



Individens grundläggande behov - teori, praxis och syntes

En studie kring individens behov när samhället befinner sig i ett krisläge

JONAS CLAUSEN MORK OCH MAGNUS KARLSSON

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--3173--SE
ISSN 1650-1942

Underlagsrapport
Februari 2011

Försvarsanalys

Jonas Clausen Mork och Magnus Karlsson

Individens grundläggande behov - teori, praxis och syntes

En studie kring individens grundläggande behov när samhället

befinner sig i ett krisläge

Titel Individens grundläggande behov - teori, praxis och syntes

Title Basic needs - theory, practice and synthesis

Rapportnr/Report no FOI-R--3173--SE

Rapporttyp Underlagsrapport
Report Type Base data report

Månad/Month Februari/February

Utgivningsår/Year 2011

Antal sidor/Pages 85 p

ISSN

Kund/Customer MSB

Projektnr/Project no E15137

Godkänd av/Approved by Eva Mittermaier

FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut
Avdelningen för Försvarsanalys

FOI, Swedish Defence Research Agency

164 90 Stockholm

SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

I denna rapport har vi försökt att resonera systematiskt kring begreppet ”individens grundläggande behov”. Vi har gjort så med hjälp av tillgänglig forskning inom främst ekonomi, filosofi och psykologi, men också med hjälp av civil och, i viss mån, militär krisberedskapspraxis. Resonemanget har sitt ursprung i regeringens uppdrag till MSB att formulera förslag på resultatmål för samhällets krisberedskap. I uppdragsbeskrivningen anges att förslagen ”ska utformas med utgångspunkt i behovet av att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner när samhället befinner sig i ett krisläge och i individens grundläggande behov vid en sådan situation”. I syfte att stödja detta arbete har MSB sedan anlitat FOI för att utreda relevant teori och studera internationell praxis.

Att fråga sig vilka individens grundläggande behov är leder direkt till svårigheter. Den första gruppen av utmaningar är de rent begreppsliga. Vad är ett behov? Hur skiljer sig ett sådant från ett begär eller ett önskemål? Det är heller inte uppenbart vilka saker eller kategorier av saker som kan utgöra lämpliga exempel på behov. Uppfylls behov av konkreta varor och tjänster som individen sedan kan utnyttja (mat, vatten, sjukvård) eller kan vi ha behov av något annat, mer abstrakt, såsom tillstånd eller möjligheter (överlevnad, frihet, autonomi)? Utöver de begreppsliga komplikationerna så finns det en svår etisk gränsdragningsproblematik. Om vi förstår vad ett behov är, hur ska vi sedan, på ett konsekvent sätt, skilja ut de behov som är *grundläggande*? En tredje grupp utmaningar rör bristen på empiriska samband inom det här området. Även om det finns en mycket god vetenskaplig uppfattning om, exempelvis, hur den mänskliga organismen reagerar på olika mängder syre, mat och vatten så är det väsentligt svårare inom andra områden. Förståelsen av det mänskliga psyket är, som ett exempel, fortsatt begränsad.

Vilka är då rapportens huvudsakliga bidrag? Inledningsvis handlar det om en analys av behovsbegreppet som innehållande en värdekomponent och en faktakomponent och etablerandet av ett sätt att resonera sig fram till ett s.k. *pseudokategoriskt behov* – ett slags behov som det är etiskt viktigt att uppfylla. Med hjälp av ytterligare struktur och begrepp från filosofen och ekonomen Amartya Sen kan sedan följande resonemangsform ställas upp:

1. Identifiera individuella förmågor, möjligheter eller tillstånd, s.k. *kapabiliteter* (*capabilities* på engelska) som har särskild normativ status.
2. Identifiera de funktioner eller egenskaper som möjliggör att en individ uppnår de olika tillstånden eller får förmågorna och möjligheterna.
3. Identifiera kombinationer av varor och tjänster som besitter just de egenskaperna eller har de funktionerna.

Detta resonemang har potential att ge hela spektrat av behov, vare sig det i slutändan lämpar sig bäst att uttrycka sig på förmåge- och tillståndsnivå, varu- och tjänstenivå eller något där emellan.

Efter att ha etablerat *formen* på resonemanget går rapporten vidare i ett försök att fylla det med substans, och då i synnerhet det första, huvudsakligen normativa, steget. I arbetet med att identifiera förmågor, möjligheter och tillstånd som har särskild normativ status används både teoretiskt arbete och en viss översyn av nationell praxis. Åtta länders (däribland Sveriges) policydokument och, i viss mån, lagtexter har studerats i syfte att få en bild av vad de menar att individen bör försäkras vid en kris. Materialet är rikt på exempel på vad som anses vara viktiga förmågor, tillstånd och möjligheter. Även viktiga funktioner och egenskaper anges tillsammans med varor och tjänster. Lika rikt som materialet är på exempel som kan hänföras till de tre resonemangsstegen är det fattigt på kompletta resonemang. Här finns det sålunda en viktig begränsning i studien: de resurser som har funnits till förfogande har inte möjliggjort att ta del av förarbeten eller att diskutera bakgrunderna till olika policydokument med ansvariga tjänstemän i de studerade länderna i någon större utsträckning. Utöver de nationella texterna så har också utredningen *Sphere Project* studerats, ett material som är mer detaljerat och komplett i sin argumentation.

Trots bristen på explicita resonemang i de nationella texterna tycks det rimligt att tillämpa en ”väl villighetsprincip”, nämligen att de saker som ändå lyfts fram görs det av goda skäl. Rapporten avslutas därför med ett försök att rekonstruera resonemangskedjor från kapabiliteter till de varor och tjänster som omnämns av *Sphere Project* och de åtta länderna.

Rapporten lyfter särskilt fram fyra kapabiliteter som, genom sitt stöd i normativ teoribildning, både kan sägas utgöra grundläggande behov i sig själva och dessutom kan utgöra utgångspunkten för att, med empiriskt stöd, generera listor på varor och tjänster av vilka det föreligger grundläggande behov. De logiska och empiriska kopplingar som existerar, eller möjligen existerar, mellan kapabiliteterna diskuteras och skisser på steg 2 (kapabilitet till funktion) och steg 3 (funktion till vara eller tjänst) ifrån resonemangskedjan från ovan presenteras i rapporten. De fyra kapabiliteterna är:

- *överlevnad*
- *beslutsautonomi*
- *handlingsautonomi*
- *värdighet*

I rapporten argumenteras det för att överlevnad ska betraktas som den främsta och viktigaste av dessa fyra. Det stora värdet av liv är djupt förankrat i olika etiska traditioner, men det är också ett trivialt faktum att varken beslut eller handlingar är möjliga utan liv. God beslutsautonomi en dessutom en förutsättning för god handlingsautonomi. Inom ramen för krissituationer utgör därför ordningen (1) överlevnad, (2) beslutsautonomi och (3) handlingsautonomi en logisk hierarki där individens grundläggande behov av varor och tjänster kopplade till överlevnad måste tillgodoses för att varor och tjänster kopplade till besluts- eller handlingsautonomi ska ha någon effekt på de kapabiliteterna.

När det sedan kommer till värdighet så är detta en kapabilitet som står lite vid sidan om de andra. Trots den relativa svårigheten att analysera detta (i litteraturen vanligt förekommande) begrepp så tycks det finnas förstärkande begreppsliga och orsaksrelationer mellan, å ena sidan, värdighet och, å andra sidan, besluts- och handlingsautonomi. Även om värdighet också verkar stödja förmågan till överlevnad så är det lättare att tänka sig kris- och katastrofsituationer där värdighet ställs mot överlevnad än mot de andra två kapabiliteterna. Det kan t.ex. vara så att en livräddande räddningsinsats av nödvändighet innebär någon form av svårt förnedrande omständigheter. I sådana konflikter hävdas det i rapporten att överlevnad fortsatt bör ges prioritet, även om värdighet tillskrivs ett stort eget värde av vissa etiker. En central poäng, av särskild vikt vid kriser, är att värdighet i någon mening kan anses vara en grundläggande kapabilitet även efter en individs död, även om det då främst handlar om omgivningens psykiska välbefinnande och förtroendet för krishanterare.

Var står vi då nu, och vad är nästa steg? Teoretiskt kan mer kraft läggas på både det begreppsliga arbetet och på etiken kring vad som ska ses som grundläggande. Rapporten lyfter fram tre problem – *nivåproblemet*, *sannolikhetsproblemet* och *subgruppsproblemet* – som särskilt besvärande. Dessutom konstateras i rapporten att uppsättningen på fyra grundläggande kapabiliteter inte kan ses som komplett. Det är rapportförfattarnas bedömning att det kan finnas ytterligare förmågor, tillstånd och möjligheter för vilka det kan argumenteras att de förtjänar att betraktas som grundläggande.

Empiriskt finns det ett flertal frågor som bara berörs ytligt, både vad gäller funktioners och egenskapers stöd för olika kapabiliteter och specifika beskrivningar av vilka varor och tjänster som i sin tur har olika funktioner och egenskaper. De listor på funktioner, varor och tjänster som presenteras i de rekonstruerade resonemangskedjorna bör bli föremål för ytterligare jämförelser mot etablerade empiriska resultat. Gällande sådant som kraven på bl. a. varu- och tjänstekombinationers kvalitet, kvantitet och leveranssätt för att de ska uppfylla individers behov kvarstår också mycket.

Det finns, till sist, en utomordentligt viktig fråga som inte omfattas av denna rapport: vad bör samhället lägga sina begränsade resurser på när det gäller individens grundläggande behov? Vad som bör betraktas som individens grundläggande behov är till stora delar en etisk fråga med viktiga empiriska inslag medan frågan om var samhället effektivast placerar sina resurser är en praktisk fråga, men en som vilar tungt på etiken. Även om den inte löser investeringsfrågan så bör rapporten alltså ändå kunna bidra till ett sådant arbete.

För alla sina begränsningar är denna rapport ett allvarligt försök att strukturera en diskussion kring vad som kan anses utgöra individens grundläggande behov. Det sista ordet är knappast sagt, men vi har kommit en bit på vägen.

Nyckelord: behov, etik, överlevnad, beslutsautonomi, handlingsautonomi, värdighet

Summary

In this report we have tried to reason systematically about the concept of "the basic needs of the individual". We have done so using available research, primarily from the fields of economy, philosophy and psychology. We have also sought answers in civilian and military crisis management practice. The motivation behind the report is the task given to the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) by the Swedish government to draft goal statements for the Swedish societal crisis management system. In the task description, the basic needs of the individual are mentioned as a key starting point for the coming crisis management goals. MSB chose to contact the Swedish Defence Research Agency (FOI) for assistance in this matter, requesting a survey of relevant theory and practice as well as a more developed framework concerning the notion of basic needs.

Keywords: basic, needs, ethics, individual, survival, autonomy, dignity

Innehållsförteckning

1	Inledning	12
1.1	Syfte	12
1.2	Upplägg	12
1.3	Avgränsningar	12
1.4	Läsanvisningar	13
2	Teoretiskt ramverk	14
2.1	Kategoriska, pseudokategoriska och hypotetiska behov	14
2.1.1	Oacceptabelt?	15
2.2	Begär och preferenser	17
2.2.1	Begär mot behov - paternalism	17
2.3	Amartya Sens bidrag: välfärd i kapabilitetstermer	19
2.3.1	Kritik mot Sen	21
2.4	Hierarkier - att rangordna behov	21
2.5	Vad ska betraktas som grundläggande?	23
2.5.1	Nussbaums lista	24
2.5.2	Goughs & Thomas lista	24
2.5.3	FN:s lista	25
2.5.4	Ytterligare förslag	26
2.5.5	Tre problem	27
3	Praxis	29
3.1	Några analysdimensioner	29
3.1.1	Styrka (och legal status)	29
3.1.2	Specificitet	30
3.1.3	Fokus utifrån Sens välfärdssystematik	30
3.2	Vilka exempel har vi hittat?	30
3.3	Sverige	34
3.3.1	Lagar och föreskrifter	34
3.3.2	Rekommendationer och principer	35
3.3.3	Ytterligare vägledning – regeringens skrivelse	36

3.3.4	Kommentar.....	36
3.4	Finland.....	36
3.4.1	Kort om krisberedskapsorganisationen.....	36
3.4.2	Lagar och föreskrifter	36
3.4.3	Rekommendationer och principer	38
3.4.4	Kommentar.....	39
3.5	Nederländerna.....	39
3.5.1	Kort om krisberedskapsorganisationen.....	39
3.5.2	Lagar och föreskrifter	39
3.5.3	Rekommendationer och principer	40
3.5.4	Kommentar.....	40
3.6	Tyskland	41
3.6.1	Kort om krisberedskapsorganisationen.....	41
3.6.2	Lagar och föreskrifter	41
3.6.3	Rekommendationer och principer	41
3.6.4	Livsmedels- och sädeslager.....	41
3.6.5	Kommentar.....	42
3.7	Storbritannien	42
3.7.1	Kort om krisberedskapsorganisationen.....	42
3.7.2	Lagar och föreskrifter	42
3.7.3	Rekommendationer och principer	43
3.7.4	Apropå subgruppsproblemet.....	45
3.7.5	Kommentar.....	45
3.8	Nya Zeeland	46
3.8.1	Kort om krisberedskapsorganisationen.....	46
3.8.2	Lagar och föreskrifter	46
3.8.3	Rekommendationer och principer	47
3.8.4	Kommentar.....	48
3.9	Kanada	48
3.9.1	Kort om krisberedskapsorganisationen.....	48
3.9.2	Lagar och föreskrifter	48
3.9.3	Rekommendationer och principer	49
3.9.4	Kommentar.....	49
3.10	USA	50
3.10.1	Kort om krisberedskapsorganisationen.....	50
3.10.2	Lagar och föreskrifter	50

3.10.3	Rekommendationer och principer.....	51
3.10.4	Kommentar.....	52
3.11	Sphere Project	52
3.11.1	Vad är Sphere Project?.....	52
3.11.2	Rekommendationer och principer.....	53
3.11.3	Kommentar.....	59
4	Vilka grundläggande behov har individen?	60
4.1	Den mänskliga individen och dess kapabiliteter	61
4.2	Överlevnad.....	64
4.2.1	Ett normativt argument.....	65
4.2.2	Stödjande kapabiliteter	66
4.2.3	Stödjande egenskaper och funktioner samt exempel på varor och tjänster	67
4.3	Beslutsautonomi.....	69
4.3.1	Ett normativt argument.....	70
4.3.2	Stödjande kapabiliteter	71
4.3.3	Stödjande egenskaper eller funktioner samt exempel på varor och tjänster	71
4.4	Handlingsautonomi	72
4.4.1	Ett normativt argument.....	72
4.4.2	Värdighet som stödjande kapabilitet.....	73
4.4.3	Stödjande egenskaper eller funktioner samt exempel på varor och tjänster	73
4.5	Värdighet.....	74
4.5.1	Ett normativt argument.....	74
4.5.2	Stödjande kapabiliteter	75
4.5.3	Exempel på stödjande varor och tjänster	75
5	Slutsatser	76
6	Referenser	78

1 Inledning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har av regeringen fått i uppdrag att formulera förslag på resultatmål för samhällets krisberedskap (Fö2010/697/SSK). I uppdragsbeskrivningen anges att förslagen ”ska utformas med utgångspunkt i behovet av att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner när samhället befinner sig i ett krisläge och i individens grundläggande behov vid en sådan situation”. Av dessa två utgångspunkter så är ”viktiga samhällsfunktioner” ett väl utrett område medan ”individens grundläggande behov” är ett betydligt mer svårgripbart begrepp. Med anledning av detta kontaktade MSB under sommaren 2010 FOI för utredningsstöd.

Att ta sig an frågan om vilka individens grundläggande behov är tycks vara själva innebilden av att ta sig vatten över huvudet. Samtidigt framstår det som oerhört viktigt ur ett svenskt krisberedskapsperspektiv att se hur långt en strukturerad diskussion ändå kan komma. Att så långt det är möjligt undvika godtycke och klargöra vilka skäl som ligger till grund för ett visst behovs inklusion eller exklusion i en uppsättning behov som kan kallas *grundläggande* är ett värdefullt arbete, även om resultatet inte blir invändningsfritt. Tillgång till explicita argument skapar goda förutsättningar för fortsatt diskussion och revidering.

1.1 Syfte

Denna rapport har tre delsyften: att (i) klargöra begreppet *individens grundläggande behov*, att (ii) redovisa ett urval av sätt på vilka frågan om individens behov hanteras i internationell krishanteringspraxis och att (iii) ge förslag på individbehov som bör räknas som grundläggande.

1.2 Upplägg

Rapporten inleds med ett teoretiskt ramverk (kapitel 2) och fortsätter sedan med en studie av praxis avseende individbehov i 8 länder och en organisation (kapitel 3). Efter detta presenteras en tentativ syntes där en uppsättning grundläggande individbehov föreslås (kapitel 4) och följs av slutsatser i det avslutande kapitlet (kapitel 5).

1.3 Avgränsningar

Denna rapport är i huvudsak ett teoretiskt arbete, om än med vissa empiriska komponenter. Detta har till följd att en hel del frågor om empiriska detaljer

lämnas obesvarade. Den främsta behållningen är kanske den begreppsapparat som introduceras och som möjliggör en strukturerad diskussion rörande frågan om individens grundläggande behov när samhället befinner sig i kris.

1.4 Läsanvisningar

För den som huvudsakligen är intresserad av resultatet av den utredning som har genomförts kan det räcka att läsa kapitel 4 och 5. Kapitel 2 ger en begreppslik grund och målar ut vissa av svårigheterna med arbetet och kapitel 3 bör vara av särskilt intresse för den som söker detaljrikedom och anknytning till faktisk verksamhet.

2 Teoretiskt ramverk

I detta kapitel kommer vi att lägga en grund för det fortsatta arbetet genom begreppsanalys (avsnitt 2.1, 2.2 och 2.3), en diskussion kring prioriteringsfrågor (avsnitt 2.4) samt en översyn av frågan om vad som bör betraktas som *grundläggande* (avsnitt 2.5).

För att få en klarare bild av våra språkliga möjligheter när det gäller frågor om individens förutsättningar under svåra omständigheter ska vi inleda med att studera vad som skiljer *behov*, *begär* och *preferenser*.

2.1 Kategoriska, pseudokategoriska och hypotetiska behov

Med inspiration från Wiggins (2005) och Gough & Thomas (1994) kan vi jämföra följande påståendeformat:

1. X behöver *a*. (Kategoriskt behov)
2. X behöver *a* för att kunna T. (Hypotetiskt/instrumentellt behov)
3. X behöver *a* för att kunna T, och det är *oacceptabelt* om inte X kan T. (Pseudokategoriskt behov)

Tal om behov försiggår ofta med hjälp av påståenden av format 1, där det inte ges någon förklaring till varför behovet föreligger. Kanske är påståendet så allmänt accepterat att ingen motivering behövs, eller så är det underförstått i den kontext i vilken man talar varför just *a* behövs. När det handlar om denna typ av *kategoriska* behov, så tycks påståendet ha en stark moralisk laddning. Att förneka X tillgång till *a* är uppenbarligen problematiskt, oavsett vad *a* är. Samtidigt tycks det öppna för frågan om X *verkligt* behöver *a*. Uttrycket är vagt såtillvida att det är svårt att avgöra utifrån formatet om det handlar om ett normativt påstående, ett empiriskt påstående eller en kombination.

Om istället format 2 används, så är det plötsligt inte alls säkert vilken laddning påståendet har. Jämför ”Ann behöver ett nytt hjärta för att kunna överleva” med ”Ann behöver 400 000 kr för att kunna inhandla en sportbil”, eller varför inte ”Ann behöver ett hagelgevär för att kunna råna banken”. Det kommer att (i

huvudsak) bero på hur vi ser på T huruvida det är problematiskt att förneka X tillgång till a . Ett påstående på format 2 är ett rent empiriskt påstående.

Format 3 ger en mer komplett bild än format 2 genom ett strikt normativt tillägg: "...och det är oacceptabelt om inte X kan T". Ett påstående på format 3 är därmed delvis empiriskt - försatsen "X behöver a för att kunna T" - och delvis normativt – eftersatsen "Det är oacceptabelt om inte X kan T". Slutsatsen man ska dra från den sammankopplade satsen är att det är oacceptabelt att X inte får a (vilket bara är *ett* av sätten på vilka man kan förstå påståenden på format 1).

Som bas för en diskussion om mål för krisberedskap så kan påståenden på format 1 lämna en del i övrigt att önska. Det finns helt enkelt ingen okontroversiell förteckning över mänskliga behov, även om vi återkommer till frågan om listor senare i denna rapport. Påståenden på format 2 saknar normativ, och därmed motiverande, kraft - något som behövs vid målformulering (Edvardsson och Hansson, 2005). Format 3 är då att föredra ur tydlighetshänseende då man har två tydligt separerade påståenden att ta ställning till: ett strikt empiriskt och ett strikt normativt. Ett påstående på format 3 har förstås dessutom potential att vara just motiverande i den mån den normativa eftersatsen är väl accepterad.

Vill man göra det ännu mer tydligt och explicit så kan man ta med de omständigheter, eller den kontext, C under vilka X ska kunna T.

4. X behöver a för att kunna T när C föreligger, och det är oacceptabelt om inte X kan T när C föreligger. (Pseudokategoriskt behov med kontext)

För att etablera en lista med trovärdiga pseudokategoriska behov så tycks ett rimligt angreppssätt vara att etablera vilka normativa eftersatser (relativt format 4) som är relevanta. När väl det är gjort så får man antingen gå till existerande erfarenhet eller bedriva empirisk forskning för att etablera de försatser som behövs. Det är dessa båda uppgifter som ligger i fokus i kapitel 4.

2.1.1 Oacceptabelt?

Det finns minst två sätt att förstå uttrycket *oacceptabelt* inom ramen för filosofisk standardteori; *praktiskt* oacceptabelt och *moraliskt* oacceptabelt.

Det som skiljer de båda åt är vilka värden som ligger till grund för uttalandet. När något tillstånd T är praktiskt oacceptabelt så kan det förstås som att det finns en individ eller grupp av individer vars syften inte kan uppnås om T infaller. Det är alltså dessa individers värderingar som ligger till grund för uttalandet. Är det istället moraliskt oacceptabelt att T inträffar så måste det finnas ett argument utifrån någon (väl etablerad) moralisk princip som förklarar varför T inte får inträffa. Grunden utgörs då av de värderingar som tillhör den etiska doktrin eller teori som hänvisas till - värderingar som kan skilja sig från faktiska individers.

Trots att vi inte hinner gräva särskilt djupt i frågan inom ramen för denna rapport kan det vara värt att kort nämna de två huvudsakliga etiska synsätten: deontologi och konsekventialism.

Deontologi

Inom ramen för den mest framträdande deontologiska etiken, rättighetsetiken, resonerar man i termer av individuella rättigheter och skyldigheter¹. Den normativa satsen från tidigare, ”det är oacceptabelt att X inte kan T när C föreligger” skulle då kunna underbyggas med ett påstående på något som liknar följande form:

Varje individ har en *rättighet* att kunna T, när C föreligger.

Konsekventialism

Konsekventialismen är, till skillnad från deontologin, strikt inriktad på konsekvenser, och oftast inget mindre än alla konsekvenser, d.v.s. för alla individer, på alla platser, i alla tider².

Det finns en viss spänning mellan idén om individens behov och konsekventialistiska resonemang. Individens behov är inte viktiga *som sådana*, utan bara i den mån misslyckanden att uppfylla dem ger upphov till sämre

¹ Den intresserade läsaren kan studera Alexander & Moore (2008) för en introduktion till deontologisk etik.

² Den intresserade läsaren kan studera Sinnott-Armstrong (2008) för en introduktion till konsekventialismen.

konsekvenser än tvärtom. Därför skulle en konsekventialistisk motivering av den normativa satsen i behovsformuleringarna ovan kunna se ut som följer:

Om individer i en population P inte kan T när C föreligger så leder detta till sämre *konsekvenser* än motsatsen.

2.2 Begär och preferenser

En sak man kan notera om behov är att de (åtminstone i formuleringarna ovan) tycks vara oberoende av individers *mentala tillstånd* eller *motivation* i meningen att det är fullt möjligt att X *vill* eller *efterfrågar* en sak men *behöver* en annan. För att komplettera diskussionen ovan kan vi därför lägga till följande format:

- | | |
|--|-------------------|
| 5. X begär <i>a</i> . | (Begär) |
| 6. X föredrar <i>a</i> över <i>b</i> . | (Binär preferens) |

Format 6 skiljer sig från 5 genom att påståendet har två variabler istället för en och sätter dessa i relation till varandra. Format 6 är också standardformatet för kodifiering av agenters värderingar inom beslutsteori och stora delar av ekonomisk teori. Vi kan också notera att Doyle & Shoham (1991) menar att begär kan definieras utifrån preferenser på följande vis, något som dock inte ska ses som en standarduppfattning:

X begär *a* = X föredrar *a* över *icke-a*

När en individs begär och preferenser å ena sidan, och utomståendes bedömningar av behov å den andra, ställs mot varandra kan frågan om paternalism komma upp.

2.2.1 Begär mot behov - paternalism

Om vi begränsar behov, begär och preferenser till att gälla *faktiskt föreliggande alternativ*³ så uppkommer en viktig fråga när vi har en utomstående agent A som

³ Trivialt så kan man föredra omöjliga situationer framför faktiskt möjliga (man vill helst ha champagne, men det finns bara saft och mjölk). Dessutom kan det vara så att det man *behöver* inte

gör en bedömning av en annan agent X:s behov, i de fall dessa bedömda behov står i konflikt med X:s (av A kända) begär eller preferenser: ska A agera i enlighet med sin behovsbedömning eller i enlighet med X:s preferenser?

För att bedömda behov (från A:s synvinkel) ska skilja sig från begär och preferenser krävs att individen X i någon mening inte "vet sitt eget bästa" i A:s ögon. Detta är inte nödvändigtvis en kunskapsfråga, utan kan också vara en värdefråga där man har olika syn på vad som faktiskt är "bäst" för A.

Även om just värdekomplikationer av den här typen är nog så viktiga i många sammanhang så är de sannolikt av mindre betydelse i akuta krishanteringssituationer eftersom insatser i dessa situationer typiskt inriktar sig på följande utfall för individen: överlevnad och undvikande av fysiska och psykologiska trauma på (relativt) kort sikt. Att någon skulle efterfråga ett annat utfall än detta skulle normalt sett tolkas som ett uttryck för psykisk ohälsa av sådan art att ett paternalistiskt agerande av en krishanterare skulle vara förhållandevis okontroversiellt, eller åtminstone i linje med praxis inom exempelvis svensk sjukvård.

När det gäller kunskap så uppkommer frågan om vilka skäl den utomstående agenten A har att tro att hon vet bättre än X vad som behövs för att uppnå något T som X också begär. Även om det vid första anblicken kan tyckas troligt i just krissammanhang att räddningstjänst och andra myndigheter vet bäst vad som behövs finns det uppgifter som talar emot att det skulle vara så enkelt – Eyre (2006) och von Schreeb (2007) talar båda om förekomsten av myter kring krishanteringsfrågor, även bland professionella krishanterare, t.ex avseende infektionsrisker från döda kroppar eller katastrofdrabbades beteendemönster.

Efter att ha noterat att den har en viss relevans lämnar vi frågan om paternalism och går vidare till en teori som vi kommer att använda för att strukturera diskussionen om behov.

finns bland de faktiskt föreliggande alternativen, i vilket fall en eventuell konflikt mellan behov och preferenser eller begär inte kommer att aktualiseras.

2.3 Amartya Sens bidrag: välfärd i kapabilitetstermer

I sin bok "Commodities and Capabilities" ger Amartya Sen uttryck för en kritik av hur beräkningar av hur människor har det (deras välfärdsnivå) utförs inom ekonomisk teori. Han menar att stora delar av standardteorin fokuserar alltför snävt på antingen *varor* eller *mentala tillstånd*, och Sen vill visa på andra möjliga fokus för välfärdsberäkningar.

Enligt Sen (1999) så kan man skilja på följande "mätställen" när man frågar sig hur bra en människas tillstånd är:

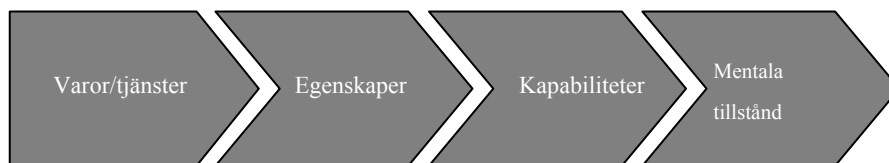
Rikedom: tillgång på varor och tjänster

Abstrakt rikedom: tillgång till funktioner eller egenskaper

Kapabiliteter: förmågor, möjligheter och tillstånd

Subjektiv nytta: mentala tillstånd (av lycka, njutning, etc.)

Dessa fyra kan sägas hänga ihop genom att (i) varor och tjänster har (ii) egenskaper och funktioner, vilka i sin tur skapar förutsättning för vissa (iii) kapabiliteter hos individen som sedan, när de utövas eller uppnås, ger upphov till (iv) olika mentala tillstånd (se figur 1).



Figur 1 Sens "välfärdskedja"

En av Sens centrala poänger är det synbarligen enkla, men ofta förbisedda, faktum att det finns viktiga skillnader mellan individer när det kommer till att avgöra "hur de har det" beroende på var vi "mäter". De egenskaper eller funktioner som en viss vara eller tjänst kan sägas ha varierar mellan individer. En person med matallergier kan t.ex. inte använda vissa livsmedel för att tillföra

näring. Det finns också frågan om vilka mentala tillstånd som blir resultatet för viss individ när hon har vissa kapabiliteter. En fånge kan exempelvis ha förlikat sig med sitt öde och vara förhållandevis ”lycklig” med en mycket liten uppsättning förmågor och möjligheter medan en miljonär i den andra änden av spektrat kan vara direkt olycklig.

En viktig fråga som uppkommer är naturligtvis hur man ska förstå de ”nya” kategorierna: abstrakt rikedom och kapabiliteter. Vad är en typisk förmåga? Ett tillstånd? Och vad är en typisk egenskap?

Sen ger några exempel på egenskaper i sin text, även om han inte går in på djupet i någon begreppsanalys. Mat, menar Sen (ibid.), har exempelvis *egenskaperna* att vara:

- hungerdämpande
- näringstillförande
- njutningsskapande
- underlättande för social samvaro

Egenskaper är abstraktioner av varor för att frigöra sig från specifika objekt, något som är centralt när det finns flera specifika varor som skulle kunna användas till samma ändamål, eller där flera varor kan ersätta en eller vice versa. Ett annat lämpligt ord är kanske *funktioner*.

När det sen kommer till kapabiliteter så handlar det om vad en person *kan* göra, *kan* vara eller *är*. Vad som är *möjligt* är viktigt, precis som vad som faktiskt är. Följaktligen skulle följande saker kunna vara relevanta exempel på kapabiliteter inom ramen för krishantering:

- Överlevnad
- Möjligheten till inte bara överlevnad, utan till god fysisk och mental hälsa
- Förmågan att fatta välgrundade beslut rörande, exempelvis, den egna säkerheten
- Förmågan att hjälpa sina närmaste
- Förmågan att förflytta sig
- Förmågan att arbeta fysiskt
- Förmågan att arbeta mentalt
- Bibehållen värdighet

- Möjligheten till sorgearbete

Som vi kommer att se i nästa avsnitt, så kan det finnas en stor fördel i att rangordna kapabiliteter.

2.3.1 Kritik mot Sen

Även om Sens systematik har fått ett oerhört genomslag på policynivå så finns det en kritik mot Sen att han skulle vara för *sekteristisk* (White, 2008). Tanken är att försök att konstruera listor på särskilt viktiga kapabiliteter lätt kan bli för intimt ihopkopplade med en viss kultur eller etisk inriktning och därmed förlora i generaliserbarhet. Ett naturligt motdrag, som nämns av White (ibid.), är att aktivt försöka se till att de listor som eventuellt behöver tas fram testas mot flera kulturella och etiska raster. I kapitel 4, där just frågan om en lista över grundläggande kapabiliteter diskuteras, har vi därför försökt ta hänsyn till både konsekventialism och deontologi, den moderna etikens två huvudgrenar (se 2.1.1). Däremot kan det *inte* sägas att denna rapportens slutresultat har testats mot olika kulturella synsätt.

2.4 Hierarkier - att rangordna behov

I situationer med begränsade resurser eller ont om tid kan det vara viktigt att veta om vissa individbehov på något sätt är viktigare än andra, om ett behov kan helt bortses ifrån eller i vilken tidsordning man ska försöka tillfredsställa behov.

Det viktiga att tänka på när det kommer till rangordningar och hierarkier är att det finns *många* möjliga syften för rangordningar, och att en ordning gjord med ett syfte inte på något sätt måste vara relevant för ett annat.

Den utan tvekan mest kända rangordningen av behov är den som skapades av Abraham Maslow (1943;1970). Maslows hierarki ger uttryck för en teori om vad som *motiverar* människor (jfr. begär och preferenser från avsnitt 2.2). Idén är att någon som saknar *allt* i huvudsak motiveras av sådant som rör den lägsta hierarkinivån – sådant som Maslow kallar *fysiologiska behov*. Vartefter dessa börjar bli tillfredsställda så skiftar individens motivation till att söka tillfredsställelse av behov på nästa hierarkinivå, ett mönster som sedan upprepar sig för varje nivå till dess att man når behov rörande *självförverkligande* (eng. *self-actualization*).

Här kan det vara på sin plats att ställa två frågor:

1. Vilka frågor kan Maslows teori rimligen ses som ett svar på?
2. Hur välgrundad är teorin?

Svaret på den första frågan är att Maslow försöker ge ett svar på vad som *driver människor att agera* som de gör, något som skiljer sig markant från följande fråga: vad måste samhället förse individen med vid en kris?⁴ För den senare frågan finns det många andra rangordningar som kan tyckas mer relevanta än Maslows. Nedan följer några exempel med Maslows ordning som referens:

Lexikal motivationsordning (Maslows hierarki). En (empiriskt testbar psykologisk) rangordning som uttrycker att behov på nivå 1 alltid utgör den huvudsakliga motivationen tills de är tillfredsställda, varefter behov på nivå 2 börjar vara motiverande, osv.

Nyttoordning. En (empiriskt testbar psykologisk) rangordning som uttrycker att tillfredsställelse av ett behov på nivå 1 (alltid eller ofta) föredras framför tillfredsställelse av ett behov på nivå 2, osv.

Kapabilitetsprioritetsordning. En (empiriskt testbar psykologisk och fysiologisk) rangordning som uttrycker att tillfredsställelse av behov på nivå 1 (alltid eller ofta) möjliggör ett *viktigare*⁵ kapabilitetspaket än tillfredsställelse av behov på nivå 2, osv.⁶

Kausal ordning. En (empiriskt testbar fysiologisk och psykologisk) rangordning som uttrycker att tillfredsställelse av behov på nivå 2 måste (på grund av naturlagarna) föregås av tillfredsställelse av behov på nivå 1, osv.

Uthållighetsordning. En (empiriskt testbar fysiologisk och psykologisk) rangordning som uttrycker att tillfredsställelse av behov på nivå 1 måste ske inom en kortare tidsrymd än tillfredsställelse av behov på nivå 2, osv.

⁴ Jamför med den tidigare diskussion om skillnaden mellan behov och begär i avsnitt 2.2.

⁵ Vi återkommer till frågan om vad som gör en förmåga viktig i kapitel 4.

⁶ Detta förutsätter existensen av en viktighetsordning hos kapabilitetskombinationer, något som nämndes kort i avsnitt 2.3.

Kostnadsordning. En (empiriskt testbar ekonomisk) rangordning som uttrycker att tillfredsställelse av ett behov på nivå 1 är billigare än tillfredsställelse av ett behov på nivå 2, osv.

Effektivitetsordning. En (empiriskt testbar fysiologisk, psykologisk och ekonomisk) rangordning som uttrycker att tillfredsställelse av ett behov på nivå 1 ger mer nytta eller kapabiliteter per resursenhet än tillfredsställelse av ett behov på nivå 2, osv.

En, eller flera av dessa ordningar skulle kunna vara viktiga i en diskussion om behovsprioriteringar, och det finns säkerligen andra än de jag har nämnt här. Poängen är, som nämndes ovan, att vi inte kan nöja oss med att leta efter *en* allmän ordning (eller hierarki) utan det helt centrala är vad ordningen ska brukas till. Vi får anledning att återkomma till detta i kapitel 4.

Om vi sedan tittar på frågan om hur välgrundad Maslows teori är så har Heylighen (1992) och Wahba & Bridwell (1976) gått igenom ett flertal empiriska studier av teorin (Wahba & Bridwell har koncentrerat sig på studier kring arbetslivet). Det de finner är mängder av motsägande fall, även om det förekommer resultat där teorin inte motsägs – i många avseenden ett svagt, för att inte säga katastrofalt, bokslut för en teori som är över 60 år gammal. Vetenskapsteoretiskt allvarligt är också den lista med undantagsfall för teorin som presenteras i Maslow (1970), något som måste ses som en högst problematisk *ad hoc*-justering.

En avslutande reflektion kring hierarkier är att det kan vara knepigt med aggregering från behovsordningar på individnivå till behovsordningar på populationsnivå när det kommer till vilken *varukorg* (samling varor och tjänster) som en viss population ska förses med vid kris. Ett vanligen accepterat *minimalt* kriterium på en populationsoptimal varukorg är ju att den är paretooptimal, d.v.s. att en förändring som gör det bättre för någon individ också gör det sämre för någon annan, och för att bedöma ”bättre” och ”sämre” i detta fall behövs individuella behovsordningar.

2.5 Vad ska betraktas som grundläggande?

I detta avsnitt studerar vi några sammanställningar av sådant som betraktas som grundläggande för individen innan vi går vidare med en närmare analys och

diskussion kring ett antal försvårande omständigheter när det gäller att besvara rubrikens fråga. Uppräkningarna är i huvudsak tänkta att vara helt generella, och är därmed aktuella både i kris och i normalitet.

2.5.1 Nussbaums lista

Martha Nussbaum (1999) ställer sig följande fråga: vad utgör mänskligt liv? Hon lägger fram ett antal ”centrala mänskliga funktionella kapabiliteter” (eng. *central human functional capabilities*) som skiljer det mänskliga från det icke-mänskliga. Listan ska inte läsas som en etisk hierarki, men Nussbaum är väl medveten om att det råder komplexa, exempelvis kausala, samband mellan de olika punkterna.

1. förmågan till fysisk överlevnad
2. förmågan till kroppslig hälsa
3. förmågan till kroppslig integritet
4. föreställningsförmåga
5. förmågan till känslomässig respons och utforskande av känslor
6. förmågan till praktiska resonemang
7. förmågan till kärlek och vänskap
8. förmågan till samhörighet med naturen och andra arter
9. förmågan till lek
10. förmågan att utöva kontroll över omgivningen, inklusive politisk kontroll

Nussbaum kommer från den s.k. aristoteliska traditionen där idén om ”mänsklig blomstring” är central. Frågan vi kommer att ställa oss, men bara delvis besvara, i kapitel 4 är huruvida *alla* dessa tio punkter kan anses som relevanta i krissammanhang.

2.5.2 Goughs & Thomas lista

Gough & Thomas (1994) sätter *socialt deltagande* och *kritiskt deltagande i sitt valda levnadssätt* som s.k. *universella värden*. En nödvändighet för socialt deltagande är sedan *fysisk hälsa* och *handlingsautonomi* (ibid.) och det är dessa två som Gough & Thomas kallar *grundläggande behov* (eng. *basic needs*). Handlingsautonomi kallar författarna ”the definitive attribute of human beings” (s. 39, ibid.) och menar att det består av *mental hälsa*, *kognitiva färdigheter* och *möjligheter till social deltagande*.

Relevant är också deras lista på s.k. *intermediära behov* som de menar är ”universally and positively associated with one or more of the components of physical health and autonomy, according to the best available natural and social scientific knowledge” (s. 41, Gough & Thomas, 1994):

- tillräckligt näringsrik mat och vatten
- tillräckligt skyddande logi
- en ofarlig arbetsmiljö
- en ofarlig fysisk omgivning
- lämplig sjukvård
- säkerhet under barndomen
- fysisk säkerhet
- ekonomisk säkerhet
- säker graviditetsprevention och säkra förlossningar
- grundläggande utbildning

Gough & Thomas rör sig sålunda längs stora delar av Amartya Sens skala, från kapabiliteter till specifika varor och tjänster, och påtalar empiriska och begreppsliga sammanhang.

2.5.3 FN:s lista

En känd uppräknning av populära (bland både lekmän och akademiker) rättigheter är FN:s förteckning av mänskliga rättigheter. Artiklarna 3, 18 och 25 talar om rätt till:

- liv
- frihet
- personlig säkerhet
- att utöva trosuppfattningar
- mat
- kläder

- bostad
- hälsovård
- särskild hjälp och omvårdnad av barn och mödrar

Alla dessa tycks relevanta i krissammanhang, och de normativa grundsatserna i behovsformuleringar skulle, exempelvis, kunna ses som specialfall av dessa rättigheter. Mer fördjupning kring idén om mänskliga rättigheter finns att hitta bl. a. i Nickel (2010) och Alexander & Moore (2008).

2.5.4 Ytterligare förslag

Streeten et al. (1981) talar om *hälsa* som en grundläggande förmåga. På egenskaps- eller funktionsnivån i Sens systematik finns sedan följande förslag:

- *sanitet/hygien* (Streeten et al., 1981; Sphere Project, 2004; von Schreeb, 2007)
- *utbildning* (Streeten et al., 1981)
- *tillfällig bostad/tillräckligt skyddande logi/logi* (Sphere Project, 2004; von Schreeb, 2007)
- *näring* (Sphere Project, 2004)

Vatten är sedan en vara som tas upp av flera författare (Streeten et al., 1981; Sphere Project, 2004; von Schreeb, 2007) och även förstås *mat* (Streeten et al., 1981; von Schreeb, 2007). Tjänsten *hälsovård* tas också upp av Sphere Project (2004) och von Schreeb (2007).

Sphere Project (2004) tar sedan upp ett antal ytterligare saker som inte nämns av de andra: *kläder, sovplatser* och *hushållsföremål*. Mer om detta följer i kapitel 3.

Eyre (2006) nämner vissa informationsbehov, och då särskilt i) *information om närståendes tillstånd*, ii) *kontinuerlig information om händelseförloppet* och iii) *information om handlingsalternativ*.

Från dessa förslag går vi nu över till tre problem vars existens det kan vara användbart att uppmärksamma.

2.5.5 Tre problem

Givet rapportens syfte, att ge förslag på vilka behov som ska räknas som grundläggande, så finns det flera problem som kräver lösningar. Tre sådana som vi inte har kunnat lösa under tiden för studien är de som behandlas nedan i varsitt stycke. Det är värt att notera att alla tre problemen bör betraktas utan att man tar in sådana faktorer som t.ex. tillgängliga resurser eftersom *vad man har råd med* definitivt inte är detsamma som *vad man behöver*.

Nivåproblemet

Vi kan inleda med att konstatera att överlevnad är vad som skulle kunna kallas en ”binär” kapabilitet – antingen lever man eller så gör man det inte. Det finns inga mellanting. För många andra kapabiliteter, som t.ex. Nussbaums *förmåga till praktiska resonemang*, så kan man dock besitta dem i olika utsträckning. *Nivåproblemet* handlar om att, för varje kapabilitet, ge ett svar på vilken omfattning som ska betraktas som ”grundläggande”.

Sannolikhetsproblemet

Låt oss anta att vi ändå har lyckats lösa nivåproblemet och slå fast en nivå K^* för en viss kapabilitet. Om vi sedan väljer en relevant tidsperiod T och individ i så kan vi konstatera att i behöver ett resurspaket på egenskapsnivå som vi kan kalla $e(0)$ för att upprätthålla K^* under T med sannolikhet över 0. Samma individ behöver $e(1)$ för att upprätthålla K^* med sannolikhet 1 över T , och mer generellt $e(p)$ för att upprätthålla K^* med sannolikhet p över T . *Sannolikhetsproblemet* är att bestämma vilket p mellan 0 och 1 som är rätt nivå för att kunna säga att $e(p)$ tillhör individens grundläggande behov.

Subgruppsproblemet

Slutligen antar vi att vi har lyckats lösa både nivåproblemet och sannolikhetsproblemet och alltså har både K^* och p . Anta nu att den ”tåligaste” individen i en viss population behöver resurspaketet $e(\text{tålig})$ och den ”känsligaste” individen behöver $e(\text{känslig})$ för att bibehålla K^* med sannolikhet p under T . Det är uppenbart att $e(\text{tålig})$ typiskt kommer att vara för lite för de flesta i en någorlunda stor population och $e(\text{känslig})$ kommer att vara mer än de flesta, i någorlunda strikt mening, behöver. Detsamma kommer att gälla för t.ex. $e(\text{medel})$ som är (den tänkta) medelindividens behov eller $e(\text{median})$ som är medianindividens behov. *Subgruppsproblemet* är att bestämma vad vi menar med *individens grundläggande behov* i allmänhet. Menar vi det som sammantaget skulle tillfredsställa alla de känsligaste individernas behov? Eller menar vi

kanske det som endast skulle räcka åt de tåligaste, men som är en undre gräns för vad alla andra i populationen behöver?

Med dessa tre problem på bordet så lämnar vi den teoretiska diskussionen och går över till att studera hur behov omtalas på konkret policynivå.

3 Praxis

I detta kapitel studerar vi faktisk policy i syfte att få en praktisk dimension i tillägg till den teoretiska behandlingen i kapitel 2. I avsnitten 3.1 och 3.2 presenteras fynden från denna delstudie i en kortfattad sammanställning medan avsnitt 3.3 till 3.11 innehåller specifik information för varje studieobjekt.

Det faktum att något land eller någon organisation uppmärksammar ett visst behov i en krishanteringskontext är förstås inte *i sig* ett skäl att inkludera det i en uppsättning grundläggande individbehov. Däremot ger en kartläggning vissa möjligheter att (i) just hitta sådana skäl eller att (ii) hitta behov för vilka skäl kan rekonstrueras. Det tycks också vara rimligt, i detta sammanhang, att åtminstone initialt tillämpa en s.k. ”välvillighetsprincip”, d.v.s. att de saker som omnämns i de studerade texterna finns där av goda skäl, även om det inte är direkt uppenbart vilka de skälen är.

De länder som har studerats har valts ut med utgångspunkt i en viss förförståelse inom FOI och MSB om vilka länder i världen som har välutvecklade krisberedskapssystem samt en med Sverige jämförbar socioekonomisk nivå. Det är viktigt att komma ihåg att delstudien inte syftar till att ge en grund för breda uttalanden om krisberedskapen i världen, utan att hitta goda exempel på formuleringar som rör individens behov inom krisberedskapsområdet. Av den anledningen är det som härddraget kan beskrivas som ett bekvämlighetsurval inte något större metodologiskt problem. Det har varit ett explorativt sökande efter goda exempel med begränsad tid och begränsade resurser. Vidare kan det konstateras att inte ens givet den begränsade gruppen studerade länder har det varit möjligt med någon komplett översyn av alla lagtexter eller rekommendationer som rör individens behov i kris.

3.1 Några analysdimensioner

De policyuttalanden som vi har hittat kan analyseras på många olika sätt, men de tre raster som vi har koncentrerat oss på i denna rapport är *styrka*, *specificitet* och *fokus*.

3.1.1 Styrka (och legal status)

I det material som vi har gått igenom så handlar det i huvudsak om normativa påståenden som behandlar hur det *bör* vara, t.ex. vad individer har *rätt* till. Det handlar alltså, om vi använder språkbruket från kapitel 2, om *kategoriska* eller *pseudokategoriska* behovsuttalanden.

De normativa uttalandena har vi sedan delat upp i (i) lagar och föreskrifter och (ii) rekommendationer eller principer. Denna uppdelning kan sägas vara en åtskillnad i det som inom språkfilosofin kallas *illokutionär styrka* (eng. *illocutionary force*). I detta sammanhang där aktörerna först och främst är länder eller myndigheter så sammanfaller ökande styrka också med ökande legal status.

3.1.2 Specificitet

När det gäller praxis kring individens behov vid krislägen kan man konstatera att det finns stora variationsmöjligheter när det gäller hur specifikt man uttrycker sig. Detta relaterar direkt till den diskussion kring problem som fördes i slutet av kapitel 2. Följande frågor är några exempel på sådana som rimligen kan ställas när man diskuterar individers behov, och som alla ökar specificiteten hos ett behovsuttalande:

- Vad behöver individen?
- I vilken kvantitet?
- Vilken kvalitet behövs?
- När behövs det?
- Under hur lång tid behövs det?
- Behöver alla individer detta, eller bara vissa?
- På vilken plats behöver individen få det?

3.1.3 Fokus utifrån Sens välfärdssystematik

Det finns flera sätt att förstå välfärdsbegreppet. Sen (1999) har, som nämnts tidigare, visat på fyra områden som *kan* användas som fokus för välfärdsmätning. Han menar också att två av dessa har använts oproportionerligt mycket: tillgång på varor och tjänster samt nyttonivåer eller preferenstillfredsställelse.

Sen själv favoriserar istället kapabilitetsområdet som det som mer än de andra ger en bild av mänsklig välfärd. Teorin har förklarats närmare i ett tidigare avsnitt, och Sens begreppsapparat kommer att användas i detta avsnitt för att klassificera de sätt på vilka de undersökta organisationerna och länderna uttalar sig om individens behov.

3.2 Vilka exempel har vi hittat?

Eftersom syftet med delstudien är att ta fram goda exempel har vi valt att lägga en sammanställning av vissa resultat tidigt i kapitlet. Vi har satt samman en tabell, uppdelad per studieobjekt, med sådant som omnämns som grundläggande

för individen. I tabellen används färgerna svart, grått och vitt för att ge en resultatöversikt över våra fynd inom dimensionen *styrka*. Den vita markeringen för "Inget hittat" ska givetvis inte förstås som att inget *finns att hitta*, men den dokumentstudie vi har hunnit med fram till nu har i alla fall inte givit något i de fallen.

Lag eller föreskrift	
Rekommendation eller princip	
Inget hittat	

Utöver färg används en kort kompletterande text för att grovt indikera *specificitet*:

- "Ja" i en cell innebär att tillståndet, förmågan, egenskapen eller varan finns nämnd utan närmare specificering.
- "S" betyder att det är mer specifikt beskrivet med åtminstone några av frågorna i avsnitt 3.1.2 besvarade.

Vid ett "S" så finns de specifika uppgifterna i respektive lands eller organisations genomgång (avsnitten 3.3 till 3.11).

Slutligen har vi delat upp policyuttalandena utifrån Sens systematik, d.v.s. huruvida de omtalar mentala tillstånd, kapabiliteter, egenskaper/funktioner eller varor och tjänster.

	Sverige	Finland	Nederländerna	Tyskland	Storbritannien	Nya Zeeland	Kanada	USA	Sphere Project
Mentala tillstånd									
Begränsning av lidande					Ja		Ja		
Trygghet		Ja							
Preferenstillfredsställelse									
Lycka									
Kapabiliteter									
Överlevnad							Ja		Ja
Fysisk och psykisk hälsa	Ja								Ja
Värdighet och integritet		Ja					Ja		Ja
Autonomi och personlig frihet		Ja				Ja			
Oberoende		Ja			Ja	Ja			
Förmågan till ett fungerande familjeliv									Ja
Egenskaper/funktioner									
Sanitet/hygien							Ja		Ja
Avskildhet									Ja
Vätskebalansering									
Näring									S
Temperaturreglering									
Personlig säkerhet	Ja						Ja		Ja
Skydd av egendom					Ja		Ja		Ja
Rörlighet					Ja				

Ofarlig fysisk miljö									
Varor och tjänster									
Vatten	Ja	S	S	S	S		Ja	Ja	S
Livsmedel	Ja	S	Ja	S	Ja	Ja	Ja	S	S
Mat – färdig att äta	Ja			S	Ja	Ja	Ja	S	S
Husgeråd				S			Ja	Ja	S
Sängkläder							Ja		S
Kläder	Ja				Ja	Ja	Ja	S	S
Första hjälpen			Ja		Ja		Ja	Ja	Ja
Sjukvård	Ja	S	Ja		Ja		Ja		Ja
Läkemedel		S	Ja	Ja			Ja		
Värme	Ja	S			Ja				Ja
Kyla									Ja
Evakuering och transport av levande	Ja				Ja				
Transport av avlidna	Ja								
Information (allmänt)				Ja	Ja				
Information om händelseförloppet				Ja	Ja				
Information om anhörigas tillstånd									
Information om handlingsalternativ					Ja				
Råd och anvisningar om hur man ska få ytterligare hjälp			Ja		Ja				
Hjälp med att kontakta anhöriga					Ja				
Emotionellt stöd			Ja		Ja	Ja	Ja		
Finansiellt stöd					Ja	Ja			
Kommunikationsutrustning					Ja				

Möteslokaler					Ja				
Väderskydd						Ja	Ja		S
Logi/inkvartering					Ja				S
Utrustning för rörlighet (kryckor och dyl.)					Ja				
Toaletter					Ja				S
Omklädningsplatser					Ja				Ja
Tvättinrättningar					Ja				S
Radiomottagare				Ja			Ja	Ja	

Tabell 1 Sammanställning av praxisstudien

När man granskar tabellen så framträder vatten som det individuella behovet där rekommendationer eller lagar är specifika hos flest studieobjekt. När det gäller bredd i vad som tas upp är Storbritannien och Sphere Project de som står ut och Finland framstår som det land som har den mest specifika och omfattande lagstiftningen av de studerade länderna. Några rader är helt vita – detta är sådant som togs upp i kapitel 2, men där vi inte har hittat några uttalanden.

Vi begränsar oss i detta kapitel till att presentera de exempel som har framkommit. I kapitel 4 återkommer vi sedan till dessa resultat och försöker se om det går att finna argument för varför dessa exempel bör ses som *grundläggande individbehov*.

3.3 Sverige

3.3.1 Lagar och föreskrifter

I regeringsformen 1 kap. 2§ står följande (det s.k. ”målsättningsstadgandet”) att läsa:

”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 verka för en social omsorg och trygghet.”

Den enskildes välfärd står alltså i centrum redan i grundlagen. Om man kopplar till Sens teori (se avsnitt 2) uttrycker man sig här dels i något som ser ut som kapabilitetstermer – hälsa och möjligheten till arbete – dels i varu- och tjänstetermer – bostad och utbildning. Vid första anblicken så gäller ansvaret inom dessa områden även då samhället befinner sig i kris. Samtidigt finns det förstås en övre gräns för vad den enskilde medborgaren kan förvänta sig av det allmänna. Hur långt kan man t.ex. förvänta sig att det allmänna går i sin strävan att säkra den enskildes hälsa vid ovanliga och svårförutsägbara situationer?

I lagen om skydd mot olyckor (2003:778) 1 kap. 2§ påtalas just existensen av en övre gräns för det allmännas insatser då "[s]taten 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".

Utöver regeringsformen och lagen om skydd mot olyckor så finns hälso- och sjukvårdslagen vilken anger mål för, och krav på, hälso- och sjukvården (1982:763). Dessa mål och krav gäller även vid extraordinära händelser i fredstid.

3.3.2 Rekommendationer och principer

I "Sverige och tsunamin – granskning och förslag" skriver man att en vägledande princip för "den svenska synen på räddningstjänstens uppgifter i förhållande till medborgarna" (s. 74, SOU 2005:104) är att den enskilde, så långt det går, ska ansvara för skyddet av sitt liv och sin egendom. I regeringens proposition om lagen om konsulära katastrofinsatser kan man också läsa att "[r]egeringens bedömning är att principen om att den enskildes grundläggande ansvar alltså bör gälla" (s. 19, Prop. 2009/10:98).

En naturlig tolkning av detta är då att man, i det fall staten ska stiga in för att möta ett givet behov, behöver förklara *varför* den enskilde inte kan förväntas klara av att tillgodose just det behovet.

I betänkandet "Konsulär katastrofinsats" gör man ett konkret uttalande som kan hänföras till individers behov: "evakuering av *skadade och oskadade från katastrofområdet* liksom att *föra hem avlidna* är prioriterade åtgärder" (s. 60, SOU 2008:23). I samma betänkande menar man också att "[f]örutom behov av sjukvård kan det finnas behov av t.ex. inkvartering i väntan på evakuering, samt tillgång till mat och kläder" (s. 35, *ibid.*).

I SOU 2008:23 gör man också följande åtskillnad: *ansvaret för att insatser sker* och det *ekonomiska ansvaret*. Man skriver vidare att "[d]et 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" (s. 86, SOU 2008:23).

3.3.3 Ytterligare vägledning – regeringens skrivelse

I "Samhällets krisberedskap - stärkt samverkan för ökad säkerhet" (Skr. 2009/10:124) ges fyra exempel på "de mest grundläggande behoven" – vatten, värme, livsmedel och information – samt några exempel på kompletterande behov: akutvård, personskydd och skydd av egendom.

3.3.4 Kommentar

Precis som konstateras i "Sverige och tsunamin – granskning och förslag" (s. 73, SOU 2005:104) så utgör regeringsformens skrivelse en "mycket allmän ram för diskussionen om det offentliga åtagandets innebörd". Hälso- och sjukvårdslagen etablerar en individuell rätt till sjukvård, men säger mycket lite som särskilt berör sjukvård när samhället befinner sig i kris utöver att kommuner och landsting får bistå varandra vid sådana tillfällen.

Vid denna tidpunkt så har vi inte hittat något som är mer konkret rörande individens behov vid krislägen än den korta uppräkningslista i (SOU:2008:23) som nämns ovan - evakuering, sjukvård, inkvartering, mat, vatten och kläder - samt de exempel som anges i (Skr. 2009/10:124): vatten, värme, livsmedel, information, akutvård, personskydd och skydd av egendom.

3.4 Finland

3.4.1 Kort om krisberedskapsorganisationen

Det finska *statsrådet* (regeringen) lägger med jämna mellanrum upp en strategi för krisberedskapen. De olika ministerierna har sedan områdesansvar och Försörjningsberedskapscentralen (FBC) har sedan ansvar för den operativa verksamheten kring försörjningsberedskapen (Fischer och Stenérus, 2008).

3.4.2 Lagar och föreskrifter

I 2 kap. 7 § i den finska grundlagen (11.6.1999/731) kan man läsa att "[a]lla har rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet".

Finland har en mycket långtgående lagstiftning inom krisberedskapsområdet: lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (18.12.1992/1390). 2 § lyder som följer:

”För tryggnad av försörjningsberedskapen under alla förhållanden skall tillräcklig beredskap att producera förnödenheter samt att styra produktion, distribution, konsumtion och utrikeshandel åstadkommas och upprätthållas.

Statsrådet uppställer de allmänna målen för försörjningsberedskapen, i vilka beredskapsnivån fastställs med beaktande av minimibehoven för befolkningen och ett nödvändigt näringsliv samt för försvaret.”

Lagen ger alltså statsrådet i uppgift att precisera målen för försörjningsberedskapen, vilka inkluderar beredskapsnivåerna som fastställts utifrån minimibehoven för befolkningen, näringslivet och försvaret. Därefter är varje ministerium ansvarigt för att utveckla försörjningsberedskapen inom sina respektive ansvarsområden.

Utgångspunkten, i de lagtexter som behandlar försörjningsberedskap eller annan krishantering, för beredskapen är en krissituation som varar 12 månader (Statsrådets beslut 350/2002). Det prioriterade hotet är en krissituation där landets möjlighet att producera eller importera kritiska varor och tjänster tillfälligt har försvårats. Beredskapen är dock utformad så att den ska kunna tillämpas även vid kortare störningar i normalförhållanden.

Livsmedels- och dricksvattenförsörjningen

Enligt statsrådet är livsmedelsförsörjningen det viktigaste ur medborgarnas synvinkel. Föda med normalt närings- och energiinnehåll skall därför finnas att tillgå under alla förhållanden. Detta uppfylls genom att upprätthålla en tillräcklig produktion av inhemska baslivsmedel, framförallt lantbruksproduktion, samt genom säkerhetsupplagringar (Statsrådets beslut 350/2002). De säkerhetslager som finns motsvarar normalförbrukningen av livsmedel för hela befolkningen under ett års tid.

När det handlar om tillgången på dricksvatten har Statsrådet inte satt upp några kvantitativa resultatmål. Däremot beskrivs att tillräcklig tillgång till rent vatten ska tryggas (ibid.).

Jord- och skogsbruksministeriet som är ansvarigt ministerium för tryggheten av vattenförsörjning och livsmedelsproduktion skriver i sin rapport "Särskilda situationer inom vattentjänster och beredskap för dem", att den genomsnittliga förbrukningen av vatten för hushållen under normala förhållanden är ca 100–150 liter vatten eller mer per person och dygn, men att man tillfälligt kan klara sig med mycket mindre vattenmängder. De beskriver även att det krävs ca 5 liter vatten per dygn för att vätskebalansen och minimihygien ska kunna upprätthållas och att om bristen på vatten blir långvarig stiger vattenbehovet per capita till åtminstone 15–20 liter per dygn. För hushållen kan även större vattenmängder behövas för spolning av toaletter och för förhindrande av att avloppen i fastigheter och avloppsverk täpps till (Vikman och Arosilta, 2006).

Social- och hälsovården

Fokus ligger på att upprätthålla de delar av social- och hälso-/sjukvården som har central betydelse för befolkningens välbefinnande. Detta görs bland annat genom säkerhetsupplagring av läkemedel, sjukvårdsmaterial, vacciner samt kompetens för att underhålla viktig sjukvårdsutrustning. Målet är att kunna upprätthålla en fungerande social-, hälso- och sjukvård som motsvarar omfattningen under normala förhållanden i 12 månader (Statsrådets beslut 350/2002). Vilka aktörer som måste upprätthålla säkerhetslager av läkemedel och vilka läkemedel som är obligatoriska att säkerhetslagras regleras i Lag (979/2008), i Lag (776/2009) samt i Statsrådets förordning (1114/2008). Beroende på typ av läkemedel så ska lager upprätthållas till en mängd motsvarande den genomsnittliga konsumtionen under tre till tio månader.

3.4.3 Rekommendationer och principer

För att få struktur på nationens krisberedskapsarbete har man i Finland delat upp samhället i sju vitala samhällsfunktioner, den s.k. "stenfoten". Ur individsynpunkt är det framförallt tre strategiska uppgifter som bli identifierade i strategin. Under den vitala funktionen *ekonomins och infrastrukturens förmåga* pekas Jordbruks- och skogsministeriet ut som ansvarigt ministerium för tryggheten av vattenförsörjning och livsmedelsproduktion. Under samma funktion identifieras att Arbets- och näringsministeriet är ansvarigt för tryggheten av bränsle- och kraftförsörjning samt distributionen av livsmedel. Social- och hälsovårdsministeriet pekas ut som ansvarig för tryggheten av socialtjänst samt hälso- och sjukvårdstjänster, och dessutom för tillgång till läkemedel,

förnödenheter och sjukvårdsapparatur under den vitala funktionen för *befolkningens utkomstskydd och handlingsförmåga* (Statsrådets principbeslut 23.11.2006).

3.4.4 Kommentar

Finland har den mest krävande och omfattande lagstiftningen inom detta område av alla de studerade länderna. Den uttryckta ambitionen att klara 12 månaders försörjning av befolkningen går långt bortom något annat vi har sett i denna studie.

3.5 Nederländerna

3.5.1 Kort om krisberedskapsorganisationen

Nederländernas system för krishantering bygger på landets organisation av sin offentliga förvaltning och på dess indelning i geografiska ansvarsområden. Ministrarna ansvarar sedan för varsitt sakområde (KBM, 2003). Ministerierna med ansvar som kan kopplas till individens grundläggande behov i en kris är de följande (Fischer och Stenérus, 2008):

- Dricksvattentillgång – Ministry of Housing, Spatial planning and the Environment
- Livsmedelstillgång och -säkerhet – Ministry of Agriculture, Nature and Food quality
- Sjukvård och läkemedel – Ministry of Health, Welfare and Sports

Under inrikesministeriet (The Ministry of the Interior and Kingdom Relations) finns ett samordningsorgan som heter National Coordination Centre (NCC). Om en kris inträffar som berör flera ministerier och flera geografiska nivåer är det NCC som samordnar krisåtgärderna (KBM, 2003).

Staten har upprättat både lagstiftningskrav och så kallade ”voluntary agreements” samt ”civil contracts” gentemot privata samhällsviktiga aktörer.

3.5.2 Lagar och föreskrifter

Arbetet med s.k. *servicenivåer* i den kritiska infrastrukturen har resulterat i lagstiftning inom vattenförsörjningen. Vattenlagstiftningen i Nederländerna fastställer att vattenbolagen måste kunna fortsätta producera och distribuera

vatten under minst tio dagar efter en nödsituation. Vattenbolagen ska sträva efter att vara fullständigt oberoende av alla externa leverantörer under denna period (The Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2007).

Lagen fastställer vidare att det ska finnas fungerande nödvattenkällor inom 24 timmar från ett vattenavbrott och att de ska kunna tillhandahålla en tillfredställande vattenförsörjning så länge som det finns ett behov. Eftersom dricksvatten är en grundläggande förutsättning för överlevnad har ingen exakt tidsperiod för hur länge källorna ska kunna förse människor med vatten fastställts. Bedömningen har gjorts att människor klarar att försörja sig själva, genom att köpa vatten, under de 24 första timmarna av ett vattenavbrott. Övningar har dock visat att det i områden med begränsad tillgång till affärer kan vara nödvändigt att källorna fungerar redan inom 10 timmar (ibid.).

Enligt vattenlagen ska vattenbolagen kunna garantera dricksvatten till en kvantitet av minst tre liter per person och dygn. Denna kvantitet är vald eftersom man räknat med att tre liter vatten per person och dygn är den dubbla mängden av ett livsnödvändigt vattenbehov. Lagen fastställer även att vattnet måste hålla en god dricksvattenkvalitet (ibid.).

3.5.3 Rekommendationer och principer

Information och kommunikation gentemot medborgarna prioriteras i Nederländerna. På nationell nivå finns även ett särskilt informationscentrum, National Information Centre (NIC). NIC finns vid inrikesministeriet och samordnar den centrala nivåns information till allmänheten under en kris (KBM, 2003). Efter en krishändelse kan man i Nederländerna organisera så kallade "Information and Advice Centers" (IAC). Ett IAC är ett stödcentrum som beskrivs som ett "one-stop shop", vilket innebär att de drabbade bara ska behöva vända sig till ett enda centrum för att få hjälp med sina olika behov. Ett sådant stödcentrum kan ligga på en central plats dit drabbade, närstående och andra kan vända sig efter en allvarlig händelse för att få svar på frågor och få det stöd de behöver, alternativt få hänvisningar till andra inrättningar. Sårbara grupper, t.ex. barn, får speciell uppmärksamhet (Smeets EC, de Ruijter, 2006).

3.5.4 Kommentar

Nederländerna bedriver ett intressant arbete med sina avtal mellan det allmänna och det privata, men utöver vatten- och informationsriktlinjer hade vi svårt att hitta specifika uttalanden som rörde individers behov.

3.6 Tyskland

3.6.1 Kort om krisberedskapsorganisationen

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) är den federala myndighet som har hand om koordination av krisberedskapen i Tyskland.

3.6.2 Lagar och föreskrifter

Vi har inte haft möjlighet att studera den tyska lagstiftningen i detalj. I (German Red Cross, 2010) påpekas dock att det på grund av Tysklands federala struktur inte finns någon gemensam standardlag som täcker krisberedskapsfrågor. Istället har var och en av de 16 delstaterna egna lagar, även om den federala staten ibland har koordinationsansvar.

3.6.3 Rekommendationer och principer

Till BBK:s uppgifter hör följande saker av relevans för den enskilda individen (BBK, 2009a):

- Varningar och information till befolkningen
- Stöd till självhjälp
- Medicinska åtgärder och hygienåtgärder vid epidemier

Precis som i flera andra länder som vi har tittat på så finns det statliga rekommendationer till medborgarna att hålla med lager av bl. a. mat och vatten (BBK, 2009b). I rekommendationerna utgår man ifrån ett energibehov på 2200 kcal per person och dag och rekommenderar 24 liter vatten för en period på två veckor (drygt 1,7 liter per person och dag). Mot den senare siffran kan man ställa siffrorna i (Langenbach och Fischer, 2008) där man menar att det mycket omfattande nödvattensystemet i Tyskland är dimensionerat efter ett beräknat minimibehov på 15 liter per person och dag, något som i extremfall kan reduceras till 2,5 liter per person och dag.

I (BBK, 2009b) tar man också upp hygien, läkemedel, radio och diverse användbara saker.

3.6.4 Livsmedels- och sädeslager

Tyskland håller ca 125 000 ton livsmedel och 540 000 ton säd i lager för nödsituationer (Welling och Münzing, 2005). Livsmedelslagret, som liksom sädeslagret administreras av Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft

und Verbraucherschutz (BMELV), är avsett att räcka från någon dag till någon vecka vid en portion per dag och person, beroende på krisens omfattning (BMELV, 2010). Utslaget per medborgare handlar det om ca 1,5 kg livsmedel.

Årsförbrukningen av säd för livsmedelsanvändning i Tyskland 2006/2007 låg på knappt 9 miljoner ton (BMELV, 2008), så sädesförråden är i storleksordningen 6 % av en årsförbrukning.

3.6.5 Kommentar

En sak som är värd att notera är Tysklands mycket ambitiösa nödvattenssystem. De har också viss lagerhållning av livsmedel, även om det inte är på samma nivå (per medborgare) som Finland.

3.7 Storbritannien

3.7.1 Kort om krisberedskapsorganisationen

Civil Contingencies Secreteriat är den myndighet som koordinerar krisberedskapsplaneringen i Storbritannien, medan de olika departementen har ansvar för planering och beredskap inom sina respektive ansvarsområden (Fischer och Stenérus, 2008).

3.7.2 Lagar och föreskrifter

I *Civil Contingencies Act 2004* definieras en nödsituation (eng. *emergency*) som följande:

- (a) en händelse eller situation som hotar att allvarligt skada mänsklig välfärd på en plats i Storbritannien,
- (b) en händelse eller situation som hotar att allvarligt skada miljön på en plats i Storbritannien, eller
- (c) krig, eller terrorism, som hotar att allvarligt skada Storbritanniens säkerhet.

Dessutom påtalar man att en händelse hotar att allvarligt skada mänsklig välfärd (som i (a) ovan) endast om det involverar, orsakar eller kan orsaka

- förlust av mänskligt liv

- sjukdom eller skada hos människor
- hemlöshet
- egendomsskada
- störningar i försörjningen av pengar, mat, vatten, energi eller bränsle
- störningar hos ett kommunikationssystem
- störningar hos ett transportsystem
- störningar av tjänster kopplade till hälsa

De saker som utifrån detta kan förstås som grundläggande individbehov är: liv, hem (logi), pengar, mat, vatten, hälsa och eventuellt kommunikations- och transporttjänster.

En mycket konkret lagstiftning som rör individens behov vid kris är vattenlagstiftningen *Security and Emergency Measures (Licensed Water Suppliers) Direction 2006*. Denna kräver att leveranser av 10 liter vatten per person och dygn ska vara igång inom 24 timmar från det att leverantören upptäckt att det är problem med leveranserna - en leveranstakt som ska upprätthållas ända till dess att den normala vattendistributionen är återställd. Om det trots allt är så att detta inte kan uppnås så ska rätt myndighet (Department for Environment, Food and Rural Affairs - Defra - eller Welsh Assembly Government) omgående meddelas med en förklaring till varför nivån inte kan uppnås och hur mycket som *kan* uppnås.

Fischer och Stenérus (2008) noterar att det däremot i dagsläget saknas lagar eller andra bestämmelser som reglerar leveranser av livsmedel till befolkningen i kris.

3.7.3 Rekommendationer och principer

Även om vi inte har hittat fler lagar eller föreskrifter än vattenlagen så ger den brittiska regeringen ut en omfattande rekommendation för krislägen; ”Emergency Response and Recovery Version 3” (HM Government, 2010). Här anges några vanliga, individrelaterade mål för krishanterare (eng. *responders*):

- rädda och skydda mänskligt liv
- minska lidande
- ge allmänheten varningar, råd och information
- skydda egendom, så långt det är praktiskt möjligt
- driva och underlätta självhjälp i drabbade samhällen

- underlätta samhällens återhämtning, i vilket humanitärt stöd ingår

Där definieras också, vad som bör anses ingå i "humanitärt bistånd" (eng. *humanitarian assistance*):

- grundläggande väderskydd eller logi
- information om vad som har inträffat
- finansiellt och juridiskt stöd
- emotionellt stöd
- råd och anvisningar om hur man kan få ytterligare hjälp och bistånd
- kommunikationsanläggningar som möjliggör att människor kontakter och träffar varandra
- att utgöra en länk till pågående polisutredningar då det är relevant
- att utgöra en kontaktpunkt för långsiktigt stöd och rådgivning

Skrivelsen specialbehandlar dessutom behoven för följande (ibland överlappande) grupper:

- skadade
- överlevande utan allvarliga skador
- vänner och familj till krisdrabbade
- vänner och familj till döda
- särskilda grupper: barn och unga; religiösa, kulturella eller etniska minoriteter; äldre och handikappade
- räddningsarbetare och annan krispersonal

För skadade handlar behovet naturligtvis om sjukvård i första hand. För överlevande utan allvarliga skador är det följande saker man uppmärksammar som varande *initiala och omedelbara behov* (eng. *initial and immediate needs*):

- väderskydd och värme
- information och hjälp med att kontakta familj och vänner
- stöd i deras oro
- mat och vatten
- första hjälpen för att behandla skador och tillgodose medicinska behov samt behov av rörlighet
- toaletter, omklädnings- och tvättmöjligheter samt kläder

Dessutom påtalar man följande saker som *efterföljande behov* (eng. *subsequent needs*):

- hemtransport

- att hitta temporärt logi
- finansiellt stöd och finansiell rådgivning

3.7.4 Apropå subgruppsproblemet

I kapitel 2 diskuterades det som kallades *subgruppsproblemet*. Storbritannien har tagit fram en omfattande listning över grupper som kan ha ovanliga eller särskilt omfattande behov i krislägen (Cabinet Office, 2008):

- skadade;
- överlevande utan allvarliga skador;
- vänner och familj till krisdrabbade;
- vänner och familj till döda;
- särskilda grupper: barn och unga; religiösa, kulturella eller etniska minoriteter; äldre och handikappade;
- räddningsarbetare och annan krispersonal.
- barn
- äldre
- personer med rörlighetsnedsättning
- personer med nedsatt kognitiv eller mental funktion
- personer med nedsatta sinnen
- individer som får stöd ifrån myndigheter eller sjukvård
- temporärt eller permanent sjuka
- individer som tas om hand av sin familj
- hemlösa
- gravida kvinnor
- individer som talar minoritetsspråk
- turister
- den etniska gruppen *resande*

Listan är så omfattande att man nästan kan fråga sig vilka grupper i samhället som *inte* har särskilda behov. Samtidigt utgör listan en intressant och påtaglig påminnelse om omfattningen på subgruppsproblemet.

3.7.5 Kommentar

Den brittiska vattenlagen är mycket specifik och krävande. Det har redan förekommit situationer där kraven inte har uppnåtts, bl. a. i samband med översvämningar.

Regeringens riktlinjer är sedan föredömligt omfattande i vad de tar upp, men specificitetsnivån är låg. Man besvarar frågan ”Vad?”, men knappast ”När?”, ”Hur mycket?”, ”Vilken kvalitet?” osv.

Unikt för Storbritannien bland de studerade länderna är den omfattande förteckningen av viktiga subgrupper i populationen.

3.8 Nya Zeeland

3.8.1 Kort om krisberedskapsorganisationen

Ministry of Civil Defence and Emergency Management (MCDEM) är den statliga myndighet som ansvarar för krisledningen i Nya Zeeland. De har huvudansvaret att samordna sektorerna för samhällsviktig verksamhet på nationell nivå. De och andra berörda statliga myndigheter och tillsynsorgan ska även stödja och underlätta arbetet både för CDEM-grupper och för aktörerna av samhällsviktig verksamhet (Cartwright, 2005).

3.8.2 Lagar och föreskrifter

Lagen som reglerar uppbyggnaden krishanteringsystemet i Nya Zeeland heter Civil Defence Emergency Management (CDEM) Act och antogs år 2002. Efter att lagstiftningen trätt i kraft har även andra vägledande dokument utvecklats. National Civil Defence Emergency Management Plan och CDEM Group plan är två sådana exempel.

I CDEM planen definieras grunden för krishanteringsarbetet i Nya Zeeland. Krisberedskapsarbetet är uppbyggt av fyra faser som kallas de fyra R:en. Dessa definieras i det nationella civilförsvaret Emergency Management Plan Order 2005 enligt följande:

Reduction (minskning) - identifiera och analysera långsiktiga risker för människors liv och egendom från fysiska eller icke-fysiska faror, vidta åtgärder för att eliminera dessa risker om möjligt och om inte, minska sannolikheten för och omfattningen av deras effekter.

Readiness (beredskap) - utveckla operativa system och kapaciteter innan en akut händelse inträffar.

Response (handling) - åtgärder som vidtas omedelbart före, under eller direkt efter en nödsituation för att rädda liv och egendom och att hjälpa samhällen att återhämta sig.

Recovery (återhämtning) - de samordnade insatser och processer för att åstadkomma en omedelbar och långsiktig återhämtning av ett samhälle efter en nödsituation.

3.8.3 Rekommendationer och principer

MCDEM har bland annat tagit fram handböcker för att stödja CDEM-grupperna. Ett sådant exempel är handboken *Recovery Management Director's Guidelines for CDEM Groups*. Handbokens syfte är att hjälpa CDEM-grupperna att förstå innebörden av återhämtningsfasen efter en kris samt att grupperna med hjälp av handboken ska kunna utveckla egna effektiva återhämtningsplaner.

En annan handbok som MCDEM upprättat behandlar området hur man kan behålla välfärd under en kris. Begreppet välfärd omfattar enligt handboken tillhandahållande av mat, skydd, kläder, ekonomiskt bistånd, samt psykosocialt stöd till individer, familjer och samhällen som påverkas direkt av en nödsituation.

Avsikten med handboken är att ge praktisk information för organisationer med CDEM-ansvar. Riktlinjerna i handboken definierar välfärd i en CDEM-nödsituation och förklarar varför och när insatserna behövs. Den beskriver också vem som är ansvarig för insatserna och hur de hanteras bäst och effektivast. Handboken är uppdelad i två delar, där den första delen beskriver strukturen och processen som krävs för samordning av välfärdstjänster under en krissituation och den andra delen beskriver hur man kan upprätta och driva ett lokalt hjälpcenter (MCDEM, 2010).

I den andra delen av handboken beskrivs vilka funktioner, roller och arrangemang som behövs i ett hjälpcenter. Där beskrivs bland annat hur mycket personal som behövs för att ett hjälpcenter ska kunna bidra med mat, skydd, kläder och psykosocialt stöd. Vilka kvantiteter av detta beskrivs dock inte, utan bara att det ska finnas i tillräcklig grad (MCDEM, 2010).

3.8.4 Kommentar

Krisberedskapen i Nya Zeeland grundar sig i stor omfattning på att via lagstiftning försöka upprätthålla en hög nivå på krisberedskapen hos de privata aktörer som är särskilt viktiga för samhällets funktionalitet. Till stöd i krisberedskapsarbetet har en rad handböcker producerats, exempelvis på hur man upprätthåller välfärden under en kris. Explicita krav på nivåer och kvantiteter på vad som ska levereras till den specifika individen under en krissituation har dock inte påträffats i denna undersökning.

3.9 Kanada

3.9.1 Kort om krisberedskapsorganisationen

Inom Kanadas gränser är det Public Safety Canada som står för krisberedskap, medan det är Department of Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT) som ansvarar för internationell krisberedskap (DFAIT, 2010).

3.9.2 Lagar och föreskrifter

För att säkerställa att nationen ska klara av att hantera krissituationer finns en omfattande lagstiftning i Kanada. Emergencies Act (1985, c. 22) är en av de övergripande lagarna. Den omfattar fyra typer av nödsituationer: (i) nödsituationer som rör befolkningens välfärd, (ii) nödsituationer som rör allmän ordning, (iii) internationella nödsituationer samt (iv) krig. I inledningen till lagen slår man fast att "the safety and security of the individual [...] are fundamental obligations of government".

Emergency Preparedness Act (1985, c. 6) redogör för ansvaret för varje federal minister att utveckla och implementera krisberedskapsåtgärder. Den kräver dessutom att alla federala ministrar säkerställer att deras ministerier, myndigheter eller företag har beredskapsplaner för att hantera civila olyckor relaterade till deras ansvarsområden.

I Emergency Management Act (2007, c. 15), eller *EMA*, anges tydliga roller och ansvarsområden för alla federala ministrar över hela krishanteringsarbetet. Detta omfattar förebyggande åtgärder, beredskap, katastrofinsatser och återhämtning samt skydd av kritisk infrastruktur. Enligt lagen har Public Safety Canada ansvar för att leda det övergripande säkerhetsarbetet inom kritisk infrastruktur i Kanada.

3.9.3 Rekommendationer och principer

I DFAIT (2010) säger man att målen med kanadensiskt humanitärt agerande bl. a. är att möta överlevandes behov och klargör detta med följande exempel:

- att rädda liv
- att minska lidande
- att upprätthålla mänsklig värdighet

Man ger också ytterligare exempel på sådant som överlevande behöver: väderskydd, mat, hälso- och sjukvård, rent vatten, sanitet och psykologiskt stöd.

Public Safety Canada har också gett ut en handbok som heter ”72 hours – Is Your Family Prepared?” (Public Safety Canada, 2009). Tanken är att man ska vara beredd på att klara sig utan hjälp utifrån i just tre dygn. I handboken finner man bl.a. följande rekommendationer om vad man bör ha hemma:

- Minst två liter dricksvatten per person och dag
- Två liter vatten per person och dag för matlagning och hygien
- Mat som håller länge
- Mjölkersättning till barn
- Ficklampa
- Radio
- Mediciner och första hjälpen-utrustning
- Klädombyten
- Sövsäck eller filter

Utöver detta räknas ett antal användbara saker upp såsom verktyg, husgeråd och hygienartiklar.

3.9.4 Kommentar

Den kanadensiska lagstiftningen är, i likhet med flera av de andra ländernas lagstiftningar, ganska allmänt hållen, och de rekommendationer som lämnas till individen liknar motsvarande rekommendationer i de andra studerade länderna.

3.10 USA

3.10.1 Kort om krisberedskapsorganisationen

FEMA (Federal Emergency Management Agency) är en del av US Department of Homeland Security och de har ett stort ansvar när det kommer till förberedelser inför, insatser vid och återhämtning från kriser. FEMA stödjer både medborgarna och de som ska genomföra den akuta insatsen. De har publicerat en rad olika handböcker för hur man som medborgare bör förbereda sig inför samt hur man ska agera under och efter en krissituation.

3.10.2 Lagar och föreskrifter

Homeland Security Presidential Directive 7 (HSPD-7) är ett direktiv som utfärdats av presidenten. Direktivet är till för att identifiera, prioritera och skydda kritiska nyckelresurser för samhället. I direktivet pekas bland annat Environmental Protection Agency (EPA) ut som sektoransvarig myndighet för vattenfrågor och DHS som sektoransvarigt departement för beredskapstjänster.

I lagen Bioterrorism Act of 2002 ställs kravet att alla vattenbolag som försörjer mer än 3 300 människor med dricksvatten ska utforma en krisberedskapsplan (Emergency Response Plan). U.S. Environmental Protection Agency (EPA), som har sektorsansvaret för vattenfrågor i USA har, för att underlätta arbetet med dessa planer, tagit fram riktlinjer som bygger på nationellt accepterade standarder för krisberedskapsplaner.

Som en del av riktlinjerna beskrivs hur vattenbolagen bör identifiera alternativa sätt att kunna leverera vatten till sina konsumenter vid en kris. Bolagen bör beräkna hur mycket vatten som kan behövas vid ett kortare eller längre avbrott för att därefter identifiera vilka andra bolag och/eller privata företag som kan tillhandahålla vatten och etablera ömsesidiga hjälpaftal med dem.

Det finns även beredskapsplaner för att säkra vattenförsörjningen vid eventuella kriser på stadsnivå, eller motsvarande kommunnivå i USA. Städerna San Francisco och Palo Alto i Kalifornien är bra exempel på sådana.

I San Francisco finns det stora säkerhetsreservoarer som lagrar flera hundra miljoner liter vatten som ska räcka till den knappt en miljon stora befolkningen. För att underlätta leveranser av vatten till invånarna har staden märkt upp

specifika platser där människorna kan hämta vatten. Man har också säkerställt att det finns fordon som kan transportera vattnet till dessa platser (San Francisco Public Utilities Commission, 2005).

I Palo Alto finns det en utarbetad plan för alternativ vattenförsörjning. Staden planerar att bygga en ny vattenreservoar som innehåller 2,5 miljoner gallon (närmare tio miljoner liter) vatten samt gräva några ytterligare brunnar (City of Palo Alto, 2010).

3.10.3 Rekommendationer och principer

Förutom att identifiera alternativa sätt att kunna leverera vatten, rekommenderar EPA vattenbolagen att de även ska uppmuntra sina kunder att hålla ett visst lager av flaskvatten hemma som förberedelse för en kris. Någon kvantitet specificeras inte (EPA, 2004).

I USA arbetar man mycket med att förbereda invånarna mot eventuella kriser. Man kan som individ inte bara förlita sig på att få hjälp ifrån myndigheterna. De kommer givetvis att göra allt för att hjälpa till, men i många situationer räcker inte resurserna till samtliga. I handboken "Are You Ready?" (FEMA, 2004) finns konkreta checklistor på vad man behöver för att vara redo inför en krissituation. Exempelvis bör samtliga individer förbereda ett grundläggande krisförråd som man alltid bör ha lättillgängligt. Helst ska man ha ett förråd hemma, ett på jobbet och ett i bilen.

FEMA rekommenderar att samtliga hushåll ska hålla ett förråd av vatten som motsvarar vattenförbrukningen under minst tre dagar. Detta vatten ska både räcka till dricksvatten och sanitet. Enligt rekommendationerna behövs minst en gallon, cirka 3.8 liter vatten per person och dag. Det innebär att varje individ bör ha ett säkerhetslager på nästan 12 liter vatten och en normalstor familj (två vuxna och två barn) ett lager på 48 liter vatten.

Det finns även rekommendationer när det handlar om livsmedel i handboken. FEMA rekommenderar att varje individ bör ha ett lager med icke ömtålig mat som motsvarar behovet under minst tre dagar. Med icke ömtålig mat menas livsmedel med långt utgångsdatum som inte behöver förvaras i kyla, som är lätt att göra i ordning och som inte kräver vatten vid tillagning. Mat som medför att man blir törstig ska undvikas.

Förutom vatten och livsmedel rekommenderar FEMA att det grundläggande krisförrådet bör innehålla radio, ficklampa och diverse andra användbara saker. Rekommendationerna är snarlika de tyska och kanadensiska som har nämnts tidigare.

I handboken finns även rekommendationer för hur man som individ ska bete sig före, under och efter specifika krissituationer. Beskrivningar och rekommendationer ges för tolv olika naturkatastrofsituationer, tre tekniska olyckssituationer och slutligen fem olika typer av terrorhot och terrorhandlingar.

3.10.4 Kommentar

Man kan konstatera att USA ställer relativt höga krav på individens eget ansvar under en kris (om än via rekommendationer) i likhet med Tyskland och Kanada.

3.11 Sphere Project

3.11.1 Vad är Sphere Project?

The Sphere Project är ett initiativ som startades 1997 av en grupp humanitära icke-statliga organisationer (över 400 organisationer i 80 länder) samt av Röda korset och Röda halvmånen. Syftet med projektet är att förbättra kvaliteten på hjälpinsatser som ges till människor som drabbats av katastrofer, och att förbättra pålitligheten för det humanitära systemet i katastrofinsatser (Sphere Project, 2004).

Initiativet har resulterat i en handbok som heter "Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response". Handboken, som är underlag för hela detta avsnitt, beskriver principerna som styr humanitära åtgärder och kretsar kring följande tre grundläggande rättigheter för samtliga individer:

- rätten till ett värdigt liv
- rätten till skydd och säkerhet
- rätten till humanitär hjälp

Eftersom Sphere Project inte är ett statligt organ så finns inga lagar eller föreskrifter, utan allt material är rekommendationer eller principer.

3.11.2 Rekommendationer och principer

Handboken presenterar explicita mål och minimistandarder inom följande fem nyckelsektorer: (i) vattenförsörjning, (ii) sanitet och hygien, (iii) näring och livsmedel, (iv) logi samt (v) sjuk- och hälsovård. Det slås också fast att det övergripande målet med hjälpinsatser är att möta individernas akuta överlevnadsbehov samtidigt som de ska kunna leva ett liv med värdighet.

Miniminivåerna som presenteras i handboken riktar sig framförallt mot individer som kan ses som ”genomsnittsindivider”. Samtidigt påpekas att det finns speciellt sårbara grupper som behöver extra stöd och hjälp. För att maximera effektiviteten hos en hjälpinsats är det viktigt att förstå att individer har olika sårbarheter, behov och kapacitet. Särskilda faktorer, såsom kön, ålder, funktionshinder eller sjukdomar påverkar sårbarheten och formar människors förmåga att klara av och överleva i en katastrofsituation. Att inte se till olika utsatta gruppers behov och de hinder de möter när det gäller tillgång till lämpliga tjänster och stöd kan leda till att de marginaliseras ytterligare eller till och med att de förnekas livsviktig hjälp.

I handboken presenteras detaljerade rekommendationer och information om hur arbetet under en krissituation bör gå till, vilka standarder som krävs inom varje enskild sektor och hur arbetet kan övervakas.

Miniminivåer för vattenförsörjning, sanitet och hygien

Inom området vattenförsörjning, sanitet och hygien ger Sphere Project rekommendationer angående:

- hygien
- vattenförsörjning och kvalitet
- avfallsbortföring
- smittspridning
- sophantering
- avlopp/dränering

Behovet av vattenförsörjning varierar beroende på klimat, fysisk ansträngning, hälsotillstånd och på individernas normala vanor. Det poängteras även att de sårbara grupperna har ett större behov av vatten än den genomsnittliga individen.

Rekommendationen från Sphere Project är att den genomsnittliga vattentillgången för dryck, matlagning och personlig hygien i varje hushåll ska vara minst 15 liter per person och dygn. Av de 15 litrarna är 2,5-3 liter till för dricksvatten, 2-6 liter till för grundläggande hygien och 3-6 liter till för matlagning.

Sphere Project nöjer sig inte med att konstatera vilken kvantitet av vatten som varje individ behöver utan konstaterar även att:

- inget hushåll bör ha längre än 500 meter till närmsta vattenkällan.
- kötiden vid en vattenkälla inte ska överskrida 15 minuter.
- det inte ska ta mer än tre minuter att fylla en 20 liters dunk med vatten.

För att undvika att sjukdomar sprids är kvaliteten på vattnet som levereras av avgörande betydelse. Sphere Projects rekommendationer inom området säger bland annat att människor ska dricka vatten från skyddade källor där det genomförts undersökningar som visar att risken för föroreningar från exempelvis koliforma bakterier är låg. Om det finns risk för att vattnet är kontaminerat ska det behandlas med ett desinfektionsmedel, exempelvis klor.

För att kunna samla in, lagra och använda tillräcklig mängd vatten för dryck, matlagning och personlig hygien, och för att säkerställa att dricksvattnet är säkert tills det förbrukas ger Sphere Project även rekommendationer på vilka resurser och förnödenheter som människor behöver under en kris. Varje hushåll bör ha minst två rena vatteninsamlingsbehållare på 10-20 liter samt tillräckligt med rena vattenbehållare för att säkerställa att det alltid finns vatten i hushållet. Vattenbehållarna ska vara utformade så att de kan bibehålla dricksvattnets kvalitet (smal hals och/eller med lock).

För att undvika att sjukdomar sprids via vattenkällor är bortföring av avfall ett viktigt område som Sphere Project ger rekommendationer inom. Människor bör ha tillgång till tillräckligt många toaletter, tillräckligt nära sina bostäder, så att de får snabb och säker tillgång till toaletter på alla tider på dygnet. Även här är Sphere Project mycket specifikt i sina rekommendationer:

- Högst 20 personer ska använda samma toalett.

- Användningen av toaletter ska vara uppdelad efter hushåll eller kön.
- På offentliga platser ska det finnas separata toaletter för kvinnor och män.
- Delade toaletter ska städas och underhållas så att de kan brukas av alla avsedda användare.
- Toaletter bör inte vara belägna mer än 50 meter ifrån en brunn.

Inom områdena smittspridning, sophantering och avlopp/dränering berör Sphere Projects rekommendationer framförallt att samhället ska se till att de existerande systemen fungerar. För att minimera sjukdomar och smittspridning är det även viktigt att sprida kunskap bland individerna hur de kan skydda sig själva och sina familjer.

Miniminivåer för näring, livsmedelsbistånd och livsmedelssäkerhet

Sphere Project hävdar individens rätt till mat. Denna rätt menar man är erkänd i internationella rättsliga instrument och innefattar rätten att vara fri från hunger. Livsmedel ska finnas att tillgå i en kvantitet och av en kvalitet som är tillräcklig för att uppfylla individens näringsbehov. Livsmedlen ska också vara fria från skadliga ämnen och godtagbara inom den aktuella kulturen.

Sphere Project använder sig av en lista över vilka behov en genomsnittlig individ har av näringsämnen per dag (se tabell 2) framtagen av Världshälsoorganisationen (WHO). De förtydligar också att speciellt utsatta grupper behöver extra uppmärksamhet och tillgång till mer näring och stöd.

Sphere Project betonar att det är viktigt att säkerställa tillgången på livsmedel genom den primära produktionen och att se till att människor kan ta sig till inköpsställen på ett säkert sätt för att kunna köpa livsmedel av god kvalitet och i tillräcklig kvantitet till marknadsmässiga priser. Allmänna utdelningar av livsmedel ska bara införas då det är absolut nödvändigt, rikta sig till de som behöver maten mest och avbrytas så snabbt som möjligt. Sphere Project ger även rekommendationer angående hur en sådan distribution bör gå till, vilka problem som kan uppstå och hur livsmedel ska lagras, tillagas och konsumeras på ett lämpligt vis.

Näringsämne	Populationens snittbehov
Energi	2100 kcal
Protein	10-12% av total energi (52 g-63 g), Får ej överstiga 15%.
Fett	17% av total energi (40 g)
Vitamin A	1.666 IU (eller 0,5 mg retinol)
Tiamin (B1)	0,9 mg
Riboflavin (B2)	1,4 mg
Folsyra	160 µg
Niacin (B3)	12, 0 mg
Vitamin B12	0,9 µg
Vitamin C	28 mg
Vitamin D	3,2 – 3,8 µg
Järn	22 mg
Jod	150 µg
Magnesium	201 mg
Zink	12,3 mg
Selen	27,6 µg
Vitamin E	8,0 mg alpha-TE
Vitamin K	48,2 µg
Biotin	25,3 µg
Vitamin B5	4,6 µg

Tabell 2 Rekommendationer för dagligt intag av näringsämnen (WHO, 2000)

Minimivåer för logi/skydd samt övrigt nödvändigt material

Sphere Project hävdar också individens rätt till lämpligt boende. Precis som var fallet med mat så menar man att denna rättighet erkänns i internationella rättsliga instrument. Den innefattar rätten att leva i säkerhet, fred och värdighet.

Människor bör ha tillräckligt med utrymme och skydd mot kyla, fukt, värme, regn, vind, smittspridning och andra hot mot hälsan. Lämplig lokalisering av bosättningar och bostäder bör ge tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster, skolor, daghem och andra sociala inrättningar och till försörjningsmöjligheter.

Tak över huvudet är en avgörande faktor för överlevnad i det inledande skedet av en katastrof. Bortom överlevnad så är skydd nödvändigt för att ge trygghet och personlig säkerhet, skydd mot klimatet och ökad motståndskraft mot ohälsa och sjukdom. Det är också viktigt för den mänskliga värdigheten och för att upprätthålla familje- och samhällslivet så långt som möjligt under svåra omständigheter.

När det handlar om individens behov av tillräckligt utrymme för att ge ett värdigt boende ger Sphere Project följande rekommendationer:

- Golvytan per person ska omfatta minst 3.5 m²; för att rädda så många liv som möjligt, kan golvutrymmet på kort sikt direkt efter en katastrof behöva vara mindre än 3.5 m² per person.
- Takhöjden är också viktig, rekommendationerna varierar beroende av vilket typ av klimat som råder.
- Det ska finnas möjlighet till separation och avskildhet mellan könen, olika åldersgrupper och olika familjer.
- Det ska gå att genomföra viktiga hushållsaktiviteter inom skyddet; exempelvis bör utrymme ges för att sova, tvätta och möjlighet till omklädnad.
- Det bör vara möjligt att vårda barn, sjuka eller handikappade och det ska finnas möjlighet att lagra och tillaga mat, vatten och andra viktiga tillgångar.

Sphere Project ger rekommendationer angående hur tillfälliga skydd bör planeras, designas och byggas. Individerna ska ha tillgång till vattenförsörjning, sanitet och hygien, näring, livsmedel och sjuk- och hälsovård.

När det handlar om tillgång till övrigt nödvändigt material ger Sphere Project rekommendationer inom områdena kläder och sängkläder, personlig hygien, matlagning, spisar, bränsle och belysning samt verktyg och utrustning.

Inom området kläder och sängkläder anges att människor som drabbats av katastrofen bör ha tillräckligt med kläder, filter och sängkläder för att garantera deras värdighet, säkerhet och välbefinnande.

- Kvinnor, flickor, män och pojkar bör ha minst en full uppsättning av kläder i rätt storlek, lämpliga för kultur, årstid och klimat.
- Spädbarn och barn upp till två år bör ha en filt som är minst 100 cm gånger 70 cm.
- Människor bör ha tillgång till en kombination av filter, sängkläder eller liggunderlag för att ge värmekomfort.
- De individer som löper störst risk bör ha tillgång till ytterligare kläder och sängkläder för att tillgodose sina behov.

Om behov finns ska det även finnas tillgång på specifika kulturella kläder.

Inom området personlig hygien rekommenderas varje katastrofdrabbat hushåll ha tillgång till tvål och andra hygienartiklar för att säkerställa personlig hygien, hälsa, värdighet och välbefinnande. Man kan notera den fortsatt mycket noggranna specificeringen.

- Varje person bör ha tillgång till 250 gram tvål per månad.
- Varje person bör ha tillgång till 200g tvättmedel per månad.
- Kvinnor och flickor bör ha tillgång till sanitära material för menstruation.
- Spädbarn och barn upp till två år bör ha tillgång till blöjor.

Utöver sanitet diskuteras också möjligheten till matlagning och tillgång på köksredskap, belysning och verktyg för reparationer.

Miniminivåer för sjuk- och hälsovård

Ytterligare en rättighet som hävdas av Sphere Project är rätten till hälsa. Rätten till hälsa, menar Sphere Project, kan endast garanteras om befolkningen skyddas, om de med ansvar för hälso- och sjukvården är välutbildade och insatta i universella etiska principer och professionella standarder, om systemet där de arbetar är utformat för att möta miniminormer för behov och om staten är beredd att upprätta och säkra dessa villkor vad gäller säkerhet och stabilitet.

I handboken har Sphere Project försökt spegla det viktigaste innehållet av rätten till hälsa och försökt bidra till att stegvis förverkliga denna rätt globalt. Rekommendationerna handlar framförallt om att bygga upp ett effektivt sjukvårdssystem där fokus ligger på utformning, genomförande, uppföljning och utvärdering av sjukvård vid en katastrof.

Sjukvårdssystemet ska se till att alla människor har tillgång till effektiv sjuk- och hälsovård. De främsta orsakerna till dödlighet och sjukligt tillstånd ska vara identifierade, dokumenterade och övervakade. Åtgärder ska vidtas för att förbereda sig för och reagera på utbrott av infektionssjukdomar. Utbrott av smittsamma sjukdomar ska upptäckas, utredas och kontrolleras på ett snabbt och effektivt sätt.

Människor ska även ha tillgång till information och tjänster som är utformade för att hindra spridning av smittsamma sjukdomar. Sphere Project poängterar till slut också att det bör finnas tillgång till social- och psykiatrisk vård för att minska problem med mental hälsa, funktionshinder och sociala problem.

3.11.3 Kommentar

Rekommendationerna från Sphere Project är både omfattande och i många fall mycket specifika. De riktar sig mot att bygga upp ett övergripande och effektivt krishanteringssystem men är samtidigt så detaljerade att de berör den enskilda individens behov. De sträcker sig exempelvis från att beskriva hur ett effektivt sjukhusssystem byggs upp för att minimera antalet sjukdoms- och dödsfall, till att redogöra för hur många gram tvättmedel varje individ behöver per månad och hur en behållare för att lagra vatten bör vara designad. Boken riktar sig huvudsakligen mot organisationer som verkar i bistånds- och utvecklingsländer där de grundläggande samhällssystemen i många fall inte är fullt utvecklade. En fråga som man bör fundera på när man tittar på grundläggande nivåer i Sverige är därför om miniminivåerna som presenteras av Sphere Project är tillräckliga eller om den svenska befolkningen förväntar sig, eller *bör* kunna förvänta sig, något ytterligare.

4 Vilka grundläggande behov har individen?

I kapitel 2 diskuterades flera av de svårigheter som vi ställs inför när vi försöker klargöra vilka (och hur omfattande) individens behov är och vad som i sin tur ska räknas som *grundläggande*. I kapitel 3 presenterades sedan vad åtta länder och organisationen Sphere Project lyfte fram i sina regler och rekommendationer kring vad som behöver säkerställas på individnivå vid en kris. Med ödmjukhet inför rubrikfrågans tyngd och komplexitet är detta avslutande kapitel ett försök att närma sig ett svar; en syntes av den teori och praxis som avhandlats i de förgående kapitlen.

Denna rapportens tredje delsyfte är att ”ge förslag på individbehov som bör räknas som grundläggande”. I det som följer ligger fokus på att etablera fyra kapabiliteter som moraliskt grundläggande. Utöver detta skisseras ett antal resonemang som kan leda till svar på egenskaps- och funktionsnivå och i några fall även på varu- och tjänstenivå baserat på det material som redan har redovisats.

Här återkopplar vi kort till den diskussion som fördes i kapitel 2 kring vad ”behov” egentligen ska beteckna. Där framfördes idén att det finns vissa saker som en individ behöver för att ha vissa förmågor, tillstånd eller möjligheter. De senare kan i sin tur vara saker som det är moraliskt oacceptabelt att individen *inte* har. Varor, tjänster, funktioner och egenskaper kan vara behov relativt grundläggande kapabiliteter, och därmed förtjäna att räknas som grundläggande behov. Men det tycks också rimligt att tala om grundläggande kapabiliteter *i sig* som sådant som individen behöver, även om behovsformuleringen ifrån kapitel 2 då kan se lite trivial (och märklig) ut: ”X behöver kapabiliteten T för att ha kapabiliteten T, och det är moraliskt oacceptabelt om X inte har kapabiliteten T”. Samtidigt verkar det inte orimligt att tala om *behovet* av överlevnad som helt grundläggande för individen. Av det skälet låter vi i denna avslutande diskussion ”behov” stå både för de kapabiliteter som är moraliskt grundläggande och de funktioner, egenskaper, varor och tjänster som rent empiriskt krävs för att individer ska uppnå de grundläggande kapabiliteterna.

En sak måste lyftas fram tydligt redan från början: de fyra kapabiliteterna och de funktioner, varor och tjänster som följer ifrån dessa kan inte antas vara *uttömmande*. Vi har exempelvis i första hand fokuserat på att placera in de konkreta exempel som står att finna i praxisgenomgången i kapitel 3 i

resonemangskedjor. Dessa listor på funktioner, egenskaper, varor och tjänster skulle med all säkerhet kunna utökas med kreativt utredningsarbete – ett arbete som tyvärr ligger utanför ramarna för denna rapport.

De förteckningar som följer kan dock, i linje med det som sagts ovan, ses som ett allvarligt försök att fånga några helt centrala delar av det som rimligen kan kallas *individens grundläggande behov*. I den mån de fyra kapabiliteterna accepteras som grundläggande så kan de användas som utgångspunkter i vidare resonemang kring olika krisinsatsers nödvändighet.

I nästa avsnitt (4.1) presenteras och diskuteras de fyra kapabiliteterna. I de efterföljande fyra avsnitten (4.2 - 4.5) – en per kapabilitet - presenteras sedan normativa argument för kapabiliteternas status som grundläggande och exempel på vilka funktioner, egenskaper eller varor och tjänster som bidrar till kapabiliteternas upprätthållande.

4.1 Den mänskliga individen och dess kapabiliteter

Utifrån det som har skrivits av bl. a. Nussbaum (1999), Gough & Thomas (1994), Sen (1999) och Nickel (2010) och diskuterats i kapitel 2 samt den praxis - i synnerhet grundlagstexter - som behandlats i kapitel 3 går det att urskilja tre separata, men intimt sammankopplade aspekter av individen:

1. Individen som levande varelse.
2. Individen som beslutsfattande och resonerande varelse.
3. Individen som oberoende aktör.

Liv (1) är uppenbarligen en förutsättning för beslut (2) och efterföljande handling (3), och ett rimligt krav för att en individ ska räknas som en oberoende aktör (3) är en god förmåga till resonemang och beslut (2). Att säkra individens liv kan därför betraktas som den minimala ambitionsnivån i krishanteringssammanhang, trots de extraordinära svårigheter det kan innebära i vissa fall. Mer ambitiöst är att säkra individens möjlighet till beslut och resonemang och ytterligare mer ambitiöst är att säkra individens möjlighet till oberoende och målinriktat handlande.

En annan aspekt som framkommer, kanske framförallt i Nussbaums (1999) teori, och som inte kan bortses ifrån, är denna:

4. Individens som kännande varelse.

Snarare än att krishantering bör rikta in sig på att säkra individens förmåga *att känna*⁷ så är en naturligare tanke att man aldrig, ens under mycket svåra omständigheter, får *bortse* från det faktum att människor har ett känsloliv. Det är en tanke som ligger nära Kants (1785/2010) maxim om att aldrig behandla människan uteslutande som medel, utan alltid (också) som ett mål i sig. I den etiska tradition som följer Kant ses detta som en nyckel till mellanmänsklig respekt och upprätthållande av mänsklig värdighet.

Detta innebär dock inte att man i krislägen undantagslöst bör agera på ett sådant sätt att människor inte drabbas känslomässigt, utan bara att man bör ha goda skäl för att agera på det viset. Ett sådant skäl kan vara att hänsyn till känslor i ett givet fall utgör ett uppenbart hinder för möjligheten att säkra individens överlevnad.

I det material som vi har bearbetat i de tidigare kapitlen kommer dessa aspekter till uttryck genom de *kapabiliteter* som framställs som centrala, och i någon mening grundläggande. Att vara en levande varelse över tid kräver en förmåga till *överlevnad*. Att vara en resonerande, beslutsfattande varelse är att besitta ett betydande mått av *beslutsautonomi*. Att vara en oberoende medveten aktör är att ha *handlingsautonomi*. Hänsyn till människan som kännande varelse diskuteras, förutom i Nussbaums arbete, av bl. a. Sphere Project (2004) genom att man betonar vikten av individens förmåga till bibehållen *värdighet*. De fyra aspekterna menar vi därför har ett nära samband med följande fyra kapabiliteter (tillstånd, förmågor och möjligheter):

1. Överlevnad
2. Beslutsautonomi
3. Handlingsautonomi
4. Värdighet

⁷ Det tycks mer eller mindre omöjligt att förhindra.

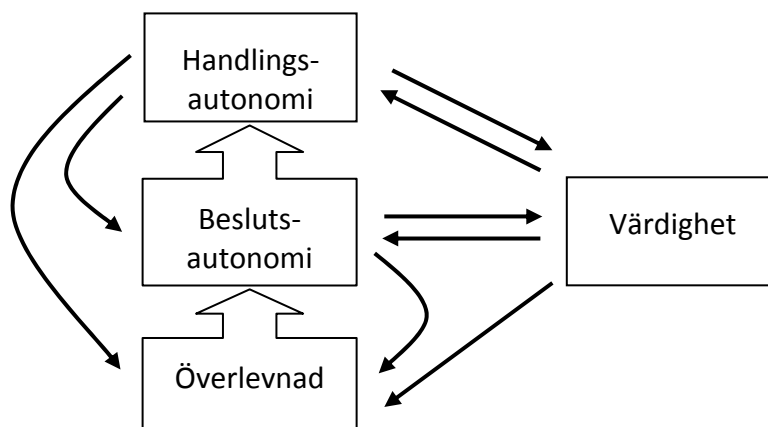
Innan vi går vidare kan det vara värt att påpeka att Amartya Sen själv har varit tveksam till att fastställa någon lista med särskilt prioriterade kapabiliteter, och har uttryckt tanken att exempelvis Nussbaums syn på människan och vilka förmågor som bör anses som centrala är alltför specifik (Sen, 1993). Vidare kan det noteras att Alkire (2002) har studerat olika författares listor över grundläggande behov eller centrala komponenter av mänskligt liv och konstaterar att de visar på stora likheter och överlapp. De fyra kapabiliteterna ovan fångar mycket också av det som förekommer i Alkires sammanställning.

Några saker som fanns på Nussbaums lista har inte (eller bara till en liten del) kommit med i den uppsättning kapabiliteter vi behandlar i detta kapitel (jämför med avsnitt 2.5.1):

- föreställningsförmåga
- förmågan till känslomässig respons och utforskande av känslor
- förmågan till kärlek och vänskap
- förmågan till samhörighet med naturen och andra arter
- förmågan till lek

En anledning är vår bedömning att de tycks *mindre* relevanta i ett krishanteringssammanhang än de fyra som har nämnts ovan. Med det sagt är de på intet sätt *irrelevanta*. Däremot kräver de en bearbetning som går utöver det vi har möjlighet till i denna rapport.

Senare i detta kapitel kommer vi in på en närmare diskussion av hur de fyra kapabiliteterna ska förstås. Mellan dessa grundläggande kapabiliteter råder också en mängd samband (se figur 2). Detaljerna i dessa förhållanden utreds inte i denna rapport, utan det som finns i figuren är de samband som framstår som troliga för rapportförfattarna.



Figur 2 Några förhållanden mellan grundläggande kapabiliteter. De smalare svarta pilarna indikerar vanliga orsaksförhållanden medan de stora vita pilarna indikerar att ett visst mått av kapabiliteten undertill är (när det gäller människor) en logisk förutsättning för den ovanför.

En av kapabiliteterna - värddighet – står ut som särskilt svår att klargöra. Trots detta har vi valt att inkludera den bland de grundläggande. Det visar sig också att konsekvenserna av att inkludera den är högst konkreta. Vi menar också att överlevnad i regel bör betraktas som *strikt viktigare* än alla de andra kapabiliteterna och alltså bör ges prioritet vid eventuella konflikter.

I de avsnitt som följer presenterar vi argument för de olika kapabiliteternas status som grundläggande och föreslår de egenskaper eller funktioner som rimligen stöder deras upprätthållande samt förmågornas inbördes orsaksrelationer.

4.2 Överlevnad

Överlevnad kan sägas vara den mest grundläggande av kapabiliteter – det är den kapabilitet utan vilken det blir omöjligt att ha andra kapabiliteter. Trots det tämligen självklara i att överlevnad ska inkluderas bland de grundläggande kapabiliteterna så kan det vara användbart att studera de skäl som ändå kan ges till stöd för detta.

4.2.1 Ett normativt argument

Inom rättighetsetiken finns en tradition som går tillbaka åtminstone till John Locke (1698/2010) som talar om skyldigheten att upprätthålla liv och rätten att leva. Sedan dess har rätten till liv omnämnts och infogats i mängder av lagtexter och andra rättighetsdeklarationer. I kapitel 3 kunde vi se hur det i den svenska grundlagen går att läsa att "[d]en enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten". Den finska grundlagen är ännu tydligare i sin formulering "Alla har rätt till liv".

Rätten anses vanligen som så självklar att den helt enkelt inte behöver något ytterligare rättfärdigande. Denna rätt till liv anses ibland kunna förverkas, men då endast som resultat av svåra kränkningar av andra individers rättigheter.

Från konsekventialistiskt håll är det något mer komplicerat. Inom konsekventialistisk etik fungerar individen i regel som fokus för positivt värde (lycka, nytta, osv.) och individens bevarande är därmed i de flesta fall moraliskt påkallad (rätt). Till individens potential som bärare av värde kan också läggas t.ex. dess känslomässiga betydelse för andra individer och alla de andra sätt på vilka den kan bidra till värde för andra. Samtidigt kan individers överlevnad vägas mot varandra inom konsekventialismen. Om en individs död innebär tillräckligt goda konsekvenser för andra individer, exempelvis deras vidare överlevnad, så kan den individens död vara moraliskt acceptabel.

Även om sådana avvägningar kan göras i teorin, och ibland även måste göras i praktiken, så är det otvivelaktigt så att de centrala etiska teorierna, både konsekventialistiska och deontologiska, skulle ge resultatet att det för en överväldigande majoritet av alla individer är moraliskt oacceptabelt (fel) att någon av dem dör i förtid, exempelvis som resultat av en samhällelig kris. När man befinner sig i en krishanteringskontext och talar om individen i allmänhet är det därför en god approximation att det för *alla* individer är fel att de dör i förtid:

Normativ eftersats: *Det är moraliskt oacceptabelt att någon individ dör (i förtid).*

Utifrån detta kan man sedan, som visades i avsnitt 2.1, argumentera för pseudokategoriska behovspåståenden på formen "X behöver *a* för att inte dö, och det är moraliskt oacceptabelt att X dör". Varje vara, tjänst eller funktion *a* för vilken det kan göras troligt att det råder ett starkt empiriskt samband på den

ungefärliga formen "X behöver *a* för att överleva" ska då inkluderas i individens grundläggande behov.

4.2.2 Stödjande kapabiliteter

Som nämndes tidigare så är det högst troligt att alla de tre övriga kapabiliteterna normalt sett stödjer förmågan att överleva, trots förekomsten av vissa undantag. Nedan ger vi några överväganden som talar för detta.

Beslutsautonomi. Om vi jämför den apatiska, förvirrade eller felinformerade (icke beslutsautonoma) individen med en resonerande beslutsfattare med gott underlag i en krissituation är det mycket svårt att se hur den senare regelmässigt skulle klara sig sämre än de förra. Tillfällen då *avsaknad* av beslut eventuellt hade varit att föredra är exempelvis de fall då det är strikt bättre att vara inaktiv och passiv. Med god beslutsautonomi kan man dock förvänta sig att individen i de fallen *beslutar sig* för att vara inaktiv.

Handlingsautonomi. I den mån *god beslutsautonomi kan etableras* så är det helt enkelt ytterst troligt att individen, given resurser att agera, gör så på ett sätt så att denne förbättrar chanserna till överlevnad. Ett undantag är dock de fall då individen tappat viljan att överleva. I frånvaro av egna resurser för att realisera sina valda handlingsalternativ så är individen utlämnad till andras välvilja och assistans för att hålla uppe sina överlevnadsmöjligheter – en situation med uppenbara begränsningar.

Värdighet. I förra stycket nämndes viljan att överleva. Amerikanska flygvapnets manual för överlevnadsträning (US Air Force, 1985) trycker på att just denna vilja har varit den helt avgörande faktorn i många överlevnadssituationer. Frågan om värdighet kan åtminstone delvis sägas handla om uppfattningen av individen som *värdefull* (se avsnitt 4.5), både hos individen själv och hos andra. Enligt standardsynen på rationellt handlande inom filosofin så hänger just värdering och vilja mycket nära samman; en rationell individ som sätter värde på sig själv kommer också att ha en vilja att bevara detta värdefulla – sig själv – över tiden. Utifrån detta så är det rimligt att anta att en bibehållen värdighet stödjer *viljan* att överleva, vilket i sin tur stödjer *förmågan* att överleva.

Efter dessa korta resonemang kring varför de andra tre kapabiliteterna kan antas vara stödjande för överlevnadsförmågan går vi över till ett antal egenskaper, korta kommentarer om deras betydelse och ett antal exempel från det material

som har behandlats tidigare i rapporten tillsammans med uppenbara saker som eventuellt inte har kommit fram i praxisstudien.

4.2.3 Stödjande egenskaper och funktioner samt exempel på varor och tjänster

Näringsstillförsel

Ett av de mest självklara av alla grundläggande behov. Till sådant som kan bidra till att uppfylla detta behov hör:

- färdiglagad mat
- livsmedel
- vatten för tillagning
- kokutrustning och tillagningsplatser
- näringslösning för intravenöst bruk samt utrustning för dropp

Vätskebalansering

Ytterligare ett självklart grundläggande behov. För att upprätthålla vätskebalansen krävs dricksvatten och elektrolyter.

Syresättning

För att den mänskliga metabolismen ska fungera krävs ständig tillgång till syre. Behovet av syre är därför möjligen att betrakta som ännu mer (och definitivt inte mindre) grundläggande än både näring och vätskebalans, trots att det inte nämndes under praxisstudien. På grund av detta kan luft eller syrgas läggas till individens grundläggande behov.

Infektionshämmning

Den mänskliga organismens känslighet inför vissa mikroorganismer är allmänt känd och ibland kan infektionerna ha dödlig utgång. Detta gäller i synnerhet i situationer då individer är försvagade av ytterligare påfrestningar. Till sådant som kan motverka uppkomst och utveckling av infektioner hör:

- läkemedel (huvudsakligen antibiotika)
- vatten till tvätt av kläder, kropp och husgeråd
- tvål

- tvättmedel
- tvättplatser
- blöjor
- tvätt av logi
- rening av vatten från mikroorganismer
- rening av mat från mikroorganismer
- skydd mot vektorer såsom insekter, gnagare etc.
- sovplatser
- toaletter
- avfallstransport

Temperaturreglering

Både kraftig kyla och kraftig värme är ett problem för den mänskliga organismen. Om kroppstemperaturen lämnar ett ganska litet intervall, mellan ca 35 och 40 grader Celsius kan detta få dödlig utgång. Till sådant som hjälper till att bevara kroppstemperaturen inom detta intervall hör:

- kläder
- filter
- vatten och tvättmedel för tvätt så att kläder bibehåller temperaturegenskaper
- logi
- väderskydd
- värmekällor
- kylaggregat eller fläktar
- dricksvatten

Förhindrande av fysiska trauman, strålskador och förgiftning

Det är svårt att sammanfatta de många olika fysiska trauman som kan ha dödlig utgång. Man kan konstatera att den mänskliga kroppen är sårbar för kollisioner med andra föremål, olika former av strålning och tillräckligt stora doser av kort sagt varje upptänkligt ämne. Till de varor och tjänster som kan förhindra dödsfall av dessa orsaker hör:

- evakuering
- fysiskt säkrade platser
- skyddsutrustning för individer
- ordningsmakt
- sjukvård
- läkemedel
- tvätt av kroppen från skadliga substanser
- tvätt av kläder från skadliga substanser
- sanering av logi och omgivningar från skadliga substanser
- rening av vatten från skadliga substanser
- rening av mat från skadliga substanser
- rening av luft från skadliga substanser
- strålningsbarriärer

Förhindrande av dödliga kroppsegna processer

Vissa individer har sjukdomstillstånd som, om de inte motverkas, leder till döden. För dessa är uppenbara grundläggande behov läkemedel för deras särskilda sjukdomstillstånd i kombination med lämplig sjukvård.

Förhindrande av potentiellt dödliga eller personlighetsförändrande psykologiska trauman

Vissa psykologiska tillstånd, som apati, kan vara direkt livshotande. Ytterligare andra kan leda till förhöjd risk för självmord. För personer som riskerar att drabbas av sådana tillstånd kan psykofarmaka och akut psykiatrisk eller psykologisk vård höra till deras grundläggande behov.

4.3 Beslutsautonomi

Beslutsautonomi är förmågan att resonera och därigenom bilda sig en uppfattning om vad som ligger i ens intresse. Den kan skiljas ifrån möjligheten att *agera* på ett sådant sätt att det också blir som man önskar, det som i denna rapport kallas för *handlingsautonomi*.

4.3.1 Ett normativt argument

I den kantianska plikt- och rättighetsetiska traditionen är autonomi förutsättningen för att människor ska kunna agera etiskt och därigenom själva garanten för mycket av det som är etiskt värdefullt. Gaus (2001) påpekar dock att rättighetsetiker på senare tid mer har kommit att se autonomi, och då bl. a. beslutsautonomi, som något som har ett eget direkt, s.k. *intrinsikalt*, etiskt värde. Många rättighetsetiker ser denna tanke som nära kopplad till den kantianska maximen om människan som mål och inte bara som medel som nämndes i avsnitt 4.1.

När det gäller konsekventialismen så påpekar Christman (2009) att John Stuart Mill såg på autonomi som en central del av den välfärd som var det positiva som bör maximeras i dennes teori. För konsekventialister i allmänhet är det dock inte så att beslutsautonomi har intrinsikalt värde. Däremot kan man ta avstamp i tanken om individen som bärare av goda utfall och det troliga i att väl underbyggda beslut också leder till utfall som är bättre än de som hade följt om inget bra beslut hade fattats.

Här kan man givetvis ställa sig frågan huruvida det är alla beslut som ska betraktas som grundläggande. Även om det inte är fallet så tycks beslut som rör egna och närståendes möjligheter till överlevnad falla gott och väl inom ramen för det grundläggande. Även sådant som rör möjligheten att upprätthålla de två andra grundläggande kapaciteterna, *handlingsautonomi* och *värdighet*, samt fortsatt beslutsautonomi tycks rimliga att inkludera. Utifrån detta kan vi formulera en approximativ normativ eftersats i samma anda som den i avsnitt 4.2:

Normativ eftersats: *Det är moraliskt oacceptabelt att någon individ inte kan fatta välgrundade beslut som rör frågor gällande sin egen eller närståendes överlevnad, beslutsautonomi, handlingsautonomi eller värdighet.*

Som kort juridisk reflektion kan nämnas att den finska grundlagen (se avsnitt 3.4) hävdar en explicit rätt till ”personlig frihet”, något som är nära relaterat till både beslutsautonomi och handlingsautonomi.

4.3.2 Stödjande kapabiliteter

Handlingsautonomi. Handlingsautonomi kan anses stödja beslutsautonomi i det att den kan användas för att förbättra och utvidga beslutsautonomi eller säkra den för framtiden.

Värdighet. Problem för beslutsautonomin kan uppkomma om individen blir apatisk, slutar att sätta värde på sig själv och andra eller på andra sätt tappar viljan att faktiskt fortsätta resonera. Bibehållen värdighet kan vara ett skydd mot att tryckas ner i hopplöshet och uppgivenhet.

4.3.3 Stödjande egenskaper eller funktioner samt exempel på varor och tjänster

Den amerikanske forskaren H.A: Simon presenterade i sin bok *The New Science of Management Decision* från 1977 en enkel men kraftfull modell för beslutsfattande där beslutsprocessen delas upp i tre faser: *underrättelse, design* och *val*⁸. I korthet innebär de tre faserna att man först upptäcker möjligheten till ett beslut, därefter bearbetar beslutet och sist av allt väljer det alternativ man föredrar. Med hjälp av denna modell kan vi skapa tre funktions- eller egenskapskategorier som stödjer beslutsfattande: underrättelsestödjande, designstödjande och valstödjande.

Underrättelsestödjande

För att kunna fatta välgrundade beslut måste individen, som nämndes ovan, först och främst veta om att det finns ett beslut att fatta. Att också veta vilka reella alternativ som föreligger är också en stor hjälp, i synnerhet i krissammanhang. Individens grundläggande behov av underrättelser kan därför åtminstone delvis tillgodoses med hjälp av:

- information om situationen
- information om närståendes tillstånd
- information om tillstånd för personlig egendom
- information om trolig händelseutveckling
- kommunikationsutrustning
- radiomottagare

⁸ På engelska heter de *intelligence, design* och *choice*. Dessutom finns det en fjärde fas som Simon kallar *review*, men den bedöms vara av mindre relevans i detta sammanhang.

- rådgivning kring handlingsalternativ
- särskilda informationsplatser

Design- och valstödjande

När väl beslutssituationen är etablerad behöver individen kunna bearbeta de beslut hon står inför och sedan fatta beslut. Individen kan också vara kognitivt nedsatt på olika sätt och behöva återhämta sig. De två faserna, design och val, innebär snarlika krav och följande saker kan då tillgodose vissa grundläggande behov:

- avskildhet
- möteslokaler
- emotionellt stöd
- sovplatser
- viloplatser
- psykiatrisk eller psykologisk akutvård
- vatten, tvål och tvättmedel för sanitet
- smärtlindring
- vätskebalansering (se 4.2)
- temperaturreglering (se 4.2)
- näringstillförsel (se 4.2)

4.4 Handlingsautonomi

Som nämndes ovan så innebär beslutsautonomi förmågan och möjligheten att, på goda grunder, *resonera* och *välja* medan handlingsautonomi handlar om att, med medel som man själv förfogar över, realisera de saker man vill uppnå.

4.4.1 Ett normativt argument

Snarare än att presentera helt separata argument för handlingsautonomi så kan vi konstatera att de argument som var relevanta för *beslutsautonomi* är det fortsatt när vi talar om handlingsautonomi. Inom den rättighetsetiska traditionen handlar det alltså om en syn på (både besluts- och handlings-) autonomi som värdefullt *i sig*, medan det - ur konsekventalistisk synvinkel - är troligt att en agent med god beslutsautonomi och god handlingsautonomi uppnår goda utfall.

Även här bör de handlingar som rör överlevnad, beslutsautonomi, handlingsautonomi och värdighet falla inom ramen för det grundläggande:

Normativ eftersats: *Det är moraliskt oacceptabelt att någon individ inte kan agera i frågor gällande sin egen eller närståendes överlevnad, beslutsautonomi, handlingsautonomi eller värdighet.*

Påståendet kan kanske tyckas väl starkt och tillspetsat, men på samma sätt som i avsnittet om överlevnad så är det ett påstående som rapportförfattarna bedömer är en god approximation.

Återigen kan man konstatera att den finska grundlagen och det finska statsrådet (avsnitt 3.4) uttryckligen hävdar vikten av individens personliga frihet och handlingsförmåga i likhet med brittiska (avsnitt 3.7) och nya zeeländska (avsnitt 3.8) rekommendationer.

4.4.2 Värdighet som stödjande kapabilitet

Även här räcker det att referera till det som nämndes tidigare i avsnitt 4.3: det stöd till viljan att överleva som uppfattningen av sig själv som värdefull kan bidra med är sannolikt en central komponent i att en individ ska orka agera i svåra krissituationer, och då i synnerhet utdragna sådana.

4.4.3 Stödjande egenskaper eller funktioner samt exempel på varor och tjänster

Skyddande av egendom

En central komponent i varje individs handlingsautonomi är hennes egendom. Att bevara den, och då åtminstone sådan egendom som är viktig för att agera relativt de fyra kapabiliteterna, kan anses vara ett grundläggande behov. Följande saker kan vid olika tillfällen stödja detta:

- fysiskt skydd av egendom - barriärer och liknande
- transport av egendom till säker plats
- ersättning av förlorad egendom
- finansiell ersättning för förlorad egendom

Antagonisthanterande

Ett problem för handlingsautonomin kan vara att andra individer försöker hindra individen från att realisera sina beslut. I den mån dessa handlingar syftar till att understödja någon av de grundläggande kapabiliteterna kan behovet av ordningsmakt vara grundläggande.

I tillägg till det ovanstående nämns också verktyg och transporttjänster i praxisstudien, saker som kan stärka förmågan att realisera sina beslut.

4.5 Världighet

Världighet är kopplat till en syn på individen som värdefull, både utifrån andras och dess eget perspektiv. Många anser också att världighet är något som fortsätter att vara relevant även efter att döden har inträtt.

4.5.1 Ett normativt argument

Som nämndes redan i avsnitt 4.1 så lägger Kants maxim om individen som mål stor vikt vid individen som något värdefullt, både för henne själv och för andra. Vi såg också hur Martha Nussbaum exempelvis poängterade det grundläggande i kroppslig integritet i (se avsnitt 2.5.1).

Ett konsekventialistiskt argument för upprätthållandet av individens världighet har att göra med just synen på sig själv som värdefull. Det värde som ska maximeras i många konsekventialistiska teorier är en sammanslagning av individens värderingar. Genom en eventuell nedvärdering av individer "försvinner" värde som annars skulle bidra till summan av alla konsekvenser.

På samma sätt som med de tidigare kapabiliteterna föreslår vi en ungefärlig normativ grundbult.

Normativ eftersats: *Det är moraliskt oacceptabelt att någon individ berövas sin världighet.*

I just krishanteringssammanhang tycks det också rimligt att utgå från att världighet är *lexikalt* underordnat överlevnad, vilket innebär att en *direkt* konflikt mellan världighet och överlevnad alltid ska leda till att överlevnad prioriteras. Med det sagt finns det mänskliga sammanhang där bibehållen världighet kan ha

en större moralisk tyngd än möjligheten att överleva. Rapportförfattarnas bedömning är dock att krishanteringssammanhanget, för att upprepa, *inte* är ett sådant. Världighet är den enda av de fyra kapabiliteterna där det är av någon större betydelse att poängtera detta då de andra tre hänger samman i en logisk följd (se avsnitt 4.1).

4.5.2 Stödjande kapabiliteter

Beslutsautonomi. Det enklaste argumentet för att detta är en stödjande kapabilitet är kanske att tänka sig motsatsen – en total avsaknad av beslutsautonomi. En individ som saknar underlag eller förmåga att fatta ens de mest grundläggande beslut har svårt att behålla en positiv självbild eller upprätthålla en vilja resonera.

Handlingsautonomi. På samma sätt som med beslutsautonomi är det lätt att tänka sig att den individ som helt saknar möjlighet att agera i enlighet med sina önskemål, exempelvis genom att vara berövad sina mest grundläggande ägodelar, har svårt att också upprätthålla en acceptabel nivå av världighet.

4.5.3 Exempel på stödjande varor och tjänster

När det kommer till världighet har utredningen inte hunnit fram till en systematik på funktionsnivå. Däremot finns det ett antal varor och tjänster som kan sägas utgöra grundläggande behov för bibehållen världighet:

- kulturellt acceptabel hantering av döda
- möjligheten att identifiera avlidna
- transport av döda till lämpliga begravningsplatser
- kulturellt acceptabla begravningsceremonier
- kryckor, rullstolar etc. för möjlighet till lokal förflyttning för skadade
- avskildhet
- ordningsmakt
- vatten, tvål och tvättmedel för personlig hygien
- tvättplatser
- toaletter
- sanitetsartiklar, exempelvis bindor
- omklädningsplatser

5 Slutsatser

I denna rapport har vi försökt att resonera systematiskt kring begreppet ”individens grundläggande behov”. Vi har gjort så med hjälp av tillgänglig forskning inom främst ekonomi, filosofi och psykologi, men också med hjälp av civil och, i viss mån, militär praxis.

Rapporten innehåller tre huvudsakliga bidrag:

- En begreppsanalys av uttrycket ”individens grundläggande behov”
- En resonemangsform utgående från Sens kapabilitetssystematik för argumentation för olika individbehovs status som grundläggande
- En icke uttömmande uppsättning förslag på kapabiliteter, funktioner, egenskaper, varor och tjänster som kan räknas till individens grundläggande behov

På väg mot den tredje punkten, förslagen, har vi också gjort en begränsad översyn av internationell praxis inom krisberedskapsområdet när det kommer till att tillgodose individers grundläggande behov. Syftet med denna översyn var att hitta goda exempel på formuleringar inom detta område och ge en första idé om ”best practice”.

När det kommer till själva förslagen har vi argumenterat för fyra kapabiliteter som grundläggande för individen, både i kris och annars: *överlevnad*, *beslutsautonomi*, *handlingsautonomi* och *värdighet*. Stödet för tanken att dessa kapabiliteter har en särskild status står att finna i etisk teoribildning, juridik och existerande praxis. De kan, menar vi, i sig räknas till individens grundläggande behov. Utifrån dessa går det sen dessutom att resonera sig fram till funktioner, egenskaper, varor och tjänster som stödjer upprätthållandet av dessa grundläggande behov på kapabilitetsnivån. De senare blir då grundläggande behov på funktions-, egenskaps-, varu- och tjänstenivå. Tyvärr har vi i denna rapport bara skrapat på ytan när det gäller just detaljer kring varor och tjänster, och det som finns inkluderat på denna nivå är i huvudsak sådant som framkom under studiet av internationell praxis. Här finns sålunda en stor potential för vidare fördjupning.

En reflektion är att de fyra kapabiliteterna kan användas i diskussion av vad själva ordet *krissituation* kan betyda. En rimlig tanke är att varje allvarlig och omfattande nedsättning av någon av kapabiliteterna är att betrakta som en

presumtiv kris. Det handlar i så fall inte bara om storskaliga hot mot liv, utan också storskaliga hot mot individen som beslutsfattare, individen som oberoende aktör och individens värdighet.

En mycket viktig fråga som denna rapport inte besvarar är denna: vad bör samhället lägga sina begränsade resurser på när det gäller att tillgodose individens grundläggande behov? Vad som bör betraktas som individens grundläggande behov är i huvudsak en etisk fråga med viktiga empiriska inslag, medan frågan om var samhället effektivast utnyttjar sina resurser är en praktisk fråga, om än en som vilar tungt på etiken. Även om denna rapport knappast löser det praktiska problemet tror vi dock att den kan bidra till detta arbete.

För alla sina begränsningar är denna rapport ett allvarligt försök att strukturera en diskussion kring vad som kan anses utgöra individens grundläggande behov. Det sista ordet är knappast sagt, men vi har kommit en bit på vägen.

6 Referenser

Alexander, L. & Moore, M. (2008) "Deontological Ethics" i Zalta, E.N. (red.) (2008) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition)*

URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/ethics-deontological/>

Alkire, S. (2002) "Dimensions of Human Development", *World Development* 30(2):181-205

Christman, J. (2009) "Autonomy in Moral and Political Philosophy" I Zalta, E.N. (red.) (2009) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2009 Edition)*

URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2009/entries/autonomy-moral/>

Cummiskey, D. (2008) "Dignity, Contractualism and Consequentialism", *Utilitas* 20(4): 383-408

Darwall, S. (2006) "The Value of Autonomy and Autonomy of the Will", *Ethics* 116:263-284

Edvardsson, K. och Hansson, S.O. (2005) "When is a goal rational?", *Social Choice and Welfare* 24:343-361

Eyre, A. (2006) "Identifying People's Needs in Major Emergencies and Best Practice in Humanitarian Response". Report D3/621. Department for Culture, Media and Sport. United Kingdom.

Fischer, G. och Stenérus, A-S (2008) "Grundläggande säkerhetsnivåer", KBM 740/2008.

Gaus, G.F. (2001) "What is Deontology?, Part Two: Reasons to Act", *Journal of Value Inquiry* 35:179-193

Gough, I. & Thomas, T. (1994) "Need Satisfaction and Welfare Outcomes: Theory and Explanations", *Social Policy & Administration* 28(1):33-56

Heylighen, F. (1992) "A Cognitive-Systemic Reconstruction of Maslow's Theory of Self-Actualization", *Behavioral Science* 37:39-57

Kant (1785/2010) *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*.

URL = http://gutenberg.spiegel.de/?id=5&xid=1373&kapitel=1#gb_found

Locke, J. (1698/2010) *Two Treatises of Government*.

URL = <http://www.lonang.com/exlibris/locke/loc-001a.htm>

Maslow, A.H. (1943) "A Theory of Human Motivation", *Psychological Review* 50:370-396

Maslow, A.H. (1970) *Motivation and Personality*. Harper & Row Publishers.

Nickel, J. (2010) "Human Rights" i Zalta, E.N. (red.) (2010) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2010 Edition)*

URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2010/entries/rights-human/>

Nussbaum, M. (1999) "Women and cultural universals" i Nussbaum, M. (1999) *Sex and Social Justice*. Oxford University Press.

von Schreeb, J. (2007) *Needs assessment for international humanitarian health assistance in disasters*. Doctoral Thesis. Karolinska Institutet.

Sen, A. (1999) *Commodities and Capabilities*. Oxford University Press.

Simon, H.A. (1977) *The New Science of Management Decision*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Sinnott-Armstrong, W. (2008) "Consequentialism" i Zalta, E.N. (red.) (2008) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition)*

URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/consequentialism/>>.

Streeten, P. (1981) *First Things First*. Oxford University Press.

The Sphere Project (2004) *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. Oxfam Publishing.

Thomson, G. (2005) "Fundamental Needs" i Reader, S. (2005) *The Philosophy of Need*. Cambridge University Press.

US Air Force (1985) *Search and Rescue Survival Training*. AF Regulation 64-4, Vol. I.

Wahba, M.A. & Bridwell, L.G. (1976) "Maslow Reconsidered: A Review of Research on the Need Hierarchy Theory", *Organizational Behavior and Human Performance* 15:212-240

White, S. (2008) "Social Minimum" i , Zalta, E.N. (red.) (2008) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition)*

URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/social-minimum/>

Wiggins, D. (2005) "An Idea we Cannot do Without: What difference will it make (eg. to moral, political and environmental philosophy) to recognize and put to use a substantial conception of need?" i Reader, S. (2005) *The Philosophy of Need*. Cambridge University Press.

Sverige

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Lagen om skydd mot olyckor (2003:778)

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

Regeringsformen (1974:152)

Skr. 2009/10:124 - "Samhällets krisberedskap - stärkt samverkan för ökad säkerhet"

SOU 2005:104 - "Sverige och tsunamin - granskning och förslag"

SOU 2008:23 - "Konsulär katastrofinsats"

Finland

Finska grundlagen (11.6.1999/731)

Vikman, H. och Arosilta, A. (2006) "Särskilda situationer inom vattentjänster och beredskap för dem", Jord- och Skogsbruksministeriet och Försörjningsberedskapscentralen.

Lag om tryggande av försörjningsberedskapen (18.12.1992/1390)

Lag om obligatorisk lagring av läkemedel (979/2008)

Lag om ändring av lagen om obligatorisk lagring av läkemedel (776/2009)

Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (350/2002)

Statsrådets förordning om obligatorisk lagring av läkemedel (1114/2008)

Statsrådets principbeslut "Strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner" (23.11.2006)

Nederländerna

KBM (2003) *Krisberedskap i omvärlden - samordningsstrukturer i fem länder*

Smeets EC och de Ruijter AM. (2006) *Community-based interventions working draft. Amsterdam: Impact Dutch knowledge and advice centre for post-disaster psychosocial care*

The Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2007) "Project 'tolerantiegrenzen' in de vitale infrastructuur, Factsheet per (groep van) tolerantiegren(s)(zen)", internt arbetsdokument.

Tyskland

Langenbach, M, och Fischer, P. (2008) "Trinkwasser-Notbrunnen in Deutschland", *Fachmagazin für Brunnen- und Leitungsbau* 11: 44 - 50

BBK (2009a) "Schutz und Hilfe für die Bevölkerung/Protection and aid for the population"

URL = <http://www.bbk.bund.de>

BBK (2009b) "How to be Prepared for an Emergency"

URL = <http://www.bbk.bund.de>

German Red Cross (2010) "Analysis of Law in the EU Pertaining to Cross-Border Disaster Relief"

BMELV (2008) *Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland*

BMELV (2010) "Häufig gestellte Fragen (FAQ)"

URL = <http://www.ernaehrungsvorsorge.de>

Welling, M. och Münzing, K. (2005) ”Staatliche Ernährungsvorsorge in Krisenfällen” i BMELV (2005) *Forschungsreport 2/2005*

Storbritannien

Cabinet Office (2008) “Identifying People Who Are Vulnerable in a Crisis”

Civil Contingencies Act 2004

HM Government (2010) “Emergency Response and Recovery, Version 3”

Security and Emergency Measures (Licensed Water Suppliers) Direction 2006

Nya Zeeland

Cartwright, S. (2005) *National Civil Defence Emergency Management Plan Order 2005/295*

Civil Defence Emergency Management Act 2002

MCDEM (2010) “Welfare in an Emergency Director’s Guideline for Civil Defence Emergency Management Groups”

MCDEM (2004) “Workplace Emergency Response Guide for equipment, food and training”

MCDEM (2005) “Management Director’s Guidelines for CDEM Groups”

New Zealand Government (2010) *National Infrastructure Plan*

Kanada

DFAIT (2010) ”How the Government of Canada Responds to Natural Disasters Abroad”

URL = <http://www.international.gc.ca>

Her Majesty the Queen in right of Canada (2009) *National Strategy for Critical Infrastructure*

Her Majesty the Queen in right of Canada (2009) *Action Plan for Critical Infrastructure*

Emergencies Act (1985, c. 22 (4th Supp.))

Emergency Preparedness Act (1985, c. 6 (4th Supp.))

Emergency Management Act (2007, c 15)

Public Safety Canada (2009) "72 Hours – Is Your Family Prepared?"

USA

Bioterrorism Act of 2002

City of Paolo Alto (2010) "FAQs related to Emergency Water Supply and Storage Project"

FEMA (2004) "Are You Ready?"

URL = <http://www.fema.gov>

Homeland Security Act of 2002, Public Law 107-296, 25 nov 2002

Homeland Security Presidential Directive 7, HSPD-7, 17 dec 2003

San Fransisco Public Utilities Commission (2005) *Emergency Drinking Water Plan*.

U.S. EPA (2004) *Emergency Response Plan Guidance for Small and Medium Community Water Systems*.

URL = <http://www.epa.gov>

WaterISAC (2010) "About Us"

URL = <https://portal.waterisac.org>

Sphere project

The Sphere Project (2004) *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. Oxfam Publishing.

WHO (2000) *The management of nutrition in major emergencies*