vidta motåtgärder. För detta är de dock beroende av att offentliga organ gör riskbedömningar och förmedlar dessa resultat eftersom enskilda aktörer aldrig kan överblicka och värdera de risker som finns för allvarliga kriser i samhället. Vidare betonade utredningen att företag, organisationer och enskilda saknar förutsättningar för att vidta effektiva åtgärder mot osannolika händelser med långtgående konsekvenser.

Attitydfrågor, såsom allmänhetens förtroende för myndigheterna samt förståelse för och kunskap om den nya tekniken, lyftes också fram som betydelsefulla faktorer för individens förmåga att klara allvarliga störningar.

Säkerhet i en ny tid menade att den förändring av hotbilden som har skett på senare år har medfört att det har blivit svårare än hittills att avgränsa statens och kommunernas ansvar i krishanteringsarbetet i förhållande till andra aktörers ansvar. Detta gäller inte minst vid genomförandet av förebyggande och förberedande åtgärder inför allvarliga krissituationer i samhället. Sådana åtgärder är ofta mycket kostnadskrävande och är inte sällan olönsamma i ett företagsekonomiskt eller privatekonomiskt perspektiv. Företag, organisationer och enskilda saknar också förutsättningar för att vidta effektiva åtgärder mot osannolika händelser med mycket långtgående konsekvenser. Det finns därför en tendens att tänka bort sådana händelser i den

normala riskplaneringen. Dessa omständigheter medför enligt utredningen att det finns anledning att pröva om det är möjligt att precisera det offentliga åtagandet inom krishanteringsområdet[6].

Utredningen fastslog att krishantering på samhällsnivå är en kollektiv nyttighet och därför borde ingå i det offentliga åtagandet. Samtidigt konstaterades att alla de åtgärder som vidtas före, under eller efter en kris inte kan betraktas som en statlig eller kommunal angelägenhet. Utredningen betonade tvärtom att såväl allmänheten som de företag och organisationer som svarar för olika typer av verksamheter har anledning att ta ett eget ansvar för säkerheten i den utsträckning som detta är möjligt. Utredningen var av den mening att det offentliga åtagandet borde vara mest långtgående i det akuta skedet av mycket allvarliga krissituationer som kräver samtidiga insatser inom ett flertal samhällsområden. I sådana situationer finns det endast en aktör som kan ta ett övergripande ansvar för situationen och det är staten på nationell och regional nivå och kommunerna på lokal nivå. Före och efter det akuta krisskedet är kravet på ledning, samordning och prioritering inte lika framträdande och inte lika brådskande och utredningen menade då att det då är rimligt att icke-offentliga aktörer svarar för en väsentlig del av insatserna[7]. Utredningen underströk att informationen till allmänheten och media är en väsentlig uppgift för de offentliga krishanteringsorganen i en akut krishanteringssituation[8].

En väsentlig uppgift för offentliga organ i skedet före en kris är, enligt utredningen, att upptäcka och identifiera förhållanden som kan utlösa allvarliga kriser och att informera allmänheten om dessa förhållanden. Detta kan ske genom risk- och sårbarhetsanalyser på olika nivåer samt informations-, utbildnings- och övningsinsatser som bygger på resultatet av dessa analyser. För att göra det möjligt för olika samhällsaktörer att vidta motåtgärder betonades i utredningen vikten av att stor öppenhet tillämpas om resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna[9]. Utredningen betonade att krishantering på samhällsnivå är ett område som karakteriseras av informationsbrist beroende på att medborgarna har svårt att överblicka och värdera de risker som finns för allvarliga kriser i samhället. De har därför svårt att förbereda sig för egen del om offentliga organ inte gör riskbedömningar och förmedlar resultatet av dessa till allmänheten[10]. Allvarliga kriser i samhället kännetecknas också av att ett stort antal människor samtidigt drabbas av krisens konsekvenser. Försäkringslösningar kan därför sällan användas för att fullt ut kompensera de drabbade för de skadeverkningar som har uppstått[11].

I utredningen tredje kapitel berörde utredningen frågan om staten bör ersätta dem som har drabbats vid en allvarlig kris för de skador som de har lidit. Detta kan ske genom att medel avsätts till någon typ av katastroffond. Ersättningssystem av detta slag finns i vissa andra länder, t.ex. USA. Utredningen konstaterade att det har funnits situationer då svenska staten har ersatt de drabbade för skador som har uppstått vid allvarliga olyckor och katastrofer. Denna ersättning har dock i regel inte betalats ut till enskilda personer eller företag[12].

---

[6] SOU 2001:41, s. 74
[7] SOU 2001:41, s. 77
[8] SOU 2001:41, s. 78
[9] SOU 2001:41, s. 77
[10] SOU 2001:41, s. 76
[11] SOU 2001:41, s. 76
[12] SOU 2001:41, s. 92

Utredningen tog vidare upp ett antal olika tendenser och utmaningar som antas kunna påverka det offentligas möjlighet att hantera en större kris samt enskildas (eller ”allmänhetens”) förmåga och motståndskraft. Ett sådant område är samhällets allt större beroende av den tekniska infrastrukturen. Det ökade beroendet samt det faktum att de tekniska och ekonomiska systemen har blivit alltmer sammanflätade och beroende av varandra leder, enligt utredningen, till en ökad sårbarhet. Utredningen pekade på att det finns en stark tendens i samhället att människornas acceptans för störningar och funktionsnedsättningar i de tekniska systemen minskar. Den normalt höga driftsäkerheten i dessa system har medfört att allmänheten tar för givet att de skall fungera och därför saknar mental beredskap för längre avbrott eller omfattande störningar i systemen[13].

Utredningen *Säkerhet i en ny tid* betonade att Sverige hör till de länder som är mest beroende av en hög funktionssäkerhet i den tekniska infrastrukturen beroende på landets låga befolkningstäthet, hårda och växlingsrika klimat, utvecklade och specialiserade näringsliv, intensiva utnyttjande av IT-tillämpningar inom alla delar av samhället och andra omständigheter. Sverige hör också till de länder där befolkningen är minst benägen att acceptera avbrott och störningar som är relaterade till den tekniska infrastrukturen. Detta medför, enligt utredningen, att åtgärder för att skapa ökad säkerhet inom detta område bör ges högre prioritet i Sverige än i många andra länder[14].

Värderingsförändringar i samhället kan också få betydelse för möjligheterna att hantera allvarliga kriser, menade utredaren. Man tycktes se en tendens till ett minskat förtroende bland allmänheten för politiker och myndighetspersoner i samhället, vilket skulle kunna göra det svårare att hantera informationsfrågorna i samband med en kris. Resultatet skulle kunna bli att de drabbade inte litar på den information som ges och inte följer de anvisningar som ges av myndigheterna vid hanteringen av krisen. Attityderna till och förmågan att dra nytta av den nya tekniken varierar mellan olika grupper i samhället. Ålder, kön, utbildning och bostadsort har i olika studier visat sig påverka dessa attityder. Det finns inget självklart samband mellan en persons attityder till teknik i allmänhet eller till någon viss typ av teknik och denna persons förmåga att reagera på ett rationellt sätt på störningar i berörda tekniska system. I många fall torde dock en positiv grundinställning till den aktuella tekniken och goda kunskaper om denna underlätta för en person att anpassa sig till och motverka störningar i systemen. Attitydfrågor av detta slag lyfte utredningen därför fram som en betydelsefull faktor för individens förmåga att klara allvarliga störningar i elförsörjningen eller andra tekniska infrastruktursystem[15].

[13] SOU 2001:41, s. 51
[14] SOU 2001:41, s. 182
[15] SOU 2001:41, s. 58-59

***Samhällets säkerhet och beredskap,* (Prop. 2001/02:158)**

Sammanfattning:

I propositionen berördes relationen mellan det offentliga och enskilda i viss utsträckning. Det fanns dock inga specifika eller konkreta exempel på enskildas uppgifter eller ansvar.

Information till allmänheten av det offentliga lyftes fram som en avgörande faktor för att enskilda ska kunna ta sitt ansvar för förebyggande åtgärder samt kunna agera på rätt sätt under en allvarlig händelse. Att enskilda har ett ansvar bekräftas i detta resonemang. Vad ansvaret konkret innebär preciserades dock inte närmare.

Därtill nämnde regeringen att det ibland kan finnas behov av att det offentliga vidtar tvångsåtgärder gentemot enskilda i samband med hantering av händelser. Dessa behov anses dock vara täckta genom befintlig lagstiftning bland annat inom områdena räddningstjänst och smittskydd.

När det gäller relationen mellan det offentliga och enskilda (allmänheten eller befolkningen) lade regeringen i propositionen stor vikt vid betydelsen av information i samband med kriser. Befolkningens uppfattning om olika former av hot kan enligt propositionen bli avgörande för hur den klarar att hantera dem. Det offentliga måste ha en förmåga att förmedla korrekt, saklig och snabb information vid en händelse, eftersom en oförmåga att på ett trovärdigt sätt förmedla information om det skedda kan skapa osäkerheter bland allmänheten om det inträffade. Regeringen menade att det kan påverka befolkningens förtroende och bidra till att förvärra effekterna av händelseutvecklingen[16].

Kopplat till det lyfte regeringen fram att såväl inhemska som internationella erfarenheter pekar på informationshanteringens betydelsefulla roll vid en kris. En effektiv och trovärdig krishantering är i allt högre grad beroende av det sätt på vilket verksamhetsansvariga kommunicerar med medier och informerar allmänheten via medierna. Det är dessutom av stor vikt att vid behov snabbt kunna organisera en instans dit allmänheten kan hänvisas med sina frågor och där dessa kan besvaras på ett genomtänkt och korrekt sätt[17]. Radio och TV definierades i propositionen som de mest betydelsefulla informationskanalerna för att nå ut med viktig information under en händelse[18].

Regeringen tog även upp vikten av information till allmänheten i förebyggande syfte, för att stärka den enskildes förmåga att hantera händelser. Enskildas förmåga att själva vidta förebyggande åtgärder och att agera på rätt sätt vid allvarliga olyckor kopplades i texten enbart samman med att det påverkar räddningstjänstens förmåga att hantera inträffade händelser. Räddningsverkets samarbete med frivilligorganisationer med att utforma kurser och informationsmateriel lyftes fram som ett verktyg för att stärka den enskildes förmåga[19]. Ur ett förebyggande perspektiv nämndes

[16] Prop 2001/02:158, s. 18
[17] Prop 2001/02:158, s. 53
[18] Prop. 2001/02:158, s. 53 & s. 152
[19] Prop. 2001/02:158, s. 77

också vikten av att information om förekomsten av allvarliga smittsamma sjukdomar når allmänheten[20].

Möjligheten till tvångsåtgärder från samhällets sida gentemot den enskilde omnämndes också. Regeringen betonade att samhället i samband med olyckor eller i andra situationer ibland kan behöva ingripa mot den enskildes vilja. På väl avgränsade områden finns det därför lagstiftning som ger de ansvariga myndigheterna befogenheter att vid behov agera mot privatpersoners och företags intressen. Exempel på sådana bestämmelser där samhället ges möjlighet att använda privat egendom, ta till olika former av tvångsmedel etc. finns i räddningstjänst- och smittskyddslagstiftningen[21].

I propositionen redogjordes också för elbranschens storstörningssamverkan. I samband med det lyftes branschens målsättning att ingen enskild nätkund skall vara utan tillgång till el under mer än 24 timmar fram[22].

Statens ansvar för informationssäkerhet omnämndes också särskilt i propositionen. Här menade regeringen att en viktig roll för staten är att se till hela samhällets behov av informationssäkerhet och vidta de åtgärder som rimligen inte kan åvila den enskilda systemägaren[23].

Extraordinära händelser i kommuner och landsting **(Prop. 2001/02:184)**

I propositionen togs det offentligas ansvar gentemot enskilda upp genom att den nya lagen föreslogs lämna utrymme för kommuner och landsting att under en extraordinär händelse få lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen[24]. Huvudprincipen skulle dock fortfarande vara det i kommunallagen stadgade förbudet mot stöd till enskild. Regeringen betonar därför i propositionen att förslaget innebär en möjlighet för kommuner och landsting att frivilligt stödja enskilda och att det således inte är fråga om en rättighet för drabbade enskilda[25]. Bistånd får bara ges om det föreligger synnerliga skäl och om det är att betrakta som ett led i kommunens eller landstingets egen krishantering[26].

Regeringen exemplifierade vilken typ av stöd det skulle kunna röra sig om, att ge tillgång till kommunikationsmedel, till exempel taxi, eller möjlighet att använda mobiltelefoner i ett akut krisläge då sedvanlig behovsprövning enligt socialtjänstlagen inte kan avvaktas. Ett landsting kan låta enskilda bo gratis på ett patienthotell eller stötta en kommun som på grund av krisen inte klarar av hemsjukvården. Stöd kan på detta sätt också utgå till personer som annars inte är berättigade till bistånd enligt socialtjänstlagen [27].

[20] Prop. 2001/02:10, s. 125
[21] Prop. 2001/02:10, s. 73
[22] Prop. 2001/02:10, s. 87
[23] Prop. 2001/02:10, s. 102
[24] Prop. 2001/02:184, s. 5
[25] Prop. 2001/02:184, s. 24
[26] Prop. 2001/02:184, s. 32-33
[27] Prop. 2001/02:184, s. 22-23

Utöver den utökade möjligheten för det offentliga att lämna stöd till enskilda i samband med extraordinära händelser, fanns det ingenting i propositionen som berör enskildas uppgifter och ansvar i samband med händelser.

***Frivillig Försvarsverksamhet inom totalförsvaret* (Prop. 2001/02:159)**

I denna proposition nämndes enskildas frivilliga engagemang som en betydelsefull del i totalförsvarets organisation. Den långa traditionen av medborgarengagemang lyfts fram och regeringen pekade på att de frivilliga försvarsorganisationerna utgör en viktig del av detta engagemang. Vidare betonades att det till stor del är genom de frivilliga försvarsorganisationerna som staten har kunnat erbjuda information och kunskap om totalförsvaret till en stor del av befolkningen[28]. Här beskrevs således att enskilda har varit viktiga komponenter i totalförsvarets organisation. Enskildas ansvar och uppgifter utanför totalförsvarets organisation behandlades inte.

Reformerad räddningstjänstlagstiftning (Prop.2002/03:119)

Sammanfattning:

I denna proposition uttalades ett antal krav på den enskilde som regeringen föreslog skulle omfattas i den nya lagen om skydd mot olyckor. Bland annat uttrycktes att den enskilde, om denne får kännedom om en brand eller om en olycka som innebär fara för någon annans liv, har ett ansvar att om det är möjligt varna dem som är i fara, eller vid behov tillkalla hjälp.

Principen om den enskildes primära ansvar framhölls som en princip som räddningstjänstbegreppet konstruerats kring. Den innebär i korthet att den enskilde har ett primärt ansvar för att skydda liv och egendom och att inte orsaka olyckor. Regeringen avsåg förstärka denna princip med det nya lagförslaget.

Om det offentliga har ett primärt ansvar under en räddningsinsats markerades att detta ansvar primärt övergick till den enskilde i och med att räddningsinsatsen avslutats. Att bevaka och ta hand om skadad egendom uttalades konkret som den enskildes ansvar.

Vidare påtalade regeringen att kommunerna har ett ansvar att ytterligare förtydliga ansvarsfördelningen mellan det offentliga och den enskilde, med en betoning på egenansvaret.

I propositionen lade regeringen fram förslag till en ny lag, lagen om skydd mot olyckor, som skulle ersätta den då gällande räddningstjänstlagen. Lagen innehåller bestämmelser om de åtgärder som stat och kommun skall vidta till skydd mot olyckor och även bestämmelser om de förebyggande åtgärder som enskilda skall vidta[29].

Propositionens förslag på ny lag innehöll ett särskilt kapitel som behandlar enskildas ansvar. I detta beskrevs bland annat enskildas ansvar på följande sätt: ”Den som upptäcker eller på annat sätt får

[28] Prop. 2001/02:159, s. 9-10
[29] Prop. 2002/03:119, s. 1

kännedom om en brand eller om en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön skall, om det är möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Detsamma gäller den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för en brand eller en sådan olycka"[30]. Regeringen preciserade i propositionen uttrycket "vid behov" och menade att det innebär att enskilda inte har någon skyldighet att tillkalla hjälp om polisen eller räddningstjänsten redan har kommit till platsen. Skyldigheten att varna dem som är i fara gäller också bara om det är praktiskt möjligt att vidta åtgärden och regeringen påpekade att det inte är möjligt att ställa särskilt stora krav på den enskilde[31].

Lagförslaget specificerade ytterligare det offentligas och enskildas skyldigheter. Bland annat beskrivs tjänsteplikten avseende räddningstjänst, enligt vilken alla mellan 18 och 65 är skyldiga att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det, på begäran av räddningsledaren[32].

Regeringen ansåg att den enskilde, vare sig det är en fysisk eller juridisk person, har ett primärt ansvar för att skydda liv och egendom och att inte orsaka olyckor. I första hand är det den enskilde som skall vidta och bekosta åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som inträffar. Regeringen lyfte fram "principen om den enskildes primära ansvar" och menade att räddningstjänstbegreppet har konstruerats med utgångspunkt i denna princip. Den nya lagstiftningen skulle inte på något sätt ändra på detta, utan snarare tydliggöra denna princip. Principens innebörd beskrevs som att samhället utövar tillsyn över de mer specifika skyldigheter som den enskilde har i dessa avseenden enligt olika lagstiftningar och först om en olycka inträffar eller överhängande fara råder för att en olycka skall inträffa och den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan kan klara av situationen, är det samhällets skyldighet att ingripa[33].

Regeringen beskrev även den gällande ansvarsfördelningen mellan stat och enskild efter en insats. Redan den tidigare Räddningstjänstlagen innehöll bestämmelser om att en räddningsinsats pågår så länge som förutsättningarna för räddningstjänst föreligger. En räddningsinsats skall anses avslutad när riskerna för ytterligare skador inte kan motverkas genom fortsatta räddningsåtgärder eller när risken för ytterligare skador är så obetydlig att det inte är motiverat att fortsätta räddningsarbetet (prop. 1985/86:170 s. 91). Regeringen underströk att det är räddningsledaren som beslutar när en räddningsinsats är avslutad. Efter att insatsen har avslutats är det i princip den enskildes ansvar att vidta åtgärder för att bland annat att bevaka och ta hand om skadad egendom[34].

Regeringen markerade vikten av att kommunerna tydliggör ansvarsfördelningen mellan den enskilde och det offentliga samt anpassar sitt arbetssätt när det gäller information, utbildning och tillsyn på ett sådant sätt att egenansvaret lyfts fram[35]. Ett kapitel i den föreslagna lagen om skydd mot olyckor behandlade också kommunens ansvar. Där skrevs bland annat att en kommun genom rådgivning,

[30] Prop 2002/03:119, s. 7
[31] Prop, 2002/03:119, s. 103-104
[32] Prop 2002/03:119, s. 13
[33] Prop. 2002/03:119, s. 36 & s. 50-51
[34] Prop. 2002/03:119, s. 70
[35] Prop. 2002/03:119, s. 96

information och på annat sätt ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag[36].

Vikten av ett bra förebyggande arbete lyftes också fram av regeringen som menade att det på flera områden ställs ökade krav på att den enskilde skall skydda sig, sin egendom och miljön. Med enskilda avsågs i detta sammanhang inte bara fysiska personer utan även, och kanske i första hand, juridiska personer som bedriver verksamhet som kan medföra skada (jfr SOU 1998:59 s. 43 ff.).

Några remissinstanser ansåg att det borde preciseras vad den enskildes allmänna ansvar omfattar. Regeringen menade dock att en sådan precisering skulle föra alltför långt eftersom det skulle medföra betydande rättsliga svårigheter att låta denna princip komma till uttryck i en lagbestämmelse. En sådan svårighet sades vara att i lagtexten avgränsa omfattningen av den enskildes ansvar. En annan svårighet skulle vara att fastställa bestämmelsens relation till annan lagstiftning, till exempel på de straff- och skadeståndsrättsliga områdena[37].

Regeringen ansåg i propositionen att det i den då gällande Räddningstjänstlagen fanns oklarheter i gränsen mellan det offentligas och enskildas ansvar avseende brandsyn. Enligt denna lag var kommunen skyldig att svara för att det genomförs regelbundna brandsyner. Det hade i olika sammanhang framförts kritik mot det sätt som brandsynen då var organiserad på. En invändning som framförts var att den enskildes ansvar framstod som oklart och att den enskilde felaktigt kunde få intrycket att det är kommunen som genom brandsynen skulle ta över hela ansvaret för brandskyddet. Mot bakgrund av bland annat detta förslog regeringen att brandsynen utgår. Regeringen föreslog i stället att ägarna till sådana byggnader eller andra anläggningar där det med hänsyn till risken av brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på kontroll av brandskyddet skall lämna in en skriftlig redogörelse för brandskyddet till kommunen[38].

2.3.3 Lagar och förordningar 2001-2003

Varken *Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering* och höjd beredskap eller *Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten* innehöll någonting om enskildas ansvar i samhället vid en allvarlig händelse. *Lag om extraordinära händelser i fredstid för kommuner och landsting, SFS 2002:833* reglerade enskildas rätt till ett begränsat ekonomiskt stöd av kommuner och landsting under en extraordinär händelse.

Lag om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) specificerar ansvarförhållandena mellan det offentliga och enskilda genom att bland annat statuera att staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst skall se till att allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns. Dessutom skall de lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor. I 2 kap. 1§ beskrivs också den enskildes skyldighet att varna och tillkalla hjälp. Lagen beskriver också det offentligas ansvar att vidta åtgärder för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt verka för att åstadkomma

[36] Prop. 2002/03:119, s. 8
[37] Prop. 2002/03:119, s. 51
[38] Prop. 2001/03:119, s. 36

skydd mot andra olyckor än bränder i syfte att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljö. Kommunen ska också, genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag[39].

I tredje kapitlet 9§ fastslås att en räddningsinsats är avslutad när den som leder insatsen (räddningsledaren) fattar beslut om detta. Beslutet skall redovisas i skriftlig form. När en räddningsinsats är avslutad skall räddningsledaren, om det är möjligt, underrätta ägaren eller nyttjanderättshavaren till den egendom som räddningsinsatsen har avsett om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning. Om bevakning behövs med hänsyn till risken för nya olyckor, men inte kommer till stånd, får räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller nyttjanderättshavarens bekostnad[40].

I kapitel sex tas särskilda skyldigheter för enskilda, kommuner och statliga myndigheter upp. Här tas skyldigheten att medverka i räddningstjänst upp (tjänsteplikten) samt räddningsledarens befogenhet att bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt[41].

2.3.4 Diskussion 2001-2003

Andemeningen i ovanstående styrdokument är att den enskilde ska vidta förberedelser, agera och stå för konsekvenser i ”det lilla”, medan det offentliga träder in och ansvarar för händelsen så fort den får sådan omfattning att den enskilde inte själv kan hantera den. Det är vidare en skiljelinje mellan den enskildes ansvar i samband med en olycka (ex. en brand) och hanteringen av en större samhällskris (då omnämnd som ”svår påfrestning på samhället”). Enskildas ansvar betraktas som större ju mindre omfattning en händelse har. Vid en svår påfrestning på samhället är statens ansvar stort och enskildas ansvar ringa.

När det gäller räddningstjänstområdet är kraven på den enskilde betydligt tydligare än vad som gäller vid större samhällskriser. När det gäller räddningstjänst regleras till och med en del av ansvarsfördelningen i lag. Det var förhållandevis tydligt att enskilda har ett stort ansvar före en händelse (dock delat med det offentliga), det offentliga har huvudansvaret under en händelse, medan enskildas ansvar är stort efter en händelse. Motsvarande uppgiftsfördelning fanns inte för samhällskriser. Räddningstjänst var vid denna tidpunkt heller ingenting nytt, medan det system som började byggas upp för att klara av svåra påfrestningar på samhället i fredstid var en nyskapelse. En stor del av enskildas engagemang hade fram till nu organiserats inom ramen för totalförsvarets frivilligverksamhet.

Vikten av att informera och skapa förutsättningar för enskilda att ta sitt ansvar nämns ofta. Om inte det offentliga tar sitt ansvar att informera och förmedla vilka risker som finns, har enskilda heller inte förutsättningar att klara av att ta sitt ansvar. Grundansvaret lades således på det offentliga, vilket medförde att enskildas förmåga är avhängig av att det offentliga lyckas med uppgiften att förse

[39] Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
[40] Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
[41] Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

enskilda med nödvändig information. Vilka offentliga aktörer som har detta ansvar specificeras inte, utan i enlighet med ansvarsprincipen är ansvaret delat av många inom respektive ansvarsområde. Inte heller preciseras målgrupper som ska nås av informationen eller mer specifikt vilken information det rör sig om, med undantag av riskbedömningar.

I texterna beskrivs enskildas roll vid händelser både som skyldigheter, uppgifter, ansvar och rättigheter. När det gäller räddningstjänst finns det flera inslag av skyldigheter och ansvar, medan det i samband med svåra påfrestningar på samhället i fred i större utsträckning talas om uppgifter. Vad de enskilda har för uppgifter nämns huvudsakligen mycket övergripande om det överhuvudtaget diskuteras. Det leder till att även frågan om vad det offentliga ska informera om beskrivs i mycket allmänna ordalag.

När det gäller hanteringsfasen lyfts vikten av befolkningens uppfattning och attityder fram som viktiga parametrar för att det ska finnas förutsättningar att hantera händelsen på ett bra sätt.

2.4 Systemet för krisberedskap utvecklas vidare

I början av 2000-talet lades grunden till dagens krisberedskapssystem. Ett nytt system för att bemöta den ”nya tidens hot” utvecklades och strukturerna för hur samhället skulle organiseras i detta syfte slogs fast. Systemet har sedan vidareutvecklats mot bakgrund av hotbildsutvecklingen, lärdomar från händelser där det nya systemet har prövats och genom det praktiska arbete som aktörerna med ansvar för krisberedskapen har utfört. Det har lett till nya propositioner, skrivelser, förordningar och lagar.

2.4.1 Dokumentgenomgång 2004-2008

Den 26 december 2004 inträffade flodvågskatastrofen i Sydostasien. I efterdyningarna av katastrofen kom en rad reformer att genomföras. En oberoende kommission tillsattes med uppgift att bland annat utvärdera vårt samhälles förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien inneburit och klargöra på vilket sätt de erfarenheterna kan tas till vara. Kommissionen presenterade sitt arbete den 1 december 2005 i rapporten, *Sverige och tsunamin – granskning och förslag (2005:104).*

I mars 2006 lade regeringen sedan fram propositionen, *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle* (Prop. 2005/06:133). I propositionen redovisade regeringen en strategi för samhällets säkerhet. Strategin syftade till att bilda ett ramverk för samhällets samlade arbete med att stärka säkerheten. I propositionen föreslås vidare en lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap[42]. I juni samma år tillkom den nya lagen, *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* och en ny *Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.*

Den nytillträdda alliansregeringen lade fram nästa proposition redan i mars 2008, *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull (Prop. 2007/08:92).* I propositionen föreslog regeringen bland annat att en ny myndighet skulle bildas med följden att Krisberedskapsmyndigheten, Statens

[42] Prop.2005/06:133

Räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar skulle läggas ner. Den nya myndigheten skulle ha en samordnande roll i krisberedskapsarbetet[43]. Den nya Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap bildades den 1 januari 2009 med sin grund i *Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*[44].

[43] Prop. 2006/08:92, s. 1
[44] Förordning 2008:1002

2.4.2 Utredningar och propositioner 2004-2008

***Sverige och tsunamin – granskning och förslag* (2005:104), kap. 2 ”Det offentliga åtagandet beträffande svenskar i utlandet” och kap. 6 ”Åtgärder”.**

Sammanfattning:

I och med flodvågskatastrofen hamnade den svenska statens och svenska medborgares ansvar i andra länder i fokus. Katastrofkommissionen utgick i sin diskussion från grundläggande nationell lagstiftning, såsom Regeringsformen, Förvaltningslagen och lagstiftningen kring räddningstjänst. Denna lagstiftning betraktade kommissionen som en betydelsefull grund för uttydande av ansvar, oavsett om en händelse har inträffat i Sverige eller utomlands. På detta lägger kommissionen utrikesförvaltningens lagstiftning och den konsulära lagstiftningen.

En viktig erfarenhet från katastrofen i Sydostasien var att den geografiskt definierade, skarpa gräns för det offentliga åtagandet, som styrde regeringens och myndigheternas handlande åtminstone under tsunamikatastrofens inledningsskede, inte accepterades av den svenska allmänheten.

De överväganden som presenterades i katastrofkommissonens rapport innebar i huvudsak förtydliganden. Det var alltså inte fråga om några väsentliga förändringar i den grundläggande ansvarsfördelning som råder mellan den enskilda medborgaren, de privata aktörerna och staten. Kommissionen menade dock att staten med utgångspunkt i medborgarnas berättigade förväntningar har ett ansvar som yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet och att det ansvaret inte upphör vid landets gränser.

Kommissionen gjorde bedömningen att huvudlösningen även i framtiden ska vara privat lösning i privat regi och med privat finansiering, ytterst från resenärerna. Motivet till det är att resan, antingen den sker privat eller i tjänsten, är vald och att den extra risk som kan uppkomma bör finansieras av den som gör detta val (privatpersonen respektive arbetsgivaren). Samtidigt anser kommissionen att det finns situationer när marknaden som tillfredsställer resenärernas normala behov inte kan förväntas klara av det inträffade; situationen efter tsunamin är ett exempel. Staten kan då anses ha till uppgift att komplettera med de resurser som det råder akut brist på, i första hand räddningsinsatser och sjukvårdsresurser av olika slag.

Kommissionen lyfte fram att det på senare år hade förts en allmän diskussion om vilka uppgifter det offentliga skall ta på sig och hur gränsytan mellan privat och offentligt bör definieras[45].

I utredningen hänvisas till att en mycket allmän ram för diskussionen om det offentliga åtagandets innebörd återfinns i det så kallade målsättningsstadgandet i regeringsformens 1 kap. 2 §: ”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete,

[45] SOU 2005:104, s. 73

bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.” Kommissionen ansåg dock att dessa mycket allmänt hållna ramar inte räcker som ledning för diskussionen av ett enskilt politikområde, utan att en sådan diskussion måste baseras på de konkreta förutsättningarna inom respektive område[46].

I utredningen behandlade kommissionen enskildas ansvar och det offentliga åtagandet i särskilda avsnitt. I avsnittet om den enskildes ansvar hämtades den allmänna utgångspunkten från räddningstjänstlagstiftningen. Till grund för den svenska synen på räddningstjänstens uppgifter i förhållande till medborgarna ligger att den enskilde har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom. I första hand är det den enskilde själv som ska vidta och bekosta åtgärder för att begränsa skador som kan uppkomma vid en olycka. När den enskilde inte klarar av denna uppgift, kan det bli ett åtagande eller en skyldighet för antingen det privata eller det offentliga att ingripa. Räddningstjänstbegreppet har betydelse för både ansvarsfördelningen mellan olika samhällsorgan och mellan samhällsorgan och enskilda. Föreligger en räddningstjänstsituation, gäller långtgående befogenheter och skyldigheter för både samhällsorgan och enskilda[47].

Det allmänna ansvarar för att det finns en organisation som kan ingripa när den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en olyckssituation. Det allmänna ska ingripa när det framstår som rimligt att det allmänna ska ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada här i landet. Kommissionen lyfte i detta sammanhang fram den proportionalitetsregel som finns i inledningen till lagen om skydd mot olyckor, där det sägs att staten eller en kommun skall ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt[48].

I avsnittet om det offentliga åtagandet skrev utredningen att enligt förvaltningslagen ska svenska myndigheter ge allmänheten service på sådant sätt att det blir lättare för de enskilda att ha med myndigheterna att göra. Myndigheterna skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den omfattning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Myndigheterna skall vidare ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna skall också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar lämnas på samma sätt. Bestämmelserna gäller för utlandsmyndigheterna vid kontakter med både svenska och utländska medborgare. Förvaltningslagen ger dock inte grund för mera direkta hjälpåtgärder såsom transporter etcetera [49].

Utlandsmyndigheterna ska i skälig omfattning lämna svenska medborgare hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen. Vad som menas med skälig omfattning får avgöras från fall till fall. Med svenska medborgare likställs svenska juridiska personer, dvs. företag och

[46] SOU 2005:104, s. 73
[47] SOU 2005:104, s. 311
[48] SOU 2005:104, s. 74
[49] SOU 2005:104, s. 83-84

organisationer med flera. Flyktingar och statslösa som är bosatta i Sverige har också rätt att få hjälp[50].

I instruktionen för utrikesförvaltningen (IFUR 1991:360)) finns också särskilda bestämmelser om vad utlandsmyndigheterna skall göra i krissituationer. Om en naturkatastrof eller någon svår olycka inträffat inom verksamhetsområdet, skall beskickningen eller konsulatet genast undersöka om någon svensk medborgare avlidit eller skadats eller om någon svensk egendom skadats. Den skall också underrätta UD. Utlandsmyndigheterna är skyldiga att vidta åtgärder inte bara på grund av bestämmelser i författningar eller på framställning av enskilda. De är också skyldiga att på eget initiativ gripa in[51].

Kommissionen lyfte fram att det i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd bland annat finns bestämmelser om allmänt ekonomiskt bistånd som kan avse tillfälligt ekonomiskt bistånd till svenskar i akuta nödsituationer utomlands. När det gäller frågan om vem som kan få konsulärt ekonomiskt bistånd är en första förutsättning enligt huvudregeln att den enskilde måste vara svensk medborgare som är bosatt i Sverige eller flykting/statslös person som är bosatt i Sverige[52].

Kommissionen drog slutsatsen att ansvaret för att se till att det finns ett giltigt försäkringsskydd som täcker rimliga skadeutfall också fortsättningsvis bör ligga på den enskilde. Granskningen visade alltså ingen anledning att på något genomgripande sätt omdefiniera det offentliga åtagandet vad gäller olyckor utomlands. Däremot menade katastrofkommissionen att det kan finnas anledning att ge det ett något annat innehåll som en följd av de förändringar i internationaliserande riktning som samhället genomgått och genomgår[53].

En viktig erfarenhet från katastrofen i Sydostasien var att den geografiskt definierade, skarpa gräns för det offentliga åtagandet som styrde regeringens och myndigheternas handlande åtminstone under tsunamikatastrofens inledningsskede inte accepterades av den svenska allmänheten. Med den grad av internationalisering av vår tillvaro som gäller är den tidigare definitionen av åtagandet förlegad. Kommissionen ansåg att oavsett vilka möjligheter och skyldigheter som gällande regelverk vid tiden för tsunamin innebar, så borde ett åtagande utanför landets gränser återspeglas på ett tydligare sätt i regelverk och planering[54].

Kommissionen gjorde bedömningen att huvudlösningen även i framtiden blir privat lösning i privat regi och med privat finansiering, ytterst från resenärerna. Motivet till det är att resan, antingen den sker privat eller i tjänsten, är vald och att den extra risk som kan uppkomma bör finansieras av den som gör detta val (privatpersonen respektive arbetsgivaren). Samtidigt anser kommissionen att det finns situationer när marknaden som tillfredsställer resenärernas normala behov inte kan förväntas klara av det inträffade; situationen efter tsunamin är ett exempel. Staten kan då anses ha till uppgift att komplettera med de resurser som det råder akut brist på, i första hand räddningsinsatser och sjukvårdsresurser av olika slag. Det skulle alltså innebära en komplettering med en lösning i enlighet

[50] SOU 2005:104, s. 84
[51] SOU 2005:104, s. 84
[52] SOU 2005:104, s. 85-87
[53] SOU 2005:104, s. 85-87
[54] SOU 2005:104, s. 85-87

med något av alternativen offentligt huvudmannaskap, privat finansiering och offentlig eller privat produktion. Därutöver kan det naturligtvis som i dag bli aktuellt med kompletteringar av typen stöd från frivilligorganisationer[55].

De överväganden som här presenterats i katastrofkommissonens rapport innebär i huvudsak förtydliganden. Det är alltså inte fråga om några väsentliga förändringar i den grundläggande ansvarsfördelning som råder mellan den enskilda medborgaren, de privata aktörerna och staten. Även om den enskildes och de privata aktörernas ansvar ligger fast, anser kommissionen att staten med utgångspunkt i medborgarnas berättigade förväntningar har ett ansvar som yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet. Det ansvaret upphör inte vid landets gränser[56].

Utgångspunkten för en bedömning av vad som är rimliga förväntningar på det offentliga i en krissituation är regeringsformens målsättningsstadgande: ”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.” Denna mycket allmänt hållna formulering kräver emellertid en uttolkning i varje konkret situation. Vad är medborgarnas berättigade förväntningar på staten när en allvarlig kris inträffar[57]?

Kommissionen uppmärksammade att makten över informationen hade decentraliseras. Enskilda individer och organisationer spred information och kommunicerade snabbare än både traditionella massmedia och myndigheter. Det blev svårt för myndigheterna att analysera informationsflödet och att klarlägga fakta. Frågan om allmänhetens förtroende för den information som myndigheterna för ut blev central. Kommissionen menade att om myndigheterna skulle brista i sin information skulle det kunna få allvarliga konsekvenser när det gäller både vilka faktiska handlingsmönster de utlöser och för tilltron till samhällsorganen[58].

S*amverkan vid kris - för ett säkrare samhälle* (Prop. 2005/06:133)

[55] SOU 2005:104, s. 95-96
[56] SOU 2005:104, s. 97
[57] SOU 2005:104, s. 281-282
[58] SOU 2005:104, s. 355

Sammanfattning:

När regeringen beskrev samhällets säkerhet är individens trygghet och samhällets funktionalitet i fokus. Individens säkerhet handlar i detta sammanhang om sådant som går utöver vardagliga störningar och som berör det svenska samhället till väsentliga delar.

Regeringen såg ett behov av att ytterligare tydliggöra ansvarsförhållandet mellan den enskilde och det offentliga. Utgångspunkten för det offentliga åtagandet är att den enskilde har ett grundläggande ansvar för att skydda liv och egendom och att vidta förebyggande åtgärder. Först om, och när, den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en situation har det allmänna ett ansvar att ingripa. De offentliga åtgärderna får större vikt ju mer krävande och oförutsedd krissituationen är, men regeringen menade att det inte var möjligt att fastslå exakta kriterier för när den enskildes ansvar upphör eller samhällets resurser behöver sättas in.

Vidare fokuserade regeringen på informationsfrågor i propositionen och framställde behovet av en inriktning för informationen om säkerhetspolitik, försvarspolitik, krisberedskap och skydd mot olyckor. Inriktningen skulle syfta till att skapa förutsättningar för människor att inhämta kunskap och bidra till att individen förstår sin egen roll och uppgift.

När det gäller information till allmänheten var regeringen förhållandevis konkret i propositionen och gick vidare med att precisera enskildas ansvar före, under och efter kriser. Före en kris har den enskilde ett ansvar att hålla sig informerad om risker och hot och att vidta de skyddsåtgärder som är befogade och möjliga. För att det ska vara möjligt krävs det att offentliga aktörer tydliggör och kommunicerar riskerna i samhället och vilka skyddsåtgärder som offentliga organ och enskilda verksamhetsutövare ska planera och vidta samt vilka åtgärder som enskilda medborgare kan och bör vidta för att höja den egna säkerheten.

Vidare ägnades ett stort utrymme i propositionen åt att tydliggöra vilken information medborgarna har behov av för att ha förmåga att ta sitt ansvar, före, under och efter en kris.

I propositionen lade regeringen fram förslaget till L*ag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.* I denna dokumentgenomgång behandlas denna lag i särskild ordning och tas därmed inte vidare upp inom ramen för denna proposition.

Regeringen skrev att synen på samhällets säkerhet har förändrats på ett genomgripande sätt under de senaste tio åren. Med samhällets säkerhet avses händelser och förhållanden som enskilda individer saknar förutsättningar att själva hantera fullt ut och som hotar samhällets funktionalitet och överlevnad. På ett grundläggande plan innebär säkerhet att människor kan känna sig trygga i sin vardag och på ett mer övergripande plan att det finns förmåga att skydda de värden som vi förknippar med att leva i ett modernt demokratiskt samhälle[59].

[59] Prop. 2005/06:133, s. 39

Säkerhet berör individen, samhället och det internationella samfundet. I denna säkerhetsstrategi ligger tyngdpunkten på samhällets säkerhet, dvs. händelser och förhållanden som enskilda individer saknar förutsättningar att själva hantera fullt ut och som skadar samhällets funktionalitet. Således handlar individens säkerhet i det sammanhanget om sådant som går utöver vardagliga störningar och som berör det svenska samhället till väsentliga delar[60].

Regeringen lyfte fram erfarenheterna från hanteringen av flodvågskatastrofen i Asien och stormen Gudrun i södra Sverige som argument för nödvändigheten av att ytterligare tydliggöra det ansvar och de roller som det offentliga respektive den enskilde har när det gäller att möta och hantera kriser[61].

Regeringen nämnde att utgångspunkten för det offentliga åtagandet är att den enskilde, alltså både individer och företag, har ett grundläggande ansvar för att skydda liv och egendom och att vidta förebyggande åtgärder. Av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor framgår att den enskilde har ett primärt ansvar att skydda sitt liv och sin egendom. Därför är det i första hand den enskilde som själv skall vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa sådana skador som kan uppstå till följd av olyckor. Först om, och när, den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en situation har det allmänna ett ansvar att ingripa[62].

Regeringen menade dock att de offentliga åtgärderna får större vikt ju mer krävande och oförutsedd krissituationen är. I extrema fall blir statens roll som yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet särskilt stor. Enligt regeringen är det dock inte möjligt att i förväg fastslå exakta kriterier för när den enskildes ansvar upphör eller när samhällets resurser behöver sättas in eftersom varje situation är unik. I det offentliga åtagandet ingår för det första en förmåga att analysera potentiella eller uppkomna situationer för att bedöma om dessa är av sådan natur att det krävs någon form av samhällsinsats, för det andra måste det ingå att ha sådana resurser tillgängliga eller gripbara som kan behövas i svåra situationer[63].

I propositionen efterfrågade regeringen att en inriktning för informationen till allmänheten om säkerhetspolitiken, försvaret och krishanteringen borde tas fram. Inriktningen skulle ta hänsyn till hur olika målgruppers intressen och behov kan tillgodoses. Den enskilde behöver få stöd i form av information om vilka egna säkerhetsåtgärder som kan vidtas för att kunna klara en krissituation, t.ex. långvariga avbrott i el-, vatten- och värmeförsörjning [64].

Baserat på betänkande *Informera om samhällets säkerhet* (SOU 2004:25) av utredningen Översyn av totalförsvarsinformationen tryckte regeringen i denna proposition på att en inriktning borde tas fram för informationen om säkerhetspolitik, försvarspolitik, krisberedskap och skydd mot olyckor. Inriktningen skulle syfta till att skapa förutsättningar för människor att inhämta kunskap och bidra till att individen förstår sin egen roll och uppgift. I förlängningen var det regeringens förhoppning att en sådan insats kan leda till att såväl delaktighet som engagemang på olika nivåer kan öka. Regeringen bedömde därför att det fanns skäl att genomföra såväl en brett upplagd informationsinsats som

[60] Prop. 2005/06:133, s. 45
[61] Prop. 2005/06:133, s. 52
[62] Prop. 2005/06:133, s. 52
[63] Prop. 2005/06:133, s. 52
[64] Prop. 2005/06:133, s. 71

återkommande insatser, vilka skulle vända sig till befolkningen och beskriva säkerhetspolitik, försvar, krisberedskap och skydd mot olyckor. Informationen bör genomföras på stor bredd i samhället med användning av många kanaler. Regeringen avsåg därför att utarbeta en övergripande inriktning till hur allmänheten kan informeras och hur delaktigheten kan öka. Hänsyn måste tas till hur olika målgruppers intressen och behov kan tillgodoses[65].

Vidare försökte regeringen precisera enskildas ansvar före, under och efter kriser. Före en kris har den enskilde ett ansvar att hålla sig informerad om risker och hot och att vidta de skyddsåtgärder som är befogade och möjliga. En förbättrad förmåga hos den enskilde att hantera kriser underlättar för samhällets operativa insatser, också i kriser. För att motivera enskilda att vidta egna säkerhetsåtgärder och att frivilligt medverka i kommuners och organisationers säkerhetsarbete, krävs att kommuner, stat och andra samhällsorgan och utövare av farlig verksamhet tydliggör och kommunicerar riskerna i samhället. Den enskilde bör också i möjligaste mån få reda på vilka risker som finns i samhället och vilka skyddsåtgärder som offentliga organ och enskilda verksamhetsutövare planerar och vidtar samt vilka åtgärder som enskilda medborgare kan och bör vidta för att höja den egna säkerheten[66].

Var och en borde veta hur man kan klara sin situation vid t.ex. långvariga avbrott i el-, vatten- och värmeförsörjning. För att den enskilde skall kunna bidra till sin egen säkerhet och kunna skapa den förmåga som svarar mot ansvaret behöver den enskilde få stöd från framför allt kommunerna, men också från statliga myndigheter. I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor föreskrivs att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänsten skall se till att allmänheten informeras om vilken förmåga som finns för att genomföra räddningsinsatser. De skall dessutom lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor[67].

Det var enligt regeringen viktigt att informationen utformas efter individens behov så att alla får möjlighet att lära sig och ta ställning i dessa frågor. Den enskilde bör oberoende av exempelvis ålder, kön, funktionshinder och språkkunskaper beredas möjlighet att få del av informationen. Regeringen avsåg att ge berörda myndigheter i uppdrag att i samråd med ideella organisationer redovisa vilka åtgärder som kan vidtas för att den externa informationen anpassas till olika medborgares behov både avseende utformning och spridning [68].

Informationen om risk- och sårbarhetsutvecklingen samt samhällets och enskildas säkerhetsåtgärder skulle enligt regeringens bedömning kunna påbörjas redan i skolan. Mot bakgrund av den begränsade omfattningen av den utbildning som sker med stöd av totaltförsvarsplikt behövs nu andra vägar för att hos ungdomar tidigt förankra och motivera frivilligt engagemang i samhällets säkerhetsarbete. Genomförandet skulle kunna ske på så sätt att den utbildning som redan bedrivs i gymnasieskolan, med bäring på försvar, krisberedskap samt olyckor, hålls samman i ett tema om samhällets säkerhet och kompletteras med praktiska inslag om hur man kan skydda sig själv och hjälpa andra i en olycks- eller krissituation. Formerna för ett tema om säkerhet samt om

[65] Prop. 2005/06:133, s. 72
[66] Prop. 2005/06:133, s. 72-73
[67] Prop. 2005/06:133, s. 73
[68] Prop. 2005/06:133, s. 73

myndigheternas och frivilliga organisationers eventuella roll, bör prövas. Detta skulle vidare kunna bidra till att bryta negativa trender i olycks- och skadeutvecklingen i samhället[69].

Vid en kris, pekade regeringen på, att kunna varna och vägleda allmänheten kan vara avgörande för möjligheterna att skydda människors liv, hälsa och egendom[70]. Offentliga organisationer måste även ha kompetens för att kunna möta människor i kris och se till att personalen är utbildad och övad i att ta emot och förmedla problematisk, osäker och svår information på ett respektfullt sätt och anpassat till olika målgrupper, t.ex. barn och ungdomar[71].

Regeringen ansåg att internet och andra kommunikationsverktyg, som t.ex. sms, ställer betydande krav på myndigheter att snabbt kunna informera och kommunicera med medier och allmänhet. På uppdrag av regeringen ansvarade Krisberedskapsmyndigheten för en nationell webbportal för krisinformation till allmänhet och medier. Den nationella portalen hade flera syften. Före en kris skulle allmänhet och medier informeras om hur krishanteringen fungerar i Sverige. Under en kris skulle ansvarsförhållanden beskrivas och hänvisning göras till dem som är ansvariga för krishanteringen. Efter krisen kunde Krisberedskapsmyndigheten sammanfatta vad som har inträffat och beskriva de erfarenheter som har gjorts[72].

Regeringen hade 2004 gett berörda myndigheter och samtliga länsstyrelser i uppdrag att de på sina hemsidor skall tillhandahålla krisinformation till allmänhet, företag och massmedier. Krisberedskapsmyndigheten skulle ta fram råd och rekommendationer för dessa hemsidor. I nuläget har de flesta offentliga aktörer, inklusive kommunerna, förberedda webbsidor med krisinformation. Regeringens hemsida spelar här en särskilt viktig roll eftersom många medborgare i en nationell krissituation kan tänkas vända sig till den först för information[73].

Regeringen ansåg att det bör finnas en förmåga att vid behov snabbt inrätta en instans inom en myndighet, eller gemensamt med flera offentliga organ, dit allmänheten kan hänvisas med sina frågor och där dessa kan besvaras på ett genomtänkt och korrekt sätt[74].

Regeringen betonade att även informationen efter en kris är viktig. Den kan syfta till att enskilda får information och råd om hur förehållanden skall kunna återställas och återgå till det normala efter t.ex. ett omfattande el- eller teleavbrott. Efter en kris kan det ibland finnas skäl att skapa en särskild samordning av information till drabbade på det sätt som har skett efter flodvågskatastrofen, då regeringen inrättade Nationella rådet för samordning och stöd till drabbade med anledning av naturkatastrofen i Asien (dir. 2005:1). Rådet har i rapporten *Efter flodvågen – det första halvåret* (SOU 2005:60), redovisat vilka aktiviteter som under våren hade genomförts. Under och efter en kris kan det enligt regeringen finnas skäl att överväga om det behövs en särskild samordning av information till drabbade på så sätt som gjordes efter flodvågskatastrofen[75].

---

[69] Prop. 2005/06:133, s. 73
[70] Prop. 2005/06:133, s. 65
[71] Prop. 2005/06:133, s. 74
[72] Prop. 2005/06:133, s. 74
[73] Prop. 2005/06:133, s. 74
[74] Prop. 2005/06:133, s. 74-75
[75] Prop. 2005/06:133, s. 75

Statens stöd till frivillig medverkan i säkerhetsarbetet bör i första hand ta sikte på att fördjupa medborgarnas kunskap om samhällets säkerhetsarbete och vilka säkerhetsåtgärder de själva kan och bör vidta. Därför menade regeringen att en väsentlig del av det statliga stödet för frivillig medverkan i säkerhetsarbetet borde gå till att förbättra informationen och utbildningen om förebyggande och skadebegränsande åtgärder i den enskildes dagliga närmiljö. Insatserna borde omfatta information om de åtgärder som medborgarna bör och kan vidta för att under en kortare tid säkra den egna försörjningen med exempelvis energi, värme, vatten och livsmedel om de ordinarie försörjningssystemen störs eller slås ut[76].

Vidare ansåg regeringen att informationssäkerhet borde ses som en integrerad del av verksamhetsansvaret. Det är varje medborgares eget ansvar att inhämta kunskaper och vara medveten om de säkerhetsrisker som följer med elektronisk hantering. Det är också varje företags ansvar att svara för såväl kompetensförsörjning som säkerhet i de egna informationssystemen[77]. En god informationssäkerhet kräver goda kunskaper. Forskning och utveckling av hög teknisk kompetens inom informationssäkerhet är grundläggande för att kunna hantera informationssystem och de möjligheter och hot som är förknippade med dessa. Kunskaperna och medvetandet om risker måste också nå den enskilde användaren. Det gäller kunskaper om befintliga risker och hur den enskilda medborgaren kan skydda sig. Det finns flera risker med bristande kunskaper om informationssäkerhet hos enskilda. Regeringen är av den uppfattningen att det finns behov av en bred folkbildningsinsats inom detta område[78].

Information genom radio och TV har stor och ibland avgörande betydelse för de enskilda människornas och samhällets hantering av såväl olyckor som extraordinära händelser[79].

[76] Prop. 2005/06:133, s. 80-81
[77] Prop. 2005/06:133, s. 91
[78] Prop. 2005/06:133, s. 92
[79] Prop. 2005/06:133, s. 142

Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull (Prop. 2007/08:92)

Sammanfattning:

I propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull lade regeringen stor vikt vid att de förväntningar som enskilda har på det allmänna behövde redas ut. Till följd av flodvågskatastrofen 2004 lades nu också ett fokus på svenska medborgares rättigheter till stöd av det allmänna utomlands.

Förhållandevis stort fokus lades även på det offentligas uppgift att informera allmänheten under en kris och inte lika mycket utrymme gavs åt information i förebyggande och förberedande syfte. Regeringen talade om att erfarenheterna efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, stormen Gudrun 2005, och andra tidigare inträffade kriser har visat att förmågan hos offentliga aktörer att informera, ge råd och varna behövde utvecklas och förbättras.

Riksdagen har slagit fast att målen för arbetet med att successivt utveckla samhällets säkerhet syftar till att värna befolkningens liv och hälsa samt samhällets grundläggande värden och funktionalitet[80].

Regeringen menade att det är viktigt att tydliggöra förhållandet mellan förväntningarna på det allmännas ansvar och individens ansvar. Det allmänna bär huvudansvaret för den nationella säkerheten men enskilda individer och företag har självklart också ett ansvar och därmed en viktig roll i krisberedskapsarbetet. Det allmännas åtgärder får större vikt ju mer krävande och oförutsedd krissituationen är. Staten är yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet[81].

Eftersom varje situation är unik, menade regeringen liksom i föregående proposition (2005/06:133), att det inte är möjligt att i förväg fastslå exakta kriterier för när den enskildes ansvar minskar eller när de allmänna resurserna behöver sättas in. I det offentliga åtagandet ingår en förmåga att analysera potentiella eller uppkomna situationer för att bedöma om dessa är av sådan natur att det krävs någon form av insats av det allmänna. Samhälleliga resurser måste också finnas tillgängliga vid behov. Samtidigt är utgångspunkten för det offentliga åtagandet att den enskilde och organisationer har ett grundläggande ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom genom att vidta förebyggande åtgärder[82].

Regeringen tyckte att det behövs en stegvis utveckling av systemen för varnings- och informationsmeddelanden i radio, TV och webbportaler samt via mobiltelefon för att förmågan att varna, vägleda och informera allmänheten vid allvarliga situationer som hotar människors liv, hälsa, egendom och miljö ska kunna stärkas[83].

Regeringen ansåg att samhällets kommunikation till allmänheten om olyckor och kriser bör bedrivas samlat och att utveckling av risk- och kriskommunikation samt varningar till allmänheten, både i befintliga och nya kanaler, borde ske strukturerat och samlat. Det allmänna har ett ansvar att

[80] Prop. 2007/08:92, s. 7
[81] Prop. 2007/08:92, s. 8
[82] Prop. 2007/08:92, s. 8
[83] Prop. 2007/08:92, s. 21

analysera och bedöma risker och sårbarheter samt förmedla resultatet av detta arbete till den enskilde. Genom att förmedla en bild av potentiella risker kan individer och andra aktörer ges möjlighet att själva vidta skyddsåtgärder. Erfarenheterna efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, stormen Gudrun 2005, och andra tidigare inträffade kriser av såväl nationell som internationell karaktär visar att förmågan hos offentliga aktörer att informera, ge råd och varna bör utvecklas och förbättras. Regeringen underströk att det är viktigt att informationen utformas efter olika individers behov, vilket innebär att information kan behöva ges på andra språk än svenska[84].

Vid en kris kan ansvariga beslutsfattare påverka händelseutvecklingen genom en kommunikationsstrategi och därigenom driva krishanteringsarbetet framåt. De som arbetar med information och kommunikation vid myndigheter bör aktivt arbeta med att samordna sitt kommunikationsarbete före, under och efter en kris och gemensamt formulera budskap till allmänheten, t.ex. när det gäller råd och rekommendationer. Systemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) som sänds via radio och TV är det grundläggande medlet för att snabbt varna och informera allmänheten för akut fara vid en allvarlig händelse[85].

Med utgångspunkt i de olika förslagen samt erfarenheter från inträffade händelser, ansåg regeringen att nya kompletterande telefon- och informationstjänster för allmänheten borde inrättas[86].

Erfarenheterna från arbetet inom Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 samt från det myndighetsgemensamma informationsarbetet i samband med att fågelinfluensaviruset påvisades i Sverige 2006 visar på betydelsen av att kommunicera med allmänheten. Erfarenheter visar också att det bör finnas metoder och rutiner för ett myndighetsgemensamt arbetssätt, där medborgarnas behov sätts före ett enskilt myndighetsperspektiv[87].

Regeringen hade tidigare uppdragit åt Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket att, i samarbete med andra myndigheter, inrätta en nationell portal för krisinformation till allmänhet och media, www.krisinformation.se. Portalen ska i första hand hjälpa medborgare och media att hitta rätt information hos myndigheter på ett så effektivt sätt som möjligt. Webbplatsen innehåller också ett antal tjänster som gör det möjligt att på ett myndighetsgemensamt sätt arbeta med frågor och svar till allmänheten. Denna metod har visat sig vara effektiv. Regeringen bedömde att portalen kommer att förbättra den enskilde medborgarens möjlighet att kunna veta och förstå vem eller vilka som hanterar en uppkommen situation och vilken ansvarsfördelning som råder[88].

Det frivilliga engagemanget är viktigt för att samhället ska kunna värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och dess förmåga att upprätthålla grundläggande värden. Regeringen gav i september 2006 Räddningsverket i uppdrag att tillsammans med Krisberedskapsmyndigheten, Styrelsen för psykologiskt försvar och Försvarsmakten utforma och genomföra försöksverksamhet där enskilda som vill få kunskap om och delta i samhällets säkerhetsarbete erbjuds en utbildning som

[84] Prop. 2007/08:92, s. 21-22
[85] Prop. 2007/08:92, s. 22
[86] Prop. 2007/08:92, s. 23
[87] Prop. 2007/08:92, s. 23
[88] Prop. 2007/08:92, s. 24

syftar till att stärka individens förmåga till självskydd samt att ha kunskaper om vilka förutsättningar som krävs för att kunna hjälpa till vid kriser. I uppdraget ingick också att undersöka möjligheten att införa ett administrativt system för att förteckna befintlig kompetens hos frivilliga. Uppdraget har redovisats av Räddningsverket i februari 2008 (dnr Fö2008/616/SSK)[89].

En effektiv krishanteringsförmåga förutsätter kunskap på alla nivåer i samhället. Att informera och kommunicera hur samhällets krisberedskap är tänkt att fungera, vad som krävs av den enskilde och vad staten, kommunerna och andra offentliga och privata aktörer ansvarar för är ett mycket viktigt instrument för samhällets krisberedskap[90].

Det är av stor vikt att information om säkerhetspolitik och samhällets krisberedskap når myndigheter, företag, organisationer och den enskilde. Myndigheters information om säkerhetspolitik och samhällets krisberedskap bör samordnas[91].

Styrelsen för psykologiskt försvar hade under våren 2007, på regeringens uppdrag, lagt fram förslag på hur en övergripande inriktning för informationen till allmänheten om säkerhetspolitik, försvarspolitik, krisberedskap och skydd mot olyckor bör utformas[92].

Det finns ett stort behov av samhällsinformation om säkerhetspolitik, försvar, krisberedskap och skydd mot olyckor. Regeringen ansåg att målet bör vara att skapa en större kunskap om och förtroende för samhällets förmåga i dessa frågor hos samtliga aktörer i samhället. En central del i kommunikationen bör vara att förklara ansvarsfördelningen mellan den offentliga sektorn och individen när det gäller samhällets säkerhet, dvs. vad som kan förväntas av den offentliga sektorn respektive vad den enskilde själv bör ta ansvar för. Av olika anledningar har den enskilde kommit att mer eller mindre förlita sig på ”det allmänna”. Ett exempel på en oklar ansvarsfördelning är svenska medborgares rätt till hjälp utomlands. Regeringen hade därför tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda omfattningen av statens ansvar för att bistå svenskar vid kris- och katastrofsituationer utomlands[93].

Information om samhällets säkerhet hanteras i dag av flera olika aktörer och inom delar av krisberedskapsområdet pågår redan olika myndighetsvisa aktiviteter. Till stöd för myndigheter och övriga offentliga aktörer, frivilligorganisationer, näringslivet m.fl. borde den nya myndigheten (avsnitt 8.1) svara för övergripande initiativ, samordning och uppföljning av information. Myndigheten borde verka för att skapa en sammanhållen information om samhällets krisberedskap som når ut till myndigheter, företag, organisationer och enskilda[94].

Den enskilde, såväl individ som företag, har ett grundläggande ansvar för sin säkerhet[95].

---

[89] Prop. 2007/08:92, s. 27
[90] Prop. 2007/08:92, s. 41
[91] Prop. 2007/08:92, s. 41
[92] Prop. 2007/08:92, s. 42
[93] Prop. 2007/08:92, s. 42
[94] Prop. 2007/08:92, s. 42
[95] Prop. 2007/08:92, s. 49

Regeringen gav den nya myndigheten namnet Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Namnet avsågs lyfta fram det arbete som bedrivs i Sverige avseende krisberedskap. I detta arbete ingår såväl myndigheter, organ och institutioner som den enskilda individen. Begreppet samhällsskydd anger att den nya myndigheten, med ett medborgarperspektiv, verkar för att skydda samhället mot olyckor och extraordinära händelser[96].

Som framgår av tidigare avsnitt borde myndigheten utveckla metodik och teknik för interaktion mellan allmänheten och krishanteringsaktörer både före, under och efter olyckor och kriser[97].

Med begreppet samhällsskydd menas det arbete som behöver bedrivas för att skydda samhället mot olyckor och allvarliga/extraordinära händelser. I detta arbete deltar såväl myndigheter, organ och institutioner som den enskilda individen[98]

2.4.3 Lagar och förordningar 2004-2008

***Förordning* (2005:890) *med instruktion för Statens räddningsverk* (upphävd genom 2007:857)**

Räddningsverket skall bedriva arbete med olycks- och skadeförebyggande åtgärder med målet att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och miljö[99]. Vidare ska verket samordna arbetet för barns och ungas säkerhet, när det gäller att motverka olycksfall som leder till personskador[100].

Räddningsverket skall även i samverkan med berörda myndigheter och organisationer förbereda så att Räddningsverket, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet, med kort varsel i ett inledande skede kan stödja utlandsmyndigheter och de nödställda[101].

Lag* (2006:544) *om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Bestämmelser om kommuners och landstings möjlighet att hjälpa annan kommun eller annat landsting med hälso- och sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse i fredstid, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen[102].

Kommuner och landsting får under en extraordinär händelse i fredstid lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen[103].

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

---

[96] Prop. 2007/08:92, s. 56
[97] Prop. 2007/08:92, s. 59
[98] Prop. 2007/08:92, s. 78
[99] Förordning 2005:890, 2§
[100] Förordning 2005:890, 4§
[101] Förordning 2005:890, 6§
[102] Lag 2006:544, 4 kap, 1§
[103] Lag 2006:544, 4 kap, 3§

Länsstyrelsen skall inom sitt geografiska område i fråga om sådana situationer som avses i 9 § vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att:…- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas...[104].

Förordning (2007:856) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten (upphävd genom 2008:1002)

Ingen text som härrör till den enskilde eller allmänheten.

Förordning (2007:857) med instruktion för Statens räddningsverk (upphävd genom 2008:1002)

Räddningsverket ska bedriva arbete med olycks- och skadeförebyggande åtgärder med målet att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och miljö[105].

…

4. i samverkan med berörda myndigheter och organisationer utveckla och stödja lokalt förebyggande arbete för att motverka olycksfall som leder till personskador,

5. samordna arbetet för barns och ungas säkerhet, när det gäller att motverka olycksfall som leder till personskador,

6. ansvara för utveckling av system för varning av befolkningen under höjd beredskap och vid olyckor i fred och därvid särskilt verka för ändamålsenliga varningssystem runt kärnkraftverken[106]

Räddningsverket ska även i samverkan med berörda myndigheter och organisationer förbereda så att Räddningsverket, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet, med kort varsel i ett inledande skede kan stödja utlandsmyndigheter och de nödställda[107].

2.4.4 Diskussion 2004-2008

När det görs någon konkretisering av vad enskilda bör klara av lyfts oftast förmågor som kopplar till räddningstjänst fram. När det gäller till exempel brandskydd har enskilda förhållandevis långtgående skyldigheter vad gäller både förebyggande åtgärder som efter en brand. Under en insats, om den blivit för stor för den enskilde att klara att avvärja faran, är det främst räddningstjänsten som är ansvarig.

När regeringen i andra fall diskuterade enskildas förmågor lyfte den fram att medborgarna bör kunna vidta åtgärder för att under en kortare tid säkra den egna försörjningen med exempelvis energi, värme, vatten och livsmedel om de ordinarie försörjningssystemen störs eller slås ut. För att

[104] Förordning 2006:942, 7§
[105] Förordning 2007:857, 2§
[106] Förordning 2007:857, 4§
[107] Förordning 2007:857, 7§

medborgarna ska kunna göra det krävs att de får rätt kunskap, det vill säga att de är beroende av information från det offentliga.

I propositionen S*amverkan vid kris - för ett säkrare samhälle* (Prop. 2005/06:133) lade regeringen stor vikt vid att diskutera vad som ligger inom ramen för den enskildes ansvar. Även om det betonades att det fanns behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan det offentliga och enskilda gick regeringen långt i resonemanget om vilken typ av information som medborgarna har behov av, före- under och efter en kris. Regeringen menade att information är den mest betydelsefulla faktorn för att enskilda ska klara av att ta sitt ansvar.

Nästa proposition *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (Prop. 2007/08:92) innehåller en ny ”ton” när ansvarsfördelning mellan det offentliga och enskilda diskuteras. I denna proposition tryckte regeringen på vikten av att reda ut vilka förväntningar som enskilda har på det allmänna. Återigen betonades, men med något mer emfas än tidigare, att det är betydelsefullt att tala om ansvarsfördelningen mellan det offentliga och enskilda medborgare. Det går att urskilja en svängning i fokus från den föregående propositionen, där stort fokus lades på uppgiften att informera allmänheten om hur den ska klara sig vid olika situationer, till denna proposition där man istället trycker på vikten av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan det offentliga och enskilda för att undvika felaktiga förväntningar. Regeringen hade i denna proposition ett större fokus på hanteringsfasen, medan föregående proposition lade tonvikt på den förberedande fasen.

2.5 De senaste årens utveckling av krisberedskapen

Krisberedskapsmyndigheten, Statens Räddningsverk och Styrelsen för Psykologiskt försvar lades ner och en ny myndighet bildades, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Den nya myndighetens fokus ligger på allt ifrån enskilda olyckor till större samhällskriser.

2.5.1 Dokumentgenomgång 2009-2013

I april 2010 överlämnade regeringen skrivelse (2009/10:124) *Samhällets krisberedskap – Stärkt samverkan för ökad säkerhet* till riksdagen. I skrivelsen tog regeringen bland annat upp att resultatmål för samhällets krisberedskap bör tas fram samt att relevanta delar av sektorslagstiftningarna bör ses över i syfte att säkerställa att författningsstödet i tillräcklig omfattning är anpassad för allvarliga händelser och kriser. Vidare redogjorde regeringen för utvecklingen av civil-militär samverkan, inrättandet av en nationell samverkansstruktur för informationssäkerhet samt uppföljning av reformen skydd mot olyckor[108].

I *Lag om konsulära katastrofinsatser* (Prop. 2009/10:98) föreslogs en ny lag om konsulära katastrofinsatser. Lagen reglerar vilket ansvar svenska staten ska ha för att bistå svenskar som drabbas av kris- eller katastrofsituationer utomlands. Riksdagen biföll regeringens lagförslag och i augusti 2010 trädde *Lag* (2010:813) *om konsulära katastrofinsatser* i kraft.

Eftersom regeringen inte har lagt fram någon skrivelse eller proposition de senaste åren inkluderas avsnitten som berör utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* i *budgetpropositionerna* från *2010, 2011 och 2012*.

[108] Skr. 2009/10:124

2.5.2 Utredningar och propositioner 2009-2013

Samhällets krisberedskap – Stärkt samverkan för ökad säkerhet (Skr. 2009/10:124)

Sammanfattning:

Regeringen betonade vikten av att gränsen mellan samhällets ansvar och individens ansvar när en kris inträffar är tydlig. Den enskildes kunskap om hur man ska agera vid en olycka betraktas som det bästa skyddet mot en viss typ av händelser, till exempel bränder. Regeringen lyfte därför fram kunskapshöjande åtgärder som en mycket viktig åtgärd för att stärka enskildas förmåga att agera på rätt sätt vid inträffade händelser.

Regeringen betonade att även om det allmänna har ett omfattande ansvar för samhällets övergripande funktionalitet vid allvarliga händelser är det viktigt att framhålla att den enskilda individen har en skyldighet, och därför behöver vara förberedd, att kunna hantera sin egen situation och de omedelbara behov som kan uppstå. I det egna ansvaret ingår att aktivt både före, under och efter en allvarlig händelse eller kris, inom eller utom Sverige, ta del av samhällets information och följa myndigheters anvisningar. Den enskilde individen behöver därmed ha insikt om att allvarliga händelser och kriser kan uppstå och att samhället då kan behöva prioritera sina resurser och för egen del förbereda sig därefter.

Vikten av att allmänheten har riktiga förväntningar på samhället lyftes fram som betydelsefullt, liksom allmänhetens förtroende för samhällets förmåga. Allmänhetens acceptans för störningar och avbrott antas vara större vid mer omfattande händelser med stora konsekvenser för samhällets funktionalitet.

Regeringen lyfte vidare fram att kunskapen om samhällets krisberedskap anses bristfällig trots ett omfattande utbud av informationsmaterial, kurser och utbildningar. En förklaring som anges är bristen på kunskap om målgruppernas behov, men också bristen på samordning av informationsinsatser. Därför menade regeringen att det behövs mer kunskap om hur den enskilde har hanterat och påverkats av svåra händelser.

Som en följd av en brand i Rinkeby i juli 2009 gav regeringen den 30 juli 2009 en arbetsgrupp, genom tilläggsdirektiv, i uppdrag att beskriva, analysera och värdera hur arbetet med att stärka människors förmåga avseende brandskydd kan utvecklas med betoning på information till såväl enskilda som organisationer. I rapporten Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling (Ds 2009:47) redovisade arbetsgruppen den 15 september 2009 resultatet av sitt arbete[109]. Kommunernas förebyggande verksamhet betonas och lagen innehåller vidare bestämmelser om de förebyggande åtgärder som enskilda ska vidta[110]. Den enskilde har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom och att inte orsaka olyckor. Lagens syfte är att det allmänna ska hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv, eller med anlitande av någon annan, kan klara av en olyckssituation. Det allmänna ska ingripa när det framstår som rimligt att det allmänna

[109] Skr. 2009/10:124, s. 4
[110] Skr. 2009/10:124, s. 41

svarar för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada (prop. 1985/86:170)[111]. Ansvarsförhållandena har tydliggjorts genom reformen. Det gäller särskilt i arbetet med brandskyddsfrågorna där införandet av skriftliga redogörelser är en viktig förändring. Ansvarsfrågorna avseende rengöring (sotning) och brandskyddskontroll, ansåg regeringen fortfarande inte vara helt tydliga. Dessa överensstämmer inte heller fullt ut med ansvarsfördelningen i övrigt mellan den enskilde och det allmänna inom området skydd mot olyckor[112].

Vid en kris är det viktigt att allmänheten får snabb och riktig information om vad som hänt så att människor vet hur de ska agera och på vilket sätt de kan få stöd. Det är också viktigt att så långt som möjligt tydliggöra vad som är individens ansvar och vad som är samhällets ansvar[113].

Regeringen betonar i skrivelsen att samhällets förmåga att förebygga och hantera IT-incidenter bör stärkas och de nationella resurserna borde samlas och fokuseras för att förebygga, identifiera och hantera IT-incidenter på ett bättre sätt än vad som är fallet i dag. Gränsen mellan samhällets ansvar och individens ansvar när en kris inträffar ska vara tydlig. Det är t.ex. den enskildes skyldighet att ansvara för sitt eget brandskydd, men statens ansvar att se till att kommunerna har tillgång till personal med erforderlig utbildning. Den enskilda individens kunskap om hur man ska agera vid en olycka är ofta det bästa skyddet, t.ex. mot bränder[114].

Målet är att minska antalet döda och skadade genom bränder och att minska skador och förluster av brand på egendom och miljö. Ytterst är förmågan att förebygga brand, t.ex. att se till att det finns fungerande brandvarnare och att handla på rätt sätt när en brand inträffar en fråga om motivation och kunskap hos den enskilde och den kan påverkas genom olika aktiviteter. Regeringen vill därför verka för att kunskapen hos den enskilde ökar. Ytterligare steg bör tas för att öka brandskyddet för den enskilde. Regeringen avsåg därför att, med beaktande av den enskildes ansvar, pröva hur ett rimligt brandskydd i boendemiljöer och andra liknande miljöer skulle kunna stärkas. Regeringen uteslöt inte att det för något särskilt område kan vara nödvändigt med en mer specifik författningsreglering av brandskyddet. Mot bakgrund av detta gav regeringen i november 2009 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att ta fram en nationell strategi för hur brandskyddet kan förbättras genom stöd till enskilda[115].

Regeringen menade att i ett tryggt och säkert samhälle har den enskilda individen förutsättningar att hantera sin säkerhet på ett rimligt sätt. Säkerheten innebär att risken för att utsättas för skador blir så liten som möjligt samtidigt som enskilda bör kunna räkna med akut hjälp och assistans om en olycka inträffar[116].

Även om det allmänna har ett omfattande ansvar för samhällets funktionalitet, är en förutsättning för säkerhet att den enskilde är förberedd, informerad och kan agera för att klara av att möta sina behov, framförallt i ett initialt skede. Det innebär att den enskilde har ansvar för sin egen beredskap

[111] Skr. 2009/10:124, s. 42
[112] Skr. 2009/10:124, s. 42
[113] Skr. 2009/10:124, s. 6
[114] Skr. 2009/10:124, s. 7
[115] Skr. 2009/10:124, s. 7
[116] Skr. 2009/10:124, s. 8

och säkerhet vad avser att ha insikt om att allvarliga händelser och kriser kan uppstå, att samhället då kan behöva prioritera sina resurser och ansträngningar samt att för egen del förbereda sig därefter. I det egna ansvaret ingår att aktivt både före, under och efter en allvarlig händelse eller kris, inom eller utanför Sverige, ta del av samhällets information och följa myndigheters anvisningar[117].

När en allvarlig händelse inträffar ska det sammantagna arbetet med säkerhet och trygghet säkerställa att konsekvenserna för den enskilde och samhället blir så små som möjligt, oavsett vilka strukturer och aktörer som behöver användas[118].

Om samhället och enskilda individer drabbas av en allvarlig händelse eller större olycka med konsekvenser som medför t.ex. behov av vård, psykosocialt stöd, information till allmänhet eller brand- och miljöbekämpning krävs omfattande samordnade insatser från ett flertal aktörer för att lindra de negativa konsekvenserna[119].

Regeringen betonade att även om det allmänna har ett omfattande ansvar för samhällets övergripande funktionalitet vid allvarliga händelser är det viktigt att framhålla att den enskilda individen har en skyldighet, och därför behöver vara förberedd, att kunna hantera sin egen situation och de omedelbara behov som kan uppstå[120].

Vid allvarliga händelser, med stora konsekvenser för samhällets funktionalitet, anser regeringen att det är rimligt att samhället kan behöva prioritera. För sådana händelser är rimligen allmänhetens acceptans för störningar och avbrott större. Ett fullständigt skydd för all verksamhet är inte praktiskt och ekonomiskt möjligt[121].

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är även ansvarig myndighet för Internetportalen krisinformation.se och den myndighetsgemensamma telefontjänst till vilken allmänheten kan vända sig med frågor. Dessa är viktiga verktyg för interaktion och samverkan mellan myndigheter och allmänheten[122].

Regeringen tryckte på att kommunikationen om säkerhet i samhället behövde utvecklas och stärkas för att skapa förtroende för samhällets förmåga och bidra till att den enskildes förmåga att agera stärks. Kommunikation borde också leda till ökad kunskap hos allmänheten om samhällets arbete med skydd mot olyckor, krisberedskap, försvar och säkerhetspolitik. Det ansågs vidare angeläget att fortsätta att informera och tydliggöra förhållandet mellan förväntningarna på det allmännas ansvar och individens ansvar[123].

Den enskilda individen har ett ansvar för sin egen beredskap och säkerhet vad avser att ha insikt om att allvarliga händelser och kriser kan uppstå. Den enskilda individen har därför en skyldighet och behöver vara förberedd för att kunna hantera sin egen situation och själv klara de omedelbara behov

[117] Skr. 2009/10:124, s. 8-9
[118] Skr. 2009/10:124, s. 9
[119] Skr. 2009/10:124, s. 9-10
[120] Skr. 2009/10:124, s. 16
[121] Skr. 2009/10:124, s. 17
[122] Skr. 2009/10:124, s. 32
[123] Skr. 2009/10:124, s. 37

som kan uppstå. Under en pågående kris ställs också höga krav på ansvariga aktörer att kommunicera med allmänheten. Denna förmåga påverkar i sin tur allmänhetens förtroende för myndigheter. Ofta handlar det dessutom om att under stor tidspress och ibland osäkra förhållanden lämna och ta emot information från enskilda, myndigheter och organisationer samt från näringslivet. I detta läge ställs krav på att alla aktörer kan utgå från planer, metodkunskap och erfarenheter som vunnits tidigare. Allmänheten behöver information för att kunna agera på lämpligt sätt men också för att övergripande förstå vad som händer. Förmågan till god kriskommunikation behöver kontinuerligt utvecklas[124].

I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) rapport Opinioner 2009 om allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar framgår bl.a. att allmänheten förväntar sig att samhället hjälper eller räddar människor som utan eget vållande drabbas av olycka eller katastrof, oavsett om de drabbade befinner sig utomlands. Det är angeläget att MSB fortsätter att informera och tydliggöra förhållandet mellan förväntningar på det allmännas ansvar och individens ansvar. Det allmänna bär huvudansvaret för den nationella säkerheten men enskilda individer och företag har också ett ansvar och därmed en viktig roll i krisberedskapsarbetet[125].

Utbudet av informationsmaterial, kurser och utbildningar om samhällets krisberedskap i olika former är omfattande. Ändå anses kunskapen om samhällets krisberedskap bristfällig hos allmänheten. Detta beror bl.a. på bristen på kunskap om målgruppernas behov, men också på en otillräcklig samordning av informationsinsatser. Kunskapen behöver också öka om hur den enskilde har hanterat och påverkats av svåra händelser. Detsamma gäller kunskapen om hur ansvariga aktörer har kunnat stödja och ta tillvara den enskildes förmåga och möjlighet att bidra till samhällets arbete med en inträffad olycka eller en kris[126].

Regeringen lyfte fram skolan som en viktig plattform för kunskapsinhämtning. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap borde erbjuda målgruppsanpassat informationsmaterial till skolan[127]. Vidare ansåg regeringen att det var angeläget att främja att olika lokala aktörer genomför ett systematiskt säkerhetsarbete. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap borde stödja kommunerna i deras arbete med att underlätta för den enskilde att ta ansvar för sin säkerhet[128].

I samband med att en allvarlig händelse drabbar samhället uppstår omedelbart ett stort behov av att få information. Det gäller bl.a. frågor om vad som hänt, vad det innebär för den enskilde och dennes anhöriga och hur händelsen kan komma att utvecklas. En allvarlig händelse skapar också ett behov av att kunna lämna information. Det kan t.ex. gälla personer som har värdefull information som bidrar till hantering och analyser av händelsen[129].

[124] Skr. 2009/10:124, s. 37
[125] Skr. 2009/10:124, s. 37-38
[126] Skr. 2009/10:124, s. 38
[127] Skr. 2009/10:124, s. 38
[128] Skr. 2009/10:124, s. 38-39
[129] Skr. 2009/10:124, s. 39

Brandskyddet borde tydligt utgå från den enskildes förutsättningar och behov. Regeringen avsåg därför att, med beaktande av den enskildes eget ansvar, pröva hur ett rimligt brandskydd i boendemiljöer och andra liknande miljöer kan stärkas[130].

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ansåg att ett genomgripande sätt att förtydliga den enskildes ansvar vore att se över bestämmelserna i 2 kap 2§ i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller att bemyndigandet att utfärda fler kompletterande föreskrifter utnyttjades, då tydligare regler skulle underlätta en tillämpning av de sanktionsmöjligheter som finns och öka förutsättningarna för en likvärdigare tillsyn[131].

Kunskaper och beteende hos den enskilde individen är av stor betydelse för att människor inte ska skadas eller dödas genom brand. Även om insatser i ökande utsträckning har genomförts från samhällets sida under senare år ansåg regeringen att det behövdes en kraftsamling och samverkan över myndighets- och organisationsgränser för att stärka den enskildes brandskydd. Detta gällde inte minst för att nå särskilda grupper, såsom nyanlända invandrare, äldre personer med särskilda behov eller andra som har behov av anpassad och riktad information[132].

Regeringen beslutade den 5 november 2009 att ge MSB i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer ta fram en nationell strategi för hur brandskyddet kan stärkas genom stöd till enskilda (Fö2009/2196/SSK). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bl.a. pröva och stödja lämpliga arbetsformer för en förbättrad kommunikation med grupper som kan ha särskilda behov av riktade informationsinsatser. Inom ramen för arbetet ska fördelningen av befintliga självskyddsmedel prövas, dvs. de medel som disponeras av MSB för uppdragsersättning till ideella organisationer som genomför kursverksamhet med syfte att öka den enskildes kunskaper i att förebygga eller hantera olyckor eller hantera egna förhållanden som uppstår vid olyckor eller kriser[133].

Skillnaderna mellan olika bostadsområden är dock stora och ytterst är förekomsten av fungerande brandvarnare en fråga om kunskap och motivation hos den enskilde som kan påverkas genom olika aktiviteter. Ett författningsreglerat krav på brandskyddsutrustning i olika boendemiljöer skulle dock kunna ge ett starkare uttryck för samhällets syn på betydelsen av åtgärden och skulle kunna underlätta kommunikationen i brandskyddsfrågor. Brandskyddet bör tydligt utgå från den enskildes förutsättningar och behov. Regeringen avsåg därför att, med beaktande av den enskildes eget ansvar, pröva hur olika behov av ett rimligt brandskydd i boendemiljöer och andra liknande miljöer skulle kunna tillgodoses[134].

Den enskildes skyldighet att ansvara för sitt eget brandskydd har tydliggjorts och den uppföljning som genomförts pekar också på att brandskyddet blivit bättre och att tillsynen blivit effektivare[135].

---

[130] Skr. 2009/10:124, s. 46
[131] Skr. 2009/10:124, s. 47
[132] Skr. 2009/10:124, s. 48
[133] Skr. 2009/10:124, s. 48
[134] Skr. 2009/10:124, s. 49
[135] Skr. 2009/10:124, s. 52

Regeringen poängterade att regleringen av sotningsverksamheten inte överensstämde med ansvarsfördelningen i övrigt i lagen om skydd mot olyckor. Regeringen avsåg att pröva om och i så fall hur ansvaret för att rengöring (sotning) och brandskyddskontroll utförs kan överföras till ägare eller nyttjanderättshavare av byggnader eller andra anläggningar. Arbetsgruppen lämnade inga förslag avseende ansvarsfördelningen mellan den enskilde och det allmänna[136].

Räddningstjänstens sammansättning av personal bör spegla samhället. Jämställdhet, jämn könsfördelning och mångfald inom den kommunala räddningstjänsten är nödvändigt. Målet är att öka kompetensen inom räddningstjänsten. Därmed kan också allmänhetens tilltro till organisationen och verksamheten stärkas och förtroendet för räddningstjänsten öka hos dem som drabbas av olyckor och hos dem som ska informeras om hur olyckor kan undvikas[137].

Förebyggande åtgärder behöver fortlöpande genomföras för att samhället ska kunna hantera de påfrestningar som naturhändelser orsakar. Ansvaret för att vidta förebyggande åtgärder kan ligga på enskilda eller på det allmänna. Ansvaret för förebyggande åtgärder när det gäller översvämningar ligger till stor del på ägare av infrastruktur och fastigheter vare sig de är offentliga eller enskilda[138].

Regeringen lyfte fram följande exempel på händelser som påverkat och utsatt viktiga samhällsfunktioner för stora störningar och drabbat enskilda;

- stormen Gudrun 2005 som orsakade stora störningar i samhällsviktig verksamhet och förluster i människoliv och egendom,
- översvämningar i Värmland (Glafsfjorden) och Västra Götaland (Vänern) under november och december 2000 som ledde till avstängningar av Arvika centrum, stopp i järnvägstrafiken, bräddning av avloppsvatten samt stora skador på byggnader och på VA- och ledningsnät,
- omfattande skyfall i Bohuslän (Orust) augusti 2002 som ledde till skador på vägar och fastigheter,
- långvarig nederbörd och höga flöden i sydvästra Sverige december 2006 som ledde till problem utmed många medelstora vattendrag med bl.a. produktionsstopp i tillverkningsindustri,
- skyfall i Värmland (Hagfors) augusti 2004 som ledde till bortspolade vägar och isolerade områden,
- kraftiga snöfall och långvarig kyla vintern 2009/2010 som ledde till omfattande störningar i järnvägstrafiken i stora delar av södra Sverige, störningarna drabbade både gods- och persontransporter[139].

Lag om konsulära katastrofinsatser (Prop. 2009/10:98)

[136] Skr. 2009/10:124, s. 54
[137] Skr. 2009/10:124, s. 58
[138] Skr. 2009/10:124, s. 60
[139] Skr. 2009/10:124, s. 60

Sammanfattning:

I syfte att tydliggöra vilket ansvar staten har att bistå enskilda vid katastrofer utomlands presenterade regeringen i denna proposition ett förslag på ny lagstiftning som ska reglera detta. Regeringen beskrev vilket ansvar både staten och enskilda har och motiverade det utifrån rådande lagstiftning. Vid vardagliga eller mindre händelser ansåg regeringen att ansvarsfördelningen var tydlig och att det täcktes av befintlig lagstiftning. Lagen som föreslogs i propositionen rör enbart större katastrofer utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt.

Utöver den lagstiftning som reglerar utrikesförvaltningens verksamhet och det konsulära biståndet använde sig regeringen av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor för att argumentera för en grundläggande syn på ansvarsfördelning mellan stat och enskild. Den menade att ansvarsfördelningen inte ska se annorlunda ut bara för att en situation inträffar utomlands. I första hand ska den enskilde själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa skador till följd av olyckor. Det allmänna ska ha en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan klarar av en olyckssituation. Regeringen argumenterade för att statens ansvar för katastrofinsatser kan jämföras med principerna för den nationella räddningstjänsten som innebär att stat och kommuner ska hålla en organisation som kan ingripa när den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en olyckssituation. På samma sätt bör staten ha ett ansvar för att ha en organisation och beredskap för att gripa in och stötta svenskar vid kriser och katastrofer utomlands, dvs. vid extraordinära situationer.

Regeringen delade katastrofkommissionens bedömning att det krävs ett tydligare regelverk för i vilka situationer staten ska ingripa till stöd för svenskar i utlandet. Ett väl förankrat och tydligt regelverk bedömdes viktigt både för att ange när staten ska ta ansvar vid en kris- eller katastrofsituation och för att ange när staten inte ska ta ansvar för en sådan situation.

Den enskildes personliga ansvar innebär att den som väljer att resa utomlands måste planera för att vissa oväntade kostnader kan komma att uppkomma vid en utlandsvistelse. Det personliga ansvaret hänger också nära samman med möjligheten för den enskilde att försäkra sig mot händelser vid kriser eller katastrofer utomlands. Att upprätthålla och ytterligare förstärka försäkringsbenägenheten var enligt regeringen ytterligare en omständighet som talar för att låta den enskilde bära ett visst ekonomiskt ansvar vid kriser eller katastrofer utomlands.

enskilde har ett grundläggande ansvar vid vistelse utomlands. Staten ska i huvudsak ha ett ansvar för att ha en organisation och en beredskap för att kunna gripa in och stötta enskilda vid kris. Statens ansvar ska vara sekundärt och det ska komplettera övriga aktörers insatser. Dessa aktörer kan exempelvis vara reseföretag, försäkringsbolag och det drabbade landet[140].

[140] Prop. 2009/10:98, s. 1

Den enskilde ska vara ersättningsskyldig till staten för sådana kostnader som direkt kommer honom eller henne tillgodo och som bör kunna täckas av en eventuell reseförsäkring. Härigenom betonas den enskildes grundläggande ansvar vid vistelse utomlands[141].

Allmänna bestämmelser

Staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller en katastrof utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följder och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt och insatsen inte heller av något annat skäl möter särskilda hinder[142].

Övriga bestämmelser

Bestämmelser om konsulärt ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands finns i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Ekonomiskt bistånd till enskilda som omfattas av en konsulär katastrofinsats i enlighet med denna lag omfattas inte av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd[143].

Lagförslaget syftade dels till att tydliggöra omfattningen av statens konsulära ansvar, dvs. att klargöra i vilka situationer staten ska respektive inte ska agera utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas, dels till att tydliggöra omfattningen av den enskildes ansvar[144].

Utgångspunkten vid tiden för lagförslaget var att den enskilde har ett grundläggande ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom och att själv vidta förebyggande åtgärder. Detta ansvar motiverar bl.a. ett försäkringsskydd som täcker rimliga skadehändelser. Staten kan däremot enligt det då gällande konsulära regelverket gå in vid nödsituationer för att ge råd eller ekonomiskt bistånd i form av lån. Statens ansvar är enligt regelverket dock sekundärt i förhållande till den enskildes eget[145].

Regeringen lyfte fram det så kallade målsättningsstadgandet i regeringsformens 1 kap. 2 § som den allmänna utgångspunkten för det offentliga åtagandets innebörd. Där framgår det att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten och att det särskilt ska åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet[146].

Inom landets gränser ska det allmänna ingripa när det framstår som rimligt att det allmänna ska ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. Huvudregeln är emellertid att den enskilde själv är ansvarig. Regeringen refererade till principen om den enskildes primära ansvar som kommer till uttryck inom räddningstjänstområdet i 1 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Av den bestämmelsen framgår bl.a. att staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. I

[141] Prop. 2009/10:98, s. 1
[142] Prop. 2009/10:98, 1§
[143] Prop. 2009/10:98, 1§
[144] Prop. 2009/10:98, s. 7
[145] Prop. 2009/10:98, s. 8
[146] Prop. 2009/10:98, s. 12

första hand ska alltså den enskilde själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa skador till följd av olyckor. Det allmänna ska ha en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan klarar av en olyckssituation (prop. 1985/86:170 s. 63 och 2002/03:119 s. 50 f.)[147].

Vidare följer av 2 § Regeringskansliets föreskrifter om utlandsmyndigheternas beredskap (UF 2004:6) att varje utlandsmyndighet har ansvar för att bistå svenska medborgare med skydd, evakuering och andra åtgärder som kan behöva vidtas på grund av krigsfara, inre oroligheter, naturkatastrofer eller därmed jämförliga omständigheter i stationeringslandet eller dess närhet[148].

Det konsulära ekonomiska biståndet kan beskrivas som ett lån från staten i en nödsituation och lånet lämnas endast om några andra möjligheter inte finns. Statens ansvar i detta sammanhang är således att vara en sista utväg för att få hjälp. Eftersom lånet normalt ska betalas tillbaka vilar det ekonomiska ansvaret fortfarande på den enskilde[149].

Regeringen bedömde att utgångspunkten alltjämt borde vara att den enskilde har ett förstahandsansvar vid vistelse utomlands. Staten borde i huvudsak vara ansvarig för att ha en organisation och en beredskap för att som en kompletterande aktör gripa in och stötta människor med anknytning till Sverige i händelse av kriser eller katastrofer utomlands. Det pågående arbetet med att upprätthålla och utveckla en konsulär krisberedskapsorganisation borde fortsätta[150].

Utgångspunkten i dag är att den enskilde har ett förstahandsansvar för sin person vid vistelse utomlands och att staten enligt gällande konsulärt regelverk kan gå in vid nödsituationer för att ge råd eller ekonomiskt bistånd i form av lån. Vid ett flertal tillfällen, både i den nu aktuella utredningen och i tidigare utredningar (t.ex. SOU 2001:70 s. 267-269 och SOU 2005:104 bl.a. s. 377 och 435 f.), har det dock påtalats att det finns en diskrepans mellan vad många svenskar som reser utomlands förväntar sig att staten genom Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna ska hjälpa dem med och vilken hjälp som staten enligt gällande regelverk är skyldig att ge[151]. Regeringen bedömde att principen om den enskildes grundläggande ansvar alltjämt borde gälla. Även om enskilda kan ha stora förväntningar på staten då de råkar ut för olyckor utomlands, förefaller det samtidigt – i vart fall med hänsyn tagen till utredningens ståndpunkt och till remissutfallet – råda en bred samstämmighet kring att den enskilde bör ha ett personligt ansvar vid vistelse utomlands. Detta är också regeringens uppfattning. Det finns emellertid ett behov av att ytterligare understryka att den som reser, arbetar eller bosätter sig utomlands gör detta på eget ansvar, och att det därför åligger den enskilde att se till att han eller hon bl.a. har ett giltigt försäkringsskydd som täcker rimliga skadehändelser. Genom att reglera att staten endast ska kunna agera genom katastrofinsatser i vissa extraordinära situationer, är regeringens bedömning att omfattningen av den enskildes personliga ansvar tydliggörs[152].

---

[147] Prop. 2009/10:98, s. 12-13
[148] Prop. 2009/10:98, s. 13
[149] Prop. 2009/10:98, s. 13
[150] Prop. 2009/10:98, s. 19
[151] Prop. 2009/10:98, s. 19
[152] Prop. 2009/10:98, s. 19-20

Statens ansvar

Även om den enskilde har det grundläggande ansvaret vid vistelse utomlands, har erfarenheterna från bl.a. flodvågskatastrofen visat att det finns situationer då det kan vara motiverat att staten agerar för att bistå drabbade svenskar i utlandet. Katastrofkommissionen framförde i sin utredning att staten med utgångspunkt i medborgarnas berättigade förväntningar har ett yttersta ansvar som garant för medborgarnas säkerhet och trygghet även utanför landets gränser. Statens ansvar utanför landets gränser i händelse av en kris- eller katastrofsituation borde därför enligt kommissionen tydligare återspeglas i regelverk och planering (SOU 2005:104 s. 95-97)[153].

Regeringen delade kommissionens bedömning att det krävs ett tydligare regelverk för i vilka situationer staten ska ingripa till stöd för svenskar i utlandet. Ett väl förankrat och tydligt regelverk är viktigt både för att ange när staten ska ta ansvar vid en kris- eller katastrofsituation och för att ange när staten inte ska ta ansvar för en sådan situation. Som utredningen påpekat är det nämligen viktigt att slå fast att statens ansvar i form av en katastrofinsats endast ska aktualiseras vid mycket speciella situationer och att statens insatser är ett komplement till de resurser som finns att tillgå i det drabbade landet, genom den enskildes försäkringsbolag och genom reseföretagen. Staten ska således endast kunna ingripa när den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en olyckssituation. Det kan med andra ord inte bli fråga om en katastrofinsats varje gång svenskar berörs av en olycka utomlands[154].

Regeringen vill särskilt påpeka att huvudsyftet med en katastrofinsats är att vidta åtgärder för att rädda enskildas liv och minska lidande. En konsulär katastrofinsats ska alltså som utgångspunkt vara humanitär. Mot den bakgrunden ska i huvudsak följande konsekvenser av en händelse vara styrande för bedömningen av när staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats:

- Har människor dödats eller skadats i stor omfattning eller finns det risk för detta?
- Hur många människor med anknytning till Sverige har drabbats eller riskerar att drabbas? Ju färre svenskar som är drabbade desto troligare är det att situationen kan lösas inom det befintliga regelverket med i första hand hjälp till självhjälp[155].

I förarbetena till lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd anges exempelvis att ekonomiskt bistånd kan beviljas då någon oförskyllt har råkat i en situation som han eller hon inte kan klara av; om situationen däremot anses självförvållad kan det innebära att något ekonomiskt bistånd inte ges (prop. 2002/03:69 s. 16). I händelse av en kris eller katastrof utomlands skulle motsvarande resonemang kunna göras gällande t.ex. om en större grupp människor med anknytning till Sverige reser till ett område som Utrikesdepartementet avrått från att besöka. Skulle något sådant inträffa är det inte uteslutet att det är en omständighet som också kan komma att få betydelse vid bedömningen av om en konsulär katastrofinsats ska genomföras eller inte[156].

[153] Prop. 2009/10:98, s. 20
[154] Prop. 2009/10:98, s. 20
[155] Prop. 2009/10:98, s. 23
[156] Prop. 2009/10:98, s. 24

Således är huvudsyftet med det konsulära ekonomiska biståndet att göra det möjligt för enskilda personer som bor i Sverige och som har råkat i nöd eller annan svårighet utomlands att återvända till Sverige[157].

Endast en remissinstans påpekade att det, ur ett operativt perspektiv, vore lämpligt om staten stod för alla kostnader i samband med en katastrofinsats. Flera remissinstanser påpekade emellertid att det av lagtexten bör framgå vad ersättningsskyldigheten ska kunna komma att avse, eftersom det är fråga om en ersättningsskyldighet för enskilda. Några remissinstanser förutsåg svårigheter med att i praktiken inkräva ersättningen[158].

Utgångspunkten för det konsulära stödet är, som tidigare beskrivits i avsnitt 4, att detta i första hand ska vara en hjälp till självhjälp. Principen om den enskildes grundläggande ansvar kommer tydligt till uttryck i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Som fastslagits i avsnitt 6.1, är regeringens uppfattning att någon förändring av det grundläggande ansvaret inte är motiverad vid kriser eller katastrofer utomlands. Att staten i en sådan situation tar ansvaret för insatsen, hindrar därför inte att den enskilde ansvarar för kostnader som direkt kommer honom eller henne tillgodo[159].

Den enskildes personliga ansvar innebär att den som väljer att resa utomlands måste planera för att vissa oväntade kostnader kan komma att uppkomma vid en utlandsvistelse. Det personliga ansvaret hänger också nära samman med möjligheten för den enskilde att försäkra sig mot händelser vid kriser eller katastrofer utomlands[160].

Att upprätthålla och ytterligare förstärka försäkringsbenägenheten var enligt regeringen ytterligare en omständighet som talar för att låta den enskilde bära ett visst ekonomiskt ansvar vid kriser eller katastrofer utomlands[161].

Räddningsverket påtalade att en betalningsskyldighet för den enskilde skulle medföra att kontakten mellan företrädare för myndigheterna och den drabbade allmänheten kompliceras i det akuta krisläget. Detta skulle kunna inverka menligt på möjligheterna att effektivt genomföra insatsen och i förlängningen leda till säkerhetsproblem för personalen… Möjligtvis kan dock det senare problemet begränsas genom att ersättningsskyldigheten uttryckligen fastställs i lag. Det är därmed inte nödvändigt att den ersättningsskyldige undertecknar någon särskild handling för att ersättningskravet ska kunna göras gällande. Däremot hade Utrikesdepartementet för avsikt att i anslutning till lagens ikraftträdande vidta åtgärder för att informera allmänheten om den ersättningsskyldighet som en eventuell konsulär katastrofinsats kan medföra[162].

Avsättande av medel till en fond som skulle kunna bekosta katastrofinsatser är ett annat alternativ som tidigare diskuterats. Ett argument mot en sådan fond är att en sådan skulle riskera att försvaga

[157] Prop. 2009/10:98, s. 29
[158] Prop. 2009/10:98, s. 35
[159] Prop. 2009/10:98, s. 35
[160] Prop. 2009/10:98, s. 36
[161] Prop. 2009/10:98, s. 36
[162] Prop. 2009/10:98, s. 36-37

intresset för enskilda att vidta förebyggande åtgärder av olika slag; en sådan förebyggande åtgärd är att se till att ha ett rimligt försäkringsskydd[163].

Avslutningsvis påpekade regeringen att denna lag reglerar kostnadsfördelningen mellan staten och enskilda. Statens ansvar är emellertid, som tidigare påpekats, sekundärt i förhållande till övriga aktörers ansvar; statens ansvar är att komplettera övriga tillgängliga resurser, bl.a. reseföretagens och försäkringsbolagens insatser[164].

Den transportkostnad som den enskilde ska vara ersättningsskyldig för är statens kostnad för resan från kris- eller katastrofområdet till Sverige… Enligt regeringen är det emellertid viktigt att konstatera att situationen vid en kris eller katastrof utomlands skiljer sig väsentligt från den då en enskild nödställd ges bistånd för att återvända till Sverige, och det är inte orimligt att den som drabbas av en kris eller katastrof får räkna med att drabbas av högre kostnader i en sådan situation, t.ex. därför att situationen är sådan att hemresan inte kan ske med ordinarie transportmedel. Avsikten är dessutom att kostnaden för transport ska kunna täckas av en enskilds försäkring[165].

Staten kan inte som tredje part kräva ersättning direkt av försäkringsbolagen, utan kraven måste riktas mot de enskilda personerna. Genom ersättningsskyldigheten skapas emellertid förutsättningar för att aktualisera reseförsäkringarna. Som utredningen påpekat bör staten i sina krav upplysa om detta, varefter den enskilde som är försäkrad kan involvera sitt försäkringsbolag och ge bolaget fullmakt att företräda honom eller henne vid regleringen. På så sätt kan både viss administration och uppslitande kontakter mellan staten och den enskilde undvikas. Krav måste självklart riktas också mot personer som är oförsäkrade, men möjligheterna till jämkning eller eftergift ska naturligtvis gälla även för dem[166].

Utgångspunkten i dag är att den *enskilde* har ett eget ansvar vid vistelse utomlands och att staten enligt gällande konsulärt regelverk kan gå in vid nödsituationer för att ge råd eller bistånd i form av lån. Även i framtiden ska huvudprincipen vara att den enskilde som reser, arbetar eller bosätter sig utomlands gör detta på eget ansvar och att staten kan gripa in och ge stöd endast i vissa särskilda fall. Den enskildes ansvar innebär t.ex. att ha ett försäkringsskydd som täcker rimliga skadehändelser. Erfarenheterna från flodvågskatastrofen och Libanonkrisen visar emellertid att det inte är helt enkelt att slå fast gränserna mellan det privata och det offentliga åtagandet[167].

Samtidigt kan förväntningarna från allmänhet och media emellanåt komma att bli större än vad som är realistiskt för staten att uppfylla. Det är därför viktigt att slå fast att statens ansvar i form av katastrofinsats aktualiseras först vid mycket speciella situationer och att statens insatser är ett komplement till de resurser som finns att tillgå i det andra landet, genom den enskildes försäkringsbolag och genom reseföretagen. Statens ansvar för katastrofinsatser kan jämföras med principerna för den nationella räddningstjänsten som innebär att stat och kommuner ska hålla en organisation som kan ingripa när den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av

[163] Prop. 2009/10:98, s. 37
[164] Prop. 2009/10:98, s. 38
[165] Prop. 2009/10:98, s. 39
[166] Prop. 2009/10:98, s. 42
[167] Prop. 2009/10:98, s. 56

en olyckssituation. På samma sätt bör staten ha ett ansvar för att ha en organisation och beredskap för att gripa in och stötta svenskar vid kriser och katastrofer utomlands, dvs. vid extraordinära situationer[168].

En skiljelinje kan dras mellan *ansvaret för att insatser sker* och det *ekonomiska ansvaret*. Det innebär att vid omfattande kriser eller katastrofer tar staten ansvaret för insatserna och även för huvuddelen av kostnaderna medan den enskilde har ansvar för en del av de kostnader som är direkt hänförliga till honom eller henne[169].

[168] Prop. 2009/10:98, s. 57
[169] Prop. 2009/10:98, s. 60

Budgetproposition 2010/11:1

Sammanfattning:

Regeringen slog fast att det offentliga har ett övergripande ansvar för samhällets funktionalitet vid allvarliga händelser. Samtidigt framhöll regeringen att den enskilde också har ett ansvar och därför behöver vara förberedd att kunna hantera sin egen situation och de omedelbara behov som kan uppstå.

Vidare redogjordes för de olika informationsinsatser som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har genomfört i syfte att höja den enskildes kunskap om sitt ansvar och ha rimliga förväntningar på samhället i samband med olyckor och kriser. Även MSB:s arbete med att stärka befolkningens kunskap om brandskydd redogjordes för. Regeringens bedömde att den enskildes kunskaper att förebygga och hantera olyckor har ökat genom de genomförda åtgärderna inom området. Dock betonades vikten av att informationsarbetet fortsätter eftersom allmänheten behöver information för att kunna agera på lämpligt sätt men också för att övergripande förstå vad som händer och känna till vilket ansvar det offentliga har.

Även om det offentliga har ett omfattande ansvar för samhällets övergripande funktionalitet vid allvarliga händelser är det viktigt att framhålla att den enskilde, dvs. såväl individen som icke offentliga aktörer, har en skyldighet att kunna hantera sin egen situation och de omedelbara behov som kan uppstå framförallt i ett initialt skede. Det innebär att den enskilde har ansvar för sin egen beredskap och säkerhet vad avser att ha insikt om att allvarliga händelser och kriser kan uppstå, att samhället då kan behöva prioritera sina resurser och ansträngningar samt att för egen del förbereda sig därefter. Den enskilde har därmed också en viktig roll i krisberedskapsarbetet[170].

De senaste årens händelser med den nya influensan A(H1N1), sträng kyla, jordbävningen på Haiti, vulkanutbrottet på Island, oljeutsläppet i den Mexikanska golfen, de omfattande bränderna i Ryssland samt översvämningskatastrofen i Pakistan, visar på ett fortsatt behov av att arbeta förebyggande för att minska risken för att allvarliga händelser inträffar och att kunna hantera allvarliga händelser. Arbetet bör präglas av samarbete och samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting, privata företag, frivilligorganisationer och den enskilde[171].

Det offentliga har ett övergripande ansvar för samhällets funktionalitet vid allvarliga händelser. Det är icke desto mindre viktigt att framhålla att den enskilde också har ett ansvar och därför behöver vara förberedd att kunna hantera sin egen situation och de omedelbara behov som kan uppstå[172].

För att den enskilde ska känna till sitt ansvar och ha rimliga förväntningar på samhället i samband med olyckor och kriser har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inriktat sitt arbete bl.a. på att tillhandahålla ett skolmaterial och att arrangera temadagar för lärare. Myndigheten har vidare drivit webbplatserna www.skyddsnätet.se och www.säkerhetspolitik.se. Nya informationsvägar har

[170] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 69
[171] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 70
[172] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 72

också startats för att öka allmänhetens kunskaper om brandskydd bl.a. via Youtube. MSB har vidare tagit fram informationsskrifter och allmänna råd inom brandskyddsområdet samt arbetat med att sprida information, bl.a. erfarenheter från brandutredningar för att öka kunskapen om brandorsaker och brandförlopp. Som en följd av branden i Rinkeby i juli 2009 har MSB tagit fram informationsmaterial, på olika språk, som underlättar för den enskilde att stärka sin förmåga och möjlighet att agera vid bränder i flerbostadshus[173]… Regeringens bedömde att den enskildes kunskaper att förebygga och hantera olyckor har ökat genom de genomförda åtgärderna inom området[174].

Brandskyddet bör utgå från den enskildes förutsättningar och behov. Det bör tas ytterligare steg för att stärka den enskildes brandskydd. MSB har därför fått uppdraget att, med beaktande av den enskildes eget ansvar, redovisa hur brandskyddet i boendemiljöer och liknande miljöer kan stärkas. Tillsynen över den enskildes brandskydd bör också utvecklas. Den tillsyn som utövas av kommunerna bör vara likvärdig och rättssäker[175].

Den kommunala räddningstjänstens personal bör spegla samhället. Jämställdhet, jämn könsfördelning och mångfald inom den kommunala räddningstjänsten är nödvändig. Därmed kan också allmänhetens tilltro till organisationen och verksamheten stärkas och förtroendet för räddningstjänsten öka hos dem som drabbas av olyckor och hos dem som ska informeras om hur olyckor kan undvikas[176].

För att åstadkomma en effektiv krishantering har frivilligorganisationerna en viktig uppgift att fylla genom att ta tillvara den enskilda individens engagemang för att därigenom förbättra samhällets krishanteringsförmåga och att stimulera frivilligarbetet. Ideellt engagemang har vidare en positiv effekt på människors tillit till samhället och till varandra, vilket är av värde för krisberedskapen[177].

Allmänheten behöver information för att kunna agera på lämpligt sätt men också för att övergripande förstå vad som händer. Information om säkerhet i samhället behöver utvecklas för att skapa förtroende för samhällets förmåga och bidra till att den enskildes förmåga att agera stärks. Kommunikation bör också leda till ökad kunskap hos allmänheten om samhällets arbete med skydd mot olyckor, krisberedskap, försvar och säkerhetspolitik. I detta sammanhang är det även av vikt att kunna nå ut till personer som inte är svensktalande. Den enskilde har en skyldighet och behöver vara förberedd för att kunna hantera sin egen situation och själv klara de omedelbara behov som kan uppstå. Det är därför angeläget att MSB fortsätter att informera och tydliggöra förhållandet mellan förväntningar på det allmännas ansvar och individens ansvar[178].

I samband med att en allvarlig händelse drabbar samhället uppstår ett stort behov bland allmänheten av att få information om vad som hänt, vad det innebär för den enskilde och dess

[173] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 76
[174] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 76
[175] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 77
[176] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 78
[177] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 92
[178] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 92-93

anhöriga samt hur händelsen kan komma att utvecklas. En allvarlig händelse skapar också ett behov, både hos myndigheter och hos allmänheten, av att kunna lämna information... SOS Alarm Sverige AB har i en redogörelse (dnr Fö2010/153/SSK), sammanställt erfaren-heter från inträffade större händelser under perioden 2007-2009, som pekar på att allmänheten, trots insikt om att det inte rör sig om en akut situation, ringer 112 för att få och kunna lämna information på grund av att det inte finns kännedom om något alternativnummer. Därmed skulle ett informationsnummer, enligt redogörelsen, kunna komplettera och framförallt avlasta nödnumret 112[179].

Anslaget 2:7 till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap används även för bidrag till främjande av den enskilda människans förmåga[180].

Budgetproposition 2011/12:1

Sammanfattning:

Regeringen bedömde att de åtgärder som bland annat MSB har genomfört under året när det gäller att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt säkerhetspolitik har bidragit till att höja medvetenheten bland allmänheten kring dessa frågor. I detta sammanhang lyftes särskilt några åtgärder fram som särskilt betydelsefulla:

- Den nationella strategin för att stärka brandskyddet
- Lanseringen av webbplatser såsom säkerhetspolitik.se och dinsäkerhet.se
- Informationsskrifter och allmänna råd inom brandskyddsområdet
- Nya informationsvägar såsom filmer om brandskydd på Youtube, dinsäkerhet.se och msb.se

Vidare betonades att den enskilda individen har en skyldighet och behöver vara förberedd för att kunna hantera sin egen situation och själv klara de omedelbara behov som kan uppstå. Därför ansåg regeringen att det är angeläget att MSB fortsätter att informera och tydliggöra förhållandet mellan förväntningar på det allmännas ansvar och individens ansvar.

Även om det offentliga har ett omfattande ansvar för samhällets övergripande funktionalitet vid allvarliga händelser har den enskilde ett ansvar. Det innebär att den enskilde, dvs. såväl individen som icke offentliga aktörer, bör ha insikt om att allvarliga händelser och kriser kan uppstå och att samhället då kan behöva omprioritera sina resurser och verksamheter samt att den enskilde aktivt tar del av samhällets information och anvisningar. Detta innebär att individen för egen del måste förbereda sig därefter. Den enskilde har således en viktig roll i krisberedskapsarbetet[181].

I samband med att en olycka eller allvarlig händelse drabbar samhället uppstår omedelbart ett stort behov av att få information. Det gäller bl.a. frågor om vad som hänt, vad det innebär för den enskilde

[179] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 95
[180] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 105
[181] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 76

och dess anhöriga och hur händelsen kan komma att utvecklas. En allvarlig händelse skapar också ett behov av att kunna lämna information. Erfarenheter från tidigare allvarliga händelser och olyckor har visat att ett stort behov finns av att kunna få och sprida information om det som inträffat (dnr Fö2010/839/SSK). Mot bakgrund av det avsåg regeringen att låta inrätta en sådan möjlighet, bl.a. för att komplettera och avlasta nödnumret 112[182].

Reformen skydd mot olyckor stödjer och driver på arbetet med hantering av vardagens olyckor men tillämpningen behöver utvecklas ytterligare för att den enskilde medborgarens trygghet och säkerhet ska öka[183].

Regeringen uppdrog den 5 november 2009 åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att redovisa en nationell strategi för att stärka brandskyddet genom stöd till enskilda (dnr fö2009/2196/SSK). Myndigheten redovisade strategin den 1 oktober 2010 (dnr Fö2010/1663/SSK). Inom ramen för strategin föreslås en nollvision, ”Ingen ska omkomma eller skadas allvarligt till följd av brand”. I strategin konstateras bl.a. att olika kommunikationsstrategier behöver användas för att nå fram till den enskilde med brandskyddsinformation och att tekniska lösningar för att stärka brandskyddet behöver utvecklas för dem som inte kan hantera en brand på egen hand. Strategin bedöms av regeringen kunna stödja och driva på brandskyddsarbetet och arbetet bör fortsätta och utvecklas[184].

För att den enskilde ska känna till sitt ansvar och ha rimliga förväntningar på samhället i samband med olyckor och kriser har MSB tagit fram informationsskrifter och allmänna råd inom brandskyddsområdet samt utvecklat nya informationsvägar under året, bl.a. har filmer om brandskydd publicerats på Youtube, dinsäkerhet.se och msb.se. Dessa åtgärder bedöms av myndigheten ha ökat förutsättningarna för att nå ut med budskap och skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor[185].

Regeringens bedömning var att den nationella strategin för att stärka brandskyddet genom stöd till enskilda stödjer och driver på brandskyddsarbetet och arbetet bör fortsätta och utvecklas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps arbete bedömdes ge den enskilde ökade förutsättningar att förebygga och hantera olyckor[186]. Myndigheten redovisade uppdraget den 28 juni 2010 (dnr Fö2010/1221/SSK). Av redovisningen framgår att det främst är de yrkesgrupper som kommer i kontakt med riskgrupper som är i särskilt behov av ett utökat stöd och särskilda utbildningssatsningar i brand. De avser vård- och omsorgsorganisationer, för både befintlig och framtida personal. Syftet bör vara att skapa medvetenhet om risker och riskbeteenden samt att skapa förmåga att kunna ta initiativ till att korrekta åtgärder vidtas med utgångspunkt från den enskilde individens behov[187].

[182] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 77
[183] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 77
[184] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 81
[185] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 81
[186] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 81-82
[187] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 82

Det breda och samordnande säkerhetsarbetet i kommunerna bör fortsatt utvecklas med syftet att den enskilde medborgarens trygghet och säkerhet ska öka. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör ge kommunerna stöd i denna utveckling med statistik, analyser, metoder samt utbildning[188].

Den kommunala räddningstjänstens personal bör spegla samhället avseende jämställdhet, jämn könsfördelning och mångfald. Därmed kan också allmänhetens tilltro till organisationen och verksamheten stärkas och förtroendet för räddningstjänsten öka hos dem som drabbas av olyckor och hos dem som ska informeras om hur olyckor kan undvikas. Det handlingsprogram för ökad jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet samt de forskningsuppdrag inom området som MSB påbörjat är viktiga och arbetet bör fortsätta att utvecklas[189].

I arbetet med den nationella plattformen för arbete med naturolyckor har 16 myndigheter och organisationer samverkat. Vid fyra seminarier har ett antal goda regionala exempel, tankar och idéer om översvämningsproblematik och andra aktuella frågor diskuterats. Genom samarbetet har också en rapport om ansvar vid naturolyckor utarbetats som beskriver ansvaret på nationell, regional, lokal och den enskildes nivå[190].

Under året lanserades en ny version av webbplatsen säkerhetspolitik.se, där elever och lärare i gymnasieskolan är huvudsaklig målgrupp. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) deltog i Skolverkets omfattande remissarbete gällande reformerna i grund- och gymnasieskolan. Fokus i myndighetens yttranden var att i relevanta kurs- och ämnesplaner, liksom examensmål, framhålla vikten av att lyfta in kunskaper om den enskildes och samhällets säkerhet i ett brett perspektiv[191].

Webbplatsen dinsäkerhet.se, som riktar sig till allmänheten, lanserades under året. Webbplatsen ger tips på hur individen själv kan förebygga olyckor och skador i hem och fritidsmiljö. Innehållet är uppgiftsorienterat och ska lösa besökarens fråga eller problem med hjälp av bl.a. instruktiva filmer och checklistor. Filmer producerades om bl.a. brandskydd, drunkning, issäkerhet, hantering och förvaring av gasol samt barn- och äldresäkerhet. Regeringens bedömning är att de åtgärder som bl.a. MSB har genomfört under året när det gäller att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt säkerhetspolitik har bidragit till att höja medvetenheten bland allmänheten kring dessa frågor[192].

Frivilligorganisationerna har en viktig uppgift att fylla för samhällets krisberedskap genom att ta tillvara den enskilda individens engagemang för att därigenom förbättra samhällets krishanteringsförmåga och att stimulera frivilligarbetet. Ideellt engagemang har vidare en positiv effekt på människors tillit till samhället och till varandra, vilket är av värde för krisberedskapen[193].

---

[188] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 82
[189] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 83
[190] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 83-84
[191] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 102
[192] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 102-103
[193] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 103

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gav bidrag till ideella organisationer för genomförande av kursverksamhet riktad till allmänheten. Bland de större bidragsmottagarna finns Sveriges Civilförsvarsförbund, Röda korset, Svenska Livräddningssällskapet och Brandskyddsföreningens Service AB. Bidragen användes till att genomföra utbildningar inom bl.a. brandkunskap, vattensäkerhet, säkerhet till vardags och vid kris, första hjälpen och hjärt- och lungräddning[194].

Information om säkerhet i samhället behöver utvecklas för att skapa förtroende för samhällets förmåga och bidra till att den enskildes förmåga att agera stärks. Kommunikation bör också leda till ökad kunskap hos allmänheten om samhällets arbete med skydd mot olyckor, krisberedskap, försvar och säkerhetspolitik. I detta sammanhang är det även av vikt att kunna nå ut till personer som inte är svensktalande. Den enskilda individen har en skyldighet och behöver vara förberedd för att kunna hantera sin egen situation och själv klara de omedelbara behov som kan uppstå. Det är därför angeläget att MSB fortsätter att informera och tydliggöra förhållandet mellan förväntningar på det allmännas ansvar och individens ansvar[195].

Anslaget 2:7 till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap används även för bidrag till främjande av den enskilda människans förmåga[196].

Budgetproposition 2012/13:1

Sammanfattning:

I propositionen uttyckte regeringen att ett väl fungerande arbete för att förebygga och hantera vardagens olyckor är avgörande för människors trygghet och att det lägger grunden för möjligheten att möta allvarliga händelser och kriser. Regeringen ville betona att arbetet bygger på den enskildes ansvarstagande för sin egen säkerhet, och särskilt för förebyggande åtgärder. I detta sammanhang framhöll regeringen vikten av ett brett säkerhetsarbete på kommunal nivå.

Vidare lyfte regeringen fram att den nationella strategin för hur brandskyddet kan stärkas genom stöd till enskilda bör långsiktigt förvaltas, bl.a. i syfte att öka den enskildes medvetenhet och kunskap om behovet av och möjligheten till eget brandskydd.

Även om det offentliga har ett omfattande ansvar för samhällets övergripande funktionalitet vid allvarliga händelser har den enskilde också ett stort ansvar. Det innebär att den enskilde, dvs. såväl individen som icke offentliga aktörer, bör ha insikt om att allvarliga händelser och kriser kan uppstå och att samhället då kan behöva omprioritera sina resurser och verksamheter samt att den enskilde

[194] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 103
[195] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 103
[196] Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 115

aktivt tar del av samhällets information och anvisningar. Detta innebär att individen för egen del måste förbereda sig därefter. Den enskilde har således en viktig roll i krisberedskapsarbetet[197].

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har under 2011 på regeringens uppdrag redovisat en nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet (Fö2010/1615/SSK). Strategin är en del av arbetet med krisberedskapen och syftar till att minska risker, sårbarheter och konsekvenser av allvarliga händelser i samhället. Strategin vänder sig till de aktörer som bedriver eller har en påverkan på samhällsviktig verksamhet. Även näringslivet och den enskilda människan inkluderas bland aktörerna[198].

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillhandahåller metoder, nätverk och tjänster som används av berörda myndigheter i kontakter med allmänheten. Ett exempel på detta är webbplatsen krisinformation.se[199].

Frivilligorganisationerna har en viktig uppgift inom samhällets krisberedskap genom att ta tillvara den enskilda individens engagemang, för att därigenom förbättra samhällets krishanteringsförmåga och att stimulera frivilligarbetet. Ideellt engagemang har vidare en positiv effekt på människors tillit till samhället och till varandra, vilket är av värde för krisberedskapen[200].

Ett väl fungerande arbete för att förebygga och hantera vardagens olyckor är avgörande för människors trygghet och lägger grunden för möjligheten att möta allvarliga händelser och kriser. Regeringen vill betona att arbetet bygger på den enskildes ansvarstagande för sin egen säkerhet, och särskilt för förebyggande åtgärder. Vidare vill regeringen framhålla vikten av ett brett säkerhetsarbete på kommunal nivå[201].

Den nationella strategin för hur brandskyddet kan stärkas genom stöd till enskilda bör långsiktigt förvaltas, bl.a. i syfte att öka den enskildes medvetenhet och kunskap om behovet av och möjligheten till eget brandskydd... Brandskyddet i boendemiljöer och andra liknande miljöer bör utgå från den enskildes förutsättningar och behov[202].

Arbetet med att bistå och stödja ansvariga myndigheters krishanteringsåtgärder och information till allmänhet och media vid allvarliga olyckor och kriser bör fortsätta och utvecklas. Det gäller bl.a. frågor om vad som hänt, vad det innebär för den enskilda individen och för samhället samt den fortsatta utvecklingen. En allvarlig händelse skapar också ett behov hos enskilda individer att hjälpa till, t.ex. genom att kunna lämna information till rätt mottagare. Händelserna i Norge i juli 2011 är ett tydligt exempel på hur viktigt det är att snabbt kunna förmedla säker kommunikation vid en insats[203].

Arbetet med samhällets krisberedskap bör präglas av samarbete och samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting, privata företag, frivilligorganisationer och den enskilde. Det bör ske nationellt

---

[197] Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 72
[198] Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 82-83
[199] Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 85-86
[200] Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 88-89
[201] Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 92
[202] Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 95
[203] Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 101

och internationellt, både bilateralt och multilateralt. Fortfarande kvarstår ytterligare arbete för att utifrån ansvarsprincipen bl.a. utveckla samarbetet samt tydliggöra och öka kunskaperna om roller och ansvarsförhållanden avseende arbetet med samhällets krisberedskap[204].

Anslaget används även för bidrag till främjande av den enskilda människans förmåga[205].

[204] Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 102
[205] Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 115

2.5.3 Lagar och förordningar 2009-2013

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten ska, i enlighet med de föreskrifter som gäller för området skydd mot olyckor, samordna och utveckla verksamheten inom räddningstjänsten och när det gäller olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Myndigheten ska samordna arbetet för barns och ungas säkerhet, när det gäller att motverka olycksfall som leder till personskador[206].

Vidare ska myndigheten i samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer förbereda så att myndigheten, i en situation då många svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utanför Sverige, med kort varsel i ett inledande skede kan stödja utlandsmyndigheter och de nödställda[207].

Särskilda uppgifter

Myndigheten ska, förutom genom insatser som avses i 8 § första stycket tredje meningen, på regeringens uppdrag kunna stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av en större katastrof utomlands. Myndigheten ska i det sammanhanget särskilt underlätta kontakterna mellan enskilda och myndigheter, verka för samordning av myndigheters, organisationers och övriga aktörers åtgärder, verka för samordning av den offentliga informationen om den reglering som har betydelse för dem som drabbats samt identifiera behov av särskilda insatser.[208]

Myndigheten ska tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik[209].

Lag* (2010:813) *om konsulära katastrofinsatser

Allt från Lag (2010:813) som berör den enskildes ansvar har omnämnts i prop. (2009/10:98) i vilken lagen föreslogs.

2.5.4 Diskussion 2009-2013

Styrdokumenten under denna period fortsätter att hävda det egna ansvaret att aktivt både före, under och efter en kris, ta del av samhällets information och följa myndigheters anvisningar. Regeringen definierar inga strategier för hur myndigheterna ska föra ut information till allmänheten om vilket ansvar man har som enskild, utan delegerar ut det ansvaret till myndigheterna.

Fram till och med propositionen S*amverkan vid kris - för ett säkrare samhälle* (Prop. 2005/06:133) fokuserade regeringen på vikten av informationsåtgärder för att stärka enskildas förmåga att ta sitt ansvar. Inriktningen på de informationsinsatser som skulle genomföras var då huvudsakligen på att stärka förmågan hos befolkningen, såsom exempelvis vad gäller brandskydd, livräddning och hur man kan klara sin situation vid till exempel långvariga avbrott i el-, vatten- och värmeförsörjning. Tiden efter flodvågskatastrofen och några år framöver gled inriktningen för informationsinsatserna över till

[206] Förordning 2008:1002, 3§
[207] Förordning 2008:1002, 8§
[208] Förordning 2009:611 innehöll att 14 § i Förordning 2008:1002 skulle ändras till denna lydelse.
[209] Förordning 2008:1002, 15§

att framförallt fokusera på att klargöra ansvarsförhållanden och få allmänheten att ha rätt förväntningar på det offentliga. På senare år kan man dock se att det har blivit mer av en jämvikt mellan dessa båda syften för att genomföra informationsinsatser. Både att höja förmågan hos befolkningen samt att klargöra ansvarsförhållanden för att befolkningen ska ha rätt förväntningar på det offentliga vid en inträffad händelse anges i inriktningarna i ungefär samma utsträckning.

I skrivelsen 2009 poängterade regeringen att allmänhetens kunskap om samhällets krisberedskap var bristfällig, vilket bland annat förklaras med att samhället har dålig kunskap om målgruppens behov. Därför efterfrågade regeringen kunskap om hur enskilda har hanterat och påverkats av svåra händelser. Därefter bekräftade regeringen i budgetpropositionerna 2010, 2011 och 2012 att de informationsinsatser som MSB har vidtagit under dessa år har stärkt allmänhetens kunskap och därmed enskildas förmåga att hantera händelser.

Erfarenheterna från flodvågskatastrofen ledde till en ny lagstiftning om konsulära katastrofinsatser. Syftet med lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser var dels att tydliggöra omfattningen av statens konsulära ansvar, det vill säga att klargöra i vilka situationer staten ska respektive inte ska agera utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas, dels till att tydliggöra omfattningen av den enskildes ansvar. I resonemanget bakom lagstiftningen användes räddningstjänstlagstiftningens ansvarfördelning som grund och samma princip om den enskildes primära ansvar nyttjades.

Budgetpropositionerna 2009-2012 bekräftar huvudsakligen att redan genomfört arbete har stärkt den enskildes förmåga och betonar vikten av fortsatt arbete inom olika områden. Inga vidare inriktningar gavs. Dock satte regeringen ord på den strategi som styrdokumenten sedan 2001 genomgående visar på, men som inte tidigare uttryckts på detta sätt, det vill säga att ett väl fungerande arbete för att förebygga och hantera vardagsolyckor är avgörande för människors trygghet. På så sätt anses grunden läggas för möjligheten att möta allvarliga händelser och kriser. Genom att enskilda är förberedda och själva kan hantera uppkomna situationer inom rimliga ramar ökar förutsättningarna för samhället att hantera de mer omfattande konsekvenserna.

3. Enskildas faktiska agerande

För att beskriva händelser som är av allvarligare karaktär för samhället används i rapporten begreppet allvarliga olyckor och kriser. Enskilda används i betydelsen individer. Rapporten är indelad efter faserna före, under och efter en kris. Fasen före en kris fokuserar på enskildas riskuppfattning och vilka förberedelser man gör för att ta ett eget ansvar vid allvarliga olyckor och kriser. Under en kris handlar om enskildas agerande generellt och vid några specifika händelser. Händelserna som har valts är flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, stormen Gudrun 2005, den nya influensan A (H1N1) 2009 och snöovädret vintern 2009/2010. Samma händelser återkommer i fasen efter en kris som tar upp enskildas syn på det offentligas agerande, något som innefattar frågor som rör förtroende och ansvarsutkrävande.

3.1 Före en kris

Fasen före en kris handlar om människors riskmedvetenhet. Det inkluderar vad vi uppfattar som en risk, hur stor sannolik vi bedömer det är för att risken ska inträffa samt sannolikheten för att vi själva ska drabbas av risken. Fasen före en kris är det mest omfattande forskningsområde när det gäller den enskildes agerande och har studerats sedan början av 1970-talet. Forskningen har haft sitt fokus på att förklara de olikheter i riskperception som finns mellan olika typer av risker samt mellan olika grupper av människor.[210]

3.1.1 Kulturteoretiska och psykologiska perspektiv på risk

Människors riskuppfattning har i första hand studerats av pyskologer och beteendevetare. Forskare inom psykologin introducerade i början av 1970-talet heuristiker. De är en sorts mentala strategier som individen använder för att ställning till information. Strategierna förenklar verkligheten, något som oftast är bra. De kan dock leda till felaktiga slutsatser och fördomar. Vanliga mentala strategier är tillgänglighet, förankring och representativitet. Allvarliga olyckor och kriser som är tillgängliga är sådana som kan koppla samman med minnen, tidigare erfarenheter eller information från medier. Tillgängliga kriser bedöms av individen som mer sannolika. Det gör att människor underskattar hur ofta vardagliga olyckor och kriser sker eftersom det är lättare att minnas dramatiska händelser som medier rapporterade mycket om. Personliga erfarenheter kan också leda till att individer uppfattar risken för en särskild händelse, exempelvis trafikolyckor, som större än människor utan samma erfarenhet. Förankring handlar om att människor tolkar information utifrån tidigare kunskap. Utifrån tidigare kunskapen gör individen sedan en sannolikhetsbedömning av det okända, som kan vara ny information eller en händelse. Individen förlitar sig dock allt för mycket på tidigare kunskap i bedömningen av en ny situation. Det gör att individen kan hålla fast vid invanda föreställningar om vad som är farligt och hur man bör skydda sig mot vissa risker, trots forskning som kan visa på det motsatta. En annan tumregel för hur människor förenklar verkligheten är representativitet. I sannolikhetsbedömningen för en händelse utgår individen från andra jämförbara händelser och antar sedan att sannolikheten är densamma. Generalisering sker även med kunskap och erfarenheter. Människor har lätt för att dra generella slutsatser utifrån en separat händelse. Utifrån ett möte med

[210] Enander 2006, s.43

en svensk eller ett kort besök i Sverige kan sådana generella slutsatser vara att svenskar är blonda eller att Sverige är ett varmt och soligt land.[211]

När sociologer började studera synen på risk tillkom nya perspektiv. Sociologer ser individens riskuppfattning som ett resultat av den gemenskap vi lever i. Uppfattningen bildas inte i ett vacuum utan de kan ses vara ett resultat av vilka övriga värderingar, normer och uppfattningar en människa har. Vilka risker vi uppfattar som hotfulla kan förklaras genom kulturteori, som handlar om hur samhället är organiserat och hur människor samverkar med varandra. Mary Douglas och Aaron Wildavsky menar till exempel att människor i en specifik kultur eller i ett avgränsat samhälle har i stort sett samma riskuppfattningar. Uppfattningarna skapas kollektivt utifrån vilka bilder samhället och kulturen som den enskilde tillhör har av det omgivande samhället. Exempel på riskuppfattningar som kan uppfattas som norm i det svenska samhället är att det är farligt att åka bil utan bilbälte eller att köra bil rattfull. Länder som har en högre promillegräns för rattfulla har en annan norm och ser det antagligen inte som lika riskfyllt. Pykologer och beteendevetare ser främst till hur den enskilda individen formar sin riskuppfattning beroende på olika faktorer som tidigare erfarenheter av kriser, ålder och kön.[212]

I sin avhandling *Riskförståelse* skapar Erika Wall vid Mittuniversitetet begreppet riskförståelse. Riskförståelse kan ses som en utveckling av det kulturella perspektivet på risk. Sociokulturella teorier kring riskskapande möter ofta kritik för att de enbart ser till gruppen och inte tar hänsyn till vilken effekt ålder, kön och liknande har för förståelsen. Enligt Wall innebär riskförståelse att fokus sätts på individens förståelse men även hur förståelsen relaterar till omgivningen och den kontext med normer och värderingar som individen befinner sig i. Förståelse och perception för risk skapas alltid i social interaktion. De saker som främst brukar vara av särskilt vikt för att skapa förståelse är egna erfarenheter, värderingar, platsanknytning och social skiktning. Tidigare erfarenheter har betydelse för hur individen uppfattar risk och hur man agerar i krissituationer. Platsanknytning innefattar de skillnader som finns mellan glesbygd och storstad men även risker kan i olika utsträckning vara relaterade till en plats, exempelvis klimatförändringar eller hur individen ser på risken för terrorattentat. Lokalsamhället där individen lever kan se olika ut, främst vad gäller yttre förhållanden men även ömsesidigt beroende mellan människor, social tillhörighet och värdegemenskap, kan variera mellan olika platser. Social skiktning innefattar individens sociala status, politiska orientering och förväntningar från andra. [213]

3.1.2 Undersökningar av människors riskuppfattning

Många av studierna som har gjort på människors riskperception handlar om vardagliga risker, som till exempel rökning och trafikfrågor. Det har också kommit flera studier som handlar om riskuppfattningar på frågor kopplade till kärnkraft. Genom undersökningen Opinioner går det att se hur svensk allmänhet bedömer risken för några händelser som är allvarliga för samhället. Opinioner har de senaste decennierna undersökt allmänhetens inställning till frågor som rör säkerhetspolitik och beredskap. De senaste åren, efter att MSB har tagit över ansvaret för opinionsundersökningen, har ett antal frågor tillkommit, bland annat om hur människor bedömer risken för att olika typer av

[211] Olofsson & Öhman 2009, s. 44-46
[212] Olofsson & Öhman 2009, s. 93-96
[213] Wall 2010, s. xii & s. 7-13

händelser ska inträffa de närmaste fem åren i Sverige. Den senaste undersökningen är från 2012 då 1000 personer mellan 18-74 år via webben besvarade enkäten.[214]

I enkäten anger kvinnor generellt i högre utsträckning än män att det är troligt att exemplen på händelser ska inträffa. Det som anses mest troligt att inträffa är en omfattande olycka inom kollektivtrafiken, följt av oljekatastrof i Östersjön eller långvariga elavbrott. Minst troligt anses händelserna militärt angrepp, livsmedelsbrist och dricksvattenbrist vara. Förutom skillnader mellan könen finns det även skillnader mellan ålder. Yngre tror i högre grad än äldre att det är troligt att det inträffar en omfattande olycka inom kollektivtrafiken, att det blir brist på drivmedel och livsmedelsbrist samt det kan komma politiska hot från något annat land. Äldre tror däremot att det är mer sannolikhet än yngre för att det kommer inträffa ett terroristattentat. Undersökningen Opinioner har inte med några bakgrundsfrågor som rör etnicitet[215].

Hösten 2013 genomförde MSB även en webbenkät då drygt 4 100 av Sveriges 18-åringar fick svara på frågor om riskuppfattning, eget ansvar och agerande vid en kris samt samhällets ansvar och agerande. I enkäten tror respondenterna att det är störst risk för att de personligen kommer att drabbas av en trafikolycka, upplopp eller kravaller, IT-haveri eller ett elavbrott i mer än 24 timmar. Alternativen över valbara händelser skiljer sig något åt mellan webbenkäten och undersökningen Opinioner. Minst sannolikt tror unga vuxna det är att de ska drabbas av krig, brist på dricksvatten i mer än 24 timmar eller terrorism. Framför allt krig, men även terrorism, är det som respondenterna är mest rädda att drabbas av. Kvinnor tror i något större utsträckning än män att de personligen kommer att drabbas av olika allvarliga händelser och kriser. De kvinnliga respondenterna var i högre utsträckning än män rädda för att drabbas av krig. Fler män än kvinnor var rädda för att drabbas av en epidemi. I övrigt var det marginella skillnader mellan könen.[216]

I webbenkäten ställdes frågan om artonåringarna visste vad de ska göra om de skulle drabbas av kriser. I stort sett alla ansåg att de visste vad de skulle göra vid en brand och även vid en trafikolycka var det många som visste hur de skulle agera. Vid terrorism, krig och it-haveri var det 75-80 procent som ansåg att de inte visste vad de skulle göra. Det stämmer överens med tidigare forskning om att enskilda har svårare att förbereda sig för händelser som inträffar sällan. Krig och terrorism är också de händelser där artonåringarna har minst förtroende för myndigheternas förmåga att hantera situationen.[217]

Gällande om riskuppfattningen är korrekt har olika studier kommit fram till olika resultat på frågan hur väl enskildas riskperception stämmer överens med verkligheten. Vissa studier menar på att det finns en diskrepans mellan hur stor risk det är för en händelse och hur en enskild individ uppfattar risken.[218] Andra menar att allmänhetens syn stämmer relativt väl överens med verkligheten, men att det däremot finns skillnader i uppfattningen i hur stor sannolikhet det är att en olycka eller kris ska drabba oss själva. Forskning är dock ense om att människor har en tendens att uppfatta ovanliga och

[214] MSB Opinioner 2012
[215] MSB Opinioner, s.21; e-postkontakt med Thomas Gell, MSB, 2013-07-04
[216] MSB 18-årsundersökning 2013
[217] MSB 18-årsundersökning 2013
[218] Oltedal m.fl. 2004, s.7

dramatiska olyckstyper som mer förekommande än vad de är, och samtidigt undervärdera risken för vanliga och alldagliga olyckstyper.[219]

3.1.3 Faktorer som påverkar riskuppfattningen

Vissa risker accepteras i större utsträckning än andra av enskilda. Risker som enskilda frivilligt utsätter sig för, exempelvis fallskärmshoppning eller andra extremsporter, har man en högre acceptans för i jämförelse med ofrivilliga risker, som ett hälsofarligt arbete kan vara. Frivilliga risker kan även upplevas som positiva och något som ger livet mervärde.[220]

Människor reagerar ofta starkare på dramatiska risker till skillnad från kontinuerliga risker. Kontinuerliga risker är exempelvis trafikolyckor och säsongsinfluensa, händelser som över en längre tid dödar ett relativt högt antal människor. Dramatiska eller katastrofala risker är händelser som allvarliga terrorattentat eller naturkatastrofer då en större grupp människor dör samtidigt. Även om antalet döda är samma i de olika typerna reagerar människor starkare och är mer oroliga för de dramatiska händelserna. En förklaring kan vara den mentala strategin om tillgänglighet då människor lättare kommer ihåg dramatiska händelser. En grupp forskare menar dock att det inte enbart går att förklara med tillgänglighet, utan att det är en rationell strategi att vara mer orolig för dramatiska händelser än för kontinuerliga. Det gäller särskilt händelser då många barn eller unga vuxna dör. Plötsliga mängder av större dödsfall påverkar samhället i större utsträckning än enstaka dödsfall utspridda. Särskilt effekt på samhället, och människors riskmedvetande är det om de omkomna är unga personer som ännu inte fått egna barn.[221]

Riskuppfattningen påverkas också av om risken upplevs som känd eller okänd. Okända risker är sådana som enskilda inte har mycket kunskap om och vars risker kan upplevas som diffusa. För några decennier sedan var kärnkraften en sådan okänd risk som människor uppfattade att det var en hög risk med och idag kan nanoteknik ses som en sådan okänd risk.[222]

Även om enskilda generellt sett har en relativt korrekt bild av risker finns det skillnader i riskuppfattningen när man ser till faktorer som ålder, kön, etnicitet och region. De flesta studier som har gjorts för att mäta riskuppfattningar har uppmätt skillnader i riskuppfattningar mellan män och kvinnor. Vad det beror på har däremot varit svårt att säga. En del av skillnaderna kan bero hur frågorna ställs och hur svarsalternativen är utformade. De flesta studier som mäter riskuppfattningar har använt kvantitativ metod. Det fåtal kvalitativa som gjorts, där respondenterna själva får berätta vad de ser som risker istället för att välja bland alternativ formulerade av forskare, har visat på motstridiga resultat jämfört med kvantitativa. Skillnaderna mellan könen är små, men ofta förbluffande konsekventa mellan olika kvantitativa studier. Kvinnor har i kvantitativa studier generellt en högre riskperception, större oro för miljöförstöring och en större misstro till vetenskap och myndigheter än vad män har. Kvinnor upplever också många situationer som mer hotfulla än vad män gör. [223]

---

[219] Enander 2006, s. 43
[220] Olofsson & Öhman 2009, s. 47-50
[221] Bodemer m.fl. 2013
[222] Olofsson & Öhman, s. 47-50
[223] Gustafsson 1998; Wester-Herber & Warg 2002; Olofsson & Öhman 2009

En kvalitativ studie gjord i Sverige på mitten av 90-talet kom fram till att de hot och risker som kvinnor uppfattade i högre utsträckning var kopplade till hemmet och familjen, exempelvis brand i hemmet och sjukdomar inom familjen. Männen var i högre utsträckning oroade för saker relaterade till deras yrkesliv, som arbetslöshet och ekonomiska problem. När det gällde risk för olyckor och fysiska skador var männen mindre oroade än kvinnorna. Kvalitativa studier visar alltså att kvinnor och män ser olika risker.[224]

Även bland män finns det skillnader i riskperception. Vita män har en relativt låg riskuppfattning, något som brukar kallas vitamanseffekten eller white male effect. Förklaringarna till effekten tros vara att vita män är en privilegierad grupp i samhället, något som visar sig i exempelvis högre socioekonomisk status jämfört med icke-vita män och kvinnor. Vita män är en resursstark grupp som har god tillit till myndigheter, sin egen kunskap om risker och den egna förmågan att hantera händelser. Skillnader mellan kön och etnicitet är särkskilt tydliga när det gäller risker som rör miljö och natur. Flera forskare drar slutsatsen att skillnader i riskperception främst beror på ojämlikheter mellan olika grupper i samhället eftersom personer med utländsk bakgrund men även kvinnor har en högre riskperception.[225]

Vitamanseffekten har främst studerats i USA, men Anna Olsson och Saman Rashid har undersökt om samma förhållande gäller i Sverige. De jämförde USA med Sverige, som de till skillnad från USA ser som ett jämlikt land sett till exempelvis välfärdssystemet, för att se om vitamanseffekten kan förklarar utifrån jämlikhet. I studien fann de ingen signifikant skillnad i riskuppfattningen mellan kvinnor och män och det fanns således ingen vitamanseffekt i Sverige. Däremot hade personer med utländsk bakgrund en högre riskperception. Ojämlikheter i Sverige och skillnaderna i riskuppfattning ses därför av Olsson och Rashid som kopplade till etnicitet och inte till kön.[226]

Etnisk bakgrund, ålder och kön kan klargöra några av de skillnader i riskuppfattning som finns mellan människor. Men tidigare erfarenhet av olyckor och kriser, fattigdom, utanförskap och utsatthet är också viktiga faktorer som påverkar riskuppfattning och beteende. Ofta samspelar de olika faktorerna. Personliga erfarenheter av kriser tycks bidra till en starkare riskuppfattning och att människor känner sig mer sårbara. Men vilken effekt egna upplevelser av kriser har på riskuppfattningen tycks bero på hur erfarenheten tolkas och sätts in i ett vidare sammanhang. En del i tolkningen kan vara i vilken grad man upplever att man har påverkats av händelsen samt hur negativ eller positiv påverkan upplevs ha varit. Att ha varit med om en allvarlig olycka men själv ha klarat sig relativt väl kan göra att riskuppfattningen minskar, eftersom det upplevs som att risken inte var så farligt som man trott innan.[227]

Generellt sett upplever personer med annan etnisk bakgrund ofta ett större utanförskap och har en lägre inkomstnivå än vad personer födda i Sverige har. Den nationella enkätundersökningen Samhälle och värderingar som genomfördes 2005/2006 jämförde skillnader riskuppfattningar mellan olika grupper i samhället. En jämförelse gjordes mellan personer födda i Sverige och personer med

[224] Gustafsson 1998
[225] Olofsson & Öhman 2009, s.62; Olofsson & Rashid 2011; Wester-Herber & Warg 2002
[226] Olofsson & Rashid 2011
[227] Enander 2005, s.21

utomeuropeiskt bakgrund. Sammanslagningen av många olika invandrade grupper gjordes eftersom antalet respondenter med utländsk bakgrund var relativt få. Som studier kring riskuppfattningar ofta kommer fram till visade det sig att även invandrade grupper i Sverige upplever det som mer troligt att risker ska drabba dem personligen. Riskuppfattningen var högre för samtliga risker, allt ifrån egen rökning, stress, hiv-smitta och våld. Inom området allvarliga händelser och kriser var det störst skillnader för galnakosjukan, terrorism och naturkatastrofer, då utomeuropeiska personer uppfattade den egna riskutsattheten som större än infödda svenskar.

Enkätundersökningen visade också att skillnaderna i riskuppfattning mellan personer med funktionsnedsättningar och personer utan funktionsnedsättningar ofta är små. När det gäller dramatiska risker uppfattar funktionsnedsatta de som farligare än vad personer utan funktionsnedsättningar gör. Detsamma gäller risker för den egna individen då funktionsnedsatta upplever större risker med rökning, våld och aggression, fritidsolyckor och liknande än vad personer utan funktionsnedsättningar gör. Enkäten visade också att personer med funktionsnedsättningar ofta har lägre utbildning, lägre inkomst och mindre sociala kontakter. Sett till vitamanseffekten kan faktorer som socioekonomisk status, tillgång till resurser, tidigare erfarenhet av kriser och känsla av delaktighet i samhället förklara skillnader i riskuppfattning medan bakgrundsvariabler som etnicitet, kön och funktionsnedsättningar snarare är ett sätt att beskriva skillnaderna. Samhälle och värderingar visade också att personer bosatta i storstäder är mer oroliga än vad personer bosatta på landsbygden är, något forskarna tror beror på att man i städer har fler kontakter med människor utanför den privata sfären.[228]

Många undersökningar visar att äldre personer generellt har en högre riskuppfattning och är mer oroliga än resten av befolkningen. Det finns få studier som fokuserar på ungdomars riskuppfattning. De studier som gjorts kring ungdomar är ofta kopplade till ett särskilt riskbeteende. Forskningsresultaten är motstridiga, det finns studier som visar att ålder har betydelse för hur risker uppfattas men det finns också de som visar att åldern inte har någon betydelse. Ofta verkar ungdomar uppfatta risker som mindre allvarliga än vad vuxna gör. Det gäller dock inte miljörelaterade frågor, då ungdomar ofta anser att risker är mer allvarliga än vad vuxna gör.[229]

3.1.4 Enskilda och experters riskuppfattning

Det är ofta stora skillnader i riskuppfattning mellan experter inom ett område och enskilda medborgare. Studier gjorda i Sverige visar att skillnaderna inte enbart går att förklara med att experterna besitter mer kunskap i ämnet. Det tros vara flera faktorer som samverkar. En viktig faktor är förtroendet för olika yrkesgrupper. Enskilda misstror ansvariga politiker och myndighetspersoner i högre utsträckning än vad experter gör, som ofta är anställda på myndigheter. Det finns även viss data som visar att svenskar har högre förtroende för experter som anses vara oberoende eller utländska experter. Forskare menar också att enskildas och experters definition av risk skiljer sig åt. Experter ser till sannolikheter medan enskilda ser till vilka konsekvenser en allvarlig händelse får.[230]

[228] Olofsson & Öhman 2009, s. 169-191, s. 217-233; Öhman & Olofsson
[229] Olofsson & Öhman 2009, s. 195-215
[230] Sjöberg 1999

Skillnaderna i experters och allmänhets riskuppfattning får särskilt konsekvenser inom kommunikationsområdet. Experter har en tendens till att se allmänheten som felinformerad, dåligt utbildad och känslosam. Denna uppfattning överensstämmer med en undersökning gjord bland kommuners kriskommunikatörer. Missuppfattningen gör att kommunikatörerna ibland väljer att inte sprida all information vid en krissituation, eller att vänta med att informera tills det finns mer fakta, av rädsla för att annars skapa panik hos allmänheten.[231]

Allmänheten och andra sidan anser att experter vet mindre än vad de ger sken av och ser de som korrupta på grund av kopplingarna till myndigheter och näringsliv. Sjöberg tar i en artikel upp ytterligare en viktig aspekt till att allmänheten misstror experter vilket är att experter ofta gör olika bedömningar kring risker, något som får allmänheten att misstro experter.[232]

Lennart Sjöberg menar att det finns två olika typer av experter, beskyddare och främjare. Beskyddare ser sin roll som att varna allmänheten för något som enskilda inte uppfattar som en risk eller väljer att inte skydda sig mot tillräckligt. Beskyddarexperter är oförstående inför att enskilda inte är mer intresserade över sin egen säkerhet och anser att det satsar lite pengar på att rädda liv. Främjarexterna tycker att människor oroar sig för mycket över risker och undrar hur de ska kunna övertyga allmänheten om att det riskerna kopplade till deras expertområde är små och därför värda att ta. När artikeln skrevs 1999, ansåg Sjöberg att beskyddarexperterna finns inom områden som medicin, brand, naturkatastrofer, radon, UV-strålning och en del ekonomiska problem. Främjarexperterna är främst verksamma inom kärnkraft, kemiska tillsatser och genmodifiering.[233]

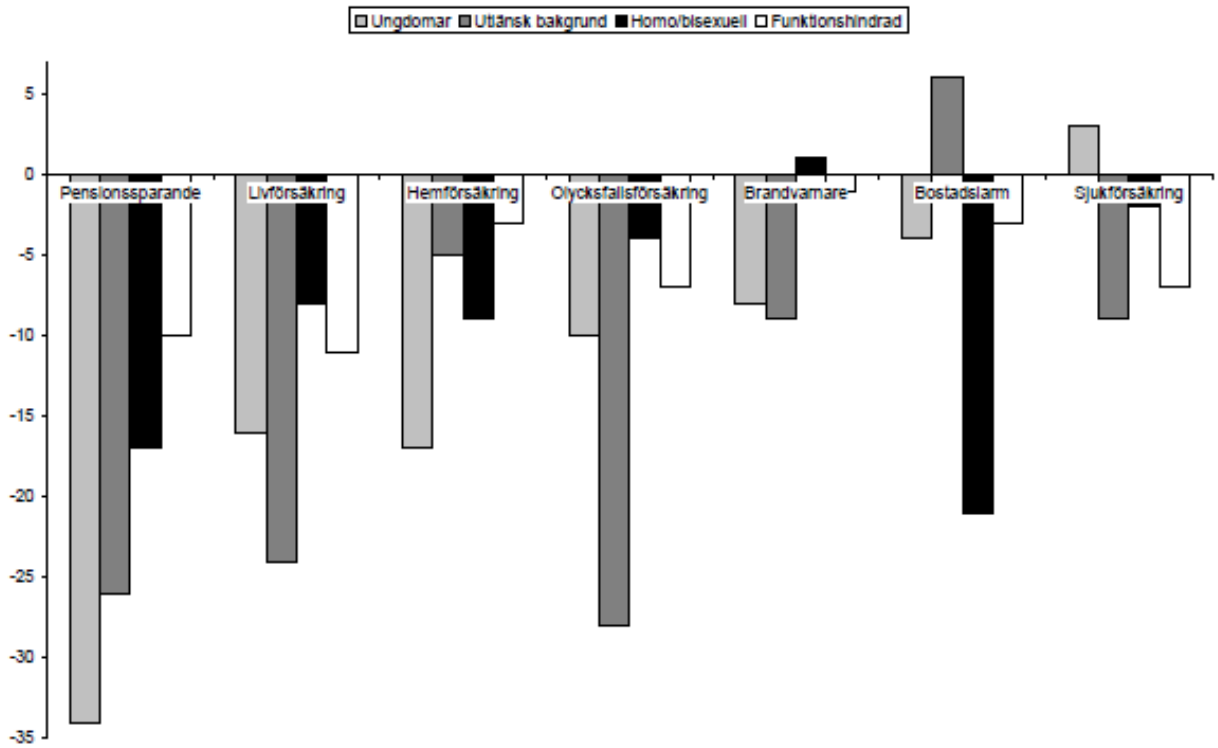
3.1.5 Enskildas förberedelser inför kriser

I Sverige finns det flera organisationer, som exempelvis Civilförsvarsförbundet och Försvarsutbildarna, som genom utbildningar och information ska möjliggöra för allmänheten att ta ett eget ansvar vid allvarliga olyckor och kriser. Det finns dock stora skillnader kring hur människor förbereder sig inför krissituationer. En del människor vidtar knappt några åtgärder alls medan andra strävar efter att bli självförsörjande och kunna klara sig utan stöd från det offentliga. De senare kallas för överlevare eller survivalister och många menar att rörelsen har vuxit sig starkare på senare år. Flera av situationerna man förbereder sig för inkluderar en samhällelig kollaps, exempelvis som en effekt av att världens oljelager har tagit slut, stora klimatförändringar eller utbrott av smittsamma sjukdomar. Eftersom samhället har kollapsat i många av de situationer överlevaren förbereder sig för anser de att man måste ta eget ansvar för att överleva. Ofta handlar det om att bygga upp egna lager med mat, elförsörjning, vatten och bränsle. För en del av överlevarna handlar självförsörjningen också om att skydda sig från människor som i en kris kan försöka ta del av resurserna som den enskilde själv har byggt upp. Därför brukar överlevanderörelsen, främst i USA, också innefatta vapen, stängsel och andra saker som kan skydda egendomen och den egna personen.[234]

Det finns skillnader i hur väl olika grupper i samhället förbereder sig kriser, personliga såväl som samhälleliga. Ofta handlar studier om hur ifall enskilda har vidtagit olika säkerhetsåtgärder för att

[231] Sjöberg 1999, s. 5; Wester 2011
[232] Sjöberg 1999, s. 5
[233] Sjöberg 1999, s. 4
[234] Wesley Rawles 2009; Swedish Prepper. Survivalism på svenska; SvD 121216

begränsa konsekvenserna av olyckor och kriser av mer vardaglig karaktär. Kriser som kan vara allvarliga för den enskilda men som inte är det ur ett samhällsperspektiv. I enkätundersökningen Samhälle och värderingar från 2005/2006 fick respondenterna svara om de hade vidtagit någon av sju riskkonsekvensbegränsande åtgärder. Åtgärderna var hemförsäkring, privat olycksfallsförsäkring, privat sjukförsäkring, pensionssparande, privat livförsäkring, brandvarnare och bostadslarm. Grupperna ungdomar, personer med utländsk bakgrund homo-/bisexuella och funktionshindrade hade i lägre utsträckning än majoritetsbefolkningen pensionssparande, livförsäkring, hemförsäkring och olycksfallsförsäkring. Däremot har personer med utländsk bakgrund i högre utsträckning larm i bostaden än vad personer födda i Sverige har. Ungdomar, i undersökningen personer mellan 16-25 år, har också angett att de i högre utsträckning än majoritetsbefolkningen har privat sjukförsäkring.



Tabell 1. Avvikelser från andelen i allmänheten och för de olika undersökta grupperna, personer med utländsk bakgrund, homo-/bisexuella, funktionshindrade och ungdomar för olika typer av försäkringar och riskminimering. Andel procent som har försäkring/åtgärd.[235]

En högre riskuppfattning, som personer med utländsk bakgrund ofta brukar ha i undersökningar, behöver inte leda till att man vidtar fler säkerhetsåtgärder. Samhälle och värderingar visade också att socialt inkluderande och inkomstnivå påverkade i vilka säkerhetsåtgärder som vidtogs. Personer som kände social inkludering hade oftare hem-, olycksfall och pensionsförsäkring samt brandvarnare. Personer med högre inkomst hade oftare pensions-, sjuk- och olycksfallsförsäkring. Som tidigare

[235] Tabellen är hämtad ur Öhman & Olofsson *Att mäta och värdera risk och säkerhet i ett heterogent samhälle (ROHS),* s. 32.

nämnts upplever personer med utländsk bakgrund och personer med funktionsnedsättning generellt lägre social inkludering och har en lägre inkomstnivå än befolkningen i stort.[236]

En studie som mätte säkerhetsåtgärder bland svenska allmänheten genomfördes 2001. De tre vanligaste åtgärderna som allmänheten hade genomfört var att se över hem- och olycksfallsförsäkring, installerat brandvarnare och införskaffat en förbandslåda. De som inte hade vidtagit åtgärdsexemplen fick frågan vilka säkerhethetsåtgärder de kunde tänka sig att göra. De vanligaste åtgärderna respondenterna kunde tänka sig att göra var att anförskaffa brandvarnare, förbandslåda och göra en lista/ta fotografier över tillhörigheter i hemmet. Exemplen som respondenterna fick välja bland inkluderade inga åtgärder som skulle vara lämpliga för förberedelse för ett strömavbrott som ficklampor, batterier, förråd av konserver eller alternativa värmekällor. Eftersom studierna som har genomförts i Sverige vad gäller enskildas förberedelser alla tycks fokusera på händelser av mer vardaglig karaktär är det svårt att säga någonting om enskildas förberedelser för händelser som är allvarliga ur samhällssynpunkt.[237]

Tidigare egna erfarenheter av kriser kan göra att människor förbereder sig mer. Människor på landsbygden har mer erfarenhet av strömavbrott och har därför en annan beredskap för det än människor bosatta i städer. De har vana av att tappa upp vatten, ta fram ficklampor, extra batterier och stearinljus och liknande vid strömavbrott. Men det är tvetydigt hur vidtagande av säkerhetsåtgärder för att begränsa konsekvenserna av en kris hänger samman med egna erfarenheter. Neil Weinstein gick 1989 igenom ett antal studier för att se på vilka samband det finns mellan egna erfarenheter av trafikolyckor, våld och enskildas framtida agerande. I situationer då individen har ett ansvar för att vidta åtgärder beror det framtida agerandet på individens tolkning av vad man har varit med om. Egna erfarenheter leder ofta till en högre riskuppfattning och känsla av sårbarhet. Men egna erfarenheter av olyckor och kriser leder sällan till att den enskilde vidtar ytterligare generella säkerhetsåtgärder. Åtgärderna man tar till verkar vara begränsade till en viss typ av händelse och åtgärderna brukar endast vidtas under en begränsad tidsperiod. Ofta förbereder man sig för en liknande situation som man redan har varit med om. Har den enskilde varit med om en översvämning vidtar man åtgärder för en översvämning som är i liknande omfattning som den man har upplevt. Den individuella tolkningen av det man har varit med om spelar stor roll för hur riskuppfattningen och det framtida agerande vid kriser påverkas. Erfarenheter kan också leda till att riskuppfattningen minskar och att den enskilde vidtar färre säkerhetsåtgärder. Har den enskilde varit med om en allvarlig händelse men ändå klarat sig själv relativt väl kan riskuppfattningen minska. Att utsättas för händelsen var kanske inte så farligt som man hade befarat och man kan få en känsla av osårbarhet.[238]

Människor har ofta svårt att göra flera riskbedömningar parallellt. Månaderna efter 11-september-attackerna i USA minskade antalet flygresenärer inrikes med 12-20 procent jämfört med samma månader året innan. Människor valde istället att köra bil av rädsla för ytterligare terrorattentat. Men beteendeförändringen som syftade till att minska risken för terrorattentat ledde till ökad risk på andra områden. Det många inte hade tagit med i sin riskberäkning var risken för trafikolyckor.

[236] Öhman & Olofsson, s. 33-34
[237] Enander 2005, s. 26-27
[238] Guldåker 2009, s. 35; Enander 2005, s. 21; Weinstein 1989; Halpern-Fisher m.fl. 2001

Studier har jämfört antalet skadade och omkomna i trafikolyckor både dagarna och månaderna efter terrorattackerna med perioder året innan. I båda fallen ökade antalet trafikolyckor. Studien som innefattar flera månader menar till och med att antalet personer som hade tagit bilen istället för att flyga och sedan omkommit i trafikolyckor, var högre än antalet flygpassagerare som dog den 11 september 2001.[239]

Hur människor agerar i förhållande till risker kan också ha att göra med om risken innebär förlust eller nytta av något slag. En förlust ses som värre än en jämförbar nytta. Ett exempel kan hämtas från vaccineringen mot den nya influensan 2009 då en del människor hellre undvek att vaccinera sig i rädsla för biverkningar av vaccinet istället för att ta chansen att skydda sig mot influensa.[240]

3.2 Under en kris

Det finns många studier och utvärderingar om kriser och extraordinära händelser. Även om fokus ofta ligger på myndigheters agerande och politikers beslutsfattande går det ofta att utläsa hur enskilda har agerat i en krissituation. Människors agerande i en krissituation handlar om hur man reagerar på hot och stress samt vilken individuell tolkning man gör av situationen. Det finns många missuppfattningar om människors agerande som trots att de har motbevisats genom forskning fortfarande lever kvar. En av de starkaste handlar om panik. Panik innebär en plötslig, besinningslös skräck som medför impulsiva reaktioner. Uppfattningar om att människor lätt får panik och agerar irrationellt har delvis präglat myndigheters krisplanering, vilket paradoxalt nog kan betraktas som experternas riskuppfattning av hur människor reagerar och agerar. Dessa uppfattningar stämmer alltså oftast inte.

3.2.1 Enskildas agerande vid specifika händelser

Flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, stormen Gudrun 2005, den nya influensan 2009 och snöovädret 2010 har valts ut för att se närmare på hur enskilda har agerat vid specifika händelser. Förutom flodvågskatastrofen är det händelser som har inträffat i Sverige. Händelserna är valda utifrån tidsramen år 2001-2013 för att överensstämma med dokumenten som tas upp i del ett i denna rapport. Det skiljer sig hur mycket information som finns tillgänglig om de olika händelserna. Snöovädret är den händelse som har utretts minst vilket innebär att det är den händelse där det är svårast att säga någonting om de enskildas agerande. Den nya influensan och snöovädret kan ses som händelser som pågick under en längre tid till skillnad från flodvågskatastrofen och stormen Gudrun där den mest akuta fasen under krisen varade i timmar och dygn.

Ingen av de valda händelserna handlar om enskildas agerande efter ett antagonistiskt hot/attentat. Eftersökningar har gjorts för att se om någon studie som tar upp detta har gjorts efter terrorattentatet på Bryggaregatan i Stockholm 2010 men några sådana har inte hittats.

Flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004

Den 26 december 2004 inträffade en mycket kraftig jordbävning i havet utanför Indonesiens kust. Jordskalvet gjorde att en massiv flodvåg spreds över Indiska oceanen. När den svepte in över land

[239] Deonandan & Backwell 2011; Gigerenzer 2004
[240] Olofsson & Öhman 2009, s. 49

omkom hundratusentals människor. Totalt 543 svenskar omkom när vågen nådde turisttäta områden.[241] Flodvågen skiljer sig från elavbrottet i Kista, orkanen Gudrun och den nya influensan genom att många omkom men också för att många enskilda under krisen fruktade för sina liv. Agerandet under själva krisen kan därför antas vara annorlunda. Tilläggningsvis skedde krisen dessutom utomlands.

Denna översiktliga sammanställning av enskildas agerande under flodvågskatastrofen bygger på Flodvågskommissionen insamlade berättelser från drygt 350 personer och Maj-Britt Raholm djupintervjuer med 19 personer. Raholm från Haugesunds högskola och forskare vid Karolinska institutet har genomfört intervjuer med personer som antingen själva var med om flodvågskatastrofen eller hade anhöriga som var på plats. Flera svenskar som var på plats i Sydostasien berättar om den märkliga känslan av att befinna sig i paradiset och sedan plötsligt bli tvungen att kämpa för sitt liv. Eftersom många inte kände till fenomenet tsunami förstod de inte allvaret i situationen. När vattnet på morgonen drog sig undan trodde vissa att det berodde på att det hade varit fullmåne. Många sprang utan för att titta på korallrev som nu hade blottlagts och rädda fiskar som sprattlade i sanden. Enstaka personer kände instinktivt att något var fel och samlade ihop familjen och sökte sig inåt land.[242]

När vågen kom började människor plötsligt skrika, få panik och springa därifrån. En förälder som försökte undsätta sitt barn berättar att barnet skrikande frågat om de skulle dö.[243] Vattnet som närmade sig och slukade allt i sin väg gjorde att människor upplevde att döden kom allt närmare. En del av de människor som hamnade i vattnet upplevde också något som de beskriver som en mystisk känsla av ett stark ljus och sinneslugn när de kom upp till ytan igen. Överlevnadsinstinken var stark. Många kände stark oro för sin familj och anhöriga, andra ilska och vägrade acceptera att livet skulle kunna sluta på detta sätt. För att överleva i vattnet klamrade sig människor fast vid bråte. Flodvågen gjorde att många familjer kom ifrån varandra. Några räddas av okända människor, några lyckades med att ta tillflykt till högre platser och några följde med vågen hundratals meter.[244]

Efter att vattnet började dra sig tillbaka beskriver många intervjuade på plats om hur de hjälpte till genom att se efter skadade. Det beskrivs att det var på ett organiserat sätt som överlevande på plats påbörjade vårdinsatser. Man sökte igenom hotellrum, tog alkohol från barer för att göra tvättsprit, samlade vattenflaskor och tillverkade provisoriska bårar för svårt skadade. En sjukvårdskunnig man bröt sig in i ett apotek för att hitta förbandsmaterial. Avlidna människor samlades också ihop så att begravningar skulle kunna hållas. Många letade bland skadade och döda i hopp om att finna familjemedlemmar. Chock och adrenalinpåslag gjorde att en del först senare upptäckte hur pass skadade de själva var.[245]

Skräcken för ytterligare en flodvåg berättar många var stark och gjorde att människor trots att de var chockade och skadade fortsatte att fly. Många sökte sig till huvudvägen och fick skjuts av thailändare som körde i skytteltrafik till bergsbyar för att undsätta drabbade turister. Det fanns också många som

[241] SOU 2005:60, s. 15
[242] SOU 2005:104, s. 356
[243] SOU 2005:104, s. 357
[244] SOU 2005:104, s. 357; Journal of Advanced Nursing 2008
[245] SOU 2005:114, s. 359; Journal of Advanced Nursing 2008

inte vågade bege sig till de bergsbyarna. Byarna var avlägsna och i den låglänta marken visste många drabbade att de skulle vara chanslösa om ytterligare en våg kom. De väntade istället i timmar på tak, i träd och på de högsta våningarna i hotellen tills hotellpersonal, militär eller frivilliga kom. [246]

Överlevare kände också skuld. En del hade inte lyckats hitta familjemedlemmar, andra hade inte lyckats hjälpa skadade och en del kände skuld över hur de i sin kamp för att undkomma döden klättrat över andra på flykt. Sökandet efter anhöriga på plats samt att hjälpa lokalbefolkningen i räddningsarbetet underlättade situationen för överlevare eftersom de upplevde att den konkreta uppgiften gav tröst. [247]

Flera drabbade ringde kort tid efter flodvågen svept in av sig till anhöriga i Sverige. De anhöriga kontaktade Utrikesdepartementet. Drabbade berättar att de möttes av en oförstående UD-personal. De upplevde att de inte blev trodde när deras berättelser om många skadade och omkomna inte stämde med övrig rapportering. Bemötandet från UD upplevde många drabbade höll i sig tolv timmar efter flodvågen och spädde på den stress och frustration de drabbade kände.[248]

Anhöriga som befann sig i Sverige upplevde att det trots den intensiva medierapporteringen inte gick att ta in nyheten. De kände sig isolerade och som om de befann sig i ett stängt rum. Besked om att anhöriga omkommit mottogs med kraftiga fysiska och psykiska symtom. Flera upplevde det som att kroppen blev tung, någon slängde sig på golvet och ville riva huden av kroppen och flera fick minnesförluster av sorgen.[249]

Några drabbade som var på plats beskriver att de mötte panikslagna människor. Trots eventuell panik verkar människor ha agerat logiskt. Man har tagit skydd och i de flesta fall också försökt rädda varandra. De starka tankarna på familj och anhöriga återkommer i många berättelser. Tankarna verkar ha bestått av en stark oro för vad som har hänt de närstående men också fungerat som drivkraft för att kämpa vidare för sin egen överlevnad. Att okända människor hjälper varandra både i det allra mest akuta skedet och efteråt genom att vårda skadade, känns igen från andra naturkatastrofer. Enskilda hade ytterst få möjligheter för att ha kunnat förbereda sig för flodvågskatastrofen. Det enda hade varit vetskapen om femomenet och på så sätt kunnat påbörja en evakuering tidigare. Naturfenomenet var tämligen okänt bland såväl lokalbefolkningen som bland turister. Flera drabbade menar att händelsen gjorde att de fick en förändrad syn på livet efter att ha upplevt hur skört det kan vara.

Stormen Gudrun 2005

Stormen, som på vissa håll nådde orkanstyrka, pågick 8-9 januari 2005 och drabbade i stort sett hela Götaland. Även om vindarna avtog efter två dygn så fortsatte krisen för samhället och enskilda medborgare. När läget var som värst var cirka 730 000 elabonnenter utan ström. Ungefär hälften fick tillbaka strömmen efter några dygn medan det för vissa hushåll tog det flera veckor. Sju personer omkom i olyckor under stormnatten. Skadorna som orkanen orsakade på skog, vägar, järnvägar, el-

[246] SOU 2005:114, s. 358-359; Journal of Advanced Nursing 2008
[247] Journal of Advanced Nursing 2008
[248] SOU 2005:114, s. 360-361
[249] Journal of Advanced Nursing 2008

och telenät beskrivs som sällsynt stora. De stora mängderna skog som fälldes i stormen motsvarar hela 1900-talets samlade stormfällning.[250]

Nicklas Guldåker har i sin avhandling om hushålls krishanteringsförmåga och stormen Gudrun intervjuat fyra hushåll som drabbades. De utvalda hushållen hade gjort förberedelser i varierande form och utifrån sina resurser reagerade de också på olika sätt. Som Guldåker påpekar är många som är boende på landet mer vana vid strömavbrott än personer i städer. Beroende på tidigare förberedelser och fysisk förmåga skiljde det sig åt hur pass beroende hushållen var av stöd utifrån.[251]

En äldre kvinna med rullator berättar att hon inledningsvis kände panik. Varken hennes trygghetslarm eller telefon fungerade så i och med att hon var rörelsehindrad var hon beroende av hjälp utifrån för att kunna tillgodose grundläggande behov. Efter en dag kom hemtjänsten och via ett äldreboende fick hon sedan leveranser med mat och varmt vatten två gånger om dagen. Stödinsatserna från samhällets sida tyckte kvinnan fungerade tillfredsställande. Det hon upplevde värst var den bristfälliga kontakten med anhöriga. [252] Under orkanen evakuerades många äldre och sjuka. Kommunerna insåg också snart att även andra som i vanliga fall klarade sig själva nu kunde vara i behov av hjälp. Då var det avgörande med den goda lokalkännedomen som fanns, menar flera. Räddningstjänstpersonal och frivilliga visste vilka som bodde ensligt till och kanske på grund av graviditet eller tidigare sjukdom kunde vara i behov av hjälp. [253]

Ett hushåll som Guldåker intervjuar bodde ensligt till. De funderade mycket på hur länge elavbrottet skulle vara och vilka åtgärder man skulle vara tvungen att vidta om strömavbrott pågick i flera veckor eller månader. Den kyliga temperaturen skulle göra att ledningarna i husen snabbt skulle frysa. Det egna hushållet hade batterier, bilbatteri, radio, bränsle och fotogenkamin men i affärerna började fotogenet ta slut. De beskriver tillgång till bil och möjligheten att kunna åka till en tätort som viktigt. I tätorten kom strömmen tillbaka tidigare och barnen kunde efter några dygn gå på förskola och skola. I samhället kunde de också använda internet och genom en brandbil på plats kunde lokalbefolkningen ringa. Hushållet beskriver det som viktigt att vardagen kommer tillbaka så snart som möjligt. Till exempel kunde de genom flexibla lösningar med arbetsplatsen fortsätta arbeta. De turades om att arbeta och sov även över på arbetet. Däremot uppfattade det som ett hån när kommunen uppmanade invånarna att söka information på internet om skolorna var öppna. Hushållet hade varken ström eller möjlighet att ringa till någon som kunde ge vidarebefordra information. Det gjorde att de heller inte kunde kontakta sina äldre släktingar, något som var en källa till oro.[254]

I områdena som drabbades fanns många lantbrukare och skogsägare. En lantbrukare berättar att han tidigarelade mjölkningen av korna när han hörde om den annalkande stormen.[255]Lantbrukarna tordes vara den grupp som var bäst förberedda inför Gudrun. Flera hade reservaggregat och mycket av den utrustning som de använde i vardagen som exempelvis traktorer, motorsågar och ficklampor kom väl till pass under stormen. Det gjorde att de i många fall klarade sig utan hjälp från det

[250] Bengtsson & Mellbourn 2008, s. 65; sökning på ”stormen Gudrun” i MSB:s naturolycksdatabas
[251] Guldåker 2009
[252] Guldåker 2009
[253] SKL 2005, s. 10-12.
[254] Guldåker 2009, s. 251-258
[255] Lunds Energikoncernen 2005

offentliga. Det enda som en lantbrukare menar kom som en överraskning var att mobilerna slutade fungera efter något dygn när batterierna i mobilmasterna tog slut.

Trots kommunikationssvårigheterna lyckades flera av lantbrukarna organisera sig och började på eget initiativ röja vägar och ledningsgator med hjälp av motorsågare, hjullastare och andra maskiner. Många människor, särskilt på landsbygden, var engagerade i den lokala krishanteringen och röjde på eget initiativ vägar. Flera menar att det lokala engagemanget gav en känsla av trygghet och samhörighet. Nätverk som sedan tidigare var aktiva i bygden, exempelvis LRF, fungerade som socialt stöd för lantbrukare och skogsägare. För andra blev resursstarka grannar med fungerade reservkraftaggregat och skolor mötesplatser där man samlades för att informera sig och prata av sig.[256]

Det finns exempel på människor vars bilar blev stående för att vägen var blockerat av nedfallande träd som fick övernatta hos människor utefter vägen. I Guldåkers avhandling berättas om ett hushåll som tog emot ett 20-tal människor som bodde där i fyra dygn utan el och värme. [257] I SKL:s rapport som tar upp lärdomar efter krisen berättar involverade i krishanteringsarbetet på kommunal och regional nivå om vilka stora insatser enskilda gjorde. Det fanns ofta en stor vilja att hjälpa till vilket gjorde att kommunerna upprättade förteckningar med frivilliga. [258]

Sammanfattningsvis finns det flera dramatiska vittnesmål från enskilda medborgare och hushåll om hur de upplevde orkanen Gudrun. Trots att nöden stundtals var stor verkar det ha funnits förståelse för att det tog tid att få tillbaka. Människorna i området såg den enorma förstörelsen som orkanen lett till och insåg vilka svårigheter det medförde för krishanteringen.[259]

Flera lantbrukare var väl rustade för att möta kriser av Gudruns kaliber och många klarade sig också utan hjälp utifrån. De flesta av resurserna användes till vardags i arbetet på gården. De hade också erfarenhet av tidigare elavbrott, kunde hantera utrustning och var också fysiskt kapabla till att trädröjning. Det visar på vilka stora regionala skillnader det är på vilket ansvar den enskilde har möjlighet att ta. [260] Flera krishanterare på kommunal och regional nivå uttryckte oro för om något liknande hade hänt i en stad, då man menade att den lokala kännedomen och kontakten med människor är sämre. [261]

Den nya influensen A(H1N1) 2009

Svininfluensan, eller den nya influensan A(H1N1) klassades som en pandemi 2009 och utbrottet fortsatte under drygt ett år. Sverige beslöt att erbjuda hela befolkningen gratis vaccinering. Hösten 2009 genomförde SOM-institutet vid Göteborg universitet en nationell enkät som mätte allmänhetens oro för svininfluensan. Trots en vid tiden intensiv mediebevakning med alarmerande ton var det få som var oroade för influensan och vilka konsekvenser den skulle få för individen och samhället. Enbart 16 procent kände oro för sig själva och 22 procent kände oro för samhället. Att en

[256] Guldåker 2009, s. 248-249
[257] Guldåker 2009, s.247
[258] SKL 2005, s. 10
[259] Lunds Energikoncernen 2005
[260] Guldåker 2009, s. 249-250
[261] SKL 2005, s. 10-12

något större andel var oroliga över konsekvenser för samhället än för den egna personen stämmer väl överens med tidigare studier om att människor har en övertro på sin egen osårbarhet och att allvarliga saker kan hända andra- men inte en själv. Kvinnor var något mer oroade än män. Andra grupper som var något mer oroade än genomsnittet var äldre, lågutbildade och personer från arbetarklassen. Samtliga skillnader stämmer väl överens med tidigare forskning om riskperception.[262]

Marcus Börjesson och Ann Enander vid Försvarshögskolan genomförde 2010 på uppdrag av MSB en studie om enskildas uppfattningar och beteende i samband med utbrottet av den nya influensan. Eftersom enkätstudien, som handlar om enskildas uppfattningar och beteende, genomfördes under tiden som WHO fortfarande klassade den nya influensan som en pandemi tas det här upp som under en krissituation. Flera internationella studier som har gjort kring influensaepidemin visar att de flesta människor inte särskilt oroade över influensaepidemin. Forskare menar att det snarare var oroväckande inför framtida smittsamma epidemier att folk inte oroade sig och vidtog försiktighetsåtgärder i tillräcklig hög utsträckning.

Angående respondenternas upplevda oro framkommer många saker som känns igen från tidigare studier kring riskperception. Den uppleva risken och oron var högre hos kvinnor, hos personer med unga barn och hos högutbildade. Gruppen med lägst inkomst i undersökningen var mer oroliga än gruppen med högst inkomst. Vidare var utlandsfödda mer oroliga än personer födda i Sverige.[263]

Enskildas agerande under epidemin går förutom val om vaccinering även att se när det gäller vilka försiktighetsåtgärder som man har vidtagit. De vanligaste beteenden som ändrats är att enskilda tvättar händerna oftare, hostar och nyser i armvecket samt använder desinfektionsmedel. Drygt en fjärdedel av de tillfrågade har också undvikit personer som hostar/nyser och personer som har varit i kontakt med smittade. Personen som har vaccinerat sig har i högre utsträckning jämfört med icke-vaccinerade ändrat sitt beteende. Människorna som i större utsträckning ändrade sitt beteende var också de som i högre grad upplevde risk, oro och ansåg sig vara välinformerade om influensan. Personer som tyckte att hotet om den nya influensan var överdrivet ändrade sitt beteende i mindre utsträckning och valde också i mindre utsträckning att vaccinera sig.[264]

Över hälften av respondenterna tycker att myndigheterna har hanterat svininfluensan på ett bra sätt. 70 procent anser att det var rätt att erbjuda vaccin till alla och många tycker också att myndigheterna har agerat för allmänhetens bästa. De som inte vaccinerade sig har lägre förtroende för myndigheters agerande, något som särskilt märks i frågan om myndigheter har varit öppna och ärliga. Bland de vaccinerade anser 58 procent att så var fallet medan 30 procent av de som inte vaccinerade sig ansåg det.[265]

Intressant för denna rapport är att Börjesson och Enenander frågade respondenterna om synen på det egna respektive myndigheters ansvar. En övervägande majoritet, mellan 76-85 procent, ansåg att det enskilda ansvaret var stort i avseenden som att informera sig om smittan, besluta om vaccinering för egen del och förhindra smittspridning i samhället. De som vaccinerat sig anser att det egna

[262] Ghersetti & Odén 2010, s. 114-115
[263] Börjesson & Enander 2010, s. 12
[264] Börjesson & Enander 2010
[265] Börjesson & Enander 2010, s. 19-20

ansvaret är större än de som inte valde att vaccinera sig. Samma synsätt, där allmänheten generellt anser att ansvaret är stort men bland gruppen vaccinerade är ansvarsynen än starkare, går igen i synen på myndigheters ansvar. Respondenterna anser att det i myndigheters offentligas ansvar särskilt ingår att tillhandahålla information och medverka till att hålla igång samhällsviktiga funktioner.[266]

Enskildas agerade under denna kris, som pågick under drygt ett år, visade inga tecken på panik. Trots stundtals mycket alarmerande nyhetsjournalistik var de allra flesta inte oroade, varken för egen del eller för vilka konsekvenser svininfluensan skulle få för samhället. Många ändrade vissa beteenden som en följd av influensan. Det handlade främst om små förändringar som att tvätta händerna oftare och att nysa i armvecket. De flesta var också nöjda med hur myndigheterna hade agerat.

Snöovädret 2010

Vintern 2009/2010 var ovanligt kall i nästan hela Sverige och de södra delarna av landet hade ovanligt stora snömängder. Flera rekord slogs i både snömängd och kyla. Stockholm hade exempelvis minusgrader under hela januari månad, något som senast inträffade 1829. Flera skidanläggningar i södra Lappland fick stänga på grund av kylan. Förutom störningar i vatten- och elförsörjningar förekom stora trafikstörningar, främst inom järnvägsnätet.[267]

Problemen med kylan och snön kulminerade 19-21 februari när ett snöoväder drog in över Götaland och södra Svealand. Kraftigt snöfall, hårda vindar och låga temperaturer ledde till omfattande problem i trafiken som fortsatte under en vecka. Ett stort antal takras inträffade och två personer omkom i samband med rasen. Flera skolor, förskolor, idrottsanläggningar och bibliotek stängdes under några dagar av kommuner eftersom det fanns risk för takras.[268] Bandvagnar användes periodvis för att utföra ambulans- och hemsjukvårdsuppdrag samt för att evakuera passagerare ur stillastående tåg.[269]

MSB:s sammanställning av hur samhällets krisberedskap fungerade under perioden visar att samhällets aktörer hanterade kylan och snön väl. Många människor drabbades däremot av återkommande störningar i trafiken och elavbrott, vilket mycket väl kan innebära en kris för den enskilde.[270] Trafikanter har vid flera tillfällen under vintern varnats för att ge sig ut på vägarna och vissa vägar har också varit avstängda. Unden den värsta perioden i februari var det kraftiga störningar i Stockholms spårbundna kollektivtrafik med många inställda tåg som följd. Människor hade svårt att ta sig till och från arbetet.[271] Den långa perioden av kyla medförde höga elpriser på elmarknaden. [272]Problemen med vattenförsörjningen var problematiska och för vissa hushåll tog det flera veckor innan vattnet kom tillbaka i ledningarna.[273] Den stränga kylan gjorde att trafikförseningar och elavbrott blev särskilt påfrestande för den enskilde.

---

[266] Börjesson & Enander 2010, s. 20-23
[267] MSB 2010, s. 14
[268] MSB: s Naturolycksdatabas; Kungsbacka kommun 2010
[269] MSB 2010; P4 Kristianstad 2010-02-12
[270] MSB 2010, s. 5
[271] MSB 2010, s. 37, s. 42
[272] MSB 2010, s. 40
[273] MSB 2010, s. 49

Snöovädret är den minst studerade händelsen bland de svenska exemplen på kriser som tas upp i denna rapport. MSB lät göra en mediestudie över hur rapporteringen såg ut under vintern. När allmänheten förekom i nyhetsrapporteringen handlade det ofta om hur de blivit drabbade av snön och kylan genom halkolyckor och förseningar. Det allra vanligaste var att tågresenärer intervjuades. Enskilda berättade om sin väntan på tågstationer, färjelägen och busshållplatser. Bland de insändare som allmänheten skrev under perioden var snöröjning också det vanligaste ämnet. Många enskilda intervjuades också om problemen med snöröjning. Generellt hade allmänheten en kritisk ton i artiklarna gentemot det offentliga.[274]

Till skillnad från stormen Gudrun, flodvågskatastrofen och den nya influensan, har få studier har gjorts om snöovädret, vilket gör det svårt att utröna hur allmänheten har agerat. Det går att få en viss inblick i agerandet av mediestudien som tar upp vilka problem enskilda drabbades av i form av snöröjning, halkolyckor och risk för takras. Eftersom snöovädret pågick i varierande intensitet under en längre tid hade enskilda flera möjligheter att förbereda sig. Snöovädret påverkade inte samhället eller den enskilde i lika stor utsträckning som de andra kriserna. En vanlig reaktion bland enskilda som framkommer av mediestudien är irritation, vilket tycks hänga ihop med den långa perioden av återkommande störningar i trafiken.

3.2.2 Myter och föreställningar

Människors beteende i krissituationer är kantat av myter och felaktiga föreställningar. De har varit kända i årtionden men fortsätter att påverka myndigheters arbete i kriser och synen på enskilda i kris.[275] En av de vanligaste förekommande, som vi känner igen från filmer och medierapportering, är att människor får panik och flyr. Panik definieras ofta som en intensiv eller oproportionerlig rädsla som kan vara i kombination med att man flyr från en plats. Vid en stor brand är det rationellt att springa mot nödutgångarna, det innebär inte att människor har drabbats av panik. Upplevd instängdhet i kombination med stor fysisk fara har länge använts för att förklara när människors flyktbeteende aktiveras, något som kan leda till att människor blir ihjältrampade. Det går dock inte att genom historiska fall och direktobservationer klargöra när massflykter kommer att ske. Massflykter har skett även där flyktvägarna har varit obegränsade och utan att människor vetat om det funnits en fara. Man har helt enkelt sprungit för att andra har sprungit. Under diskoteksbranden i Göteborg flydde människor och många dog på väg till utgången. Båda kriterierna, upplevd instängdhet och stor fysisk fara, var uppfyllda. Det kan argumenteras att kriterierna även var uppfyllda under 11 september-attackerna när flygplan kraschade in i World Trade Center i New York. Händelsen ledde inte till någon massflykt från skyskraporna utan evakueringen gick relativt lugnt till. Människor stannade kvar i flera minuter för att söka information om vad som hade hänt, prata i telefon med larmoperatörer och samla ihop sina tillhörigheter innan evakuering påbörjades.[276]

Det tar alltid tid från det att människor upptäcker en fara till att man påbörjar evakuering. Hur lång tidsramen är beror främst två saker. Det första är om den enskilde är tillsammans med människor man har sociala band till, exempelvis familj eller arbetskollegor. Det andra är om man befinner sig på en bekant plats eller inte. Bränder på diskotek och teatrar leder till att evakuering startar snabbare

[274] MSB 2010, s. 45-46
[275] Wenger m.fl. 1975; Wester 2011
[276] McConnell m.fl 2010; Mawson 2005

än bränder i hem eller på arbetsplatser. Sett till forskningen och historiska fall kan sociala band och bekanta platser även förklara när masspanik sker. Risken för masspanik är större när människor befinner sig själva i en folkmassa på en för dem obekant plats.[277]

Förutom vid bränder, då det handlar om minuter innan evakuering påbörjas, tar evakueringen ofta lång tid. Många forskare menar att faran vid kriser inte är att enskilda ska överreagera, med tänkbar panik som följd, utan att reaktionen på fara ska komma försent. Exempel från USA då det tog lång tid innan människor började evakuera är kärnkraftsolyckan på Three Mile Island och orkanen Katrina i Louisana. Under Harrisburgolyckan 1975 fick allmänheten inledningsvis motstridig information från myndigheter och medier vilket ledde till förvirring och misstro. Tre dagar efter härdsmältan utfärdade guvernören en evakueringsorder för gravida kvinnor och barn. Innan dess hade endast åtta procent av samtliga bosatta inom en radie av åtta kilometer från kärnkraftverket lämnat området. Samma dag som evakueringsordern kom evakuerade 40 procent av de bosatta inom radien och slutligen hade 60 procent lämnat området. Evakueringen gick lugnt till, trots förvirrande information och köer på vägarna.[278]

Mycket av forskningen kring masspanik och flykt är från 1900-talet. I Sverige gjordes exempelvis en fingerad nyhetssändning 1975 som handlade om en kärnkraftsolycka. Enligt medier reagerade folk på nyheten med panik. Intervjuer genomförda med ett representativt urval av befolkningen visar dock att så lite som en procent av befolkningen ändrade sitt beteende med anledning av händelsen och någon panik utbröt aldrig. Beteendet som förändrades var att man satte som regel att vid större händelser kontakta sin familj, släkt och grannar för att se att allt står rätt till. Ingen av de över 1 000 respondenterna hade reagerat på nyheten genom att fly från den påstådda strålningen.[279]

Det har länge funnits en tro att kriser bryter ner moraliska konventioner och får människor att bli överdrivet själviska, med plundring eller kraftiga prishöjningar på bristvaror som följd. Det stämmer sällan. Vid antagonistiska händelser som krig finns det en risk för moraliska sammanfall men det sker ytterst sällan under kriser som orsakats av naturkatastrofer eller teknikhaveri. Per Sandin och Misse Wester skiljer i en artikel mellan att stjäla för att överleva eller för att sälja vidare för att göra profit. Om plundring sker för att överleva kan det fortfarande visserligen vara kriminellt, men det är inte ett tecken på asocialt beteende. En kris tar heller inte bort den kriminalitet som finns normalt. Är det ett område med hög brottsbelastning kommer den att fortgå även under krisen, men det moraliska förfallet är inte utlöst av krisen.

Orkanen Katrina i USA 2005 har bidragit till att förstärka myten om att plundring sker vid katastrofer. Oro för plundringar fick amerikanska myndigheter att skicka 72 000 soldater till området för att upprätthålla ordning. Aldrig tidigare vid en naturkatastrof i USA har en så stor trupp funnits på plats. Det fick viss kritik efteråt att resurser, som skulle ha kunnat användas för att rädda nödställda, allokerades till brottsförebyggande åtgärder. Trots flera rapporter i medier om plundring greps färre personer än vanligt för stöld under orkanens efterdyningar, vilket kan implicera att moralen stärks

[277] Mawson 2007, s. 246-247
[278] Dombroski m.fl. 2006
[279] Mawson 2007, s. 97

under en kris. Däremot finns det en risk att myndigheters agerande triggar vad som kan liknas vid ett moraliskt sammanbrott hos allmänheten.[280]

Ytterligare en myt som brukar tas upp rör kriskommunikation. Hos många myndighetspersoner finns det en föreställning om att det går att minska risken för panik genom att kontrollera informationen som når allmänheten. Genom att begränsa informationen om vad som har hänt finns det en tro att människor ska hålla sig lugna. Som tidigare har nämnts får människor sällan panik i krissituationer utan däremot gör korrekt och saklig information istället att människor ges möjlighet till ett adekvat handlande. Människor hämtar information om händelser från många olika håll. Myndigheternas, som ofta förmedlas via medierna, är en källa av många. Informationens tillförlitlighet bestäms sedan efter diskussion med bekanta. En annan källa kan vara någon bekant som är på plats vid olyckan eller någon som skriver om händelsen på sociala medier.

Ruth Waith och Rob Gordon skrev 1986 en numera klassisk artikel rörande myter kring människors reaktioner vid katastrofer. Flera av myterna har tagits upp tidigare i detta kapitel. Deras slutsatser sammanfattas i nedanstående tabell.[281]

[280] Wester 2011
[281] Wraith & Gordon 1986

Tabell 2. Myter, verklighet och vilken konsekvenser det bör få för beslutsfattare

Myt	Verklighet	Råd till beslutsfattare
Människor får panik	Människor beter sig rationellt och ansvarsfullt förutom när det finns ett hot i kombination med avsaknad av flyktväg, information och ledarskap	Utgå ifrån att människor fattar ansvarsfulla, förnuftiga beslut
Människor är självviska	Människor bryr sig ofta om varandra och hjälper varandra när det är möjligt	Underlätta för människor att hjälpa varandra
För mycket information är skadligt	Människor reagerar mer lämplig när de har information. Informationen stäms av med bekanta innan man agerar	Låt kända personer och organisationer lämna tydlig och korrekt information snabbt
Barn är för unga för att bli påverkade	Efter den akuta fasen håller barn tillbaka sina behov tills krisen är över. Behov kopplas då ihop med normala problem	Barn och familjer behöver tillgång till långvarigt stöd
Om människor inte bryter ihop är de inte påverkade av krisen	Få människor bryter ihop, alla påverkas och lider av stress i varierande grad	Möjliggör utbildningar till organisationer som bygger på senaste rön kring stresshantering och PTSD
Samhällen återhämtar sig aldrig från katastrofer	Samhällen genomgår permanenta förändringar som är avhängiga både globala och lokala processer i såväl dåtid som framtid	Integrera återuppbyggnad med andra samhällsplanerings-processer med såväl historia och framtid i åtanke
Räddningsarbetare/krishanterare påverkas inte	Professionella drabbas också av stressyndrom efter en katastrof i varierande utsträckning	Erbjud professionella debriefing och stöd. Kombinera med översyn av metoder och teknik i arbetet

3.2.3 Vanliga reaktioner vid kris

Det finns relativt lite forskning kring hur enskilda beter sig under själva krisen. Ofta handlar den beteendevetenskapliga forskningen om skeendet efter krisen, såsom allmänhetens reaktioner på myndigheters krishantering och förekomsten av posttraumatisk stress, depression och panikångest till följd av allvarliga händelser. De studier som gjorts har dock kunna visa på några generella principer för människors beteende. Människor beter sig ofta rationellt i krissituationer. De får inte panik och de flyr inte heller hals över huvud.[282]

Den vanligaste reaktionen på många hot och olyckor är att människor söker sig till personer eller platser de känner igen. Folksamlingarna som kan uppstå kan uppfattas som att det är en mobb som håller på att formas. Människor drar sig ofta länge innan myndigheters råd om exempelvis evakuering följs, eftersom separationen från hemmet eller familjen är en större stressfaktor än den fysiska fara det kan innebära att stanna kvar på en plats. Vid det fåtal tillfällen då människor flyr från

[282] Sandin & Wester 2009

en plats beror det på att man flyr från en specifik situation och till en situation som upplevs som bekant, men inte nödvändigtvis behöver vara säker. Efter en evakuering är det första människor gör att kontakta sin familj eller ta sig till familjens eller någon bekants hem.[283]

Ett annat vanligt förekommande beteende är att människor blir chockade men inte på ett sätt som leder till apati eller förvirring. Istället kan sinnesintrycken och uppmärksamheten skärpas och tiden kan upplevas gå i slowmotion. Forskare beskriver det som en normal reaktion på en onormal situation och att det tvärtom vore konstigt om livet fortsatte på sitt vanliga vis även under en kris. Vid en kris är det vanligt att människor är solidariska, hjälper varandra och delar på de knappa resurser som finns. Det finns exempel från i stort sett varje kris på när företag och enskilda har hjälpt till med förnödenheter, husrum eller deltagit i räddningsarbetet. Människors agerande i en akut kris präglas alltså i första hand av altruism,[284] ett fenomen som länge observerats inom katastrofsociologin och – antropologin, och har kallats ”kamraternas stad"[285], ”terapeutisk gemenskap”[286], ”altruistisk gemenskap”[287] och ”lidandets gemenskap”[288]. Det är också ett utbrett fenomen att människor organiserar sig spontant för att hjälpa till, vad som kan kallas ”nyblivna medborgargrupper”[289].

Mycket av forskningen kring människors agerande i kris bygger på erfarenheter från naturkatastrofer eller bränder. Det har diskuterats om människors agerande är annorlunda om krisen har utlösts av ett terrorattentat. Ronald Perry och Michael Lindell menar att det troligen inte skiljer sig åt beroende på vad som ligger bakom hotet/krisen. Som exempel tar de passagerarna på United Airlines flyg 94 den 11 september 2001. När passagerarna förstod hotet organiserade de sig och attackerade flygkaparna. Samma reaktioner och känslor som vid andra typer av allvarliga olyckor och kriser bör förväntas vid händelser som kan vara orsakade av terrorism. Generellt reagerar människor med rädsla men inte panik eller chock. Enskilda kommer att agera på det sätt de bedömer som mest lämpligt utifrån given information för att skydda sig själv och sina anhöriga från hotet. Myndigheter bör kommunicera relevant situationsanpassad information och utgå ifrån att deras rekommendationer följs. En skillnad mellan terrorattentat och naturkatastrof är att vid en attack med kemiska, biologiska eller radioaktiva medel är kunskapen bland allmänheten lägre vilket kan leda till högre rädsla och oro. Att hotet är okänt är något som forskarna menar gör att allmänheten i högre utsträckning följer råd som det offentliga ger. [290]

[283] Wester 2011; Sandin & Wester 2009; Mawson 2005
[284] Wester 2011; Mawson 2005
[285] Prince 1920
[286] Fritz 1961, s. 651-94
[287] Barton 1969
[288] Oliver-Smith 1986
[289] Detta är en direktöversättning av det i litteraturen mer använda engelska begreppet ”emergent citizen groups” (Quarantelli, E. och R. Dynes [1985] ”Community Response to Disasters.” Research Paper 179. Newark (DE): University of Delaware)
[290] Perry & Lindell 2003, s. 54

3.3 Efter en kris

Fasen efter en kris handlar om hur enskilda har uppfattat det offentligas agerande under händelserna. En kris kan både öka och minska enskildas förtroende för politiker och myndigheter. Synen på det offentligas agerande kommer främst från medier och det är även vanligast att ansvarsutkrävande kommer från medier och inte allmänhet. Enskildas syn på det offentligas agerande är inget som framkommer per automatik i utredningar om händelser. I de fall där det har studerats är också de fall där det offentligas agerande har varit starkt ifrågasatt.

3.3.1 Förtroende och ansvarsutkrävande

Allmänhetens syn på det offentligas agerande under en kris kan sägas vara ett resultat av vilka handlingar som har vidtagits, vilket bemötande den enskilde har upplevt samt vilken bild av detta som har förmedlats i medier. Vilka handlingar som det offentliga har vidtagit och vilket bemötande den enskilde har upplevt handlar i slutändan om vilken etik de styrande och det offentliga gett uttryck för. Etik kan därför ses som själva grundbulten för att styrande organ ska uppfattas som legitima.[291]

Ett sätt för det offentliga att visa etiken för allmänheten och inte enbart människor drabbade av en kris är genom symbolpolitik. Symbolpolitik är särskilt viktig i samband med en kris där det råder osäkerhet och människor kan uppleva ett hot. Det offentliga har då en viktig roll i att visa att man tar situationen på allvar och visar medkänsla med de drabbade. Ritualer som att medlemmar ur regering eller kungafamilj besöker drabbade olycksplatser, som efter exempelvis Göteborgsbranden, får stor betydelse. Ritualerna blir också ett sätt för det offentliga att leda en kollektiv sorgeprocess efter ett nationellt trauma.[292]

Ett dåligt bemötande eller ett misslyckat agerande från det offentliga kan leva kvar länge i minnet hos allmänheten. Över ett decennium efter Tjernobyl minns lantbrukare fortfarande med ilska hur de upplevde att myndighetsrepresentanter nonchalerade deras oro och konkreta problem.[293] Liknande var det i samband med flodvågskatastrofen då många drabbade upplevde att den konsulära stödpersonalen på plats i Thailand inte visade tillräcklig empati.[294] För att det offentliga ska kunna ge ett gott bemötande handlar det inte enbart om att vara inkännande utan i hög grad även om förhållningssätt och omdöme. I exempelet med flodvågskatastrofen kan det innebära att tjänstemän vågar frångå regelverket eftersom det råder en extraordinär situation.[295]

I samband med flodvågskatastrofen blev det också tydligt att det offentliga inte levde upp till allmänhetens förväntningar. Människor förväntade sig att staten skulle fungera även under helgdagar och att tjänstemän inte skulle dra sig för att kontakta den politiska ledningen vid allvarliga händelser. Även att ministrar inte följde nyhetssändningar och diskuterade händelsen med kollegor såsom allmänheten förväntade sig var något som skulle leda till krav på ministeravgångar.[296]

---

[291] Svedin 2011, s. 217-218; Enander 2005, s. 116
[292] Boin m.fl. 2008, s. 91; Hagström & Sundelius 2001, s. 9
[293] Enander 2005, s. 116
[294] SOU 2005:104, s. 277-278
[295] Enander 2010, s.13
[296] Svedin 2011, s. 225

Det vanligaste är att ansvarsutkrävande framförs av andra politiker eller medier. I de fåtal fall då allmänheten kräver att det offentliga tar ansvar är det ofta när ett stort segment av befolkningen har blivit drabbad av en kris hemma eller utomlands. Allmänheten reagerar också när de upplever att makten i form av det offentliga har kränkt grundläggande rättigheter för en enskild människa.[297] Vilka personer och myndigheter som utkrävs ansvar är inte självklart. Anledningen är att många människor inte har helt klart för sig hur beslutsgången inom politik, förvaltning och myndigheter ser ut. Gränsen kan därför uppfattas som flytande kring vem och vilka som enskilda förväntar tar ansvar i en krissituation. Människor har ofta högre förtroende för myndigheter än för politiker. Myndigheternas högre förtroendesiffror tros bero på att många uppfattar myndigheter som ett väldigt brett begrepp, myndighetsrepresentanter är relativt anonyma till skillnad från politiken där det finns många kända ansikten och slutligen att många uppfattar att det är svårt att se var ansvaret ligger efter det ofta sker samordning mellan myndigheter. Det är därför mer troligt att ansvar utkrävs av politiker än av myndigheter.[298]

Svensk förvaltning bygger på den weberianska byråkratimodellen, som innebär att politiker fattar beslut och tjänstemän verkställer dem samt att det ska finnas en förutsägbarhet i handläggning av ärenden. Mycket av principerna kring modellen sätts ur spel vid en allvarlig händelse. Utvärderingar genomförda efter flodvågskatastrofen 2004 visar att allmänhetens syn på ansvarsutkrävande inte stannar vid ansvarig tjänsteman utan det finns förväntningar att även politiker på hög nivå, som regering och statsminister, ska ha kunskap om och ta ansvar vid stora händelser. För allmänheten är ofta det viktigaste vid en krissituation känslan av att myndigheter och politiker gör någonting. Utifall åtgärdena som tas inte har förankrats i sedvanlig ordning behöver inte spela någon roll, de kan ändå uppfattas som legitima av allmänheten, eftersom det visar på det offentligas handlingskraft.[299]Den breda synen på ansvarsutkrävande brukar också delas av olika typer av granskningskommissioner som ska utvärdera det offentligas handlade efter en allvarlig olycka eller kris. Sällan görs det en strikt uppdelning mellan politik och förvaltning samt vilka åtgärder tjänstemän respektive och politiker förväntas göra. Flodvågskatastrofen visade att även granskningskommissionen förväntade att politiker på hög nivå tar ansvar för det som i vanliga fall ses som operativa åtgärder.[300]

Krishantering ses många gånger som en omöjlig uppgift för det offentliga att lyckas med, och det finns få saker som formar och prövar allmänhetens förtroende för det offentliga på samma sätt som en kris. [301] Kriser och katastrofer kan både öka och minska förtroendet för politiker och myndigheter. 11 september-attackerna bidrog i både USA och Sverige till uppslutning bakom landets ledare och ett ökat förtroende.[302] Göteborgsbranden 1998 fick motsatt effekt då många enskilda inte hade förtroende för det offentligas agerande efter den allvarliga olyckan. I samband med en kris är informationen knapphändig samtidigt som informationsbehovet är stort vilket gör att det lätt sprids rykten, något som skedde efter Göteborgsbranden. Förtroendegapet mellan drabbade och lokala myndigheter har varit ett problem och något som har tagits upp av i stort sett alla rapporter som har

[297] Svedin 2012, s. 168
[298] Grandien m.fl. 2005, s. 92-96
[299] Svedin 2011, s. 21-37
[300] Svedin 2011, s. 33-34
[301] Svedin 2011, s. 217-218
[302] Grandien m.fl. 2005, s. 29

skrivits om händelsen. Det bristande förtroendet tros bero på flera anledningar, bland annat på att tidiga uppgifter om att branden var anlagd senare drogs tillbaka och det redan tidigare lägre förtroende för myndigheter som finns bland människor med utländsk bakgrund.[303]

Allmänhetens förtroende för politiker och myndigheter kan sägas vara medialiserat. Detta eftersom de flesta skapar sina åsikter utifrån vad och på vilket sätt medier rapporterar. Förtroendet är särskilt beroende av mediers rapportering när det gäller politiker och myndigheter som den enskilda själv inte har haft någon kontakt med.[304]Det är genom medier som enskilda bedömer det offentligas agerande vid allvarliga olyckor och kriser. Mediers roll i ansvarsutkrävande kan därför sägas vara stor. Medier gestaltar ofta politik som en kamp om makten, något som involverar spel och strategi, istället för att det handlar om sakfrågor. Själva gestaltningen ökar misstron mot politiker menar flera medieforskare.[305]

3.3.2 Enskildas syn på det offentligas agerande vid specifika händelser

Flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, stormen Gudrun 2005, den nya influensan 2009 och snöovädret 2010 har valts ut för att se vilken syn enskilda har på det offentligas agerande. I föregående kapitel användes samma händelser för att se hur enskilda har agerat vid några specifika händelser.

Flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004

Enskildas syn på det offentligas agerande vid flodvågskatstrofen har utredds vid flera tillfällen. I den första undersökningen, som genomfördes cirka två månader efter flodvågskatastrofen, ansåg 71 procent att det fanns mycket starka eller ganska starka skäl till att vara kritisk mot den svenska hanteringen av flodvågskatstrofen. Respondenterna var ett representativt urval av Sveriges befolkning. De som känner någon som blev drabbad anser i högre utsträckning att det finns mycket starka skäl till att vara kritisk. Personer bosatta i Stockholms län skiljde sig från resten av landet då 34 procent ansåg att det fanns mycket starka skäl till att vara kritisk, jämfört med 14 procent i resten av landet. [306] Kritik riktade mot flera punkter. En var att det tog lång tid innan det svenska systemet agerade. Hela 78 procent ansåg att snabbheten var mycket eller ganska dålig. Återkommande problem som identifieras i undersökningen är tiden som passerade innan politiker och myndigheter insåg katastrofens omfattning samt att det tog lång tid innan Sverige påbörjade evakuering.[307]

Många angav att deras förtroende för politiker och myndigheter hade sjunkit som en följd av hanteringen av flodvågskatstrofen. Förtroende hade särskilt försämrats för regeringen och utrikesdepartementet. Högutbildade hade generellt sett ett större förtroende för politiker och myndigheter än lågutbildade, men högutbildade var också i högre utsträckning kritiska till hanteringen av katastrofen.[308] Regeringen och utrikesdepartementet var också de institutioner som respondenterna menade hade störst ansvar för att hanterar krisen. Det vanligaste svaret på den

[303] Hagström & Sundelius 2001, s. 127-132
[304] Grandien m.fl. 2005, s. 21-22
[305] Grandien m.fl. 2005, s. 30, s. 49
[306] Grandien m.fl. 2005, s. 90-91
[307] Grandien m.fl. 2005, s. 101-102
[308] Grandien m.fl. 2005, s. 90-91

öppna flervalsfrågan var regeringen (61 procent) följt av utrikesdepartementet (35 procent). Endast tre procent ansåg att Räddningsverket hade störst ansvar.[309]

I undersökningen ställdes frågan om hur respondenterna upplevde Sveriges förmåga för att i framtiden hantera liknande händelser. Endast 21 procent ansåg att det i Sverige finns tillräcklig beredskap för att hantera effekter av liknande katastrofer som sker utomlands. Om en liknande situation med många döda och skadade skulle ske inom landet ansåg 59 procent av respondenterna att det fanns tillräcklig beredskap.[310]

Ett halvår efter flodvågen genomfördes två undersökningar med drabbade. En enkätundersökning samlade in 118 drabbade personer synpunkter på det psykosociala stödet och en större studie då drygt 1000 svenskar som varit på plats i Sydostasien under flodvågen intervjuades. De drabbade 118 personerna var både människor som hade varit utsatta för flodvågen och anhöriga till döda och saknade. I stort sett samtliga hade fått någon form av psykologiskt eller psykosocialt stöd efteråt, något de flesta också uppgett att de har känt behov av. Över hälften uppger att de har fått det stöd som de har efterfrågat. Den kritik som riktas mot samhällets agerande handlade främst om att drabbade har varit tvungna att ordna stöd och information själv. En del har blivit kontaktade av det offentliga, något som har upplevt som positivt.[311]

Intervjustudien innefattade svenskar över 18 år som varit i Sydostasien när flodvågen inträffade men som inte hade förlorat någon anhörig. Även bland denna grupp ansåg över 50 procent att de har fått det stöd från myndigheter som de anser sig ha behövt. 10 procent var tveksamma eller missnöjda med den hjälp de har fått. De flesta respondenter som har behövt sjukhusvård i Thailand eller Sverige är också nöjda med den. Detsamma gäller för det stöd som drabbade barn har fått av skola och barnomsorg då endast nio procent inte har anser sig ha fått den hjälp man behövt. Det fanns fortfarande, ett halvår efter flodvågen, massiv kritik mot utrikesdepartementets agerande och att svenska insatser inte var på plats tillräckligt snabbt.[312]

I båda grupperna av respondenterna framkommer en oro för att deras behov av stöd och hjälp inte kommer att följas upp långsiktigt. Båda grupperna önskar också att det offentliga ska kontakta drabbade för att se om man har behov av hjälp. Att så inte skedde i många fall har lett till besvikelse.[313]

Stormen Gudrun 2005

En mängd studier, rapporter och utvärderingar har genomförts med anledning av stormen Gudrun. Fokus har ofta legat på frågor som rör elförsörjning och skog. Enskilda har berörts i de flesta rapporter men enskildas syn på det offentligas agerande har sällan framkommit. I de fall det framkommer är enskilda ganska nöjda med det offentligas insatser och det verkar ha funnits en förståelse för att det har tagit tid med vissa åtgärder. Ett hushåll berättar i Guldåkers avhandling att hemvärnet kom efter någon vecka och delade ut varm mat i skolan. Efter två veckor hölls ett

[309] Grandien m.fl. 2005, s. 97
[310] Grandien m.fl. 2005, s. 110
[311] SOU 2005:60, s. 65-67
[312] SOU 2005:60, s. 67-68
[313] SOU 2005:60, s. 67-68

informationsmöte med representanter från kommunen, räddningstjänsten och elbolag. [314] I en annan kommun fanns det en öppen skola där det fanns möjlighet att få varm mat och information samt möjlighet att ringa från en brandbil. Insatserna menar hushållen var viktiga för att underlätta vardagen.[315] Enda kritiken som framkommer är att en familj upplevde det som ett hån när kommunen bad allmänheten under elavbrottet att söka information på internet om skolan skulle vara öppen.[316]

Den nya influensan A(H1N1) 2009

Enkätstudien som genomfördes 2010 när influensan fortfarande var klassad som en pandemi, visade att över hälften av respondenterna tyckte att myndigheterna har hanterat svininfluensan på ett bra sätt. 70 procent anser att det var rätt att erbjuda vaccin till alla.[317] Inom ett år efter det att vaccinering hade påbörjats började det komma rapporter från läkare i Sverige och andra länders läkemedelsmyndigheter om att det kunde finnas ett samband mellan vaccinering med Pandemrix och narkolepsi. I medier framkom mycket kritik kring hur beslut att erbjuda massvaccinering hade fattats och vilken pådrivande roll myndigheter hade haft. Mycket av kritiken kom först under 2012.[318] Att vaccinering ökar risken för narkolepsi hos barn och unga vuxna har bekräftats av en registerstudie som Läkemedelsverket publicerade 2013. Risken för vaccinerade barn att insjukna i narkolepsi bedöms vara tre gånger högre jämfört med icke-vaccinerade.[319]

Snöovädret 2010

Som tidigare nämnts har snöovädret vintern 2009/2010 inte studerats i liknande utsträckning som flodvågskatastrofen, stormen Gudrun och den nya influensan har gjorts. Snöovädret bedöms inte ha varit någon kris för samhället men däremot menar MSB att många enskilda kan ha upplevt situationen som en kris vid flera tillfällen.[320] Regerings särskilde utredare om järnvägstrafiken menar också att järnvägsresenärer drabbades mycket hårt av snöovädret. Störningar i järnvägstrafiken ska enligt pendlarföreningar och järnvägsorganisationer ha lett till minskat förtroende för järnvägen bland resenärer. Utredaren skriver också att kontentan av resenärssynpunkterna som har framkommit på olika sätt är att vintervädret inte ursäktar de olägenheter som drabbat resenärer. Vädret innebar snarare att problem som finns inom järnvägssektorn även vid andra påfrestningar blottades.[321]

Inga studier har hittats som berör enskildas syn på det offentligas agerande. I viss mån går det att inhämta enskildas synpunkter från den mediestudie som MSB lät göra. I mediestudien framkom att enskilda var kritiska till trafikaktörers agerande och menar att samhället hade kunnat vara bättre

[314] Guldåker 2009, s. 237
[315] Guldåker 2009, s. 255
[316] Guldåker 2009, s. 251
[317] Börjesson & Enander 2010, s. 19-20
[318] Hanson & Atterstam 2012-02-12; Wolodarski 2012-12-02
[319] Läkemedelsverket 2011; Läkemedelsverket 2013
[320] MSB 2010
[321] MSB 2010, s. 31; SOU 2010:69, s. 34

förberett på de stora snömängderna och kylan. Det var ingen massiv kritik menar rapportförfattarna.[322]

3.3.3 Samhällets stöd till enskilda

Det har länge funnits en tanke att samhället genom att på ett tidigt stadie stödja drabbade efter potentiellt traumatiska händelser kan undvika att enskilda drabbas av negativa effekter. Tanken uppkom efter Gerald Caplans klassiska arbete kring primär prevention på 1960-talet och sedan dess har flera experiment genomförts. Resultaten har inte varit ensidigt, vissa studier har visat att stödet har inneburit stora skillnader i förbättrat hälsotillstånd, medan andra inte har kunnat påvisa några skillnader mellan kontrollgrupper och människor som fick stöd. Det finns också studier som visar att psykologisk debriefing kan förvärra tillståndet för vissa människor. Debriefing bör därför inte genomföras som en generell insats utan främst inom organiserade grupper som har arbetat tillsammans, exempelvis inom militären, polisen och sjukvården.[323]

Idag kan samhällets stöd till enskilda förutom psykologisk stöd i vissa fall även innefatta ekonomiskt stöd.

Psykologiska reaktioner och behov av stöd

Merparten av de som har varit med om allvarliga olyckor och kriser klarar sig utan professionellt stöd och får inte några bestående men över tiden. Även om reaktionerna kan vara kraftiga i direkt anslutning till händelsen klingar de flesta av inom ett år. Det finns dock en mängd faktorer som forskare menar ökar risken för posttraumatiska stressyndrom. Generellt lider kvinnor av reaktioner och besvär i något högre utsträckning än män.[324]Några andra faktorer som ökar risken är ung ålder, låg socioekonomisk status, låg begåvningsnivå, etnisk minoritetstillhörighet, tidigare psykisk sjuklighet, misshandel/sexuellt utnyttjande under barndomen, brist på socialt stöd samt allmän livsstress.[325] Människor som har känt att livet har varit hotat eller som har förlorat någon nära anhörig är särskilt utsatta för att utveckla stressreaktioner.

Hur drabbade mår har undersökts efter flera potentiellt traumatiserande händelser. Ett och ett halvt år efter diskoteksbranden i Göteborg 1998 undersöktes 263 ungdomar varav 25 procent fortfarande hade tecken på posttraumatiska reaktioner. Efter olyckan på Linateflygplatsen i Milano 2001 undersöktes 153 personer som förlorat anhöriga. 18 månader efter flygolyckan fann man posttraumatiska reaktioner hos 53 procent av de anhöriga. Svenskar som var på plats under flodvågskatastrofen har vid två tillfällen deltagit i enkätundersökningar för att undersöka hälsotillståndet, 14 månader samt 3 år efter händelsen. Som ofta vid traumatiska händelser förbättras hälsoläget över tid. 14 månader efter flodvågen rapporterade 31 procent att de hade psykiska besvär och posttraumatiska stressreaktioner rapporterades av tio procent. Tre år efter händelsen svarade 82 procent att hälsotillståndet var gott eller mycket gott. Trots ett gott upplevt hälsotillstånd hade sex procent svåra posttraumatiska reaktioner. Nio procent upplevde att de hade behov av professionellt stöd. Studier visar också att det finns skillnader i hur enskilda mår beroende

[322] Ibid s.50
[323] Michel, Bergh Johannesson, Arnberg, Uttervall, Lundin 2006
[324] Michel m.fl. 2009
[325] Michel, Bergh Johannesson, Abdoulbaghi, Lundin 2006

på vad som orsakat krisen. Posttraumatiska reaktioner förekommer ofta i högre nivåer efter allvarliga olyckor orsakade på grund av tekniska fel än efter naturkatastrofer. [326]

Efter stormen Gudrun intervjuades sex skogsägare om sina känslor och upplevelser. Ingen av de intervjuade hade skogen som enda inkomstkälla och den ekonomiska förlusten är inte heller det som upplevs vara det svåraste. Istället beskriver skogsägarna starka känslor av sorg efter förlust av skogen. Skogen har många betydelser för människor och kanske är detta särskilt tydligt bland människor som bor och arbetar i nära anslutning till skogen. Stormen fällde träd som hade stått upp i generationer. De fällda träden förändrade landskapsbilden och skapade förvirring. Platser skogsägarna hade starka band till såg inte likadana ut, referenspunkter var borta och man kunde gå vilse i sin egen skog. Glädjen många kände av att vara i skogen avtog. Skogsägarna upplevde också att banden till tidigare och kommande generationer klipptes när träden föll.[327]

Från flera allvarliga händelser, som flodvågskatastrofen och stormen Gudrun, har drabbade också beskrivet positiva effekter som att familj och släkt kommer närmare varandra samt att känslan av gemenskap på bygden ökar.[328]

Ekonomisk ersättning

Vid flera kriser har drabbade individer och företag fått ersättning av det offentliga. Efter diskoteksbranden i Göteborg 1998 framkom att många drabbade familjer saknade försäkringar som täckte begravningskostnaderna. Staden fattade då beslut om att ge varje familj med barn som omkommit i branden 20 000 kronor, för att täcka begravningen och vissa sociala omkostnader.[329] Efter stormen Gudrun fick flera skogsägare statligt stöd för att täcka intäktsbortfall och enskilda väghållare fick stöd för att reparera vägar.[330] Efter flodvågskatastrofen fick reseföretagen ersättning från staten för extra flygbesättningar, evakueringshotell och egen personal.[331] Det finns ingen praxis för vid vilka katastrofer staten går träder in och ger ekonomiskt stöd till enskilda eller kommuner utan det tycks istället bero på hur katastrofen har gestaltats av medier och vilken styrka bransch- och anhörigorganisationer har visat. I en rapport utgiven av finansdepartemetet diskuteras utifall ekonomiskt stöd från staten underminerar den privata försäkringsmarknaden eller om stödet från staten är viktigt i de fall då den privata marknaden inte fungerar. Särskilt problematiskt blir det, enligt utredaren, i de fall då staten har gett ersättning trots att man inte har något ansvar för situationen. Att bekosta hemresor för turister, där resebolagen enligt lag har ett ansvar, är ett sådant exempel.[332]

Den statliga utredningen *Konsulär katastrofinsats* skriver att huvudprincipen är att den enskilde har ett eget ansvar när man befinner sig utomlands. Det egna ansvaret tas genom hem- och reseförsäkringar. Staten måste dock vara beredd att rycka in när rese- och försäkringsbolag inte mäktar med situationen. Staten ska då främst fungera som en kompletterande aktör som kan tillhandahålla organisation, infrastruktur och upprätthålla beredskapen för att stötta svenskar i

[326] Michel m.fl. 2009
[327] Jonsson & Nilsson 2007, s. 22-26 Gudrun
[328] SOU 2005:104; Jonsson & Nilsson 2007
[329] Hagström & Sundelius 2001, s. 100
[330] Landsbygdsdepartementet 2008; Skogh 2009, s. 45
[331] Skogh 2009, s. 43-44
[332] Skogh 2009, s. 5

utlandet.[333] Var gränsen mellan det privata och det offentliga åtagandet går är inte helt enkelt att slå fast.[334] Viktigt menar dock både finansdepartementets utredare och utredningen Konsulär katastrofinsats är att utgångspunkten måste vara att enskilda hålls ekonomiskt ansvariga i samband med katastrofer, eftersom det annars kan minska benägenheten att teckna försäkringar- vare sig det är stormförsäkringar som skogsägare eller reseförsäkring som turistande svensk.[335]

[333] SOU 2008:23, s. 11, s. 15
[334] SOU 2008:23, s. 9-10
[335] Skogh 2009, s. 44, s. 57

4. Analys

I analysen jämförs det offentligas syn på enskildas ansvar med vilket ansvar enskilda tar vid allvarliga olyckor och kriser. Analysen grundar sig på följande tre frågeställningar:

1. **Inom vilka områden överensstämmer det offentligas uppfattning om enskildas agerande med hur enskilda faktiskt agerar?**

2. **Inom vilka områden skiljer sig det offentligas uppfattning om enskildas agerande med hur enskilda faktiskt agerar?**

3. **Vad finns det för skillnader och likheter mellan det offentligas och enskildas syn på deras respektive ansvar?**

De offentliga dokumenten beskriver ofta enskildas ansvar i generella ordalag. Vilka uppgifter som det offentliga menar ligger i enskildas ansvar konkretiseras inte.[336] Ansvaret har dock blivit något tydligare sedan Åke Petterssons utredning *Säkerhet i en ny tid* gavs ut 2001 och fram till budgetpropositionen 2012. Den övergripande bilden som ges är att enskilda inom rimliga ramar ska vara förberedda och kunna hantera uppkomna situationer. Om enskilda genom att vara förberedda själva kan klara mindre situationer ökar förutsättningarna för att det offentliga ska kunna hantera de mer omfattande konsekvenserna av allvarliga händelser.

Utgångspunkten avseende ansvarsfrågan och det faktiska agerandet skiljer sig något mellan de offentliga dokumenten och den forskningsöversikt som tagits fram till denna studie. Politiker och tjänstemäns syn på enskildas ansvar rör ofta mindre olyckor, exempelvis brand i bostäder. Forskningsöversikten fokuserar på enskildas agerande vid allvarliga olyckor och kriser.[337] Det är främst i fasen före en kris som forskningen berör mindre olyckor. Vi har inte hittat några studier som visar enskildas förberedelser inför allvarligare händelser. Inte heller har vi funnit några studier som handlar om vilka förberedelser eller vilken kunskap enskilda har om elavbrott, något som är en vanlig konsekvens av flera typer av kriser. Förberedelserna handlar istället om händelser som är allvarliga för den enskilda men inte för samhället.

4.1 Områden som överensstämmer

1. **Inom vilka områden överensstämmer det offentligas uppfattning om enskildas agerande med hur enskilda faktiskt agerar?**

Människors acceptans för störningar i tekniska system och infrastruktur har minskat i takt med att driftsäkerheten har ökat. Det har lett till att de flesta människorna saknar mental beredskap för längre avbrott eller omfattande störningar i systemen.[338] Förutom att den mentala beredskapen minskar finns det också skillnader i förberedelser beroende på hur vana enskilda är vid störningar som exempelvis elavbrott. Enskilda som bor i områden som sällan har elavbrott förbereder sig också

[336] SOU 2001:41; Prop. 2001/02:158
[337] Att fokus för forskningsöversikt skulle vara allvarliga olyckor och kriser bestämdes i samråd med MSB.
[338] SOU 2001:41, s. 51

i lägre utsträckning. I samband med stormen Gudrun klarade flertalet enskilda elavbrottet relativt väl, eftersom de bodde på landsbygden och var vana vid att strömmen ibland försvann. Om en händelse förekommer relativt ofta blir det naturligt att människor har beredskap för att hantera den.

Det finns ytterligare områden där det offentligas syn på enskildas agerande stämmer överens med hur enskilda faktiskt agerar. Ett sådant område är riskuppfattning och hur enskilda förbereder sig, vilka säkerhetsåtgärder som vidtas. Det finns skillnader mellan olika grupper i samhället både vad gäller riskuppfattning och säkerhetsåtgärder. Riskuppfattningen är kopplad till socioekonomisk status, jämlikhet och graden av inkludering i samhället. Det innebär till exempel att kvinnor och personer med utländsk bakgrund generellt sett är mer oroliga än övriga grupper i samhället. Äldre personer har också en högre riskuppfattning än yngre personer.

Samma faktorer som påverkar riskuppfattningen, påverkar i vilken grad olika grupper i samhället vidtar säkerhetsåtgärder. Det leder till att unga, människor med utländsk bakgrund, homo-/bisexuella och personer med funktionsnedsättningar i lägre utsträckning än resten av befolkningen har exempelvis hem- och olycksfallsförsäkring. Flera offentliga dokument tar upp dessa skillnader och visar på behovet av riktad information och att informera genom olika föreningar.[339]

I stort sett samtliga dokument tar flera gånger upp hur viktigt det är att information ges till allmänheten under krisens alla faser. Informationen ska syfta till att ge allmänheten kunskap om hur krishanteringssystemet fungerar, vilka aktörer som ansvarar för vad och hur gränsdragningen mellan samhällets ansvar och enskildas ansvar ser ut.[340] Undersökningar visar att många människor inte har helt klart för sig hur beslutsgången inom politik, förvaltning och myndigheter ser ut, vilket påverkar deras syn på ansvarsutkrävande efter en kris. Ofta utkrävs ansvar av politiker på hög nivå. Det beror bland annat på att allmänheten generellt sett har högre förtroende för myndigheter än för politiker, och på att politiker syns oftare i medier till skillnad från de flesta myndighetschefer.[341]När det offentliga vill höja kunskapsnivån hos allmänheten kring vilka aktörer som ansvarar för vad, kan det därför ses som ett försök till ett mer rättmätigt ansvarsutkrävande. Det är dock inte bara allmänheten som har höga förväntningar på statsministern och ministrar. Även granskningskommissionen efter flodvågskatastrofen menade att politiker på hög nivå i en krissituation borde ta ansvar för det som i vanliga fall ses som operativa åtgärder.[342]

I de offentliga dokumenten står att information till allmänheten måste vara tydlig och ges på flera olika språk. Olika webbplatser som exempelvis Krisinformation.se har startats för att hjälpa medborgare att hitta information genom att samla information från flera myndigheter.[343] Vikten av tydlig information beskrivs också i forskningen. Hur pass tydliga besked det offentliga har gett och hur man har kommunicerat kring risker påverkar enskildas beteende.

---

[339] Prop. 2005/2006:133 s.72-73
[340] SOU 2001:41; Prop. 2001/02:158; Prop. 2001/02:159; Prop.2002/03:119; Prop. 2005/06:133; Prop. 2007/08:92; Skr. 2009/10:124; Budgetproposition 2010/11:1; Budgetproposition 2011/12:1
[341] Grandien m.fl. 2005, s. 92-96.
[342] Svedin 2011, s. 33-34.
[343] Prop. 2001/02:158

En vanlig myt är att för mycket information till enskilda vid kriser är skadligt och kan leda till panik. Det som forskningen istället brukar komma fram till är att tydlig och korrekt information som förmedlas snabbt är bra. Tydlig information ger människor chans att agera mer lämpligt och innebär också att myndigheters råd och anvisningar följs i större utsträckning.[344] Myten om att information kan vara skadlig syns inte i de offentliga dokumenten. Tvärtom beskrivs att allmänheten behöver information för att kunna agera på lämpligt sätt.[345]

De offentliga dokumenten tar också upp att det är viktigt att information förmedlas på ett trovärdigt sätt och genom flera mediekanaler för att inte påverka allmänhetens förtroende negativt och därmed förvärra effekterna av krisen.[346] Åke Pettersson skriver att värderingsförändringar i samhället kan få betydelse för möjligheterna att hantera allvarliga kriser. Ett minskat förtroende för politiker och myndighetspersoner skulle göra det svårare för det offentliga att hantera informationsfrågorna under en kris. Resultatet, menar Pettersson, skulle kunna bli att de drabbade inte litar på informationen som ges och inte följer myndigheternas anvisningar.[347]

Bland de händelser som tas upp i rapporten märks särskilt effekterna av flodvågskatastrofen då enskilda upplevde att de hade fått minskat förtroende för politiker och myndigheter och till deras förmåga att i framtiden hantera liknande händelser. När enskilda upplever att myndigheter och politiker har brustit både i bemötandet och i vilka handlingar som har vidtagits lever det kvar länge i folks minne. Det påverkar förtroendet negativt och det kommer att göra det än svårare för det offentliga att hantera nästa kris. Efter flodvågskatastrofen fick det offentliga stark kritik. Drabbade och allmänheten generellt ansåg att myndigheters agerande var långsamt. Hela 71 procent ansåg att det fanns mycket starka eller ganska starka skäl till att vara kritisk mot den svenska hanteringen av flodvågskatstrofen. Drabbade och anhöriga som timmarna efter varit i kontakt med UD-personal upplevde också att de blev dåligt bemötta och misstrodda.

UD-personalens roll tas upp i granskningskommissionens rapport när det gäller vilket åtagande det offentliga har beträffande svenskar i utlandet. Kommissionen hänvisar till instruktionen för utrikesförvaltningen (IFUR 1991:360) som tar upp vilka bestämmelser som gäller för utlandsmyndigheter i krissituationer. Förutom att underrätta UD, vidta åtgärder utifrån bestämmelser eller information lämnad av enskilda, är utlandsmyndigheterna och dess personal skyldiga att ingripa på eget initiativ.[348] Utrikesförvaltningens instruktioner överensstämmer i hög grad med vilka förväntningar drabbade på plats i Sydostasien hade på det offentliga.

Flodvågskatastrofen påverkade både allmänhetens förtroende för politiker och myndigheter generellt och förtroendet för det offentligas krishanteringsförmåga. När Libanonkriget utbröt sommaren 2006 låg kritiken mot det offentligas agerande i samband med flodvågskatastrofen i färskt minne hos allmänhet, medier och bland tjänstemän och politiker. Politiskt var det viktigt att allmänheten skulle uppfatta denna krishantering som lyckad. Därför satsades stora belopp på evakueringen från Libanon – 100 miljoner kronor beviljades av regeringen. Över 8 400 personer

[344] Enander 2010, s. 17

[346] Prop. 2001/02:158
[347] SOU 2001:41 s.58-59
[348] SOU 2005:104 s.84

evakuerades vilket gör det till den största evakueringen av personer bosatta i Sverige som någonsin har genomförts. Alla som önskade erbjöds evakuering. [349]Inledningsvis skulle evakueringskostnaderna fördelas som normalt och därmed falla på den enskilde. Det ändrades efter några dagar när evakueringens omfattning innebar att det inte var praktiskt möjligt för UD att utkräva ersättning via olika försäkringsbolag. [350]

Vid den tiden var Jan Eliasson utrikesminister. Han gick tidigt ut och meddelade att han tog personligt ansvar för Libanonfrågan och för att stärka UD:s resurser.[351]Eliasson gav i medier uttryck för det offentligas etik i samband med krisen och visade både att han tog situationen på allvar och kände empati med drabbade. För att styrande organ ska uppfattas som legitima är det avgörande vilken etik det offentliga visar genom beslut och symbolpolitik. Symbolpolitik blir särskilt viktigt i kriser då det råder en osäkerhet och människor är oroliga. Det offentliga måste då förstå situationens allvar, medborgarnas oro och visa medkänsla med de drabbade. Eliasson gjorde just detta.

Skillnaderna i jämförelse mot hur den politiska ledningen agerade under flodvågskatastrofen förefaller vara stora. Under flodvågskatastrofen valde utrikesminister Laila Freivalds att gå på teater. Att Freivalds gick på teater hade säkerligen ingen påverkan på vilka åtgärder som vidtogs, men det krockade med allmänhetens syn på det offentligas ansvar. UD och utrikesministern skulle sedan bli några av de som kritiserades allra starkast för sitt agerande. Uppdraget att stödja enskilda med evakuering från Libanon landade slutligen på 77 miljoner kronor.[352] Sverige blev uppmärksammat internationellt som det land som på kortast tid lyckades evakuera flest människor.[353]

Beslutet att erbjuda vaccinering med Pandemrix mot den nya influensan A(H1N1) är ytterligare ett exempel på hur det offentligas agerande påverkar förtroendet för inblandade myndigheter och därmed allmänhetens vilja att följa myndigheternas rekommendationer i snarlika frågor. Larmen om att vaccinet ökar risken för narkolepsi kom strax efter att Socialstyrelsen hade bestämt att HPV-vaccinering ska ingå i det allmänna barnvaccineringsprogrammet. Landstingen erbjuder också vaccinet gratis till tonårsflickor och unga kvinnor. Att Pandemrix-vaccinet som myndigheter rekommenderade hade allvarliga biverkningar har påverkat informationsarbetet kring HPV-vaccineringen. När landsting och myndigheter nu informerar om HPV-vaccinen ställer allmänheten många frågor om biverkningar och många paralleller dras till vaccinet mot den nya influensan A(H1N1), exempelvis om även dessa vaccin kan orsaka narkolepsi. De senaste åren har också antalet personer som vaccinerar sig mot säsongsinfluensan minskat, något som tros vara en effekt av Pandemrix-vaccinets biverkningar. [354] Eftersom antalet människor som väljer att vaccinera sig har minskat är det troligt att vaccinationsskepsisen har ökat.

Utbrottet av den nya influensan ledde trots mediers alarmerande rapportering inte till särskilt stor oro bland befolkningen. I en undersökning som gjordes samtidigt som epidemin pågick ansåg över hälften av de tillfrågade att myndigheterna hade hanterat svininfluensan på ett bra sätt och 70

[349] Socialstyrelsen 2008, s. 3,
[350] SvD 2006-07-20; Triches 2006-07-14
[351] Sigvardsson 2006-07-14
[352] Socialstyrelsen 2008, s. 37
[353] Köster 2008.
[354] Salö 2012-11-28

procent ansåg att det var rätt att erbjuda vaccin. Dessa siffror skulle troligtvis se annorlunda ut om undersökningen hade genomförts då vaccinets biverkningar var kända. Forskare menar att det är oroväckande inför framtida epidemier att människor inte kände oro eller vidtog försiktighetsåtgärder, som att undvika människor som är sjuka, i större utsträckning. Det offentliga kommer troligtvis också att ha det svårare att få gehör bland allmänheten för rekommendationer vid nya utbrott av smittsamma sjukdomar, något som redan har visat sig när det gäller säsongsinfluensan.

Både forskning och budgetpropositionerna för åren 2010-2012 tar upp frivilligorganisationernas roll inom samhällets krisberedskap. I budgetpropositionerna ges frivilligorganisationer en viktig uppgift genom att tillvarata enskildas engagemang och därigenom förbättra samhällets krishanteringsförmåga. Ideellt engagemang anses också ha en positiv effekt på människors tillit till samhället och till varandra, vilket också är av nytta för krisberedskapen. [355]Att människor hjälper varandra och organiserar sig under en akut krisfas är välkänt inom forskningen. Det finns exempel från i stort sett varje kris då enskilda har hjälpt skadade och solidariskt delat på de resurser som finns. Under flodvågskatastrofen letade överlevande sjukvårdsmaterial och påbörjade vårdinsatser. Under stormen Gudrun var den goda lokalkännedomen som frivilliga hade avgörande för krishanteringsarbetet. Frivilliga hade kunskap om skogen och trakten samt om människorna i området. Flera äldre och sjuka som i vanliga fall klarar sig själva fick under elavbrottet stöd av kommunen. Skogsägare och lantbrukare använde också egna maskiner till att röja träd så att vägar blev körbara och kraftbolagens reparatörer kunde komma fram. I flera kommuner hörde också enskilda av sig och erbjöd sig att hjälpa till efter stormen Gudrun.

[355] Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 88-89

4.2 Områden som skiljer sig

2. Inom vilka områden skiljer sig det offentligas uppfattning om enskildas agerande med hur enskilda faktiskt agerar?

Genom kunskap om individers riskperception hoppas myndigheter och företag kunna förstå hur enskildas uppfattning om risker och beteende kan påverkas. När forskningen kring riskmedvetenhet startade fanns det många förhoppningar om att information och kunskapsspridning skulle förändra människors uppfattning och därmed deras beteende. Om människor hade bättre kunskap om risker skulle de undvika vissa saker eller åtminstone försöka skydda sig genom säkerhetsåtgärder som försäkringar eller vaccineringar. Denna förhoppning framkommer i offentliga dokument. Exempelvis tar *Säkerhet i en ny tid* och propositionen *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* upp att offentliga organ ska göra riskbedömningar vars resultat med stor öppenhet ska förmedlas till allmänheten. Bedömningarna ska göra att enskilda lättare kan överblicka riskerna som finns i samhället.[356]

Forskning har emellertid visat att det inte finns några enkla samband mellan riskuppfattning och enskildas agerande. Kunskap om risker eller hög oro för en händelse leder inte per automatik till att enskilda vidtar säkerhetsåtgärder. Tvärtom visar studier att personer med utländsk bakgrund, som ofta har högre riskuppfattning, vidtar säkerhetsåtgärder i lägre utsträckning än andra grupper i samhället. Omfattningen av enskildas säkerhetsåtgärder hänger istället ofta samman med graden av social inkludering och inkomstnivå. Det innebär att personer med utländsk bakgrund och personer med funktionsnedsättningar, som generellt har lägre inkomstnivå och i lägre utsträckning upplever att de är en del av samhället, tar till färre säkerhetsåtgärder. Detsamma gäller för grupperna ungdomar och homo/bisexuella.[357] Graden av säkerhetsåtgärder handlar också om personliga rutiner och förhållningssätt, samt hur man ser på ansvarfördelningen mellan enskilda och det offentliga.[358]

Över lag stämmer enskildas riskuppfattning relativt väl överens med verkligheten. Trots det finns det stora skillnader i riskuppfattning mellan enskilda och experter inom ett område. Experter har en tendens att se allmänheten som felinformerad, lågutbildad och känslosam.[359] I en krissituation kan det få konsekvensen att det offentliga inte sprider all information om en händelse, eftersom man är rädd för att skapa panik. [360] Tydlig och korrekt information från det offentliga gör det tvärtom möjligt för allmänheten att reagera lämpligt på en händelse.

Tron att människor lätt får panik och att information kan vara skadlig är två klassiska myter inom krishanteringsområdet. Forskning visar att panik sällan sker så länge människor inte är instängda. Att myten om panik ändå är seglivad kan bero på att enskilda själva använder uttrycket för att beskriva sitt agerande. När flodvågen närmade sig stränderna i Sydostasien berättar människor att de fick panik och började springa.[361] Att springa från en specifik fara är dock inte ett tecken på panik utan tvärtom ett rationellt beteende.

---

[356] SOU 2001:41, s. 76; Prop. 2007/08:92 s. 21-22
[357] Kris och risk I det heterogena samhället s.33-34.
[358] Enander 2010, s. 4
[359] Sjöberg 1999
[360] Wester 2011;
[361] SOU 2005:104, s. 357

Den missvisande synen på allmänhetens agerande syns framför allt i forskningsstudier. I de offentliga dokumenten står det förvisso att allmänhetens kunskap om samhällets krisberedskap och ansvarsförhållanden är bristfällig. Men det offentliga tar på sig ansvaret för detta genom att man inte har haft kunskap om målgruppernas behov och att samordningen av informationsinsatserna har varit otillräcklig.[362] Flera dokument tar också upp vikten av korrekt, saklig och snabb information vid en händelse eftersom det annars kan skapa osäkerhet bland allmänheten om det inträffade.[363]

En ansats till att definiera enskildas ansvar görs i räddningstjänstlagen. Lagen beskriver enskildas ansvar med att man har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv, sin egendom och att inte orsaka skada. I skyddandet av sitt liv och egenomdom ingår att vidta förebyggande åtgärder. Denna syn på ansvar återkommer bland annat i propositionerna *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* och i *Samhällets krisberedskap- stärkt samverkan för ökad säkerhet*.[364] Räddningstjänstlagen innefattar också den så kallade tjänsteplikten. Den innebär att enskilda har en skyldighet att, på begäran av en räddningsledare, medverka i räddningstjänst.[365]Denna syn på ansvar och enskildas skyldigheter har inte framkommit i någon av de forskningsrapporter eller studier av verkliga händelser som tas upp i den här rapporten. En trolig förklaring är att enskilda är ovetande om det ansvar och de skyldigheter som åläggs dem i lag.

4.3 Skillnader och likheter

3. Vad finns det för skillnader och likheter mellan det offentligas och enskildas syn på deras respektive ansvar?

De offentliga dokumenten tar upp vikten av att enskilda förstår sin egen roll och uppgift vid en kris. Ansvarsfrågan ska tydliggöras genom information och utbildning. [366] På vilket sätt enskilda ska ta ansvar är otydligt. De oprecisa formuleringarna gör att det blir svårt för enskilda att ta det ansvar som det offentliga hoppas på. Ett exempel som mer tydligt beskriver enskildas och det offentligas respektive ansvar är smittskyddslagen. Enligt den lagen är enskilda exempelvis skyldiga att testa sig om man misstänker att man bär på en smittsam sjukdom samt lämna upplysningar så att smittspårning kan ske. Det offentliga ska bland annat erbjuda testning och eventuell behandling gratis samt genomföra smittspårning.[367] Både de enskildas och det offentligas ansvar samt rättigheter och skyldigheter tydliggörs på ett annat sätt än i de offentliga dokument som denna rapport grundas på.

Genomgången av de offentliga dokumenten visar att lagstiftningen de senaste åren, i vissa avseenden, har närmat sig enskildas förväntningar. Enskilda förväntar sig att det offentliga ska ge skydd och stöd. Det gäller oavsett om krisen sker i Sverige eller utomlands. I samband med flodvågskatastrofen blev diskrepansen mellan enskildas och det offentligas syn på sitt respektive ansvar tydligt. Även kommissionen som granskade myndigheters hantering efter flodvågskatastrofen menade att den skarpa gräns som vid tiden styrde det offentligas åtagande inte längre var hållbar.

[362] Skr. 2009/10:124, s. 38
[363] Skr. 2009/10:124, s. 37; Prop. 2001/02:158, s. 18
[364] Prop. 2002/03:119 s. 32, s. 36 och s. 50-51; Prop. 2007/08:92 s. 8; Skr. 2009/10:124 s. 42
[365] Prop. 2002/03:119 s. 13
[366] Prop. 2005/06:133, s.72; Prop. 2002/03:199, s.96
[367] Smittskyddslag 2004:168

Enskildas förväntningar, att staten står som yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet, är en berättigad förväntning. Likaså att det ansvaret inte upphör vid landets gränser.[368] Lagen om konsulära katastrofinsatser som kom 2010 har en större flexibilitet för när staten ska stödja svenskar i utlandet. Utgångspunkten är att en konsulär katastrofinsats ska genomföras när många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris utomlands. Men det beror också på händelsens karaktär, följder och omständigheter. En omständighet kan vara vilka resurser det drabbade landet har.[369] Att inte precisera statens åtagande ytterligare ger politisk flexibilitet. Lagen tar dock inte bort enskildas primära ansvar. Att bli evakuerad utomlands gör den enskilde ersättningsskyldig och staten kan via försäkringsbolag kräva ersättning.[370] Utrikesminister Carl Bildt förklarade lagen i Dagens nyheter[371]:

> ”Varje katastrof är emellertid unik. Det är därför varken möjligt eller önskvärt att närmare precisera vilka åtgärder staten ska kunna bistå med i en katastrofsituation. ”

Allmänheten har relativt höga förväntningar på att det offentliga ska skydda och ta hand om dem i händelse av kris. Synen på det egna ansvaret och vilka förberedelser man vidtar skiljer sig starkt åt. Det är troligt att det finns skillnader i hur människor på landsbygd och i storstad ser på sitt eget ansvar att förbereda sig. Människor boende på landsbygd är ofta mer vana vid infrastrukturstörningar. Under stormen Gudrun såg de boende förstörelsen och hade därmed förståelse för att det tog tid att åtgärda elavbrott.

De som är bäst förberedda behöver ofta inte stöd från det offentliga. Under stormen Gudrun var det flera lantbrukare/skogsägare som klarade sig utan stöd. Istället stödde de krishanteringsarbetet med maskiner och sin lokalkännedom. En annan grupp som anser sig väl förberedda är den så kallade överlevarrörelsen[372], som förbereder sig för en samhällelig kollaps. För en del människor i rörelsen handlar det också om att skydda sig ifrån människor som i en kris kan försöka ta del av de lager man har byggt upp med mat, vatten och bränsle.

Vid flera kriser har drabbade individer fått ersättning av det offentliga. Efter diskoteksbranden i Göteborg 1998 beslutade staden att ge familjer, vars barn omkommit, ersättning för att täcka begravning och vissa sociala kostnader. Det var då förbjudet i kommunallagen att ge stöd till enskilda medborgare i sådana fall. Numera finns det lagrum så att kommuner och landsting i särskilda fall kan stödja drabbade enskilda.[373] Det finns ingen praxis för när ersättning ges utan det tycks bero på hur katastrofen har gestaltats av medier och vilken styrka som bransch- och anhörigorganisationer har visat. Enskilda personer och företag har exempelvis fått ersättning efter flodvågskatastrofen och stormen Gudrun.

---

[368] SOU 2005:104, s. 97
[369] Prop. 2009/10:98, §1
[370] Prop. 2009/10:98, s. 1
[371] Bildt 2010-02-18
[372] Överlevare (survivalister) strävar efter att bli självförsörjande och klara sig utan stöd från det offentliga vid en kris. Många överlevare förbereder sig för en samhällelig kollaps till följd av att världens oljelager tagit slut, stora klimatförändringar eller utbrott av smittsamma sjukdomar. Många menar att rörelsen har vuxit på senare år.
[373] Prop. 2001/02:184, s. 24

Det har diskuterats vilken effekt som ersättningarna får på enskildas ansvarstagande. Ersättningarna har hittills tilldelats ett fåtal enskilda. Det är desto fler som i samband med kriser utomlands har evakuerats utan att senare bli ersättningsskyldiga. Det finns en risk att benägenheten att teckna försäkringar minskar, om enskilda märker att det offentliga ändå ger stöd när det behövs. För det offentliga blir detta en svår balansgång för när man ska stödja enskilt drabbade och inte. Krishanteringen kan ha stor effekt på enskildas förtroende för det offentliga, synen på legitimitet för styrande organ och mediers ansvarsutkrävande. Det är svårt att se när det skulle vara politiskt möjligt att hänskjuta ansvaret till försäkringsbolag eller annan stat.

Avslutningsvis bör sägas att risker är en del av livet. Människor utsätter sig frivilligt för saker som de vet innebär en risk, exempelvis rökning, köra motorcykel och hoppa fallskärm. Det är omöjligt att förebygga eller skydda sig mot alla risker. Många forskare menar därför att en viss känsla av osårbarhet är nyttig för människors välbefinnande. En ökad riskmedvetenhet och oro bland befolkningen kan leda till ökade krav på det offentliga. Det kan tvinga fram kostsamma politiska beslut som inte har någon verklig riskminimeringseffekt, utan enbart blir ett sätt att lugna befolkningen.[374]

[374] Ramsberg & Sjöberg 1997, s. 42-43

4.4 Slutsatser

Nedan besvaras de tre frågeställningarna som har styrt arbetet med rapporten.

Inom vilka områden överensstämmer det offentligas uppfattning om enskildas agerande med hur enskilda faktiskt agerar?

Offentliga dokument tar upp att enskilda har låg acceptans för störningar och driftavbrott i tekniska system. Eftersom de flesta människor bor i områden som sällan har störningar har de även en låg mental beredskap för hur man ska klara av ett längre elavbrott. Det överensstämmer med studier kring enskildas faktiska agerande. I samband med stormen Gudrun klarade dock flertalet enskilda elavbrottet relativt väl, eftersom de bodde på landsbygden och var vana vid att strömmen ibland försvann. Om en händelse förekommer relativt ofta blir det naturligt att människor har beredskap för att hantera den.

Både forskning och offentliga dokument tar upp att det finns skillnader mellan olika grupper i samhället vad gäller riskuppfattning men också i vilken utsträckning man vidtar säkerhetsåtgärder. Flera offentliga dokument tar upp dessa skillnader och vill motverka dem genom riktad information och att genom olika föreningar nå särskilda målgrupper. I forskningen beskrivs riskuppfattningen som kopplad till socioekonomisk status, jämlikhet och graden av inkludering i samhället. Det innebär till exempel att kvinnor och personer med utländsk bakgrund generellt sett är mer oroliga än övriga grupper i samhället. Äldre personer har också en högre riskuppfattning än yngre personer.

Överensstämmelse mellan det offentligas uppfattning och enskildas faktiska agerande finns också kring den stora påverkan som det offentligas agerande under kriser har på enskildas förtroende för det offentliga. Drabbade och allmänheten generellt minns under lång tid ett agerande som upplevs som misslyckat. Det påverkar förtroendet för enskilda politiker och myndigheter men också tilltron till det offentligas förmåga att hantera framtida kriser.

De offentliga dokumenten beskriver enskildas ansvar i generella ordalag och på vilket sätt enskilda förväntas ta sitt ansvar konkretiseras sällan. Som beskrivet ovan har funnits områden där det på ett övergripande plan går att finna överensstämmelse mellan studier av enskildas agerande och det offentligas uppfattning. Men i och med att det offentligas otydliga beskrivning av hur enskilda förväntas ta sitt ansvar har det varit svårt att göra jämförelser med hur enskilda faktiskt har agerat i krissituationer.

Inom vilka områden skiljer sig det offentligas uppfattning om enskildas agerande med hur enskilda faktiskt agerar?

I de offentliga dokumenten sätts en stor tilltro till att information och kunskap ska leda till att enskilda förbereder sig inför olyckor och kriser. Men forskningen visar att kunskap om risker inte per automatik medför att man vidtar säkerhetsåtgärder och förbereder sig. I vilken utsträckning människor vidtar säkerhetsåtgärder handlar istället om social inkludering, inkomstnivå, personliga rutiner samt hur man ser på ansvarfördelningen mellan enskilda och det offentliga. Det innebär att personer med utländsk bakgrund, personer med funktionsnedsättningar, ungdomar och homo/bisexuella generellt sett tar till färre säkerhetsåtgärder.

Enskildas riskuppfattningar stämmer överlag relativt väl överens med verkligheten. Trots det finns det stora skillnader i riskuppfattning mellan enskilda och experter inom ett område. Experter har en tendens att se allmänheten som felinformerad, lågutbildad och känslosam. I en krissituation kan det få konsekvensen att det offentliga inte sprider all information om en händelse, eftersom man är rädd för att skapa panik. Den missvisande synen på allmänhetens agerande syns framför allt i forskningsstudier. I de offentliga dokumenten står det förvisso att allmänhetens kunskap om samhällets krisberedskap och ansvarsförhållanden är bristfällig. Men det offentliga tar på sig ansvaret för detta genom att man inte har haft kunskap om målgruppernas behov och att samordningen av informationsinsatserna har varit otillräcklig. Flera dokument tar också upp vikten av korrekt, saklig och snabb information vid en händelse eftersom det annars kan skapa osäkerhet bland allmänheten om det inträffade.

Vad finns det för skillnader och likheter mellan det offentligas och enskildas syn på deras respektive ansvar?

På vilket sätt enskilda ska ta ansvar beskrivs inte tydligt i de offentliga dokumenten, något som gör det svårt för enskilda att ta det ansvar som det offentliga hoppas på. Hur enskilda ser på sitt eget ansvar och vilka förberedelser som vidtas inför kriser skiljer sig starkt åt.

Enskilda har höga förväntningar på att samhället ska fungera och att det offentliga ska ge skydd och stöd i en kris. I flera utredningar, propositioner och lagtexter har det offentliga försökt sätta förväntningarna på vad de anser vara en rimlig nivå. Nivån kan sammanfattas med att ansvaret i första hand ska ligga på den enskilde och att försäkringar är en viktig del för att den enskilde ska kunna ta ansvar. Vid ett antal kriser har det offentliga stöttat enskilda och inledande krav på ersättning har slopats. Det offentligas agerande ger allmänheten dubbla budskap. Om det offentliga önskar att enskildas förväntningar i högre utsträckning ska överensstämma med lagstiftningen bör detta återspeglas i krishanteringen.

Vissa händelser har tydliggjort diskrepansen mellan enskildas och det offentligas syn på sitt respektive ansvar. Flodvågskatastrofen är ett sådant exempel. Enskilda förväntar sig att staten ska stå som yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet, oavsett om krisen sker i Sverige eller utomlands. Kommissionen som granskade myndigheternas agerande höll med om att den skarpa gräns som vid tiden hade styrt det offentligas åtagande inte längre var hållbar. Lagen om konsulära katastrofinsatser som kom därefter har en större flexibilitet för vid vilka händelser staten ska stödja svenskar i utlandet. I vissa avseenden har därför lagstiftningen harmoniserats och överensstämmer idag bättre med förväntningarna som enskilda har på det offentliga.

Nedan redovisas ytterligare några slutsatser som har framkommit under arbetets gång.

- För att underlätta riktade informationssatsningar bör det offentligas syn på enskildas ansvar preciseras.
- I början av 2000-talet fokuserade regeringen på informationsåtgärder för att stärka enskildas förmåga att ta sitt ansvar, exempelvis vad gäller brandskydd, livräddning och hur man kan klara sin situation vid långvariga avbrott i el-, vatten- och värmeförsörjning. Tiden efter

flodvågskatastrofen låg regeringens fokus för informationsinsatserna på att klargöra ansvarsförhållanden och få allmänheten att ha rätt förväntningar på det offentliga. På senare år har det blivit mer av en jämvikt mellan dessa båda syften för att genomföra informationsinsatser. Både att höja förmågan hos befolkningen och att klargöra ansvarsförhållanden mellan enskilda och det offentliga anges i samma utsträckning.

- Både forskning och budgetpropositionerna för åren 2010-2012 tar upp frivilligorganisationernas roll inom samhällets krisberedskap. I budgetpropositionerna ges frivilligorganisationer en viktig uppgift genom att tillvarata enskildas engagemang och därigenom förbättra samhällets krishanteringsförmåga. Ideellt engagemang anses också ha en positiv effekt på människors tillit till samhället och till varandra, vilket också är av nytta för krisberedskapen. Att människor hjälper varandra och organiserar sig under en akut krisfas är välkänt inom forskningen. Det finns exempel från i stort sett varje kris då enskilda har hjälpt skadade och solidariskt delat på de resurser som finns.

4.5 Vidare forskning

Några frågor har framkommit under arbetet med denna rapport och skulle behöva utredas vidare. En är hur enskildas ansvar inom krisberedskapsområdet kan preciseras. Behovet av precisering har framförts av remissinstanser och diskuteras också i propositioner och utredningar. Ett exempel är från räddningstjänstlagen och principen om enskildas primära ansvar. Regeringen menade att det skulle bli stora rättsliga svårigheter om denna princip återfanns i lag. En svårighet skulle vara att i lagtexten avgränsa omfattningen av den enskildes ansvar. En annan svårighet skulle vara att fastställa bestämmelsens relation till annan lagstiftning, till exempel på de straff- och skadeståndsrättsliga områdena[375]. Det bör undersökas om det är möjligt att tydliggöra omfattningen av enskildas ansvar på annat sätt än i lagtext. Det skulle underlätta för myndigheter som kommunicerar kring risker, frivilligorganisationer som utbildar allmänheten och enskilda medborgare.

Enskildas ansvar beskrivs relativt otydligt i de offentliga dokument som är övergripande för krisberedskapen. Däremot är det troligt att ansvaret är tydligare i sektorspecifik lagstiftning, såsom har observerats vad gäller räddningstjänst. En genomgång av lagstiftningen inom olika sektorer som rör samhällets säkerhet borde göra enskildas ansvar tydligare.

Det skulle vara intressant att se hur synen på enskildas ansvar ser ut i andra jämförbara länder. Har de gått i samma riktning som Sverige och försökt klargöra ansvarsförhållanden och få allmänheten att ha rätt förväntningar på det offentliga? I vilken mån har de preciserat ansvarsförhållandena? Exempelvis i USA ska den enskilda kunna klara sig själv i 72 timmar vid stora händelser.[376]

Forskningen tar upp några myter som är vanliga inom krishantering. Myterna förekommer inte i de offentliga dokumenten. Eftersom myterna beskrivs som så pass vanliga är det ändå troligt att de finns i andra typer av dokument, som exempelvis kommunala krishanteringsplaner. Myter försvårar krishanteringsarbetet eftersom de bygger på felaktiga förväntningar på människors reaktioner. Behovet av att se över förekomsten av myter framhölls också av Ann Enander i en rapport till MSB 2010.[377]

Något som har saknats i forskningsöversikten är i vilken utsträckning enskilda förbereder sig och har kunskap om elavbrott. Elavbrott är en av vanlig effekt vid flera typer av kriser och kan få stora konsekvenser för den enskilda.

Under arbetet med denna rapport har det inte heller gått att hitta några studier som visar enskildas förberedelser inför allvarligare händelser. Det finns flertalet studier som tar upp förberedelser men de rör händelser som är allvarliga för den enskilda och inte för samhället.

Granskningen av det offentligas syn på enskildas ansvar i denna rapport har endast gjort genom styrdokument. För att få en heltäckande bild av offentliga aktörers syn på enskildas ansvar är det nödvändigt att genomföra intervjuer eller en enkätundersökning med ett brett urval av myndighetsrepresentanter.

---

[375] Prop. 2002/03:119, s. 51
[376] FEMA 2013
[377] Enander 2010, s. 17

Det skulle också vara intressant att undersöka vilket ansvar som enskilda tycker att de har rent generellt i en kris. Redan genomförda studier berör ofta hur enskilda ser på offentligas ansvar.

5. Referenser

5.1 Tryckta källor

5.1.1 Böcker, skrifter och rapporter

Barton, A. (1969) *Communities in Disaster – A Sociological Analysis of Collective Stress Situations*. Garden City, N.Y.: Doubleday

Bengtsson, Hans. 2008. Vad har vi lärt av Gudrun och Per? Om krishantering i ett kommunikativt perspektiv. I *Säkerhet och sårbarhet*, Hans Bengtsson och Anders Mellbourn (red.). Forskning i Halmstad nr 15. Högskolan i Halmstad.

Boin, Arjen, Mcconnel, Allan och 'T Hart, Paul. 2008. *Governing after Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Börjesson, Marcus och Enander, Ann. 2010. *Uppfattningar och beteenden hos svenska allmänheten i samband med utbrottet av A(H1N1) influensan 2009*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Enander, Ann. 2006. Människors behov och agerande vid olyckor och samhällskriser. I *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, Lars Fredholm och Anna-Lena Göransson (red.), Räddningsverket.

Enander, Ann. 2005. *Människors förhållningssätt till risker, olyckor och kriser*. Räddningsverket.

Fritz, C. 1961. Disasters. I *Contemporary Social Problems* redigerad av Robert Merton och Robert Nisbet. San Diego (CA): Harcourt.

Ghersetti, Marina och Odén, Thomas A. 2010. *Pandemin som kom av sig*. Institutionen för journalistik, medier och kommunikation. Göteborgs universitet.

Grandien, Christina, Nord, Lars och Strömbäck, Jesper. 2005. *Efter flodvågskatastrofen*. KBM:s temaserie 2005:4. Krisberedskapsmyndigheten.

Guldåker, Nicklas. 2009. *Krishantering, hushåll och stormen Gudrun*. Diss., Lunds universitet.

Hagström, Ahn-za och Sundelius, Bengt. 2001. *Krishantering på göteborgska: En studie av brandkatastrofen den 29-30 oktober 1998*. Crismart volume 15. Försvarshögskolan.

Jonsson, Claes och Nilsson, Eva. 2007. *Sex skogsägares upplevelser av stormen Gudrun*. Psykologexamensuppsats, Institutionen för Psykologi, Lunds Universitet, Vol. XX (2008):39.

Mawson, Anthony. 2007. *Mass Panic and Social Attachment: The Dynamics of Human Behavior*. Hampshire: Ashgate Publishing Company.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2010. *Perioder med stora snömängder vintern 2009/2010*. Diarienr. 2010-4284.

Oliver-Smith, A. (1986) *The Martyred City: Death and Rebirth in the Andes.* Albuquerque (NM): University of New Mexico Press

Olofsson, Anna & Öhman, Susanna (red.). 2009. *Risker i det moderna samhället*. Lund: Studentlitteratur.

Oltedal, Sigvve, Moen, Bjørg-Elin, Klempe, Hroar ochRundmo, Torbjørn. 2004. *Explaining risk perception. An evaluation of cultural theory*. Trondheim: Rotunde publikasjoner.

Prince, S. 1920. *Catastrophe and Social Change: Based upon a Socoplogical Study of the Halifax Disaster.* New York: Columbia University

Skogh, Göran. 2009. *Statens ekonomiska ansvar vid naturkatastrofer och stora industriella olyckor*. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2009:2. Finansdepartementet.

Socialstyrelsen. *Evakuering av svenskar från Libanon 2006. Observatörsstudier i samband med kriget i Libanon sommaren 2006*. Kamedo-rapport 92.

Sveriges kommuner och landsting. 2005. *Storm: krishantering i kommuner och landsting som drabbats av stormen Gudrun*.

Svedin, Lina. 2012. *Accountability in Crises and Public Trust in Governing Institutions*. New York: Routledge.

Svedin, Lina (red.). 2011. *Ethics and Crisis Management*. Charlotte: Information age Publishing.

Wall, Erika. 2010. *Riskförståelse – teoretiska och empiriska perspektiv*. Diss., Mittuniversitetet.

Wesley Rawles, James. 2009. *How to Survive the End of the World as We Know It: Tactics, Techniques, and Technologies for Uncertain Times*. New York: Penguin Group.

Öhman, Susanna & Olofsson, Anna. 2009. *Kris och risk i det heterogena samhället*. Östersund: Mittuniversitet.

5.1.2 Offentliga dokument

Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (upphävd)

Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten (upphävd genom 2007:856)

Förordning (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk (upphävd genom 2007:857)

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordning (2007:856) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten (upphävd genom 2008:1002)

Förordning (2007:857) med instruktion för Statens räddningsverk (upphävd genom 2008:1002)

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Lag om extraordinära händelser i fredstid för kommuner och landsting, SFS 2002:833

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Smittskyddslag (2004:168)Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd Lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser

Prop. 2001/02:158; *Samhällets säkerhet och beredskap*

Prop. 2001/02:159; *Frivillig Försvarsverksamhet inom totalförsvaret*

Prop. 2001/02:184; *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*

Prop. 2002/03:119; *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*

Prop. 2005/06:133; *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle*

Prop. 2007/08:92; *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull*

Prop. 2009/10:98; *Lag om konsulära katastrofinsatser*

Skr. 2009/10:124; *Samhällets krisberedskap – Stärkt samverkan för ökad säkerhet*

Prop. 2010/11:1, *Budgetproposition, Utgiftsområde 6*

Prop. 2011/12:1, *Budgetproposition, Utgiftsområde 6*

Prop. 2012/13:1, *Budgetproposition, Utgiftsområde 6*

SOU 2001:41; *Säkerhet i en ny tid*

SOU 2005:104; *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*

SOU 2005:60; *Efter flodvågen – det första halvåret*

SOU 2008:23 *Konsulär katastrofinsats*

SOU 2010:69 *Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen*

5.1.3 Artiklar

Deonandan, Raywat och Backwell, Amber. 2011. Driving deaths and injuries post-9/11. *International Journal of General Medicine* 4.

Dombroski, Matt, Fischhoff, Baruch och Fischbeck, Paul. 2006. Predicting Emergency Evacuation and Sheltering Behavior: A Structured Analytical Apprioach. *Risk Analysis* 26 (6).

Gigerenzer, Gerd. 2004. Dread risk, September 11, and Fatal Traffic Accidents. *American Psychology Society* 15 (4).

Gustafson, Per E. 1998. Gender Differences in Risk Perception: Theoretical and Methodological Perspectives. *Risk Analysis* 18 (6).

Halpern-Fischer, B. L., Millstein, S. G., Ellen, J.M., Adler, N. E., Tschann, J. M. och Biehl, M. 2001. The role of behavioural experience in judging risks. *Health Psychology* 20 (2).

Mawson, Anthony R. 2005. Understanding Mass Panic and Other Collective Responses to Threat and Disaster. *Psychiatry* 68 (2).

McConnell, N. C., Boyce, K. E., Shields, J., Galea, E. R., Day, R. C. och Hulse, L. M. 2010. The UK 9/11 evacuation study: Analysis of survivors' recognition and response phase in WTC1. *Fire Safety Journal* 45.

Michel, Per-Olof, Bergh Johannesson, Kerstin, Arnberg, Filip, Uttervall, Mats och Lundin, Tom. 2009. Överlevande svenskar efter tsunamin*. Läkartidningen* 106 (41).

Michel, Per-Olof, Bergh Johannesson, Kerstin, Ahmad, Abdoulbaghi och Lundin, Tom. 2006. Posttraumatiskt stressyndrom alltmer i fokus. *Läkartidningen* 103 (44).

Michel, Per-Olof, Bergh Johannesson, Kerstin och Lundin, Per. 2006. Psykologisk första hjälp. *Läkartidningen* 103 (39).

Olofsson, Anna och Rashid, Saman. 2011. The White (Male) Effect and Risk Perception: Can Equality Make a Difference. *Risk Analysis* 31 (6).

Perry, Ronald W. och Lindell, Michael K. 2003. Understanding Citizen Responset o Disasters with Implications for Terrorism. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 11 (2).

Ramsberg, J. & Sjöberg, L. 1997. The cost-effectiveness of live saving interventions in Sweden. *Risk Analysis* 17.

Sandin, Per och Wester, Misse. 2009. The Moral Black Hole. *Ethical Theory and Moral Practice* 12 (3).

Sjöberg, Lennart. 1999. Risk Perception by the Public and by Experts: A Dilemma in Risk Management. *Human Ecology Review* 6 (2).

Weinstein, N.D. 1989. Effects of personal experience on self-protective behavior. *Psychological Bulletin* 105.

Wenger, Dennis, Dykes, James, Sebok, Thomas och Neff, Joan. 1975. It's a matter of myths: an emprical examination o findividual insight into disaster response. *Mass Emergencies* 1.

Wester-Herber, Misse och Warg, Lars-Erik. 2002. Gender and regional differences in risk perception: results from implementing the Seveso II Directive in Sweden. *Journal of Risk Research* 5 (1).

Wester, Misse. 2011. Fight, Flight or Freeze: Assumed Reactions of the Public During a Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 19 (4).

Wraith, Ruth och Gordon, Rob. 1986. Part 2: The myths of human response in disaster. *Macedon Digest* 1 (3).

5.2 Elektroniska källor

Bildt, Carl. 2010-02-18. "UD slutar betala för evakuerade svenskar". *Dagens Nyheter*. Tillgänglig: http://www.dn.se/debatt/ud-slutar-betala-for-evakuerade-svenskar/

Bodemer, Nicolai, Ruggeri, Azzurra och Galesic, Mirta. Why 100 Once Is Worse Than 10 Times 10: Dread Risks versus "Continuous" Risks. *Conference paper COGSCI 2013*. http://mindmodeling.org/cogsci2013/papers/0356/paper0356.pdf (hämtad 2013-10-21).

Enander, Ann. 2010. Psykologiska perspektiv på risk- och krishanteringsförmåga: en kunskapsöversikt. *Försvarshögskolan*. Tillgänglig: https://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Forskning/Kunskapsoversikt/Psykologiska%20perspektiv%20p%C3%A5%20risk-%20och%20krishanteringsf%C3%B6rm%C3%A5ga_%20En%20kunskaps%C3%B6versikt.pdf

FEMA. 2013. Build a kit. Tillgänglig: http://www.ready.gov/build-a-kit

Hansson, Malin E och Atterstam, Inger. 2012-02-12. ”Läkarna måste inse detta är politik och affärer”. *Svenska Dagbladet*. Tillgänglig http://www.svd.se/nyheter/inrikes/svd-granskar-sveriges-vaccinering-mot-svininfluensan_6843475.svd

Journal of Advanced Nursing. 2012. Tsunami survivors experienced complex trauma and grieving process says new study. Tillgänglig: http://ki.se/content/1/c6/06/08/10/Tsunami_aftermath_PRESS_RELEASE_September_2008.pdf

Kungsbacka kommun 2010. Kommunstyrelsens förvaltning. Utdrag ur utvärdering Snöovädret i februari 2010. Tillgänglig: http://www.kungsbacka.se/upload/Kommun/Dokument/Resultat%20av%20enk%C3%A4t%20om%20informationen%20efter%20sn%C3%B6kaoset_utdrag.pdf

Köster, Taimi. Sverige i utländska medier juni-aug 2006. *Utrikesdepartementet*. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/sb/d/6545/a/69558

Landsbygdsdepartementet. 2008. Regeringen ger stöd till enskilda väghållare som drabbats av stormen Gudrun. Tillgänglig: http://www.regeringen.se/sb/d/10835/a/109857

Lunds Energikoncernen. 2005. Efter stormen. Tillgänglig: http://www.lundsenergi.se/Global/Pdfer/Bocker/_Gemensam/Efter_stormen.pdf

Läkemedelsverket. 2011-04-05. Ökat antal rapporterade fall av narkolepsi hos unga efter vaccinering med Pandemrix i Frankrike. Tillgänglig: http://www.lakemedelsverket.se/Alla-nyheter/NYHETER-2011/Okat-antal-rapporterade-fall-av-narkolepsi-hos-unga-efter-vaccinering-med-Pandemrix-i-Frankrike/

Läkemedelsverket. 2013-03-26. Registerstudie bekräftar ökad risk för narkolepsi efter vaccination med Pandemrix hos barn och ungdomar och visar även en riskökning hos unga vuxna. Tillgänglig: http://www.lakemedelsverket.se/Alla-nyheter/Nyheter-2013/Registerstudie-bekraftar-okad-risk-for-narkolepsi-efter-vaccination-med-Pandemrix-hos-barn-och-ungdomar-och-visar-aven-en-riskokning-hos-unga-vuxna/

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2012. Opinioner 2012 – allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar. https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26586.pdf

MSB:s naturolycksdatabas. Stormen Gudrun. Tillgänglig http://ndb.msb.se/

MSB:s naturolycksdatabas. Snöovädret. Tillgänglig http://ndb.msb.se/

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2013. 18-årsundersökning. https://www.msb.se/Upload/Nyheter_press/MSB_18-%C3%A5rsuppdraget_resultatredovisning_2013-10-07.pdf (hämtad 2013-10-21).

P4 Kristianstad 2010-02-12. Bandvagnar evakuerade resenärer. Tillgänglig: http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=101&artikel=3438127

Salö, Frida. 2012-11-28. Färre vaccinerar sig efter narkolepsiskandalen. *SVT Nyheter*. Tillgänglig: http://www.svt.se/nyheter/sverige/farre-vaccinerar-sig-efter-narkolepsiskandalen

Sigvardsson, Kajsa. 2006-07-14. Eliasson: Jag har tagit personligt ansvar. *Aftonbladet*. Tillgänglig: http://www.aftonbladet.se/nyheter/article10859188.ab

Svenska Dagbladet. 2012-12-16. I väntan på den stora apokalypsen. Tillgänglig: http://www.svd.se/nyheter/inrikes/overlevare-i-tiden_7758468.svd

Swedish Prepper. Survivalism på svenska. Om Swedish Prepper. Tillgänglig: http://swedishprepper.wordpress.com/om/

Tidningar telegrambyrå. 2006-07-20. Evakuerade slipper betala hemresa. *Svenska Dagbladet*. Tillgänglig: http://www.svd.se/nyheter/inrikes/evakuerade-slipper-betala-hemresa_337484.svd

Triches, Robert. 2006-07-14. UD evakuerar svenskar från Libanon. *Aftonbladet*. Tillgänglig: http://www.aftonbladet.se/nyheter/article10859150.ab

Wolodarski, Peter. 2012-12-02. Peter Wolodarski: Regeringen har en skyldighet att utreda vad som gick snett. *Dagens Nyheter*. Tillgänglig: http://www.dn.se/ledare/signerat/peter-wolodarski-regeringen-har-en-skyldighet-att-utreda-vad-som-gick-snett/

Öhman, Susanna och Olofsson, Anna. Att mäta och värdera risk och säkerhet i ett heterogent samhälle (ROHS). *Mittuniversitetet*. Tillgänglig via:

https://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/Forskningsrapporter/Slutrapporter/2010%20Att%20m%C3%A4ta%20och%20v%C3%A4rdera%20risk%20och%20s%C3%A4kerhet.pdf

Övrigt

E-postkontakt med Thomas Gell, MSB, 2013-07-04.