



Datum  
2015-03-30  
Ert datum  
2014-12-18

Diariernr  
2014-6498  
Er referens  
N2014/2002/TE, N2014/5227/TE

Enheten för lärande av olyckor och kriser  
Mattias Strömgren  
010-240 56 78  
mattias.stromgren@msb.se

Regeringskansliet  
Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm  
Kopia: Ju/SSK

## Betänkandena SOU 2014:24, Olycksregister och djupstudier på transportområdet och SOU 2014:82, Nya bestämmelser om säkerhetsutredning av olyckor

### Sammanfattning

MSB instämmer i många av de förslag till ny reglering som utredaren lagt fram i de två rubricerade betänkandena, men menar samtidigt att utredningens problembeskrivning och förslag i allt för hög grad domineras av transportsektorns förhållanden och behov snarare än av en bred helhetssyn på olyckor och säkerhetsområdet i stort.

MSB vill framföra följande principiellt viktiga synpunkter och förslag:

1. Lagen om säkerhetsutredning (LSU) bör även omfatta säkerhetsutredning av olyckor som kan ha orsakats av avsiktlig handling eller underlåtenhet i syfte att åstadkomma skada på människor, egendom eller miljö.
2. Utredningsmyndigheten borde ges möjlighet att genomföra utredningar efter sådana händelser som är av stort allmänt intresse från säkerhetssynpunkt, även om händelsen inte går att entydigt definiera som en olycka eller ett olyckstillbud. Exempel på detta är händelser eller skeenden med påverkan på samhällets funktionalitet.
3. En säkerhetsutredning enligt LSU bör i normalfallet innefatta utredning av såväl samhällets räddningstjänsts som övriga aktörers insatser vid olyckor eller tillbud. Möjligheten att utelämna detta utredningsmoment då det är uppenbart omotiverat bör finnas, men beslutet att avstå bör vara aktivt.
4. "Vägrafikolyckor och andra allvarliga olyckor" bör ändras till "Andra allvarliga olyckor" (5 kap. LSU).
5. Texten 1 kap. 5 § 1 st. LSU bör ändras så att orsaker till olyckor anges i plural.

MSB Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

**Postadress:**  
651 81 Karlstad

**Besöksadress:**  
Stockholm: Fleminggatan 14  
Karlstad: Norra Klaragatan 18  
Sandö: Sandövägen 7  
Revinge: Revingeby

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00  
  
registrator@msb.se  
www.msb.se

Org nr.  
202100-5984

6. Trafikverket bör ges en tydligare möjlighet att genomföra djupstudier inom vägtrafikområdet även för andra allvarliga olyckor än dödsolyckor.

Utredaren har inte samrått med MSB i den utsträckning som kunnat förväntas med hänsyn till kommittédirektivet. Ett sådant samråd hade gett bättre förutsättningar för MSB att framföra synpunkter och erfarenheter direkt till utredaren under utredningsarbetet.

### **Övergripande synpunkter på SOU 2014:82**

MSB är positiv till huvuddelen av förslaget till lag om säkerhetsutredning (LSU) och förordning om säkerhetsutredning (FSU). Författningsförslaget samt övriga följdförslag, bl.a. sekretessregleringen, bör ge goda förutsättningar för utredningsmyndighetens framtida arbete. De tydliggjorda och utökade befogenheter, bl.a. avspärrning av olycksplats, som utredningsmyndigheten förslås få, är enligt MSB:s bedömning både nödvändiga och rimliga. Det är vidare värdefullt att utredningsmyndigheten ska kunna genomföra temautredningar samt att säkerhetsrekommendationer föreslås kunna riktas till den som bedöms bäst kunna omsätta säkerhetsrekommendationen i praktiken. MSB har inga invändningar mot att Transportstyrelsen och Försvarsmakten inte ges mandat att utreda olyckor med stöd av LSU.

### **Behov av att lyfta fram andra angelägna säkerhetsområden än de olika transportslagen**

Betänkandet SOU 2014:82 som i huvudsak belyser regleringen av utredningsmyndighetens verksamhet lägger nästan hela sitt fokus på utredningar av flyg-, sjöfarts- och järnvägsolyckor. Även om detta är en följd av att utredningsförfarandet för olyckor inom dessa transportslag är underkastade en omfattande internationell reglering som behöver införas i svensk lagstiftning, menar MSB att utredaren inte har satt denna utredningsverksamhet i ett större perspektiv.

Transportrelaterade dödsfall och andra personskador i olyckor utgör i storleksordningen drygt 10 procent av den årliga skadebilden för olyckor i Sverige och inom denna andel dominerar vägtrafiken stort. Det är olyckor i hem- och fritidssektorn som står för den helt övervägande delen av dödsfallen i olyckor (år 2013 var antalet 2 663 av totalt 2 968). Undvikbara vårdskador är en annan kategori av olyckor, som är potentiellt mycket stor, men inte tydligt kvantifierad. När det gäller större egendoms- och miljöskador till följd av olyckor är den slumpmässiga variationen större, men även här, fränsett oljeutsläpp till sjöss, dominerar icke-transportrelaterade olyckstyper såsom byggnadsbränder och naturolyckor.

MSB menar att utredningen i detta avseende saknar en helhetssyn och att det finns angelägna olycks- och säkerhetsdomäner utöver de med transportrelaterad anknytning. En diskussion om detta förhållande eller en

värdering av inom vilka sådana områden det finns särskilda skäl att genomföra säkerhetsutredningar saknas i betänkandet.

### **Andra allvarliga händelser och samhällsstörningar**

Säkerhetsutredning av allvarliga händelser eller kriser som inte omfattas av den olycksrelaterade lagstiftningens (exempelvis LSO<sup>1</sup>, LUO<sup>2</sup>, eller AML<sup>3</sup>) undersökningskrav, sker för närvarande inte i någon generellt organiserad form. Eftersom allvarliga händelser eller kriser är sällsynta för de flesta organisationer, finns bristande erfarenhet, rutiner och metodik för utredning och organisatoriskt lärande, samtidigt som det finns ett stort allmänintresse av att generera och sprida lärdomar från sådana händelser.

I takt med en utveckling mot alltmer komplexitet i samhället, där inbördes beroenden ökar och sektorer och system blir alltmer sammanflätade, ökar risken för att även i grunden triviala olyckor eller händelser kan få stor samhällspåverkan. Ett exempel på en sådan händelse är det omfattande vattenburna utbrottet av cryptosporidium i Östersund 2010 där cirka 27 000 personer insjuknade. Ett annat exempel är en brand i försörjningstunnel i Stockholm 2013 som medförde ett större avbrott i elförsörjningen och i elektronisk kommunikation med störningar för samhällsviktig verksamhet, exempelvis alarmeringsfunktioner, privatpersoner och företag.

Särskilt när det gäller denna typ av omfattande störningar i samhällsviktig verksamhet kan konstateras att det finns behov av en oberoende utredningsmyndighet med mandat att utfärda sektorsövergripande rekommendationer.

Enligt MSB vore det därför naturligt och samhällsnyttigt om utredningsmyndigheten i LSU och tillhörande förordning gavs möjlighet att utreda händelser eller skeenden med påverkan på samhällets funktionalitet, trots att de inte nödvändigtvis kan karakteriseras som "olyckor".

## **Övergripande synpunkter på SOU 2014:24**

### **Trafikverkets olycksutredningar**

Trafikverkets arbete med olycksutredning håller hög kvalitet, bidrar till viktig kunskap om olyckor samt är en central del i Trafikverkets säkerhetsarbete. MSB delar därför utredarens förslag om att djupstudieverksamheten inom vägtrafikområdet bör fortsätta och att den metodiken även kan utvidgas till att gälla järnvägsområdet. MSB stödjer även förslaget att Trafikverkets olycksutredningar inom järnvägsområdet ska omfattas av sekretess. Det utrednings- och klassificeringsarbete som Trafikverket gör kring

---

<sup>1</sup> Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

<sup>2</sup> Lag (1990:712) om undersökning av olyckor

<sup>3</sup> Arbetsmiljölagen (1977:1160)

suicidhändelser inom väg- och järnvägstrafiken bidrar till viktig kunskap för både trafiksäkerhetsarbete och suicidprevention och utgör en god förebild för andra utredande myndigheter och organ.

Trafikverket bör ges ett tydligare mandat att genomföra djupstudier inom vägtrafikområdet även vid vissa andra allvarliga olyckor än dödsolyckor. MSB anser det angeläget att även trafikolyckor med allvarligt skadade eller som får andra allvarliga effekter bör kunna utredas grundligt av Trafikverket. Det finns ett stort samhällsvärde i att Trafikverkets kompetens och resurser inom olycksutredning kommer till användning även vid andra allvarliga händelser inom vägtrafikområdet än enbart dödsolyckor. Trafikverket har själva uppgett att utredningsverksamheten på sikt kan komma att utreda vissa typer av olyckor som medför allvarligt skadade (SOU 2014:24, sidan 84).

Den stora trafikolyckan på Tranarpsbron den 15 januari 2013 är ett exempel på en djupstudie där Trafikverket endast behandlade det dödsfall som inträffade i samband med olyckan. MSB:s bedömning är att Trafikverket borde gjort en betydligt bredare olycksutredning av hela händelsen med tanke på olyckans omfattning, olyckans speciella lokalisering och övriga omständigheter.

### **STRADA**

MSB är positiv till författningsreglering av STRADA och obligatorisk rapportering från sjukvården. Dock saknas konkreta förslag till reglering av sjukvårdens rapporteringsskyldighet liksom till registerförfattning och hanteringen av personuppgifter.

Den resursinsats och systematik som kännetecknar STRADA är sannolikt en förutsättning för ytterligare framsteg i såväl nationellt som lokalt trafiksäkerhetsarbete, särskilt när det gäller oskyddade trafikanter. Som MSB i andra sammanhang fört fram, borde det övervägas att införa en motsvarande skaderegistrering för alla olyckstyper. Det nuvarande IDB-systemet har inte alls samma användarfokus eller täckningsgrad som STRADA. Detta leder till att motsvarande uppgifter, nödvändiga för ett systematiskt lokalt preventionsarbete, saknas för över 80 procent av de personskador som årligen sker i landet.

### **Samverkan med kommunernas räddningstjänster och MSB**

Som noteras i inledningen av detta remissvar, har utredaren inte haft någon närmare kontakt med MSB under utredningsarbetet. En olycklig följd av detta är att utredningen inte fångat upp den stora samarbetspotential som vi menar finns och som bör utvecklas ytterligare.

Kommunernas räddningstjänster utförde 15 979 insatser till vägtrafikolyckor<sup>4</sup> 2014. Antalet insatser har ökat med 50 procent sedan början av 2000-talet. För varje sådan insats sker en rapportering av en stor mängd uppgifter till MSB:s

---

<sup>4</sup> Preliminär statistik för 2014.

register. Antalet insatser med anknytning till övriga transportslag är av naturliga skäl färre – 2014 skedde 152 insatser till spårtrafikolyckor<sup>5</sup>, 10 insatser till sjöolyckor<sup>5</sup> och 5 till flygolyckor<sup>5</sup>.

I ett antal fall genomför även kommunerna olycksundersökningar efter trafikolyckor i enlighet med 3 kap. 10 § LSO. Fram till och med 2014 upprätthöll MSB även ett nätverk av kontrakterade regionala samordnare för olycksundersökning, vilka bland annat hade till uppgift att etablera kontakt med Trafikverkets djupstudieutredare. Trafikverket och MSB har även byggt upp ett nära samarbete kring olycksutredning som bl.a. innefattar utredningsmetodik, utbildning och samverkansformer med den kommunala räddningstjänsten.

De uppgifter som samlas in i samband med räddningsinsatser vid trafikolyckor bör enligt MSB:s mening kunna fylla en mer framträdande roll i analysarbetet inom trafiksäkerhetsområdet. Information om räddningsarbetet och det akuta omhändertagandet vid en trafikolycka bör ses som en naturlig del i de olycksdata som samlas in och analyseras. Enligt vår uppfattning täcks exempelvis post-crash fasen för närvarande mycket svagt i informationssystemen för vägtrafikolyckor. En tydlig indikation på detta är att indikatorn för ”snabb och adekvat räddning” togs bort i samband med 2012 års revision av indikatorerna för uppföljning av nollvisionen<sup>6</sup>.

Ett tydligare samarbete och datautbyte mellan MSB:s insatsregister och STRADA skulle vara värdefullt. På detta sätt skulle trafiksäkerhetsanalysen kunna inkludera räddningsfasen och för MSB:s och de kommunala räddningstjänsternas del skulle tillgång till skadegrad (AIS<sup>7</sup>) leda till att effektiviteten i räddningsinsatser vid trafikolyckor skulle kunna studeras. Även för exempelvis järnvägs- och fritidsbåtolyckor borde ett närmare samarbete kunna etableras om datautbyte och i utredningsverksamheten.

## **Synpunkter på författningsförslaget (LSU)**

### **Avsiktliga handlingar**

*Förslag till ny lydelse av 1 kap. 1 § LSU*

1 § Denna lag innehåller föreskrifter om säkerhetsutredningar av olyckor och tillbud till olyckor.

<sup>5</sup> Preliminär statistik för 2014.

<sup>6</sup> Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2012, Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen 2020, Tv 2012:098

<sup>7</sup> Abbreviated Injury Scale

Med säkerhetsutredningar avses utredningar som görs i syfte att förebygga och begränsa effekterna av olyckor och tillbud men inte i syfte att fördela skuld eller ansvar.

~~Lagens föreskrifter omfattar inte händelser som orsakats av en avsiktlig handling eller underlåtenhet i syfte att åstadkomma skada på människor, egendom eller miljö.~~

Det är MSB:s uppfattning att lagen även bör omfatta säkerhetsutredning av olyckor som kan ha orsakats av avsiktlig handling eller underlåtenhet i syfte att åstadkomma skada på människor, egendom eller miljö. Själva begreppet säkerhetsutredning är väl valt och definitionen i 2:a stycket 1 kap. 1 § är tillräcklig för att särskilja säkerhetsutredningar från brottsutredningar eller utredningar som görs för att fördela ekonomiskt ansvar.

MSB menar att inskränkningen i 1 kap. 1 § tredje stycket LSU riskerar att till stor del omintetgöra ett rationellt utredningsförfarande. Den kommer sannolikt även att leda till att för samhället väsentliga säkerhetsförbättringar inte kan utredas eller identifieras. Att avstå från en säkerhetsutredning blott av skälet eller misstanken att det legat en avsikt bakom ett olycksförlopp eller ett tillbud ter sig mot denna bakgrund olämpligt.

Som utredaren själv framhåller i betänkandet har olika aktörer "...olika uppdrag och undersöker därför också olyckor från olika perspektiv." (SOU 2014:82, sid. 88). En säkerhetsutredning har ett syfte och perspektiv som skiljer sig från en brottsutredning, och just därför bör de kunna utföras parallellt för en och samma olycka.

Det är inte oproblemiskt att använda olika definitioner av begreppet *olycka* i centrala lagrum inom området samhällets olyckshantering. Olycksbegreppet<sup>8</sup> i förarbetena<sup>9</sup> till LSO och PBL<sup>10</sup> inrymmer även avsiktliga händelser. Det finns därför goda skäl för att samma grundsyn kring olycksbegreppet ska gälla den centrala regleringen både för förebyggande verksamhet, hantering av olyckor och utredning av olyckor.

---

<sup>8</sup> Förarbete till 1 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (proposition 2002/03:119, sid 68-69): "Med olyckshändelser avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada (prop. 1985/86:170 s. 62 f.). Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som inträffar utan människors handlande. Som olyckshändelser räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller ej. Kravet på att det skall vara fråga om en plötsligt inträffad händelse innebär att långsamma eller ständigt pågående skeenden inte räknas som olyckshändelser."

<sup>9</sup> Proposition 2002/03:119, sid. 68-69 och proposition 2006/07:122, sid. 35.

<sup>10</sup> Plan- och bygglagen (1987:10)

När det gäller den aktuella avgränsningens hämmande effekt på utredningsförfarandet kan två principiella fall urskiljas.

- 1) Innan en olycksutredning initieras är det i många fall omöjligt att veta om det är en avsiktlig handling eller inte som ligger bakom den aktuella händelsen. Ett beslut om säkerhetsutredning behöver normalt tas tidigt och eftersom det då inte alls är klarlagt om en olycka är orsakad av avsiktlig handling eller andra orsaker så blir det i praktiken omöjligt att avgöra om det föreligger ett utredningsmandat eller inte.
- 2) Efter att en utredning startats i tron att den aktuella händelsen varit oavsiktlig kan det, efter mer eller mindre långt genomfört utredningsförfarande, upptäckas att avsiktighet föreläggat. Med föreslagen inskränkning i tillämpningsområdet för LSU skulle i sådant fall utredningen behöva avbrytas och viktiga utredningsresurser ha förlösats.

Polis och åklagare gör ofta en brottsrubricering efter olyckor. Dessa rubriceringar kan normalt inte tas till intäkt för att en olycka orsakats med avsikt. Dock kan detta i vissa fall leda till att det tidigt finns en reell men felaktig brottsmisstanke och utredningsmyndigheten skulle då inte ha mandat att utreda en sådan olycka med hänsyn till att man faktiskt tror att ett avsiktligt brott ligger bakom. Betänkandet (SOU 2014:82) saknar helt ett resonemang kring viktiga frågor som vem som avgör om en olycka är oavsiktlig eller inte, när detta ska avgöras, eller om ett utredningsarbete ska avbrytas ifall det visar sig att en avsiktlig händelse ligger bakom.

Det är förhållandevis lätt att identifiera några inträffade händelser som SHK<sup>11</sup> inte hade kunnat utreda om lagförslaget hade gällt vid tiden för händelserna – exempelvis diskoteksbranden vid Backaplan i Göteborg 1998 som efter långt utredningsarbete visade sig vara anlagd, samt tågolyckan på Saltsjöbanan 2013 då ett pendeltåg körde in i ett bostadshus och städpersonal först anklagades för stöld av tåget. Tåghändelsen visade sig senare vara oavsiktlig.

Modernt säkerhetsarbete tar i allt mindre utsträckning hänsyn till om en händelse sker oavsiktligt eller avsiktligt – det är i många fall samma säkerhetsfunktioner och skyddsbarriärer som är centrala oavsett om det finns ett syfte att åstadkomma skada eller om en händelse skett av andra orsaker.

Sammantaget är MSB:s uppfattning att en inskränkning till enbart "oavsiktliga" händelser skulle leda till en besvärande begränsning för framtida säkerhetsutredningar. Om det för utredning av sjöfartsolyckor enligt EG-rätten krävs en sådan begränsning, bör en sådan begränsning inskränkas till att såsom hittills endast gälla för just denna typ av olyckor.

---

<sup>11</sup> Statens haverikommission

### Räddningsinsatser och samhällets övriga insatser vid olyckor

*Förslag till nytt andra stycke i 5 kap. 3 § som ersätter punkten 3. i samma paragraf i utredningens förslag*

Om inte utredningsmyndigheten anser att det är omotiverat från säkerhetssynpunkt ska säkerhetsutredningen också ge underlag för en bedömning av de räddningsinsatser som genomförts med stöd av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och de övriga insatser som samhällets aktörer har gjort i samband med olyckan eller tillbudet samt hur sådana insatser kan förbättras.

Utredaren påpekar att det finns andra myndigheter som har ett ansvar att undersöka om samhällets räddningstjänst fungerar på ett effektivt sätt. I sammanhanget hänvisas bl.a. till kommunens skyldighet, enligt 3 kap. 10 § LSO, att undersöka hur en räddningsinsats har genomförts. En sådan granskning innefattar dock normalt endast den egna räddningstjänstorganisationens prestationer i samband med räddningsinsatsen och inte hur andra organisationer genomfört sina insatser eller hur samverkan och ledning för gemensam inriktning av insatserna och samordning av åtgärder har fungerat.

MSB vill därför särskilt lyfta fram behovet av en oberoende undersökning av insatser i de fall då många aktörer (t.ex. räddningstjänstorganisationer, alarmeringsfunktioner, ambulanssjukvård, polis, frivilligorganisationer eller andra myndigheter och organ) medverkat eller då hanteringen varit komplex, omfattande, ovanlig eller då särskilda svårigheter föreligger. En prövning av om sådana aspekter föreligger och om det därför är motiverat att utreda dessa insatser bör enligt myndighetens uppfattning alltid ske.

MSB föreslår i enlighet med detta att ett nytt andra stycke införs i 1 kap. 5 § punkt 3 LSU, så att det normala blir att räddningsinsatser och samhällets övriga insatser utreds, och att möjligheten att avstå från detta utredningsmoment bör grundas i ett aktivt ställningstagande om att en sådan utredning är omotiverad. Begreppet *samhällets räddningstjänst* bör även bytas ut mot *räddningsinsatser som genomförts med stöd av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt övriga insatser som samhällets aktörer har gjort* enligt ovanstående resonemang.

Som konsekvens av ändringsförslaget bör i så fall även texten i 6 kap. 5 § LSU ändras.



### Övriga synpunkter på författningsförslaget (LSU)

"Vägfikolyckor och andra allvarliga olyckor" bör ändras till "Andra allvarliga olyckor" (5 kap. LSU).

Mot bakgrund av den samlade bilden av olyckor i Sverige som refereras till under *övergripande synpunkter*, ser MSB inga skäl att i LSU särskilt lyfta fram vägfikolyckor. Det finns snarare skäl att betona behovet av oberoende säkerhetsutredningar för andra olycksområden, för vilka det i flertalet fall dessutom saknas motsvarigheter till vägfikområdets kvalificerade uppföljnings- och djupstudieverksamhet.

1 kap. 5 § första stycket LSU bör ändras så att orsaker till olyckor anges i plural.

Moderna vetenskapliga teorier om hur olyckor sker brukar betona samspelet mellan ett antal faktorer (orsaker, bakomliggande förhållanden, förlopp, etc.) som sammantaget leder till olycka. Jämförelse kan även göras med skrivningen i 3 kap. 10 § LSO.

-----

I detta ärende har generaldirektör Helena Lindberg beslutat. Mattias Strömgren har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Cecilia Nyström, chefsjuristen Key Hedström och enhetschefen Thomas Gell deltagit.

Helena Lindberg

Mattias Strömgren