

AVSNITT 4 SAMHÄLLETS INSATSER FÖR PSYKISKT OCH SOCIALT STÖD SAMT  
INFORMATION OCH KOMMUNIKATION MELLAN MEDIER, MYNDIGHETER OCH BERÖRDA



I riksdagen hölls måndagen den 3 oktober 1994 en tyst minut för att hedra de omkomna. Några dagar senare ägde regeringskifte rum i Sverige. Carl Bildt efterträddes då av Ingvar Carlsson som statsminister och regeringsbildare.

## Inledning

**E**tt omfattande arbete har lagts ned av flera aktörer för att dokumentera och utvärdera de insatser det of-fentliga Sverige gjorde efter Estonias förlisning. I för-orden nämns ofta att dessa rapporter och utvärderingar kommit till för att man velat lära av det inträffade, ta till-vara erfarenheterna. Sammantaget ges en god bild av hur beredskapen och organisationen fungerade när det gällde att möta konsekvenserna av katastrofen.

I detta avsnitt kallat Beskrivning söker analysgruppen bidra till denna samhällseliga ambition att lära av Estonia-katastrofen. Strävnan har varit att på ett övergripande sätt belysa två väsentliga delar av det som utgör den totala katastrofberedskapen i vårt land: psykiskt och socialt stöd samt information och kommunikation mellan berörda. Underlaget för sammanställningen bygger dels på möten och samtal med ett antal personer som på olika sätt berör-des av katastrofen. Som exempel kan nämnas representan-ter från landsting, kommuner, frivilligorganisationer, kyr-kan, Regeringskansliet och andra myndigheter liksom re-presentationer från massmedierna. Utöver detta har grup-pen tagit del av utredningar, rapporter, mediematerial med mera, vilket framgår av källförteckningen i avsnittet Bilagor. Den följande beskrivningen av händelser efter Estoniakatastrofen bygger i väsentliga delar på uppgifter från dessa källor.

### Psykiskt och socialt stöd för berörda

Mot bakgrund av att ett omfattande material är tillgäng-ligt om insatser inom kommuner och landsting har analys-gruppen valt att i en första del spegla de insatser som gör-des över hela landet genom att redovisa det akuta stöd-arbetet på tre platser: Borlänge, Norrköping och Stock-holm.

Här belyses, bland annat med hjälp av minnesbilder från några av dem som deltog i stödarbetet, stöd-verksamheten i Estlineterminalen och Stockholms läns landstings insatser i Estoniakatastrofen. En sammanfatt-ning görs av slutsatser som landstingets egen utvärdering av insatserna gav.

Polismyndighetens inom Stockholms län insatser för anhöriga till polisanställda som omkom ombord på Esto-nia och för den egna personalen redovisas kortfattat lik-som den psykosociala stödverksamheten på Ersta sjukhus i Stockholm.

Vidare redovisas psykosociala insatser i Borlänge och Norrköping. Redovisningen har koncentrerats till det stödarbete som utfördes i de båda orternas kriscentrum, Jakobsgården respektive Pensionärernas riksorganisations lokaler i stadshuset.

I ett kapitel sammanfattas en utvärdering som genom-förts av Svenska kyrkans insatser i det psykosociala stöd-arbetet på riksnivå, i stift och pastorat och församlingar. Därefter följer som ett exempel på frivilligas insatser en beskrivning av Svenska Röda korsets del i det psykosociala stödarbetet i Stockholm och i några svenska kommuner.

Det är analysgruppens förhoppning att denna fram-ställning skall kunna bidra till att ytterligare fördjupa för-ståelsen för de psykosociala konsekvenser som Estonia-katastrofen fick för många människor i vårt land.

### Information och kommunikation med berörda

I analysgruppens granskning av Estoniakatastrofen och dess följder har även ingått att se närmare på frågor om hur information och kommunikation mellan olika be-rörda parter fungerade i samband med händelsen.

I en andra del av detta avsnitt belyses inledningsvis

massmediernas roll i samhället och deras betydelse som förmedlare av information till allmänheten och dem som är särskilt berörda. I ett följande kapitel belyses frågor om massmedier och integritet i relation till myndigheter och till dem som är drabbade. I anslutning till detta lyfts i ett kapitel fram intryck som förmedlats till analysgruppen vid möten med några av dem som överlevde fartygs-katastrofen.

Denna andra del i Beskrivningen avslutas med en redovisning av några berörda myndigheters informationsarbete i samband med Estoniakatastrofen.

Även denna redovisning bidrar till att belysa samhällets förhållningssätt i samband med en extraordinär händelse. Det är analysgruppens syfte att förmedla en bild av hur samhällets beredskap såg ut för att hantera informationsfrågor av en helt annan karaktär än den som vanligtvis präglar myndigheters verksamhet.

## Utredningsarbeten

Frågan om hur det svenska samhället skall organisera sin katastrofberedskap i framtiden har varit föremål för ett stort antal utredningar under senare år. I ett kapitel i detta avsnitt redovisas en sammanfattning av några av alla dessa utredningar.

## Internationella jämförelser

I regeringens direktiv till analysgruppen sägs att internationella erfarenheter gällande informationsarbete och myndigheters bemötande av överlevande och anhöriga till omkomna skall beaktas. I ett avslutande kapitel redovisas resultatet av jämförande studier av hur några europeiska länder har organiserat sin katastrofberedskap. Länder som presenteras är Norge, Finland, Storbritannien och Nederländerna. I kapitlet redovisas även en fallstudie av tågolyckan i Eschede i Tyskland, den 3 juni 1998.

## 1

## Den psykiska och sociala stödverksamheten i Estlineterminalen

*Estlineterminalen kom att bli på en gång ”katastrofplats” och akut kriscentrum. Här presenteras minnesbilder från några av dem som deltog i arbetet.*

**L** Frihamnen i Stockholm ligger Estlineterminalen. Den tidiga morgonen den 28 september 1994 förbyttes den stillsamma stämningen som vanligtvis råder i terminalen gradvis i något som liknade kaos.

### Ledning och samverkan

Tidigt på morgonen upprättades en ledningsstab i terminalen för att organisera arbetet med att ta emot anhöriga och passagerare. En ledningsläkare utsågs av den centrala medicinska katastrofledningen inom landstinget att ingå i ledningsstaben i terminalen och att leda den medicinska insatsen. Till sin hjälp fick han två sjukvårdsgrupper. En överläkare och PKL-koordinator utsågs att samordna sjukvårdens psykosociala verksamhet.

I det psykosociala arbetet deltog under de dagar då terminalen utgjorde ett kriscentrum personer från olika grenar i Stockholms län: personal från sjukvården och den psykosociala beredskapen inom landstinget, kuratorer och socialsekreterare från kommunen, präster, diakoner och frivilliga från Svenska kyrkan och andra trossamfund samt frivilliga från Svenska Röda korset.

Bland de uppgifter som åvilade ledningsstaben ingick att möta och ge stöd åt anhöriga som kom till terminalbyggnaden och att bemanna den telefonjour som inrättades. Det fanns inga förväntningar om att somatisk vård skulle komma att behövas.

I det följande återges personliga minnesbilder som analysgruppen tagit del av i samtal med några av alla dessa människor som försökte ge stöd åt anhöriga och berörda på morgonen efter katastrofnatten. Urvalet är representativt för åsikter som framförts till analysgruppen från flera håll.

### Minnesbilder

På natten till den 28 september meddelades jourledaren för Jourhavande kurator<sup>52</sup> genom ett samtal från Stockholms socialjour att hjälp behövdes vid Estlineterminalen för att ta emot berörda. Jourledaren kontaktade jourhavande kuratorer och 16 kuratorer begav sig till terminalen. Jourledaren utgjorde en sambandscentral på sin ordinarie arbetsplats och samlade och vidareförmedlade information, bland annat genom att följa radio- och TV-sändningar.

En komminister i Oscars församling, där Estlineterminalen ligger, informerades om olyckan genom ett telefonsamtal vid sextiden från beredskapsplanläggaren i Stockholms stift. På grund av att hon en vecka tidigare hade varit på en kurs i debriefing, och rest med Estonia till Tallinn, visste hon exakt var terminalen låg och vilket fartyg det handlade om. Efter telefonkontakt med socialjouren stod det klart att hjälp behövdes i terminalen. Kommministern ringde en kontaktperson i en församlingsgrupp

som skulle vidta åtgärder för att se till att mat och dryck levererades till terminalen. Efter ytterligare samtal med kollegor i den egna och andra församlingar begav hon sig ner till terminalen.

En präst i Botkyrka församling, som vid tillfället arbetade med ett utvecklingsprojekt för Jourhavande präst som är en motsvarighet till socialförvaltningens Jourhavande kurator, fick också han kännedom om händelsen tidigt på morgonen. Han kontaktade missionsförsamlingen i Hallunda och begav sig tillsammans med en kollega därifrån till terminalen.



### **”Lugnet före stormen”**

I terminalen var det vid halvsju-tiden på morgonen fortfarande lugnt. En av de jourhavande kuratorerna har i efterhand beskrivit stämningen som ”lugnet före stormen”. Fler och fler kollegor från Jourhavande kurator och socialjouren samlades men ingen visste riktigt vilka insatser som behövdes. Det rådde ovisshet om hur många människor som skulle komma till terminalen och behöva stöd. Det var uppenbart att Estonias förlisning berörde människor i hela Sverige men också från flera andra länder.

### **”Är det inte så att det borde vara lite avspärrat?”**

När komministern från Oscars församling anlände till terminalområdet kunde hon köra bil rätt in i området, vilket förvånade henne. Hon frågade en polis inne i terminalen om området inte borde spärras av, med tanke på att det förväntades att många människor skulle komma dit. Efter detta inleddes avspärrning av området runt terminalbyggnaden.

Komministern har i efterhand reflekterat över att avspärrningen inte var tillräckligt vid för att erbjuda anhöriga tillfredsställande skydd från journalister.

### **”Det var amatörmässigt”**

Ledning och information saknades initialt, det var oklart vilka som hade ansvar för vad. Så småningom växte en organisation fram för mottagandet av anhöriga bland stödarbetarna själva. Några tog emot dem som kom och började göra upp listor med namn, adress och telefonnummer, andra serverade kaffe och erbjöd stödsamtal. Egna initiativ blev nödvändiga då det inte fanns någon att fråga. Det framgick sedan för stödarbetarna att det fanns en ledningsstab i terminalen och enligt uppgift arbetade den med att ta fram passagerarlistor.

Sambandet mellan ledningsorganisationen och led-

*Estlineterminalen blev ett akut kriscentrum under de första dagarna efter katastrofen. Omkring 450 anhöriga kom till terminalen och 5 621 samtal registrerades i telefonjouren.*

ningen för räddningsarbetet vid Estonias förlisningsplats verkade bristfällig, det var svårt att få information om hur räddningsarbetet gick.

### **”Pressen borde haft ett särskilt telefonnummer att ringa till”**

När telefonjour öppnades övergick alltfler av stödarbetarna till att bemanna den. Till telefonjouren kom olika typer av samtal. Oroliga anhöriga ringde och ville veta vilka som hade överlevt men tillförlitliga besked kunde inte ges. Passagerarlistor fanns men reviderades hela tiden. Små ö:n, för överlevande, skrevs in vid vissa namn.

Dessa samtal blandades med samtal från allmänhet och även massmedier. Massmedierna avvisades onödigt bryskt, enligt en uppfattning som framförts, men det fanns inte tid att slussa journalister vidare till någon ansvarig. Det ringde oavbrutet.

Till en av de jourhavande kuratorerna kom ett samtal från M/S Mariella med besked om att fartyget skulle anlända med några överlevande. En annan kollega lyckades spåra upp överlevande i Mariehamn och meddelade stabsledningen deras namn.

När antalet anhöriga ökade i terminalen ordnades en form av reception där de ombads köa för att ringa till telefonjouren – en trappa upp i terminalsbyggnaden.

### **”Vi återkommer”**

Från början noterades ostrukturerat personuppgifter på dem som ringde men polisen överlämnade så småningom blanketter för arbetet. I samtalen med anhöriga utlovades förnyade kontakter när mer information kunde förmedlas. Problemet var att polisen behövde uppgifterna och samlade in listorna med namn. Det omöjliggjorde för stödarbetarna att följa upp samtalen, under krisarbetet i terminalen och även senare, vilket upplevdes som otillfredsställande. En av prästerna förde dock egna anteckningar och kunde på det sättet hålla kontakt med några familjer och förse dem med löpande information. ”Det är fortfarande ett djupt sår i mig att de som ringde och fick löfte om ny kontakt inte fick någonting tillbaka. Att inte någon reagerade på detta!”

### **”Jag hann tänka att den personen sörjer ju också”**

Det faktum att en grupp anställda inom polisen fanns ombord på Estonia märktes i polisernas arbete i terminalen. Många var i det närmaste chockade men genomförde sina uppgifter ändå. Kollegor till de saknade följde med anhöriga till terminalen för att ge stöd.

### **”Åk på en gång och låt inte de anhöriga sitta och vänta i 20 minuter i en kall buss”**

Under dagen ordnades utrymme för anhöriga att samlas högst upp i baren på hotell Ariadne i Värtahamnen. Bussar tog de anhöriga dit. En av prästerna bestämde sig för att följa med i en buss för att kunna vara ett stöd under resan. Vid framkomsten till hotellet möttes de av visst oförstående. Förare av taxibilar som stod parkerade vägrade att lämna plats för bussen och hotellgäster och personal var undrande inför de anhörigas ankomst.

Efter ett tag organiserades busstransporterna bättre och ombord på varje buss som gick i skytteltrafik mellan terminalen och hotellet fanns så småningom någon person till stöd. Även bemötandet av de anhöriga vid hotellet förbättrades i takt med att information om katastrofen spreds.

### **”Estoniakatastrofen väckte känslor även hos allmänheten”**

På analysgruppens fråga till kuratorerna uppges att det endast var ett litet antal anhöriga som hörde av sig till Jourhavande kurator efter Estoniakatastrofen. Av dem som ur allmänheten vände sig till Jourhavande kurator dagarna, veckorna och månaderna efter var det däremot många som uppgav att Estoniakatastrofen givit upphov till ångest och oro. ”Det väcker gamla känslor till liv”, menar någon av kuratorerna analysgruppen talat med.

Till Jourhavande präst vände sig många anhöriga för att få hjälp med olika saker, bland annat med att ordna minnesgudstjänst. Jourhavande präst hjälpte till med att förmedla kontakter med deras hemförsamlingar. Under ett halvår efter Estoniakatastrofen upptogs arbetet uppskattningsvis till mellan 30 och 50% av uppföljande sjuvård.

**”Att träffas och tala om Estonia blir för jobbigt”**

Jourhavande kuratorer fick eget uppföljande stöd. Två gruppmöten ordnades veckan efter arbetet i terminalen och kuratorerna erbjöds möjlighet att ta individuell kontakt.

Komministern i Oscars församling försökte få till stånd en eftersamling för alla dem som hade arbetet i kriscentret men dels var det svårt att veta vilka som hade varit där, dels upplevde några att det skulle bli ”för jobbigt”.

## 2

## Stockholms läns landstings insatser i det psykosociala stödarbetet

*I detta kapitel beskrivs det psykosociala stödarbetet på Huddinge sjukhus, Karolinska sjukhuset och Södersjukhuset framförallt i det akuta skedet.*

**D**enna redovisning bygger på uppgifter som analysgruppen har hämtat ur Socialstyrelsens rapport, SoS-rapport 1997:15, sjukhusens egna rapporter och kompletterande samtal med personer som var involverade i arbetet.

### Akutsjukhus larmas

Omkring klockan fyra på morgonen kontaktade SOS Alarm tre akutsjukhus i Stockholm. Huddinge sjukhus, Karolinska sjukhuset och Södersjukhuset ombads då organisera krisgrupper som stöd för anhöriga vid Estline-terminalen. På detta sätt larmades den psykosociala beredskapen i Stockholm. Inget allmänt katastroflarm gick ut.

När representanter för PKL-grupperna på dessa sjukhus kom till terminalen bistod de ledningen på platsen. Insatserna bestod i att ge stöd åt anhöriga som kom till terminalen och att bemanna telefonjouren. Omkring 450 anhöriga kom att söka sig till terminalen och 5 621 samtal från hela landet registrerades i telefonjouren. Ansvaret för bemanning av telefonjouren övertogs av Huddinge sjukhus och Karolinska sjukhuset när krisarbetet i terminalen avvecklades.

### Huddinge sjukhus

På kvällen den första dagen anlände M/S Mariella, som hade deltagit i räddningsarbetet under natten och dagen, till Stockholm. Ombord fanns omkring 1 000 passagerare som hade bevittnat händelserna. Dessutom fanns det ett 30-tal överlevande ombord som enligt uppgift skulle föras till Södersjukhuset. Huddinge sjukhus krisenhet fick en begäran om bistånd med stöd. Den krisgrupp som fanns på plats i terminalen hjälpte till i arbetet.

Krisgrupper från Huddinge sjukhus avlöste varandra i terminalen och arbetade till och med kl 18.00 den 29 september.

### Krisstöd till svenska överlevande i Finland

Några svenska överlevande fördes till Åbo universitetssjukhus. Huddinge sjukhus sände, på begäran av katastrofledaren, en krisgrupp dit för att bistå dem. Vid ankomsten till Sverige reste 10 av de 11 överlevande direkt till sin hemort. PKL-gruppen initierade uppföljning av krisarbetet på hemorten.

### Organisation av stödinsatser

Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken öppnade telefo-



ner för anhöriga omkring halv nio. En PKL-grupp organiserades på förmiddagen och tog klockan 13.00 över ledningsfunktionen för de psykosociala insatserna på sjukhuset. Ett kriskansli öppnades. Då hade redan en kris-telefonmottagning etablerats och ett anhörigrum förberetts. Bristen på information gjorde samordning av de psykosociala insatserna komplicerad men initiativ togs ändå. PKL-gruppen och krisenheten vände sig till Centrala avdelningen för ambulanssjukvård och katastrofmedicinsk planering och SOS Alarm för att höra om sjukhusets hjälp erfordrades.

### Stöd till anhöriga

Anhörigrummet besöktes av 110 anhöriga som fick stöd-samtal och erbjudande om uppföljande sådana. Rummet var bemannat fram till och med helgen.

Informations- och kristelefonerna bemannades fram till och med den 4 oktober 1994.

### Kriscentrum Syd

Som tidigare nämnts samordnades de psykosociala stöd-insatserna i länet efter några dagar. Huddinge sjukhus fick i uppdrag att upprätta Kriscentrum Syd. Detta innebar bland annat att sjukhuset tillsammans med Kriscentrum Nord, Karolinska sjukhuset, övertog bemanningen av den telefonjour som funnits i Estlineterminalen.

### Vård av överlevande

15 överlevande från Estonia vårdades på Huddinge sjukhus. Samtliga fick psykologisk hjälp senast dagen efter olyckan, i de flesta fall genom en psykiater. De överlevande som önskade fick även uppföljande samtal.

### Personal i krisarbetet

115 personer involverades i krisarbetet på sjukhuset: psykologer, kuratorer, läkare, sjuksköterskor, mentalskötare samt representanter för kyrkan.

### Stödinsatser för personal

En ansvarig ur varje PKL-grupp på sjukhusen i Stockholms läns landsting såg till att personal fick erforderligt

stöd. Personalgrupper från Huddinge sjukhus som deltog i räddningsarbetet, fick debriefing av sjukhusets egen krispersonal samt av tre team från S:t Görans PKL-grupp.

## Karolinska sjukhuset

### Telefonjour

Vid 10-tiden den 28 september öppnades en telefonjour på sjukhuset som bemannades av representanter för sjukhusets PKL-grupp. Telefonjouren var bemannad dygnet runt. Efter ett par dagar fick sjukhuset i uppdrag att upprätta Kriscentrum Nord.

### Kriscentrum Nord

Då landstingets krisinsatser samordnades den 4 oktober inrättades ett gemensamt kriscentrum. Karolinska sjukhuset skötte administrationen och samtliga PKL-grupper i landstinget deltog i arbetet. Telefonjouren i kriscentret var bemannad dygnet runt fram till den 11 oktober, därefter skedde en successiv nedtrappning av verksamheten. Den 14 oktober upphörde bemanningen och därefter var en telefonsvarare inkopplad.

Sammanlagt registrerades 756 inkommande samtal från såväl anhöriga och vänner som myndigheter och massmedier.<sup>53</sup>

### Aktiv uppföljning av telefonkontakter

Många av de personer som ringt till Estlineterminalens telefonjour under de första dygnen hade fått löfte om uppföljande kontakt. Denna genomfördes vid Kriscentrum Nord under perioden den 27 oktober till den 12 december 1994.

### Personal i krisarbetet

63 personer från sjukhuset engagerades i arbetet i Estlineterminalen och Kriscentrum Nord. Bland dessa återfanns kuratorer, sjuksköterskor och skötare från den psykiatriska verksamheten, psykologer från vuxen- och barnpsykiatri, representanter för sjukhuskyrkan och psykiatriskt skolade läkare.

**Stöd för personal**

Sjukhusets PKL-grupp utgjorde stöd för personal som arbetade i kriscentrumet.

**Södersjukhuset**

På sjukhuset ställdes särskilda lokaler till förfogande för anhöriga som förväntades komma. Den förste kom omkring halv nio på morgonen den 28 september. Under det första dygnet kom 15 anhöriga till krismottagningen.

**Mottagande sjukhus för överlevande**

30 överlevande förväntades komma till sjukhuset under kvällen eller natten. För att kunna möjliggöra att hela gruppen överlevande kunde hållas samman evakuerades två avdelningar. Där skulle registrering, undersökning och primärbehandling ske. En av avdelningarna som evakuerades var intagningsavdelningen. På så sätt hoppades man underlätta de överlevandes ankomst och undvika massmedial uppgång. Runt midnatt anlände de första överlevande. Totalt vårdades 31 överlevande på sjukhuset.

**Aktiv uppföljning**

Samtliga överlevande som kom från Sverige har följts upp. En samtalskontakt erbjöds i det akuta skedet och senare erbjöds deltagande i gruppträffar för överlevande boende i Stockholmstrakten.

Planeringen för dessa gruppträffar inleddes under den första veckan och den 3 november ägde den första träffen rum. 28 överlevande inbjöds och gruppleddare var en kurator och en psykolog. Under de två första månaderna träffades gruppen en gång i veckan och därefter en gång varannan vecka under fem månader. Av de 28 som inbjöds kom 22 personer och dessutom tillkom två.

**Anhöriga fick en resursperson**

Till Södersjukhuset kom sammanlagt 183 anhöriga, vänner eller arbetskamrater till saknade eller överlevande. Alla erbjöds en resursperson. I det uppföljande arbetet valde sjukhuset att kontakta anhöriga till överlevande via telefon och anhöriga till saknade erbjöds återbesök.

**Personal i krisarbetet**

29 personer från sjukhuset deltog i krisarbetet. Bland dessa fanns förutom sjukhusets personal även personal från de psykiatriska sektorerna inom Södra sjukvårdsområdet samt sjukhusprästen.

**S:t Görans sjukhus**

Sjukhusets huvudsakliga roll i det psykosociala arbetet var att stödja personal som varit engagerad i hjälparbetet. Till debriefing på sjukhuset kom personal vid akut- och intagningsavdelningar, från socialtjänsten, företagshälsovården och psykiatriska öppenvårdsmottagningar. För personal från sjukhuskyrkan, Svenska kyrkans församlingar och estniska och lettiska församlingar genomfördes motsvarande debriefing av sjukhusprästen. 29 team arbetade med debriefing.

**Kristeam i beredskap**

Åtta kristeam med två hjälpare i varje förbereddes för insatser i stödarbetet men engagerades inte i arbetet under de två första dygna. Till S:t Görans sjukhus kom sammanlagt 15 oskadade, anhöriga eller överlevande, som fick individuella samtal och uppföljning. Drabbade barnfamiljer fick stöd genom barnklinikerna.

## 3

## Stockholms läns landstings utvärdering av insatserna

*Analysgruppen har här sammanfattat lärdomar av landstingets insatser under Estoniakatastrofen.*

**D**en centrala medicinska katastrofkommittén uppdrog åt en utomstående expert att utvärdera sjukvårdens insats med anledning av Estoniakatastrofen. Utgångspunkt för värderingen av insatsen var Medicinsk katastrofplan för Stockholms läns landsting. Analysgruppen har valt att sammanfatta de slutsatser som framförs mot bakgrund av strävan att belysa de lärdomar olika aktörer fått av händelserna efter katastrofen.

#### Katastrofplanen till fördel

I utvärderingen konstateras att den centrala katastrofplanen utgjorde ett stöd i den oförutsedda katastrofen utanför Sveriges gränser. De medicinska åtgärder som vidtogs för patienter på sjukhusen fick optimalt medicinskt resultat. Det konstateras att det inte var nödvändigt att utfärda ett katastrofalarm, uppgifterna i samband med katastrofen fördelades mellan sjukhusen och den övriga verksamheten fick inga nämnvärda störningar.

#### Ringa behov av somatisk vård

Det konstateras vidare att den katastrofmedicinska insatsen inte i första hand bestod av somatisk vård. Sju överlevande fördes akut med helikopter till Huddinge sjukhus och 38 överlevande kom ett dygn senare till Huddinge och Södersjukhuset, ingen med livshotande skador.

#### Informationsbehov präglade den akuta situationen

Anhöriga och vänner till saknade och döda hade i det akuta skedet framförallt ett stort behov av att få information om vad som hade hänt. Bristen på uppgifter om överlevande, döda och saknade, ofullständiga och inkorrekta passagerarlistor skapade en kaotisk situation, framförallt för de anhöriga som kom till Estlineterminalen.

#### Bristande ledning i terminalen

En erfaren ledningsläkare och sjukvårdsgrupper dirigerades till terminalen, trots att inga patienter från katastrofen väntades dit. I utvärderingen sägs att detta initiativ sannolikt var berättigat i Estoniafallet, men att det inte innebär att det skulle vara berättigat i andra situationer. Det saknades överhuvudtaget samordnad ledning av den totala insatsen. Ledningsläkaren och personal tog exempelvis på eget initiativ ett informationsansvar.

#### Ingen samordning av det psykosociala stödarbetet i Estlineterminalen

Sjukvårdens huvudsakliga insatser i samband med Estoniakatastrofen blev psykosocialt stöd till anhöriga och vänner. Krisgrupper arbetade i terminalen och deras insatser värderas som berättigade. Det konstateras dock att bristen

på samordnad ledning även av de psykosociala insatserna kom att medföra att stödgruppernas resurser inte utnyttjades optimalt och det fanns ingen organisation för samverkan med socialjour, kyrkan och frivilliga stödpersoner.

### **Behov av utbildning och samverkan med övriga hjälpinstanser**

Utvärderingen visar att bland annat utbildning och övning liksom viss förändring av beredskapen behövs för att sjukvården skall kunna ge optimalt psykosocialt stöd även utanför sjukhusen.

Vikten av att sjukvården samverkar med organ i samhället som också bedriver psykosocial verksamhet understyks.

### **Stöd till överlevandes anhöriga**

Som tidigare nämnt var behovet av somatisk vård av de överlevande inte stort. Däremot kom behovet av psykosocialt stöd att bli desto större. Behoven av exempelvis stödsamtal för anhöriga och vänner till de överlevande kunde bemötas med hjälp av personliga initiativ och goda förberedelser.

En annan grupp som konstaterades ha ett stort behov av psykosocialt stöd var den egna personalen som involverades i Estoniakatastrofen.

### **Samverkan med polis och sjöräddning**

På ett tidigt stadium placerades representanter från den centrala medicinska katastrofledningen i ledningscentra-

ler hos såväl polis som sjöräddning. Enligt utvärderingen kunde sådan samverkan även ha skett på en högre administrativ ledningsnivå.

### **Intern information**

Sjukvårdens interna informationsarbete bedöms som otillfredsställande. Detta förklaras med att samband, informationsteknik och rapporteringsrutiner inte är anpassade till central medicinsk ledning. För att garantera ett kontinuerligt informationsflöde krävs särskilda rutiner och moderna sambandsmedel, liksom särskild personal i den centrala staben.

### **Massmediernas behov av information resurskrävande**

För att bemöta massmediernas behov av att få information och att få genomföra intervjuer med berörda krävdes betydande resurser. Det fanns även tillfällen då hjälp från polis behövdes för att säkra framförallt patienternas och anhörigas integritet.

### **Centrala avdelningen för ambulanssjukvård och katastrofmedicinsk planering får lovord**

Avslutningsvis konstateras i utvärderingen att den Centrala avdelningens för ambulanssjukvård och katastrofmedicinsk planering medverkar i den centrala och lokala katastrofberedskapen var värdefull. Individuella kvalifikationer, ambitioner, initiativförmåga och samarbetsvilja lyfts fram särskilt.

## 4

## Det psykosociala stödarbetet inom Polismyndigheten i Stockholms län

*En kortfattad presentation av insatser för anhöriga till polisanställda som omkom på Estonia och för den egna personalen.*

**E**stoniakatastrofen kom att bli en påfrestning på Polismyndigheten i Stockholms län genom att 63 anställda omkom och på grund av att myndigheten tillsammans med Rikspolisstyrelsen svarade för huvuddelen av den svenska polisens arbete till följd av katastrofen. Analysgruppen har därför valt att här kortfattat beskriva hur myndigheten organiserade det psykosociala stödarbetet för anhöriga till de polisanställda som omkom, för de överlevande och för den egna personalen samt några av de lärdomar som gjordes av det arbetet. Rikspolisstyrelsens och polismyndighetens övriga insatser i samband med Estoniakatastrofen har beskrivits utförligt i analysgruppens tidigare rapport.

### Behov av psykosocialt stöd

Klockan var omkring tre på morgonen när chefen för polisens arbetsmiljöenhet fick veta att ett 70-tal anställda vid Polismyndigheten i Stockholms län fanns med på Estonia. Man konstaterade att samtliga polismästardistrikt i länet hade anställda med på Estonia och insåg att behovet av psykosocialt stöd var stort. Ett par timmar senare hade myndigheten upprättat en krisstab.

### Krisstabens arbete

Polismyndigheten saknade en handlingsplan för psykosocialt stöd vid särskilda händelser då Estonia-katastrofen inträffade. Det innebar att krisstaben fick börja med att skapa en krisorganisation. Eftersom myndigheten är decentraliserad och polismästarna har ett eget verksamhetsansvar kunde denna krisstab enbart vara rådgivande.

Krisstaben formulerade ett antal mål för sin verksamhet och det övergripande var att verka för att det i varje polisdistrikt och avdelning skulle startas en krisgrupp. Krisstaben skulle ansvara för samordning, stöd och information till grupperna och till polisleddning. Råd och stöd till anhöriga som ringde till krisstaben skulle också ingå i uppgifterna. Man åtog sig även att inventera och förmedla externa resurser och att genomföra en utvärdering av krisorganisationen.

Stödarbetet inriktades i första hand på insatspersonal, arbetskamrater och anhöriga till saknad personal, överlevande och personalen i krisgrupperna. Av resursskäl beslutade man att hänvisa anhöriga till saknade som inte var anställda vid myndigheten till landstinget.

Krisstaben fick information om händelseutvecklingen

genom Länskommunikationscentralen vid polismyndigheten i Stockholms län som i sin tur stod i kontakt med insatschefen på Estlineterminalen, Rikspolisstyrelsens informationscentral, identifieringskommissionen och våldshoteln vid polismyndigheten. Informationen förmedlades vidare till krisgrupperna via fax och genom direkta möten. Massmediernas skildringar av händelserna följdes också i krisstaben och krisgrupperna.

Personalen i krisstaben fick tidigt i arbetet handledning och debriefing.



### Krisgruppernas arbete

I varje polismästardistrikt och avdelning bildades en krisgrupp som bestod av debriefinghandledare och personal med erfarenhet av krisarbete samt i vissa krisgrupper representanter från ledningsgruppen. Arbetet påverkades av att insatspersonal i flera distrikt involverades på olika sätt i arbetet med katastrofen, exempelvis i Estlineterminalen och med passagerarlistor, information och senare förundersökning.

Krisgruppernas målsättning var: att genomföra stöd-samtal enskilt eller i grupp med arbetskamrater och eventuell insatspersonal, att ge personalen riktig information för att försöka hindra ryktesspridning, att genom stödpersoner, minneshögtider och transporter ge stöd till anhöriga, att ge stöd åt chefer med ansvar för att underrätta anhöriga och för det psykosociala stödet till övrig personal.

De som involverades i krisgruppernas fick egen debriefing.

### Stöd till anhöriga och överlevande

Varje familj som drabbades av katastrofen fick genom krisgruppernas arbete en kontaktperson vars uppgift var att ge såväl praktiskt som känslomässigt stöd.

De fem polisanställda som överlevde katastrofen fick hjälp genom myndighetens personalkonsulenter och psykiatriker. Stödet gavs såväl enskilt som i grupp.

Bland anhöriga fanns en önskan om att få möta de överlevande för att få ställa frågor och bilda sig en uppfattning om hur situationen var på Estonia. Det var dock krisstabens uppfattning att ett sådant initiativ borde komma från de överlevande själva och staben tog därför inga initiativ i denna fråga.

Stödarbetet omfattade även berörd personal.

*Polismyndigheten i Stockholms län berördes av Estoniakatastrofen dels därför att 63 anställda omkom, dels därför att myndigheten, tillsammans med Rikspolisstyrelsen svarade för huvuddelen av den svenska polisens arbete till följd av katastrofen.*

### **Anhörigförening bildades**

På förslag från krisgrupperna ordnade krisstaben i samverkan med ST-polisväsende anhörigträffar som så småningom medförde att anhöriga bildade en stödförening.<sup>54</sup>

### **Belastning på polismyndigheten**

På Rikspolisstyrelsens uppdrag dokumenterades och utvärderades polisens insatser i samband med Estonia-katastrofen och resultatet presenterades i Estonia-studien,

RPS Rapport 1995:8. I rapporten konstateras att intresset för omhändertagande och bearbetning av traumatiska upplevelser, liksom mental träning och förberedelse inför svåra händelser, ökat inom polisorganisationen efter Estoniakatastrofen. Som ett resultat av detta har Rikspolisstyrelsen bland annat initierat utbildningsinsatser för den lokala polisorganisationen och ett internt nätverk för informationsspridning, erfarenhetsutbyte och utveckling inom området mental träning och debriefing.

## 5

## Ersta sjukhus i stödarbetet

*En redovisning av det psykosociala stödarbetet för anhöriga och överlevande på Ersta sjukhus och en presentation av några av sjukhusets lärdomar av arbetet.*

**P**å Södermalm i Stockholm ligger Ersta sjukhus. Sjukhuset ägs av Ersta diakonisällskap, en ideell förening knuten till Svenska kyrkan. Den psykiatriska kliniken ingår inte i Stockholms läns landstings katastrofberedskap men har kommit att spela en väsentlig roll i stödarbetet för anhöriga och överlevande.

Efter sorgegudstjänsten i Storkyrkan den 2 oktober 1994 lästes ett meddelande upp från Ersta sjukhus där anhöriga inbjöds till ett stormöte. Bakgrunden till detta var att anhöriga hört av sig till den psykiatriska kliniken och påtalat att krisgruppernas verksamhet höll på att läggas ner. Många anhöriga menade att de hade ett stort behov av att få fortsatt stöd och Ersta sjukhus kontaktade därför Huddinge sjukhus och Karolinska sjukhuset som ansvarade för samordningen av landstingets psykosociala stödarbete och framförde ett förslag om att komplettera sjukhusens egen verksamhet. Förslaget accepterades.

Syftet med det första mötet var att anhöriga skulle få allmän information om händelseutvecklingen, om juridiska frågor och försäkringsfrågor. I samband med mötet erbjöds anhöriga möjlighet att delta i grupper för fortsatt stödarbete. Grupperna delades in i kategorier: vuxna som förlorat anhöriga, anhöriga till överlevande och barn och unga. Varje grupp bestod av mellan 7 och 15 personer och två gruppledare, som var läkare, kurator eller sjukhuspräst. Stödgruppernas verksamhet planerades till att omfatta 15

träffar med ledare och därefter skulle de anhöriga fortsätta att träffas på egen hand.

Grupperna kom att kompletteras med fortsatt öppet-hus-verksamhet. Uppläggningsen av såväl de öppna mötena som gruppmöten formades i nära samarbete med anhöriga, det var deras behov i olika faser som fick styra utbudet. Det var också anhöriga som födde idén om att uppföra ett minnesmärke på sjukhusets område och att högtidlighålla ettårsdagen av Estonias förlisning. Anhörigas egna behov av dokumentation av det psykosociala arbetet ledde så småningom fram till Ersta sjukhus enkätundersökning, vilken belystes i analysgruppens tidigare rapport. Ett arbete med att sammanställa enkäterna för publicering pågår på sjukhuset.

### Viktiga lärdomar

Ersta sjukhus psykosociala stödarbete med anhöriga och så småningom även överlevande har pågått kontinuerligt sedan hösten 1994. Analysgruppen har tagit del av sjukhusets egna erfarenheter och lärdomar av arbetet vilka sammanfattas i det följande.

### Lyssna till berörda

Vikten av att lyssna nämns som den främsta lärdomen. Planer för psykosocialt stöd till människor som drabbas av traumatiska upplevelser är en bra utgångspunkt för plan-



läggning, organisation och övning av katastrofberedskapen men de som arbetar i organisationen måste ha en flexibel attityd till innehållet i planerna och vara beredda att möta olika individers särskilda behov. Den individ som drabbats av en traumatisk upplevelse, som Estonias förlisning, besitter den främsta kompetensen när det gäller just hans eller hennes upplevelser, oavsett vilka yrkeskunskaper den stödjande personen än har.

### **Det långsiktiga perspektivet**

För att bästa långsiktiga stöd skall kunna erbjudas bör enligt sjukhusets uppfattning anhöriga möta samma personer som i det akuta skedet. Erfarenheterna av anhörigas uppfattning om att uppgifterna indelas i ett akut omhändertagande med krisbehandling, och ett långsiktigt då exempelvis sjukvårdens psykiatri tar vid är att detta inte upplevs tillfredsställande.

### **Möte med andra som drabbats**

Sjukhuset har goda erfarenheter av att låta anhöriga möta varandra för samtal och stöd. Bland expertis finns till viss del motstridiga uppfattningar om detta men enligt sjukhuset inte bland anhöriga själva. ”Ingen annan kan ändå riktigt förstå” är en synpunkt som ofta har framförts.

### **Att sätta punkt**

En annan erfarenhet som sjukhuset har fått är att många anhöriga besvärats av massmediernas intresse för Estonia-katastrofen genom åren, men att lika många uttrycker att det är påfrestande när det inte skrivs någonting om Estonia under en lång tid. Betyder det att samhället har glömt? Har alla andra glömt – utom jag själv? Uppmaningar från olika håll om att det är dags att sätta punkt – att livet måste gå vidare – upplevs av många som ett hån. Vem kan avgöra när en individ är beredd att sätta punkt? Politiker? Massmedier? Allmänhet?

### **Behov av nationell katastrofberedskap**

Efter Estoniakatastrofen har vissa drabbade fått mycket gott stöd, andra ingen hjälp alls. Insatserna har i hög grad varit beroende av var man varit bosatt och vilken lokal beredskap som funnits. För att täcka de drabbades behov vid en nationell katastrof – anser Erstakliniken – att det behövs en nationell katastrofberedskap som ansvarar för samtliga drabbades stöd och hjälp och som kan samordna hjälpinsatserna över landet.

## 6

## Den psykiska och sociala verksamheten i drabbade kommuner

*I detta kapitel redovisas stödinsatserna för anhöriga i Borlänge och Norrköping.*

**I** flera kommuner bedrevs ett omfattande psykosocialt stödarbete efter Estoniakatastrofen. Analysgruppen har valt att här exemplifiera med en redovisning av de åtgärder som vidtogs i Borlänge och Norrköping.

### Borlänge lokala krisgrupp

Den lokala krisgruppen i Borlänge bildades 1988, innan begreppet POSOM-grupper etablerats. I gruppen finns representanter för ambulans, kyrka, polis, räddningstjänst och socialförvaltning. Tre personer från varje arbetsplats utgör en kärna och denna kompletteras med ett antal resurspersoner från bland annat Svenska kyrkan och sjukvården. Krisgruppens målsättning är: att utgöra stöd och hjälp för drabbade, anhöriga, räddningspersonal och andra inblandade vid större och mindre olyckor, att förmedla kontakt med sjukvården vid behov samt verka för utbildning och information om olyckor och kriser.

Information om krisgruppens kontaktpersoner finns på SOS Alarm, polisens länskommunikationscentral, sjukhuskyrkan, PKL-gruppen på Falu lasarett, på skolor, tunga industrier och på flygplatsen Dala Airport.

### Krisgruppen samlas

Arbetet i den lokala krisgruppen startade under morgonen den 28 september 1994 då information om olyckan förmedlades via vakthavande befäl vid Borlänge-polisen till

gruppens sammankallande person. 44 personer från Metalls pensionärsklubb var med på Estonia.

En av de första åtgärderna som vidtogs var att organisera telefonmottagning för anhöriga och massmedierna hos polisen. Krisgruppen samlades sedan i en på förhand bestämd lokal, Jakobsgårdens församlingshem, där stöd- och informationsverksamhet ägde rum under en vecka med successiv nedtrappning.

### Organisation av arbetet

I Jakobsgården organiserade krisgruppen sitt arbete i tre grenar: telefonjour, registrering och sammanställning av uppgifter angående eftersökta personer samt omhändertagande av anhöriga. Till krisgruppen anslöt under dagen resurspersoner, från bl a den psykiatriska mottagningen i Borlänge, sjukhuskyrkan i Falun och Falu lasarets katastrofgrupp. Sammanlagt fanns 26 personer på plats för att utföra de olika uppgifterna. Från den andra dagen arbetade krisgruppen i skiftlag.

### Telefonjour

Tre telefonlinjer bemannades. Information om telefonnumren spreds till allmänheten och de drabbade genom polisen och massmedierna. Krisgruppen kontaktade även Metalls expedition i Borlänge som sedan hänvisade anhöriga till telefonjouren.

Under de första två nätterna inrättades även en telefonjour för anhöriga via 90 000 som bemannades av präster.

### **Registrering av personuppgifter**

Anhöriga som ringde lämnade uppgifter om de saknade som registrerades på blanketter som utformats av krisgruppen. Registreringsarbetet skedde både i krisgruppen och hos polisen i Borlänge och man utbytte löpande information.

Den 30 september påbörjade polisen signalementsupptagning beträffande de saknade. Arbetet genomfördes i Jakobsgården och anledningen till detta var att polisen och krisgruppen var eniga om att miljön, som nu var bekant för många av de anhöriga, var bättre lämpad för genomförandet av detta tunga arbete.

### **Informationsmöten**

Anhöriga som ringde hade ett stort behov av att få veta vad som hade hänt med deras anförvanter men krisgruppen hade ingen sådan information att förmedla. Uppgifter saknades om överlevande och anträffade döda och passagerarlistor fanns inte heller att tillgå. Den information som fanns var en lista med namn på de 44 personer från Metalls pensionärsklubb som rest med Estonia.

För att tillmötesgå de anhörigas behov av information kom krisgruppen överens med polisen i Borlänge om att anordna en informationsträff under eftermiddagen och att samla så många anhöriga som möjligt på en plats för att ge dem den knapphändiga information som gick att få fram till dess. Till mötet inbjöds förutom anhöriga även personal från ASG och Bilspedition som eventuellt kunde ha haft chaufförer med på Estonia.

Till informationsmötet den första dagen kom omkring 100–150 personer och man beslutade att informationsmöten skulle hållas dagligen, så länge krisgruppens verksamhet pågick i Jakobsgården. Som mest samlades ca 200 anhöriga och berörda. Varje möte inleddes av en präst, därefter lämnades praktisk information och slutligen förmedlades genom polisen uppgifter från Rikskriminalen. I informationsarbetet deltog även vid vissa tillfällen

representanter för Borlänge kommun samt representanter för försäkringsbolag. Senare heltidsanställdes en person av kommunen för att erbjuda de anhöriga hjälp med ekonomiska, juridiska och försäkringsfrågor.

### **Psykiskt och socialt omhändertagande på kort och lång sikt**

De saknades familjer, släktingar och vänner kom i stort antal till Jakobsgården och togs emot av krisgruppen och resurspersonerna. Omhändertagandet bestod framförallt av lyssnande. De som ville ha kontakt med präst, sjukvård eller någon krisgrupp på annan ort fick hjälp med detta.

Krisgruppen tog initiativ till kontakter med skolor där man antog att det skulle finnas anhöriga, barnbarn, till de saknade och erbjöd stöd.

Då det akuta krisarbetet i Jakobsgården avslutades hade varje drabbad familj fått en stödperson och etablerad kontakt med kommunens representant. Hur länge stödpersonerna funnits till hands för de drabbade familjerna är högst olika, några av dem håller fortfarande kontakt. På förslag från krisgruppen fortsatte en del anhöriga att träffas i grupper.

### **Sorgehögtid**

Lördagen den 1 oktober 1994 hölls en sorgeshögtid i Stora Tuna kyrka.

### **Anhörigförening**

I Borlänge bildades den 3 november 1994 stiftelsen Estoniaoffren och anhöriga, en nationell förening för anhöriga och överlevande. Verksamheten har finansierats genom bl.a. statliga bidrag och donationer.

### **Insatser för stödpersonalen**

Krisgruppen och resurspersonerna hade under arbetet i Jakobsgården en egen sammankomst och genomgång av händelser. Ett uppföljande möte ägde rum den 24 oktober 1994 och vid ytterligare ett tillfälle sammanträffade man även med överlevande från Estonia. Dessa möten bidrog till en bearbetning av upplevelserna i samband med stödarbetet.

### **Kontakter med massmedier**

Krisgruppen beslutade att representanter från massmedier inte skulle få komma in i Jakobsgården. Detta för att skydda anhöriga från att i chockat tillstånd uttala sig. Istället kom man överens med massmedierepresentanterna om att löpande information skulle lämnas av krisgruppen.

Lokalpress, lokalradio och TV hjälpte till att förmedla aktuella telefonnummer till krisgruppen och mötestider m.m.

### **Krisgruppens utvärdering**

I en utvärdering av arbetet<sup>55</sup> framförs uppfattningen att krisgruppen hade mycket goda kontakter med kyrkan, polisen, sjukvården, kommunen och även massmedierna. De sistnämnda uppträdde enligt gruppen hänsynfullt och respekterade överenskommelser. Den egna bedömningen är att krisgruppen hade viss beredskap genom att handlingsprogram fanns utarbetat, en samlingsplats var utpekad och övningar hade genomförts.

### **Det psykosociala stödet i Norrköping**

Ombord på Estonia var 56 pensionärer som deltog i en gruppresa arrangerad av Pensionärernas riksorganisation (PRO) samt ytterligare fem personer från Norrköpingsområdet. Bland passagerarna på andra färjor på Östersjön under förlisningsnatten fanns flera norrköpingsbor som blev vittnen till räddningsarbetet.

Norrköpings kommun hade vid tillfället för Estonias förlisning enligt befintlig ledningsplan för kris, beredskap eller krig en utsedd ledningsgrupp som i sin tur satte samman en krisorganisation som kallades Samordningsgruppen. I denna ingick representanter från polisen, landstingets krisgrupp, Svenska Missionskyrkan, PRO, socialjouren och kommunledningen. Denna grupp svarade för samordning av resurser och det operativa arbetet.

Sedan 1989 finns vid lasarettet i Norrköping en grupp som ansvarar för uppföljningsarbetet efter avslutad räddningsinsats med hjälp av debriefing och andra åtgärder, den psykologiska uppföljningsgruppen (PUG). Denna grupp tog över ansvaret för landstingets insatser i sam-

band med katastrofen och gruppens koordinators utsågs att leda Samordningsgruppen.

### **Kriscentrum**

I samarbete mellan PRO, kommunen, polisen och kyrkliga representanter bildades ett kriscentrum för mottagande av anhöriga i PRO:s lokaler i stadshuset under morgonen den 28 september 1994. Under den första veckan var kriscentret bemannat dygnet runt, därefter var det öppet och bemannat dagtid. Verksamheten avslutades den 14 oktober och ersattes den 17 oktober av Estoniajouren.

### **Estoniajouren**

I kyrkans regi inrättades en telefonjour som var bemannad under dagtid och i funktion från den 17 oktober 1994 till den 16 juni 1995 samt mellan den 15 augusti 1995 och den 12 januari 1996. Jouren bestod av en mobiltelefon och samma person ansvarade hela tiden för denna verksamhet.

Mätningar av frekvensen för utnyttjande av Estoniajouren visar en successiv minskning fram till den 16 juni 1995. Då händelser kring Estoniakatastrofen och dess följder var aktuella kunde en viss ökning noteras, årsdagen den 28 september 1995 medförde exempelvis en ökning.

Estoniajouren var en viktig del av krisarbetet i Norrköping. Genom denna fick anhöriga, allmänhet, massmedier, myndigheter, krisgruppsarbetare m.fl. en gemensam kontaktpunkt och möjlighet att få frågor rörande Estoniakatastrofen besvarade.

### **Stödkontakter för anhöriga**

På Norrköpings lasarett fanns också en krismottagning och här ansvarade man även för sammanställning av kontakter med anhöriga som skulle följas upp. I ett samarbete med kyrkan utsågs kontaktpersoner till samtliga.

Samordningsgruppen gav sitt stöd till lokala stödgrupper och stödorganisationer som bildades av anhöriga.

### **Information till anhöriga**

I Samordningsgruppens uppdelning av ansvarsområden fick socialtjänstens representant i uppgift att organisera informationsmöten för anhöriga. Det första gemensamma

mötet hölls på eftermiddagen den 29 september. Vid mötet deltog representanter ur Samordningsgruppen, från kommunens bidragsavdelning samt från Folksam.

Syftet med mötet var att försöka svara på anhörigas frågor av praktisk och sakkaraktär, så som exempelvis vilka ekonomiska konsekvenser olyckan skulle få, försäkringsfrågor, rutiner vid dödförklaring m.fl. frågor. Enligt uppgifter hämtade ur en intervju med representanter från socialförvaltningen<sup>56</sup> präglades mötet av stark oro och viss aggressivitet. Många frågor lämnades obesvarade och nytt informationsmöte utlovades.

Två informationsmöten hölls den 30 september och en expertpanel besvarade då frågor om dödförklaring och bouppteckning, förordnande av god man, uppsägning av hyresavtal och pensionsfrågor. Från polisen lämnades allmän information om läget.

Med hjälp av informationsträffarna nådde man 115 anhöriga. Den 3 oktober hade man etablerat kontakt med samtliga anhöriga.

### **Minneshögtid**

Den 8 oktober hölls en minneshögtid som planerats av Samordningsgruppen.

### **Samverkan i katastrofarbetet**

I katastrofarbetet samverkade flera organ. Den politiska ledningen fattade på ett tidigt stadium en rad beslut om sin egen roll och fastslog att den skulle följa arbetet men inte delta praktiskt. Det operativa arbetet delegerades till Samordningsgruppen. Man beslutade vidare att ställa kommunens informationschef till gruppens förfogande och att kriscentret skulle placeras i stadshuset. Kommunen åtog sig att stå för alla kostnader och att ställa resurser till förfogande.

PRO:s lokal i stadshuset var ett naturligt val som kriscentrum och en naturlig samlingspunkt dit många anhöriga hörde av sig. Med hjälp av organisationens kontaktnät och uppgifter om aktuella resenärer underlättades arbetet med att fastställa vilka de drabbade var, vilket gjorde att anhöriga snabbt kunde kontaktas. PRO:s roll i kriscentret blev att tillhandahålla teknisk utrustning och att svara för

miljö och utspisning men organisationens medlemmar var också ett medmänskligt stöd för anhöriga och vänner till de saknade.

För landstingets insatser ansvarade PUG-gruppen vid lasarettet i Norrköping. Planering och ledning av det operativa arbetet i Samordningsgruppen genomfördes av chefskuratorn och koordinatören för PUG, som också samordnade arbetet på lasarettets krismottagning. Kris-mottagningen höll öppet de två första dyggen och stängdes därefter. Landstinget fattade beslut om att låta stöd och uppföljning ske så länge behov fanns.

Socialtjänstens uppgift i Samordningsgruppen var som tidigare nämnts att ansvara för informationsmöten för anhöriga. Att erbjuda stöd till PRO:s medlemmar och kontaktpersoner var också en uppgift, liksom att stödja skolor och dagis i sin stödverksamhet. Hos socialtjänsten fanns även jour nattetid, när inte kriscentret var bemannat.

Även polisens ansvarige för det operativa arbetet ingick i Samordningsgruppen.

Samordningsgruppen höll presskonferenser regelbundet från den första dagens förmiddag.

I arbetet i Samordningsgruppen deltog även en pastor från Missionsförbundet som representant för kyrkan och när kriscentret avvecklades tog han ansvar för Estoniajouren. På initiativ av denne person bildades en referensgrupp med medlemmar från olika församlingar, vilken bland annat behandlade ceremoniella frågor.

På Norrköpings lasarett genomfördes debriefing för involverad personal.

### **Svenska kyrkans insatser i Norrköping**

En av de församlingar inom Svenska kyrkan som deltog i stödarbetet var Hedvigs församling i Norrköping, bland annat genom att erbjuda berörda möjlighet till samtal, delta i Estoniajouren och genomföra andakter och en TV-sänd minnesgudstjänst i kyrkan. Långsiktiga stödinsatser har gjorts i enlighet med vad som är brukligt i situationer med plötsliga, oväntade och våldsamma dödsfall, församlingen har till exempel erbjudit möjlighet att delta i sorgegrupp och fortsatt kontakt med den präst som ansvarat för begravning eller minnesgudstjänst.

### **Anhörigförening**

I Norrköping bildades en anhörigförening som erhöll statligt bidrag för sin verksamhet. Föreningen avslutade sitt arbete den 31 oktober 1996.

Under senhösten 1999 bildades en ny förening – Anhöriga för bevarad gravfrid vid Estonia – inför beslut i frågan om ett eventuellt omhändertagande av omkomna inuti och utanför Estonia.

### **Långsiktigt stödarbete**

Samordningsgruppen medverkade till att årsdagen av Estonias förlisning uppmärksammades. Ett minnesmonument avtäcktes i samband med en minnesstund. Beslut fattades dock om att Samordningsgruppen inte skulle

föra traditionen med minnesstund vidare utan istället överlåta till anhöriga att själva utforma den fortsatta traditionen.

Enligt uppgifter från Samordningsgruppen pågick ett 10-tal kontaktpersonsuppdrag fortfarande under början av 1996. Samordningsgruppens träffar med kontaktpersonerna avslutades dock under augusti 1996.

En uppfattning i Samordningsgruppen idag är att anhöriga i Norrköping kommit långt i sin bearbetning av upplevelserna i samband med Estoniakatastrofen. Uppmärksamhet kring Estoniakatastrofen i massmedierna och en återkommande fokusering på frågan om bärgning av fartyget och de omkomna uppges dock vara återkommande orosmoment.

## 7

## Svenska kyrkans insatser

*En sammanfattning av en utvärdering av kyrkans insatser  
i det psykosociala stödarbetet på riksnivå, i stiftens  
och i pastorat och församlingar.*

I analysgruppens tidigare rapport belystes översiktligt det arbete som Svenska kyrkan utförde i samband med Estoniakatastrofen. I detta kapitel har gruppen valt att redovisa en sammanfattning av den utvärdering<sup>57</sup> av kyrkans insatser som genomfördes efter Estoniakatastrofen. Slutsatser och förslag som framförs i utvärderingen har varit av intresse, mot bakgrund av analysgruppens uppdrag att belysa vilka långsiktiga verkningar Estoniakatastrofen fick för det svenska samhället och vilka lärdomar som kan göras för framtiden.

### Svenska kyrkans roll

I utvärderingen konstateras att Estoniakatastrofen medförde att religionens och kyrkans roll uppmärksammades, dels ur det individuella perspektivet där behovet av att finna religiösa uttrycksformer och bearbeta existentiella frågor tydliggjordes, dels ur samhällets perspektiv där kyrkans funktion diskuterades. Kyrkan anses ha en dold roll som bör studeras, inte minst inför organisatoriska förändringar i relationen mellan Svenska kyrkan och samhället.

### De lokala pastoraten och församlingarna viktigast

Erfarenheterna i samband med Estoniakatastrofen visar att det viktigaste kyrkliga arbetet ägde rum på det lokala

planet, i pastorat och församlingar. Denna erfarenhet bör medföra att lokalplanet beredskap utvecklas ytterligare.

### Massmediekontakter

I utvärderingen konstateras vidare att massmedierna har en viktig roll i katastrofsituationer och att det i planering av kris- och katastrofberedskap bör planeras för massmediekontakter och informationsvägar.

### Den rikskyrkliga organisationen

Beträffande organisation av den rikskyrkliga verksamheten konstateras att en revidering av riktlinjer för Svenska kyrkan och de fria trossamfundens insatser vid stora olyckor och katastrofer bör göras. Det föreslås också att en minneslista för församlingsmedarbetare bör tas fram.

Den rikskyrkliga organisationen behöver vidare utarbeta en beredskapsplan som innehåller ansvars- och resursfördelning, samordning och interninformation, liksom larm- och jourfunktioner. I samband med detta bör en permanent krisledningsgrupp utses som vid en krissituation kan etablera ett krisledningskansli i en förberedd lokal inom Kyrkans hus i Uppsala.

Kommunikation och samband mellan rikskyrkan och stiftens bör även ingå i katastrofplaneringen.

Det konstateras även att möjligheterna att förankra uttalanden och policybeslut som måste tas av riksorganisationens ledare i en akut situation bör utredas.

### Stiftsorganisationen

En beredskapsplan, liknande den som föreslås för riksorganisationen, bör även finnas för respektive stiftsorganisation.

Erfarenheter efter Estonia pekar också på att kontakt bör etableras snabbt mellan stiftsorganisationen och pastorat och församlingar som drabbas av en katastrof. Detta har betydelse bland annat av psykologiska orsaker. Motsvarande gäller även för kommunikation och samband mellan rikskyrkan och stiftet.



Behovet av att även på stiftsnivå tillvarata erfarenheterna efter Estoniakatastrofen understryks och det föreslås att utvärderingar skall göras. I samband med detta nämns att personal och präster i särskilt drabbade pastorat och församlingar bör erbjudas stödsamtal, i synnerhet efter krisarbetet i samband med just Estonias förlisning, men även allmänt exempelvis efter enskilda svåra dödsfall.

### Pastorat och församlingar

Katastrofer som för med sig att flera pastorat berörs kräver genomtänkt ledningsfunktion. Utvärderingen föreslår en översyn över hur denna skall utövas och sammansättas.

En annan erfarenhet efter Estonia är att kyrkorummet har en stor betydelse för många människor. Kyrkorna bör därför vara öppna för enskild stillhet och andakt på tider som passar de berörda bäst. Pastoraten och församlingarna bör finna former för att möjliggöra detta.

I planeringsarbetet inför eventuella katastrofer bör ingå att upparbeta personliga kontakter med andra samhällsfunktioner för bästa samverkan i akuta situationer.

Avslutningsvis konstateras att de pastorat och församlingar som hade beredskapsplaner hade större möjlighet att möta de krav som ställdes i samband med Estonia-katastrofen. Det föreslås att beredskapsplaner utarbetas i samtliga pastorat och församlingar i samverkan med andra berörda samhällsfunktioner. Planerna bör även övas.

*Präster och själavårdare från församlingar i Stockholms stift medverkade i stödarbetet i Estline-terminalen.*



## 8

## Svenska Röda korsets insatser

*En redovisning av organisationens del  
i det psykosociala stödarbetet i Stockholm och i några svenska  
kommuner samt insatser för drabbade i Estland.*

**B**land de organisationer som deltog med frivilliga insatser i stödarbetet för anhöriga och överlevande fanns Svenska Röda korset. Organisationens centrala sekretariat ligger ett hundratal meter från Estlineterminalen, och verksamhet bedrivs i 24 distrikt i hela landet.

Organisationens verksamhet omfattar både sjukvårdande och sociala insatser. Man har omkring 500 rödakorslärare och ett 100-tal grupper som är utbildade i första hjälpen och utbildar även hemvärns- och civilsamariter för uppdrag inom totalförsvaret.

En del av den sociala verksamheten består i telefonjourer som Jourhavande medmänniska och Jourhavande kompis. Med hjälp av frivilliga insatser genomförs även besöksverksamhet på fängelser och andra institutioner men även i hem. En liknande verksamhet bedrivs på sjukhus med hjälp av sjukhusvårdinnor vars uppgift är att besöka och samtala med patienter och konvalescenter.

Svenska Röda korset ingår i den internationella rödakorsrörelsen som har långvarig erfarenhet av insatser i såväl krig som vid olika påfrestningar i fred.

### **Katastrofgrupp sammankallas**

På morgonen den 28 september 1994 sammankallades en katastrofgrupp med representanter från olika verksam-

hetsgrenar till ett möte. Gruppens verksamhet inriktades på ledning och organisation av psykosociala stödinsatser. Den egna organisationen inom och utom landet kontaktades och såväl Finska som Estniska Röda korset erbjöds bistånd.

Katastrofgruppen vände sig även till ledningsstaben i Estlineterminalen med erbjudande om frivilliga psykosociala insatser men något svar gavs inte. Efter några timmars avvaktan beslutade katastrofgruppen på eget initiativ att en grupp på fyra personer skulle bege sig till Estlineterminalen.

### **Stödarbetet i Estlineterminalen**

Då gruppen anlände var vänthallen fylld av anhöriga och det var uppenbart att fler stödpersoner behövdes. På plats fanns två frivilliga från Röda korsets stockholmsdistrikts verksamhet Team City. I samtal med ledningsläkaren erbjöd gruppen såväl stödpersoner som lokaler och fick senare uppgift om att 10 frivilliga behövdes. Dessa mobiliserades via det centrala sekretariatet och genom Stockholmsdistriktet, som sände frivilliga från Jourhavande kompis och från nätverket Enar. Vid ettiden fanns förstärkning på plats. Ytterligare ett tiotal personer fanns beredda att bistå i arbetet vid behov.

### Stödarbete på hotell Ariadne

Ledningen i terminalen informerade om att lokaler fanns tillgängliga på hotell Ariadne för fortsatt stöd och information till anhöriga. När tre personer från Röda korset anlände konstaterades att det rådde brist på såväl information som stödpersoner och det var oklart vem som ansvarade för verksamheten. Röda korset kontaktade därför ledningen i terminalen och såg till att förstärkning av frivilliga kom till hotellet. Senare under kvällen ombesörjdes även avlösning av de frivilliga.

Genom Röda korset fick personalen som varit involverad i katastrofarbetet på hotellet en tid senare stödsamtal, debriefing.

### Psykosocialt stöd till besättningen ombord på M/S Mariella och M/S Isabella

Vid ettiden bad systerorganisationen i Finland Svenska Röda korset om hjälp med stöd för den besättning på fartyget Mariella som deltagit i räddningsarbetet. Det fanns behov av såväl finsk- som svensktalande stödpersoner. Ett par timmar senare fanns en stödgrupp bestående av tre finstalande personer och två personer från den psykosociala stödgruppen<sup>58</sup> redo för insats. Mariella anlände till Stockholm omkring 23-tiden och stödgruppen gick då ombord för att bistå besättningen.

Liknande insatser gjordes även för besättningen på fartyget Isabella.

### Övriga insatser

Röda korsets ungdomsförbund genomförde särskilda insatser för att nå ungdomar som berördes av katastrofen, bland annat utökades jouren för Jourhavande kompis. Utöver denna telefonjour förstärktes även Röda korsets

Jourhavande medmänniska med fler personer och utökat öppethållande.

Dagarna efter arbetet i terminalen togs uppföljande kontakter med anhöriga som man försökt ge stöd och hjälp.

### Ekonomisk hjälp till anhöriga i Estland

I ett samarbete mellan Svenska och Estniska Röda korset genomfördes en insamling i Sverige för ekonomisk hjälp till anhöriga i Estland. En fond inrättades för särskilt stöd till barn och ungdomar. Fonden finns fortfarande öppen för bidrag.

### Insatser i distrikten

Tio av Röda korsets distrikt i landet berördes särskilt av Estoniakatastrofen: Dalarna, Jönköping, Kronoberg, Stockholm, Uppsala, Västerbotten, Västernorrland, Västmanland, Örebro och Östergötland. I samtliga av dessa fanns beredskap för psykosociala insatser. I distrikten och de lokala s.k. kretsarna togs kontakter med ortens krisgrupp och hjälp erbjöds men kontakterna ledde inte till någon insats. I en del distrikt bistod Röda korset dock med materiell hjälp, exempelvis lokal och filter.

### Telefonjourer

Samtliga distrikt utökade sina telefonjourers verksamhet men mottog inte något större antal samtal.

### Stöd till egen personal

För personal och frivilliga som varit involverade i stödarbetet i terminalen och ombord på Mariella organiserades stödsamtal.

## 9 Överlevande berättar

*Flera av dem som överlevde katastrofen vill berätta sin historia, dels som en del av läkningsprocessen, dels för att samhället skall ta tillvara deras erfarenheter för att lära inför framtiden.*

**M**ediernas berättelser om de överlevande var många och känslomässiga tiden direkt efter Estonias förlisning. Försöken att få kontakt med överlevande som låg på sjukhus var stundtals närgångna från mediernas sida. Stark kritik har förts fram från överlevande mot hur enskilda journalister behandlade dem. I mediernas skildringar av katastrofen fick de personifiera de ”lyckligt lottrade”, de som mirakulöst undkom döden i denna katastrof där så många människor miste livet. Mediernas skildringar redovisas i de följande två kapitlen.

Efter hand, när mediernas rapportering gick in i ett annat skede och inte längre beskrev olycksnatten riktades intresset inte längre mot de överlevande. När bärgningsfrågan diskuterades i medierna, vilket den gjorde hela hösten 1994 fram till regeringens beslut i december, skildrades framför allt experters och politikernas uppfattningar i frågan men också anhörigas. De anhöriga skildrades som sörjande och i flera fall som en motpart till regeringen i denna fråga. Överlevandes inställning skildrades inte.

De flesta som överlevde Estoniakatastrofen hade begränsade fysiska skador. Därför skickades de i flera fall direkt hem efter de allra första dyggen på finska sjukhus. Av de 552 svenska medborgare som reste med Estonia överlevde 51, ytterligare tre av de överlevande var bosatta i Sverige. De var utspridda över hela landet och tappade

snart kontakten med varandra och den katastrof som blev alltmer avlägsen. De förväntades gå vidare, de hade ju livet i behåll. De som mist sina anhöriga i olyckan hade sin sorg men de andra överlevande förväntades inte sörja.

När den första chocken hade lagt sig hade många av de överlevande behov av att tala med varandra och med andra människor om det som de hade varit med om. Hur kunde Estonia sjunka så snabbt? Vad berodde haveriet på? Hur skulle de som överlevande gå vidare i livet? Hur mårde andra som överlevt? Hur finner man återigen mening i livet när man sett människor omkring sig dö?

### Vill berätta

Flera överlevande har i samtal med analysgruppen uppgett att de upplever ett stort behov av att berätta om det som de upplevt. De vill att samhället skall lära något av det som de har varit med om och de vill själva förstå för att kunna gå vidare genom livet med denna erfarenhet. Någon av de överlevande har kontaktat räddningstjänsten för att bidra med sina erfarenheter och för att få frågor besvarade om varför man gjorde som man gjorde under räddningsarbetet.

Överlevande har också medverkat i böcker om katastrofen och flera har skrivit egna.

Överlevande beskriver sina behov på flera plan. De vill

förstå vad det var som de var med om. De vill se sin egen roll i det som var en stor katastrof lite mer utifrån. De vill försöka få svar på vad det var som gjorde att just de överlevde. Någon har uttryckt att han sökte ledning efteråt från den sakkunskap som finns. Han ville få veta hur andra överlevande från andra stora olyckor och katastrofer har lyckats gå vidare och vad man som överlevande själv kan göra för att kunna uppleva glädje i livet igen.

Flera överlevande har för analysgruppen uttryckt att de är besvikna på det offentliga samhället som inte givit dem något tillbaka. De berättar att de mött forskare och psykologer för att få stöd men känner sig bemötta som forskningsobjekt. De har fyllt i ett flertal enkäter och besvarat ingående frågor om sin hälsa men inte erbjudits uppföljning trots att flera av dem mår väldigt dåligt. Några har närmat sig anhöriga till de omkomna och upplevt en gemenskap med dem.

### Överlevande bildar en förening

Som tidigare beskrivits träffades en grupp överlevande regelbundet på Södersjukhuset i Stockholm för att samtala om sina upplevelser, fram till julen 1994 en gång i veckan. Med vid dessa sammankomster var kuratorer och annan personal från Södersjukhuset. Man fortsatte att träffas en gång per månad under det första halvåret 1995 då Stöd-föreningen Neptunus, de överlevandes förening bildades.

Syftet med föreningen var att verka för medlemmarnas sociala och fysiska hälsa samt att förbättra insatserna efter katastrofer och minimera följderna för drabbade. Även sjösäkerhetsfrågor har kommit att engagera föreningens medlemmar.

Föreningens verksamhet har sedan bildandet främst bestått i att utbyta erfarenheter, jämföra hur man mår och ”lära sig skratta igen”. Av de överlevande som är bosatta i Sverige är 32 medlemmar i föreningen.

### Analysgruppen möter överlevande

De överlevande har vid möten med analysgruppen berättat att de har känt sig utestängda från samhällets hantering av de frågor som rör katastrofen. Någon uttryckte att han ansåg att det varit alltför lite känslor med i de beslut som

fattats, vilket han menar kan vara en orsak till att Estonia-frågan ständigt är aktuell. Han menar att de enda känslor som visades var i samband med att två successiva statsministrar förordade att de omkomna och fartyget skulle tas upp ur havet, därefter har allt varit ett försök att på ett rationellt sätt lägga saken tillrätta för att komma vidare.

Överlevande uttrycker för analysgruppen hur de på olika sätt upplever att samhället har misslyckats i hanteringen av Estoniakatastrofens följder.

När regeringen i oktober 1996 beslutade att Styrelsen för psykologiskt försvar skulle vara statens organ för kontakter med anhöriga till de omkomna efter Estonia-katastrofen exkluderades de överlevande. En överlevande har för analysgruppen berättat att när han framförde önskemålet att också överlevande skulle få ta del av informationen fick han från Regeringskansliet svaret att gränsen måste gå någonstans. SPF beslutade senare på eget initiativ att även överlevande skulle erbjudas information. När den nationella minnesvården vid Galärkyrkogården på Djurgården i Stockholm invigdes tre år efter katastrofen kände överlevande inte sig välkomna.

En uppfattning som har framförts av flera överlevande som analysgruppen mött har varit att samhället inte har lyssnat när de velat erbjuda sin kunskap. De vill berätta vad de vet om hur människor reagerar under extrem stress, om fartygets utrymningsvägar och om livräddningsutrustningens funktion vid hårt väder. Överlevande återkommer i samtalen till besvikelsen över att ingen myndighet velat lyssna, att ingen tycks anse att deras erfarenheter är värda att lyssna till.

När haveriets orsaker skulle utredas var det främst vittnesmål från besättningen som intresserade den internationella haverikommissionen. De svenska överlevande som förhördades av den lokala polisen på hemorten fick svara på frågor som syftade till att utesluta misstankar om brott. De fick allmänna frågor om tillståndet på fartyget, inte specifika frågor om händelser och förlopp. Flera av de överlevande som analysgruppen mött uppger att haverirapportens förklaring till vad som inträffade inte stämmer med deras egna upplevelser. En man säger att den flotte där han låg inte finns med i haverirapporten.

## Överlevande träffas hösten 1998

Fyra år efter katastrofen träffades överlevande vid två tillfällen på Ersta sjukhus i Stockholm. Ytterligare ett möte ägde rum i mars i år. Syftet med träffarna var att klarlägga vad som egentligen hände när Estonia förliste. Genom att jämföra sina egna uppgifter om vad som skedde med de polisprotokoll av förhören som gjordes dagarna efter katastrofen med uppgifter i haverikommissionens slutrapport vill de komma till klarhet med vad som inträffade under katastrofnatten.

Mötena resulterade i en skrivelse, undertecknad av 27 av de svenska överlevande passagerarna som lämnades till regeringen i januari i år. I skrivelsen framför de överle-

vande att deras genomgång visat att det tidsförlopp som haverirapporten beskriver inte stämmer, att fordon inte surrats korrekt och att deras tidigare vittnesmål förvanskats. De ställer sig också frågande till varför de som passagerare i haverikommissionens ögon inte betraktats som vittnen, så som besättningen. Besättningsmän har förhörts upp till åtta gånger av den internationella haverikommissionens representanter.

De överlevande framför också i sitt yttrande till regeringen att de gärna bidrar med sina erfarenheter beträffande räddningsarbete och annat. Yttrandet avslutas med en vädjan och rekommendation till regeringen att starta en kompletterande haveriutredning.

## 10 Mediernas roll

*Mediernas roll i samhället och deras betydelse som förmedlare av information diskuteras. Medierna rapporterar om sådant som inträffat till de direkt berörda och till allmänheten.*

**S**tora olyckor eller händelser där människor mister livet, såsom Estoniakatastrofen, tilldrar sig ett stort intresse. Detta skapar ett behov av information i en situation där det ofta råder knapphet på information. Vid Estoniakatastrofen skedde olyckan ute på havet dit enskilda inte kunde ta sig. Mediernas roll som förmedlare av information, granskare, förklarare och tolkare av händelseförlopp spelade en viktig roll för de bilder av det inträffade som skapades i berörda människors inre.

De människor som främst kan räknas som berörda är de överlevande, de omkomnas anhöriga och vänner, arbetskamrater till omkomna, anhöriga och överlevande, räddningspersonal, andra hjälpare, fotografer och journalister som skildrar nyheten om det inträffade samt alla andra som kommer i direkt kontakt med katastrofen och dess följder. Givetvis är även fler än så berörda, om inte på annat sätt så genom att de upplever samhället som otrött och därmed berörs illa av händelsen. Händelsen kan även återuppväcka traumatiska upplevelser hos personer som förlorat anhöriga i tidigare olyckor eller katastrofer.

Massmedierna är kanalen mellan det som inträffat och samhället i övrigt. Medierna förmedlar sina bilder, sina berättelser och tolkningar av det som skett. Medierna kan också erbjuda tröst och dramatik samt ge en inblick i det inträffade.

### Undersökningar om mediernas roll

Styrelsen för psykologiskt försvar tog en kort tid efter katastrofen initiativ till en omfattande studie beträffande mediernas och kommunikationens roll. Studierna behandlar såväl mediernas nyhetsförmedling och spridning av information som kommunikationen i samband med räddningsinsatsen och myndigheternas personliga bemötande av och kommunikation med de anhöriga.

Studien, som är genomförd i samarbete med Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Statens kärnkraftsinspektion och med forskare från Sverige, Finland och Estland, har resulterat i sju rapporter. Såväl kvantitativ som kvalitativ metod har använts i de olika delstudierna.

### Nyheters dramaturgi

Rapporten<sup>59</sup> ”Estonia i nyheterna” belyser, genom kvalitativ metod, nyhetsförmedlingen under de första 19 dagarna efter katastrofen och nyheternas dramaturgi och förmedling till sin publik. Syftet med delstudien beskrivs i inledningen som att ge underlag för en diskussion om journalistikens normer, uppgifter och funktioner, inte att slå fast om mediernas handlande varit korrekt eller ej. Rapporten belyser hur direkt och indirekt berörda behandlades i medierna och visar bland annat att känslomäs-

siga reportage om anhörigas sorg till en början fick täcka över bristen på fakta kring händelseförloppet.

### Nyhetens spridning

I rapporten ”Estoniakatastrofen, massmedierna och allmänheten”<sup>60</sup> redovisas en kvantitativ undersökning om mediernas roll som spridare av nyheten om förlisningen. De frågor som besvaras är bland annat hur och när människor informerades om det inträffade, hur de därefter valde att följa händelseutvecklingen och vad de ansåg om den rapportering de följde. Två perspektiv lyfts fram från rapporteringen; den pressetiska problematiken och hur denna händelse skiljer sig från andra nyhetsändelser. En jämförande studie genomfördes i Estland.

Resultatet av undersökningen visar att medierna, framför allt radion, tidigt förmedlade nyheten om Estonias förlisning till merparten av den svenska befolkningen. Dagarna därefter valde ett flertal av media-konsumenterna att följa nyhetsförmedlingen via TV. Mer än hälften av de tillfrågade ansåg att journalisterna varit för påstridiga i rapporteringen och ungefär en tredjedel ansåg av medierna visat respekt för de drabbade. Kvällstidningarna fick mest kritik av de tillfrågade.

### ”Färjan Estonia befaras ha sjunkit”

Att massmedierna var de första att förmedla information om Estoniakatastrofen till beslutsfattare och allmänhet är inte förvånande. En av de viktigaste uppgifterna för massmedierna är att via olika kanaler snabbt och i ett tidigt skede av en händelseutveckling informera sig om det inträffade. Därför kontaktar de polisenheter, räddningscentraler, akutsjukhus och andra berörda instanser för att följa skeendet av det som kan komma att bli stora nyheter<sup>61</sup> av intresse för många läsare, lyssnare och tittare.

En dryg timme efter det första mayday-anropet från Estonia sände den svenska nyhetsbyrån TT ett första brådskande meddelande om att fartyget befarades ha sjunkit. Nödrippet hade då nått sjöräddningen i Åbo och Marihamn, där det först rådde oklarhet om vad larmet egentligen gällde. Estonias första mayday-anrop fångades direkt upp av Silja Europa som befann sig i närheten. Även

en annan finlandsfärja i området, Mariella, hörde nöd-anropet och kontaktade genast Helsingfors Radio för att ett mayday-relaymeddelande skulle sändas.

Helsingfors Radio som inte hade uppfattat Estonias mayday-anrop sände istället ett så kallat panpan-meddelande, som används när en eller ett fåtal personer är i sjönöd. Minuten efter detta sjönk Estonia, enligt de beräkningar som gjorts i efterhand, och ytterligare en minut senare begärde sjöräddningen i Åbo att Helsingfors Radio skulle sända ett mayday-relay. Räddningsinsatsen var igång.

Genom kontakt med sjöräddningen i Stockholm fick TT kännedom om den befarade förlisningen. Därefter vidtog genast ett arbete med att kontrollera uppgifterna om olyckan och dess omfattning.<sup>62</sup> Det första brådskande TT-meddelandet som sändes klockan 01.31 löd: ”Färjan Estonia befaras ha sjunkit.”

### En katastrof är en stor nyhet

Från massmediernas sida kan likhetstecken sättas mellan en stor nyhet och en katastrof.<sup>63</sup> Nyhetsredaktioner är organiserade för att snabbt kunna disponera extra resurser då en stor och viktig händelse inträffar. Den befarade katastrofen på Östersjön föranledde massmedierna att sätta in stora resurser för att inhämta information och rapportera om det inträffade. Med tanke på hur många passagerare som en vanlig dag reser med de stora fartygen som trafikerar Östersjön gav redan de första knapphändiga uppgifterna om olyckan för handen att den skulle kunna sluta i en katastrof.

Reportrar sändes tidigt till Estline-terminalen för att söka information via rederiet i ankomsthallen, andra kontaktade den svenska sjöräddningen, fyrstationer i området, flygräddningen, akutsjukhusen, Sjöfartsverket, regeringen och Regeringskansliet, övriga Östersjöredier, SMHI, polisen och andra myndigheter och organ som kunde tänkas ha information att lämna om det som skett.

Det fanns ingen olycksplats där reportrar kunde vara och fånga upp intryck att skildra. Det mesta arbetet som gjordes den första natten och dagen skedde per telefon. Nyhetsteam sändes också till Estlineterminalen och andra



platser där omhändertagna omkomna och överlevande sattes i land.

### Medierna söker ögonvittnen

Klockan 02.00 sände radions P 3 och P 4 för första gången nyheten om olyckan och klockan 06.00 när TV startade sina sändningar var nyheten om Estonias öde det som dominerade sändningarna. Så fortsatte det hela morgonen. Under den följande dagen sändes extra nyhetsbulletiner löpande i etermedierna. Kvällstidningarna kom ut med flera extraupplagor och på morgontidningarna arbetade man med rapporteringen som skulle publiceras dagen efter. Det fanns ingenting annat kvar på olycksplatsen än livflottar som kunde filmas och sändas i medierna.

Medierna försöker vanligen i den första rapporteringen från olyckor och katastrofhändelser att visa bilder från olycksplatsen och förmedla intervjuer med ögonvittnen. Det är det sätt som används för att göra katastrofen begriplig för intresserade. Men efter Estoniakatastrofen

fanns ingen olycksplats som vittnade om förlisningen. De ögonvittnen som fanns var räddningsarbetarna, de som bevittnat räddningsarbetet från kringliggande fartyg eller de som själva varit med och överlevt katastrofen. De senare var inte tillgängliga för medierna eftersom de låg på sjukhus eller befann sig ombord på andra fartyg som inte anlöpte hamn förrän först framåt kvällen den 28 september.

De bilder från haveriplatsen som nådde nyhetspubliken togs av nyhetsteam som fick följa med i räddningshelikoptrar från Berga örlogsskolor. Ett team från TV 4 erbjöds plats 07.12 på morgonen och när det återvände sändes TV- och nyhetsbilder med livflottar, räddade och döda människor från haveriplatsen. I en nyhetssändning i TV 4 senare på dagen intervjuades en chockad reporter som varit ute med helikoptern och berättade om det som han upplevt. Senare under dagen fick ytterligare journalister och nyhetsfotografer följa med helikoptrar till olycksplatsen.



För att åskådliggöra fartygshaveriets och räddningsinsatsens tänkta förlopp publicerade dagspressen grafiska illustrationer. De grundade sig i första hand på de sammanställningar av uppgifter som gick att få fram vid samtal med berörda myndigheter.

### Medier närmar sig överlevande

Där räddningshelikoptrarna landade, på finska Utö och vid universitetssjukhuset i Åbo, väntade enorma pressuppbåd med representanter för många länders medier. TV sände direkt med reportrar och team som rapporterade om räddningsarbetet samtidigt som bårar med överlevande och omkomna rullades förbi i bakgrunden.

Inne på sjukhuset i Åbo kunde medierna röra sig fritt bland de överlevande och genomföra intervjuer.<sup>64</sup> Framför allt vid sjukhuset i Åbo tycks personalen ha saknat beredskap för att möta den stora anstormningen från mediernas sida och samtidigt tillse att de skadade undersöktes och fick adekvat vård.

Svenska reportrar sökte och fann svenskar att intervjua medan utländska medier sökte efter sina respektive landsmän bland de överlevande. Vid sjukhuset genomfördes under dagen också presskonferenser där överlevande berättade om vad de upplevt under den svåra natten.

På en annan plats i Åbo, där statsminister Carl Bildt träffade sina estniska och finska kollegor på eftermiddagen, ordnades en presskonferens under vilken statsministern berättade om de möten han haft med överlevande i Åbo.

Sjukhuset och sjukvårdspersonalen saknade tillräckliga resurser för att klara av att kommunicera med massmedierna och samtidigt värna om de chockade överlevandes

integritet och behov. TV-sändningar och intervjuer med överlevande sändes kontinuerligt under dagen i svenska och utländska medier och de personer som framträdde i dessa sändningar kom i flera fall i efterhand att ständigt kopplas samman med och personifiera Estonia-katastrofen. Flera av dem har berättat för analysgruppen hur de ännu drygt fyra år efter katastrofen är igenkända som Estoniaöverlevande på grund av de TV-intervjuer de ställde upp i dagen efter katastrofen.

### Svenska sjukhus tar emot överlevande

Södersjukhuset och Huddinge sjukhus blev som nämnts de svenska sjukhus som var mottagande för de överlevande som lämnat Finland och Åland. Även de fick uppleva det starka trycket från massmediabevakningen. Både på Arlanda, dit överlevande fördes med flyg, och vid Huddinge sjukhus, där helikoptrar med överlevande landade, väntade mediernas representanter för att ta bilder på och intervjua ögonvittnen. Sjukhusen som hade haft drygt ett dygn på sig att förbereda inför den väntade anstormningen från medierna ordnade presskonferenser och lämnade ut information på detta sätt.

På Södersjukhuset hade utlysts en presskonferens där man påannonserat att överlevande skulle medverka.<sup>65</sup> Ett stort antal journalister sökte sig därför dit för att närvara. De överlevande ångrade sig dock efter att ha tänkt igenom saken. Situationen löstes genom att en person från sjukhuset, som sedan tidigare hade vana att möta medierna, på ett levande sätt berättade för journalisterna om de överlevandes situation och känslor. Detta accepterades av journalisterna.

## 11

## Medier och integritet

*Förutsättningarna för att på ett bra sätt förmedla nyheten var dåliga, ingen olycksplats fanns, inte heller några ögonvittnen, förutom de som personligen drabbats.*

**K**onkurrensen mellan massmedierna är hård. Snabbhet i förmedlingen av nyheten är ett viktigt konkurrensmedel, närheten till publiken ett annat. Förutsättningarna för nyhetsjournalister att göra ett bra arbete på traditionellt sätt var i det rådande läget direkt efter Estoniakatastrofen minst sagt dåliga när bilder av det som skett saknades och ögonvittnena var få och svårtillgängliga. En stor del av nyhetsförmedlingen innebar att katastrofen fick speglas i de anhörigas och överlevandes ansikten men även andra metoder användes.

### Estlineterminalen

Elmar Öun kom till Estline-terminalen strax efter lunchtid för att försöka ta reda på vad som hade hänt hans son Mikael. Med sig hade han sonhustrun och sina tre barnbarn. När han inte fick några besked via informationscentralen i terminalen gick han ut ur byggnaden för att se om någon utanför med mobiltelefon kunde hjälpa honom att ringa till de instanser där besked kunde finnas.

Genom sitt arbete i Nacka kommun hade Elmar Öun sedan tidigare kontakt med en del journalister. En av dem stod och talade i telefon utanför terminalen och för honom berättade Elmar Öun att telefonerna inne i terminalen inte gick att använda och frågade om han fick ringa ett

samtal från reporterens telefon. Eftersom han hade vana att umgås med medierna ställde han upp på en intervju och berättade att han väntade på besked om sin son. Genom journalisterna fick han också information som han inte fått tillgång till inne i terminalen. Under den följande dagen intervjuades han flera gånger både av press, radio och TV. En ökande ovisshet om sonens öde speglades successivt i Elmar Öuns ansikte och förmedlades till TV-tittarna.

Vid femtiden på eftermiddagen fick sonen Mikael, som räddats ur en livflotte och nu fanns ombord på en Finlandsfärja, kontakt med sin mor hemma i bostaden. Hon ringde omedelbart Estlineterminalen och lämnade beskedet att Mikael hade överlevt. Familjen Öun, som just hade fått veta att Mikael namn inte fanns med bland de överlevandes, hörde återigen sina namn ropas ut i högtalarna och fick nu ett motsatt besked.

På väg ut ur terminalen ropade ett av barnen ut sin glädje över att pappan hade överlevt. Ett TV-team närmade sig familjen och bilderna av familjen med frun och de tre små barnen kablades ut över hela världen. De hade under dagen kastats mellan hopp och förtvivlan och nu fått ett positivt besked. Ett annat TV-team bad Elmar Öun följa med för en intervju i studion och där berättade han om glädjen över att sonen överlevt och sorgen över att så

många andra inte gjort det. Familjen Öun hade därmed givit Estoniakatastrofens överlevande ett ansikte.

### Anhöriga i Lindsberg

Vid POSOM-gruppen i Lindsberg fanns viss beredskap för att bemöta ett väntat informationstryck från massmedierna. Räddningschefen utsågs att sköta gruppens kontakter med medierna som samlades utanför räddningstjänstens POSOM-lokal. Man förväntade sig att de lokala tidningarna Bergslagsposten och Nerikes Allehanda skulle komma men istället kom reportageteam från rikspresen och TV-bolagen. Även utländska medier sökte sig till Lindsberg.

Av de 33 kommunalanställda kvinnorna från Lindsberg som reste med Estonia omkom samtliga. Flera av dem hade egna barn i skolor och inom barnomsorgen. Expressens skildring av hur Lindsberg drabbades återfanns på ett uppslag under rubriken: ”22 barn sörjer sina mammor”.

### TV 4

TV 4 visade den 29 september ett reportage från den skola i Lindsberg där en av de omkomna kvinnorna arbetade som chef för skolköket. Hennes kollegor i köket intervjuades och berättade om sin sorg. Närbilder av skolbarn som deltar i den minnesstund som ordnats i skolan visades samtidigt som reportern berättade att flera av barnen mist sina mammor. Inslaget avslutades med en intervju med en gråtande tonårig flicka som sa att det bästa man kan göra för att hjälpa de som drabbats är att bara finnas till.

### Lokala Bergslagsposten är nära

På Bergslagsposten ville ingen av lokalredaktionens journalister skriva om katastrofen. Man upplevde att katastrofen låg för nära. De omkomna var personer som flera på redaktionen kände. Bergslagspostens redaktör gjorde därför ett medvetet val och bestämde sig för att undvika intervjuer med de anhöriga. Man ville visa dem respekt och inte, genom närgångna reportage, störa dem och därmed riskera att göra sorgen och smärtan värre.

Istället för att visa bilder på gråtande anhöriga och pu-

blicera påträngande intervjuer hade tidningen bilder på chefen för POSOM-gruppen, kommunalrådet och kyrkvärden.

### Bilden av kvinnan i vinschen

Det finns anledning att särskilt dröja kvar vid en av de bilder som publicerades innan arbetet med att få fram korrekta passagerarlistor var avslutat. Bilden visar en oidentifierad omkommen kvinna som hänger i en vinsch och lyfts från en livflotte till en helikopter. Hennes ansikte och huvud syns inte i bild. De enda kläder hon bär är en midjekort jacka och trosor. En flytväst sitter om hennes överkropp, en annan hänger från hennes stela fingrar. Hon har frusit ihjäl i en räddningsflotte under natten.

Bilden av den vackra unga kvinnan som hänger livlös i helikopterns vinsch med det mörka stormiga havet i bakgrunden blev en illustration av människans bräcklighet mot naturens starka krafter. Bilden av den ännu oidentifierade döda kvinnan fyllde hela mittuppslaget i Expressen dagen efter katastrofen. Rubriken löd: ”Dödens hav och livlinan”.

I bildtexten och rubriken beskrevs kvinnan som överlevande, i den övriga texten stod att alla nu var döda. De som kämpat för livet under natten tillsammans med kvinnan i vinschen känner igen henne från bilden. De vet att hon är död, de minns när hon dog. Fotografen vet att hon är död, liksom reportern som skrev texten. Men varken hennes familj eller hennes vänner visste i den stund då bilden publicerades säkert om hon levde eller var död.

Bilden fick pris som ”Årets nyhetsbild”.

#### Utdrag ur de pressetiska reglerna:

##### Publicitetsregel 7

”Respektera den personliga integriteten”

Överväg noga publicitet som kan kränka privatlivets helgd. Avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.

## Mediernas berättelse om Kent och Sara

Åtta överlevande fördes till Mariehamns centralsjukhus på Åland och även där väntade medierna på dem. Först rådde ett relativt lugn på sjukhuset men snart tryckte massmedierna på för att få personer att intervjuas. En av de överlevande, Kent Härstedt, har skildrat sin upplevelse av mötet med medierna på sjukhuset i Mariehamn i den bok han skrev månaderna efter katastrofen:

”Framåt lunchtid kom personalen in, vi märkte nästan lite förtvivlan hos dem: – Är det någon av er som kan hjälpa oss, vi försöker hålla journalisterna borta men de insisterar på att de vill träffa någon av er.

Det kändes att det var en vädjan från dem:– Ni behöver inte...men är det någon av er som kan tänka er att ställa upp...Jag kan inte tänka mig att det var journalisterna som hade bett dem lägga fram saken på det här sättet.

Paul Barney, engelsmannen, hade sagt att han var beredd att träffa pressen. Jag vet inte varför han ställde upp, men han verkade vara pigg och alert, en positiv typ som jag själv. Vi tre pratade igenom det, Morten, Sara och jag. De kände sig lite främmande för att träffa journalister, men jag tyckte på något sätt att någon av oss väl måste berätta lite om vad vi hade varit med om. Jag kände mig antagligen i bättre form än vad de gjorde, och jag trodde mig kanske kunna hantera situationen eftersom jag hade viss erfarenhet av media sedan tidigare och hade blivit intervjuad några gånger under årens lopp.

Jag förstod i det här läget ändå inte riktigt vad det var jag gav mig in på.

Vid den här tidpunkten hade mina arbetskamrater Maggan och Christer, Margareta Lind och Christer Wallentin kommit till Mariehamn. Christer hjälpte mig att duscha och tvätta håret, jag var fortfarande blöt i håret och hade fått på mig sjukhusets morgonrock. Ena foten var i paket, två fingrar på högerhanden var omlindade tillsammans, och så rullades jag ut till journalisterna.

Redan i korridoren kom fotografer springande för att ta foton när Christer kom rullande med mig. Så rusade de iväg och lämnade oss helt förvirrade – vad var det frågan om? När vi kom till rummet för presskonferensen var Paul

Barney redan där, det verkade som om alla journalister hade samlats runt honom. I min ända av rummet satt det bara några stycken. Där satt också chefsläkaren och Sveriges generalkonsul i Mariehamn. Bland journalisterna fanns Torbjörn Herminge från Aktuellt och en kille som Radio Malmöhus hade skickat upp. De var inte många, tre fyra stycken.

Jag hade redan i förväg bestämt mig: det skulle bli en monolog. Jag skulle inte gå in på makabra detaljer, det var jag klar över. Och jag ville inte svara på frågor efteråt. Jag berättade hur jag hade tänkt lägga upp det och så började jag.

Det här var nog ett av de tillfällen i mitt liv då jag har haft störst sinnesnärvaro. Jag kände att jag vägde varje ord som jag lät gå ut över läpparna, jag visste att det var ett av de viktigaste tal jag skulle komma att hålla i mitt liv.

Medvetet ändrade jag en del detaljer, jag sa ”vi” istället för ”jag” några gånger för att inte framhäva mig som någon hjälte. Jag såg till att inte vara alltför dystert. Och jag upplevde att jag hade fullständig kontroll över vad som hände – när jag berättade om Sara visste jag redan att veckotidningarna nog skulle höra av sig. Vi skulle säkert bli erbjudna att få middagen sponsrad, tänkte jag.

När jag kom till slutet av berättelsen sade jag i alla fall: – OK, är det någon som har något att fråga om? Men då höll de redan på att packa ihop, det kändes absurd när de slet ihop sin utrustning för att komma därifrån.

Det hela kändes som en ganska lugn tillställning. De yttre formerna för presskonferensen kände jag igen från det jag hade varit med om tidigare, jag kunde luta mig mot lite rutin. Men man kan se på bilderna att jag var ganska medtagen och rätt skärrad, fast jag log när jag talade om Sara. Jag tror också att det hördes i vissa avsnitt att jag var bra tagen, det var inte långt till gråten. Men jag kände ändå efteråt att jag hade pratat sansat och ansvarsfullt, jag hade gett en bra sammanfattning.

Jag trodde inte en sekund att det skulle bli så stor uppståndelse efter det här mötet med några få journalister. Jag var övertygad om att flera andra hade berättat sina historier, att det här bara skulle bli en beskrivning bland många andra. Det fortsatte att strömma in lappar hela eftermiddagen. En av dem kom från Torbjörn Herminge, han som hade varit med från Aktuellt. Det var märkligt

tyckte jag, så jag ringde upp.

När vi så småningom lyckades få tag på varandra gick det som en rysning genom mig när jag fick höra vad han hade att säga: – Jag vill bara berätta för dig att Jarl Alfredius har bestämt sig för att sända så gott som hela din berättelse i Aktuellt i kväll. Och jag vill bara varna dig, för efter det här kommer ingenting att bli sig likt.”

*Ur: Det som inte kunde ske, Kent Härstedts berättelse om Estoniakatastrofen, Albert Bonniers förlag, 1995*

Intervjun fick ett stort och omedelbart genomslag i medierna. På samma sjukhus i Mariefhamn låg Sara Hedrenius. Medierna sökte kontakt med henne för att få höra hennes sida av den berättelse som Kent Härstedt givit dem. Efter viss tvekan beslutade Sara Hedrenius någon dag senare, när hon kommit till Sverige och Huddinge sjukhus i Stockholm, att ställa upp i en TV-intervju.

Intervjun med henne sändes i TV:s Aktuellt där den klipptes ihop med den tidigare gjorda intervjun med Kent Härstedt. Båda intervjuerna är gjorda sjukhusmiljö och de intervjuade bär båda sjukhusets kläder vilket kan ge tittaren intrycket att de sitter i samma rum och blir intervjuade tillsammans.

Historien om hur Kent och Sara möttes och överlevde tillsammans skildrades som en följetong i medierna som startade de närmaste dagarna efter katastrofen. Då sökte medierna människor som på ett känslösamt och personligt sätt kunde förmedla det ofattbara så att publiken kunde förstå.

Mediernas romantiserade berättelse om det öde som Kent Härstedt och Sara Hedrenius tillsammans mötte när de räddade sig ur den sjunkande färjan skulle komma att följa både dem och den svenska allmänheten. De blev därmed för alltid förknippade med Estonia i andras ögon.

## 12

## Myndigheternas informationsarbete

*De myndigheter som direkt blev ansvariga i arbetet med Estoniakatastrofens efterverkningar hade informationsplikt och arbetade på olika sätt.*

**S**åväl medier som de som personligen berördes av katastrofens verkningar sökte information om vad som egentligen hade hänt där ute på havet, vilka som räddats, som saknades och som omkommit, hur olyckan skett, vilka åtgärder som nu vidtagits av samhället och vart anhöriga skulle vända sig.

Ansvar för att informera om myndigheternas arbete åligger varje ansvarig myndighet. I det följande ges exempel på hur några av de berörda myndigheterna genomförde informationsuppdraget. Regeringen och Regeringskansliet tog från allra första början en mycket aktiv roll i hanteringen av Estoniakatastrofens följder, vilket har redovisats utförligt i analysgruppens första delrapport, men lämnas utanför beskrivningen här. Analysgruppen behandlar statsledningens roll i kapitel 9 i avsnittet Analys.

### Södersjukhusets informationschef kallas till Estlineterminalen

Vid Estlineterminalen bemannades ett informationskontor redan under den första natten. Eftersom det mest trängande behovet timmarna efter katastrofen var att få fram och förmedla information kallades Södersjukhusets informationschef in till katastrofledningsgruppen vid terminalen. Hon hade dock ingen formell roll och ställning i

ledningsgruppen utan tog sig an praktiska uppgifter som behövde göras. Hon såg bland annat till att en del av vänthallen spärrades av så att journalister kunde skiljas från anhöriga.

### Polisen

Vid polisen förbereddes och inrättades på initiativ av Rikspolisstyrelsen på natten en telefonmottagning dit anhöriga kunde vända sig. Också medierna vände sig till polisen, eftersom polisen var en viktig källa, bland annat förväntades polisen ha uppgifter om hur många som saknades, varifrån de kom och vilka de var. Det faktum att det saknades passagerarlistor och tillförlitliga förteckningar över den personal som befann sig ombord vid förlisningen försvårade polisens informationsarbete. De uppgifter som fanns om vart överlevande hade förts var knapphändiga under de första morgontimmarna.

Efter ett par timmar beslutades att polismyndigheten i Stockholms län skulle leda polisarbetet och ansvara för informationsarbetet. Våldsroteln uppdrogs att svara för registrering av uppgifter rörande efterfrågade personer och telefonnummer dit förmedlades via medierna. Våldsrotelns telefoncentral mottog även ett stort antal samtal från massmedierna och lämnade ut faktauppgifter.

Som stöd för dem som bemannade telefoncentralen

fanns en promemoria där de uppgifter som fick lämnas ut fanns nedskrivna. Uppgifterna fanns endast nedtecknade på svenska, översättning till andra språk fick göras av den som svarade i telefonen. Efter bara någon timmes arbete begärde våldsrörelsen förstärkning från informationsenheten vid Stockholmspolisens. Den egna personalen räckte inte till för att besvara alla samtal från såväl medier som anhöriga och andra oroliga.

Myndighetens plan för särskilda händelser respektive beredskapsplanen inom polisen sattes inte i bruk. Inte heller skedde någon intern larmning till övriga polisdistrikt i landet. Vakhavande befäl avstod från att sända ett meddelande till polismyndigheterna eftersom han utgick från att informationen förmedlades via radio och TV. Ute på polisdistriktet fick man information via olika och slumpmässiga kanaler, förutom via medierna nåddes de genom kontakter med aktuella resebyråer och berörda människor.

### Expressen begärde ut passbilder

När uppgifter om namn på de saknade började komma fram vände sig Expressen till polismyndigheten i Stockholm och begärde ut passfoton av dessa. Under kvällen och natten den 28 september begärdes mer än 330 passfoton ut mot normalt tio. Att ta fram dessa fotografier är ett omständligt och tidskrävande arbete för personalen vilket resulterade i extra långt öppethållande denna kväll. Bilderna publicerades dagen efter utan namn på Expressens förstasida under rubriken: "DÖDA saknade räd-

dade". Expressen anmäldes till Pressens Opinionsnämnd och fälldes i två fall för denna publicering.

### Sjöräddningen

Sjöräddningen (MRCC) som var engagerad i räddningsarbetet under natten hade till första uppgift att larma flygräddningen för att få så många helikoptrar som möjligt till räddningsaktionen. När detta var gjort vidtog informationsarbetet där sjöräddningens egentliga huvudinsats genomfördes denna natt. Information riktades till både massmedierna och berörda instanser så som Estline, SOS-centralen, Utrikesdepartementet, polisen, Sjöfartsverket med flera. Från sjöräddningen svarade man på frågor och informerade de instanser som kunde få en roll i skeendet på grund av katastrofens följder. Det fanns dock ingen formell skyldighet för räddningstjänsten att meddela polisen eftersom olyckan skedde utanför landet.

Från sjöräddningen sökte man kontakter med räddningsledningen i Åbo men på grund av den stora mängden samtal dit blockerades telefonlinjen. Det medförde att massmedierna i ökande utsträckning vände sig till den svenska sjöräddningen för att få information. Sjöräddningen utgår vanligen från ett formulär i kommunikationen med massmedierna i vilket det skall framgå vad som inträffat, vilka åtgärder som vidtagits och av vem.

### Flygräddningen

Även flygräddningen (ARCC) hade till uppgift att informera om den genomförda räddningsinsatsen. Under uppdraget kom information främst från de helikopterbesättningar som deltog i arbetet. Journalister sökte sig till helikopterdivisionen vid Berga örlogsskolor tidigt på morgonen och anstormningen var svår att möta så pressofficeren fick begära förstärkning från Högkvarteret. Helikopterbesättningar med ytbärgare intervjuades för TV när de tog sina pauser i arbetet. Som tidigare nämnts fick journalister även följa med i helikoptrar ut till olycksplatsen för att fotografera och skapa sig en uppfattning om vad som hade skett och vad räddningstjänsten gjorde.

I TV 4:s morgonsändningar medverkade representan-

#### Utdrag ur de pressetiska reglerna

§ Visa alltid offren för brott och olyckor största möjliga hänsyn. Pröva noga publiceringen av namn och bild med hänsyn tagen till offren och deras anhöriga.

§ Observera att hela ansvaret för namn- och bildpublicering faller på den som återger materialet.

ter för räddningstjänsten. Platschefen vid SOS-centralen berättade där bland annat om organisationen av POSOM-grupper och läget vid Estlineterminalen.

### Sjöfartsverket berördes tidigt

På Sjöfartsverket var man inte beredd på den anstormning från medierna som katastrofen innebar den första dagen. En stor del av den information om läget som verket samlade in kom via medierna eftersom man inte hann söka information på annat sätt när telefonerna ringde oavbrutet. Medierna ville genom Sjöfartsverket informera sig i tekniska frågor rörande fartyget och om Sjöfartsinspektionens rutiner men det ställdes också frågor om passagerare, hur många som räddats och annat som Sjöfartsverket saknade kännedom om. Sakfrågor av teknisk natur kunde inte besvaras av informationsavdelningen utan fick hänvisas till sakkunniga inom verket.

Redan på morgonen framkom att verket var drabbat genom att personal hade rest med Estonia. I ett internt informationsblad till Sjöfartsverkets anställda uttryckte generaldirektören sitt deltagande med de drabbades anhöriga.

Vid den här tiden hade inte Sjöfartsverket någon plan för hur man skulle agera i händelse av kris och katastrof. Man hade erfarenheter från tidigare olyckor, incidenter och kriser där medierna riktat intresse mot verksamheten. Den här katastrofen liknade dock ingenting man varit med om tidigare och den första dagen upptogs den största delen av personalens tid av att besvara telefonfrågor efter bästa förmåga. Någon presskonferens arrangerades inte, trots att verket var den instans dit många vände sig för att få sina frågor besvarade.

Mycket uppmärksamhet riktades tidigt mot sjöfartsinspektionen vars högste ansvarige chef, sjösäkerhetsdirektören, var på tjänsteresa på Island när katastrofen inträffade. Det kom uppgifter i medierna om brister i inspektionsrutinerna och en kommentar krävdes från ansvarig chef. När sjösäkerhetsdirektören återvände den 29 september stod han i fokus för mediernas intresse och en presskonferens anordnades. Han framträdde också i ett flertal nyhetssändningar i TV.

### Sjöfartsverkets information till medierna under regeringens beredning

I Sjöfartsverkets uppdrag ingår, liksom för andra statliga myndigheter ett ansvar att informera om verksamheten. Således var det Sjöfartsverkets uppgift att föra ut information till medier och andra berörda angående de sjösäkerhetsfrågor och regeringsuppdrag som blev aktuella med anledning av katastrofen.

När Sjöfartsverket genomförde de utredningar som regeringen beslutat om i bärgningsfrågan stängde utredaren in sig för att få arbeta intensivt under en period utan att bli störd av medierna. Sjöfartsverket rapporterade löpande om arbetet till regeringen och andra offentliga aktörer men verkets informationsansvar fullföljdes inte utan kan sägas ha lämnats åt sidan. Då och då kommenterades svårigheter med det pågående utredningsarbetet av kommunikationsministern i medierna, vilket ytterligare bidrog till att skapa oklarhet kring rollfördelningen.

I samband med att Sjöfartsverket lämnade konsekvensanalysutredningen, samma dag som Etiska rådet lämnade sitt ställningstagande, höll båda utredningarnas representanter presskonferenser på samma plats och när regeringen fattade beslut i bärgningsfrågan anordnades en presskonferens där Sjöfartsverkets utredare deltog.

Sjöfartsverket samarbetade också med Kommunikationsdepartementet i kontakterna med medierna. Även kontakter med anhöriga under den här tiden förekom på initiativ av anhöriga. Då dykningar vid Estonia genomfördes i december 1994 informerades TT via ett kortfattat meddelande som bekräftade att uppdraget slutförts enligt planerna.

### Sjöfartsverkets informationsarbete förändras

1996 fick Sjöfartsverket ny generaldirektör och informationsarbetet förändrades vilket bland annat innebar att informationsavdelningen förstärktes personellt. Det har efter Estoniakatastrofen också utarbetats en kris- och katastrofhandbok som var färdig 1997 och som löpande uppdateras av verket.



## 13

## Utredningar om katastrofberedskap

Under 1990-talet har ett antal utredningar gjorts vad gäller samhällets katastrofberedskap. Några av dessa har nyligen avslutats. Nedan följer en kortfattad redovisning av väsentliga delar av utredningar som analysgruppen bedömt som relevanta för sitt uppdrag och som bidrar till att fördjupa förståelsen för behovet av en stärkt beredskap mot framtida katastrofer.

### Hot- och riskutredningen, SOU 1995:19

Utredningen påbörjades i februari 1993 och slutfördes under januari 1995. Uppdraget bestod i att analysera påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt vissa frågor inom totalförsvarets civila del. Utredningen beskriver som tidigare nämnts genom olika scenarion vad som kan hända vid påfrestningar och risker i det fredstida samhället. Syftet med utredningens förslag var att öka medvetenheten hos myndigheter och andra om att de måste göra bedömningar av vilka risker och hot som finns i samhället – för att kunna vidta åtgärder som skyddar människor, egendom och miljö.

De sju scenarion som låg till grund för utredningen var följande:

- massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige,
- långvarigt avbrott i elförsörjningen,
- omfattande avbrott i vattenförsörjningen
- nedfall av radioaktiva ämnen inom ett jordbruksområde
- översvämningar i ett område som består av flera län
- svår brist på högteknologiska varor
- ett stort utsläpp av gas inom en stadskärna

Utredningen fann fyra centrala områden där behov av åtgärder som minskar risker och påfrestningar är särskilt stort:

ledningen av samhällets åtgärder vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner samt befogenheter att ingripa med tvångsmedel

- åtgärder i samhällsplaneringen som innebär att verksamheter som kan medföra risker i omgivningen uppfyller säkerhetskraven
- försörjningen med elkraft
- integreringen av åtgärder i hela hotskalan fred–krig

Utredningen underströk vikten av att det måste finnas en myndighet som kan leda och alltså fatta beslut som är bindande för andra myndigheter och organ; av kommunstyrelsen på lokal nivå, länsstyrelsen på länsnivå och regeringen på central nivå. Kommunstyrelsen och länsstyrelsen föreslogs kunna ålägga andra myndigheter och organ att delta med personal och egendom. Utredningen bedömde att regeringen i en del fall måste kunna styra verksamheten, t.ex. genom att ge en allmän inriktning av åtgärderna eller genom att besluta om rättsliga eller ekonomiska medel som de statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen behöver för att kunna medverka. Regeringen bör bedöma hur ledningen av åtgärder mellan län skall åstadkommas och utse en myndighet att regionalt leda verksamheten.

Utredningen hävdade att samhället måste vara berett att kunna ingripa vid alla slag av plötsligt inträffade påfrestningar. Situationerna som kan inträffa växlar och därmed kraven på åtgärder. Kriget är den allvarligaste påfrestningen. Samhällets insatser måste kunna göras snabbt och smidigt. Myndigheter, organisationer och företag i

det civila samhället har samma ledningsansvar i krig som i fred – och ofta samma slag av ledning – men behöver olika slag av verkställande enheter och utrustning för att kunna lösa de uppgifter som kommer att föreligga.

Det behöver enligt utredningen klargöras vilka risker som förekommer i samhället och vilka krav som kan ställas på insatserna vid olika slag av påfrestningar – stora olyckor, allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och krig. I ett krig behöver samhället speciella resurser för att övervinna svårigheterna. Dessa resurser måste finnas redan i fred och de skall enligt utredningen givetvis kunna användas för att lindra påfrestningar även då. De händelser som åtgärderna sammantaget tar sikte på kan inte förutses och det fordras av det skälet både flexibilitet och handlingsberedskap. Resurserna avsedda för verksamheten i fred och krig gör det också möjligt för Sverige att delta i de internationella hjälpinsatser som statsmakterna beslutar om.

### **Regeringens proposition Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred<sup>66</sup>**

I propositionen redovisades regeringens ambition för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Huvudsyftet var att i propositionen redogöra för regeringens inriktning av sitt arbete med att förebygga och hantera svåra påfrestningar samt redovisa hur ett system för att säkerställa beredskapen mot fredstida påfrestningar borde utformas. Riksdagen biföll propositionen den 14 maj 1997.

Regeringen hade i propositionen 1995/96:12 Totalförsvaret i förnyelse, vidgat det säkerhetspolitiska området till att även gälla svåra påfrestningar på samhället i fred. Totalförsvarets resurser skulle utformas på ett sådant sätt att de skulle kunna stärka samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar.

Regeringen utgick ifrån att många situationer kan tänkas innebära en svår påfrestning på samhället i fred. Man exemplifierade med katastrofartade olyckor, naturkatastrofer, tekniska fel i viktig utrustning, sabotage, allvarlig smitta, terrorism och omfattande tillströmning av

flyktingar. Med svår påfrestning för samhället menades att det inträffade skulle medföra allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och därmed fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljön eller egendom. Regeringen menade att en svår påfrestning kan karaktäriseras av att den avviker från det som är att betrakta som normalt, uppstår hastigt, mer eller mindre oväntat och utan förvarning, hotar grundläggande värden och kräver snabba beslut och nödvändiggör koordinering och koncentrerad insats av flera instanser. Vid en sådan situation finns ofta inledningsvis begränsad information och den utlöser stor aktivitet bland medierna.

Beredskapsåtgärderna borde enligt regeringen präglas av en helhetssyn och inriktas på att förbättra samhällets grundläggande stabilitet och flexibilitet samt öka förmågan att hantera svåra påfrestningar som har inträffat. Kapaciteten hos räddningstjänsten, hälso- och sjukvården och polisen har avgörande betydelse för samhällets förmåga vid svåra påfrestningar. Regeringen ansåg att det på dessa områden finns en god grund för att klara extraordinära situationer. Den underströk att särskilda krav som ställs vid svåra påfrestningar skulle uppmärksammas i den fortsatta planeringen.

Regeringen menade vidare att kommunerna spelar en central roll vid svåra påfrestningar vilket kräver samverkan mellan myndigheter, organisation och företag. Länsstyrelsen måste ha en väl uppbyggd och övad organisation för räddningstjänst och tidigt kunna sätt igång ledning och samordning när räddningstjänsten måste övertas av länsstyrelsen vid omfattande insatser. Regeringen avsåg att vid behov av länsövergripande ledning pröva ansvaret för ledningen över länsgränserna.

Regeringen ansåg att en effektiv informationsverksamhet är av avgörande betydelse för att myndigheter och andra organ skall kunna genomföra de åtgärder som behövs vid svåra påfrestningar. Därför föreslogs att Styrelsen för psykologiskt försvar skulle ges uppgiften att ge råd och rekommendationer till myndigheter och organ om information vid sådana situationer. Vidare skulle Styrelsen för psykologiskt försvar om en myndighet så begär, kunna



lämna expertstöd för informationsgivning när en svår påfrestning inträffat.

### Myndigheters uppgifter inför och vid svåra påfrestningar

En uppföljning av Hot- och riskutredningen presenterades 1997 av Sven Rune Frid med syfte att utgöra underlag för överväganden om mål- och resultatstyrning.

Uppföljningen innehåller åtta exempel på svåra påfrestningar t.ex. nedfall av radioaktiva ämnen, översvämningar och dammbrott. Myndigheters ansvar vid sådana påfrestningar på central, regional och lokalnivå redovisas på en övergripande nivå.

### Delutvärderingar från utredningen om ledningsövningar för Regeringskansliet<sup>67</sup>

Den 1 december 1994 beslutade regeringen att en ledningsövning skulle genomföras för Regeringskansliet.

Ledningsövningen har utförts i olika moment.

Den första delutvärderingen hade som mål dels att utarbeta en exempelsamling över extraordinära situationer som skulle kunna inträffa inom respektive departements ansvarsområde, dels att belysa behovet av en krisledningsorganisation för departementen. Varje departement sammanställde de extraordinära situationer som kunde identifieras. En majoritet av departementen menade att någon särskild krisledningsorganisation inte behövs. Istället bör den tillfälliga anpassning som krävs genomföras successivt inom den ordinarie organisationen. Informationsflödet in till departementen måste kanaliseras till en förstärkt mottagandeenhet inom departementet för att fördelas till ansvarig enhet. Önskemål från pressen hänvisas till pressenheten och anhöriga till ansvarig berörd myndighet.

Den andra ledningsövningen byggde på två scenarier. Det ena var en kärnkraftsolycka och det andra en tågolycka. Enligt sammanfattningen från övningen är det viktigt att ledningsövningar förekommer inom Regerings-

kansliet. Övningen påvisade vissa brister. Att samla särskild kompetens under Statsrådsberedningens ledning ansågs vara lämpligt. En anpassning av ordinarie organisation ansågs vara att föredra framför en fastställd generell krisledningsorganisation. Det tekniska och administrativa stödet fungerade mindre väl. Informationsverksamheten gentemot främst medierna uppvisade brister.

Den tredje ledningsövningen hade som mål att belysa och pröva Regeringskansliets organisation, arbetsformer och behov av tekniskt stöd. Övningen utgick från ett scenario med en terroraktion och en flygplanskapning. Ledningsövningen påvisade svårigheter med att åstadkomma en väl avvägd intern och extern information. En viktig slutsats var att kommunikationen inom Regeringskansliet skulle kunna förbättras genom en översyn av samverkansrutiner och ökade kontakter över departementsgränserna. Departementen måste veta hur viktiga befattningshavare kan nås även utanför kontorstid. En annan slutsats var att kontakter mellan myndigheter och departement bör följa normala rutiner och att samverkan över departementsgränserna bör förbättras. Bristen på information internt inom Regeringskansliet, till allmänheten, till myndigheter och till medierna var påtaglig under hela övningen. Vikten av att statsråden är med och spelar sin roll vid övningarna underströks.

### Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred, Ds 1998:32

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet tillsattes i augusti 1997 för att utreda frågor om skyldigheterna och befogenheterna vid svåra påfrestningar på samhället i fred för den s.k. ledningskedjan – regeringen, civilbefälhavaren (vid höjd beredskap), länsstyrelser, landsting och kommuner.

Arbetsgruppen fann att förmågan att hantera svåra påfrestningar måste förbättras genom att de olika aktörernas roller tydligt anges dels vad gäller att identifiera och analysera risker samt vidta åtgärder i förväg för att minimera riskerna och begränsa konsekvenserna, dels förbereda och kunna hantera olika händelser.

De olika aktörernas roller föreslogs bli följande.

- Regeringen: *Dels* se till att rollfördelningen är tydlig och att ansvar finns inom varje sektor för att förebygga, ha beredskap samt ha förmåga att leda och samordna inom respektive verksamhetsområde, *dels* vara högsta områdesvis ansvarig. Arbetsgruppen framförde uppfattningen att det bör finnas en ledningsorganisation inom Regeringskansliet.
- Centrala (sektoransvariga) myndigheter: Inom sitt verksamhetsområde bör respektive myndighet identifiera och analysera risker samt de brister som föreligger, i förekommande fall i samverkan med andra myndigheter och organ. De bör säkerställa beredskap och förmåga att klara av sektoriella ledningen och samordningen samt kunna bistå regeringen, länsstyrelser, landsting, kommuner och andra myndigheter med fackkunskap och underlag.
- Länsstyrelserna: De bör ha det områdesvisa ansvaret att ha beredskap och förmåga att hantera dessa händelser. De bör ha befogenhet att prioritera och fördela statliga resurser. Det bör förtydligas att de svarar för informationsförmedling både mellan myndigheter och andra organ samt till allmänhet och medier.
- Landstingen: De bör hålla en särskild katastrofberedskap.
- Kommunerna: Det är viktigt att den kommunala ledningen och samverkan med landsting, stat och andra organ fungerar.
- Arbetsgruppen föreslog vidare att generella förslag för vilket ansvar och vilka roller aktörer skall ha borde tas fram för varje sektor innebärande att:
  - Myndigheternas ansvar bör regleras i deras instruktioner
  - Kommunens ansvar bör regleras i kommunlagen
  - Lagstiftningen bör vidare kompletteras inom respektive sektor med de särskilda befogenheter och skyldigheter som är nödvändiga. Samhället skall ha beredskap och förmåga att hantera alla typer av händelser och det är samhällets normala besluts- och ledningsfunktioner som skall användas.

## Försvarets forskningsanstalts användarrapport: Gränsdragning mellan normala störningar och svåra påfrestningar

Projektet, som slutfördes under 1998, hade som uppgift att belysa vikten av en gränsdragning mellan normala störningar och svåra påfrestningar samt vad en sådan gränsdragning kräver. Syftet var att belysa skillnader mellan de krav olika hotbilder ställer på samhället, bl.a. vad gäller behovet av ändrade finansieringsprinciper.

I rapporten lämnades följande väsentliga förslag:

- Regeringen bör avgöra när en svår påfrestning föreligger
- En definition av svåra påfrestningar behövs vilket innebär att staten tar ett övergripande ansvar
- Planering mellan statsmakterna och ansvariga myndigheter för svåra påfrestningar bör etableras och baseras på en enhetlig grund
- För svåra påfrestningar bör ett särskilt regelverk finnas. Beslutsfattandet bör då ligga inom den s.k. ledningskedjan och på en nivå så att de totala konsekvenserna kan överblickas men inte högre än att kontakten med drabbade områden kan upprätthållas
- En översyn av beredskapslagstiftningen är nödvändig för att resurser avsatta för krig i högre utsträckning skall kunna användas i fred.

## Regeringens skrivelse 1998/99:33, Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Regeringen skall årligen lämna en redovisning avseende beredskapen för svåra påfrestningar på samhället i fred, huvudsakligen inom områden där det enligt proposition 1996/97:11 skall finnas särskilt god beredskap. Regeringens redogörelse grundas på myndigheters rapporter. Frågor om ledning och informationsberedskap kommer att redovisas i propositionen om 1999 års säkerhetspolitiska kontrollstation.

Enligt regeringen finns det inte något behov av en mer preciserad definition av begreppet svår påfrestning på samhället i fred. Beredskapen mot svåra påfrestningar kan indelas i tre hotnivåer:

- vardagliga olyckor och störningar
- svåra påfrestningar
- väpnat angrepp.

Regeringen anser att åtgärder för ett säkrare samhälle bör vidtas. Ett handlingsprogram för ett säkrare samhälle bör arbetas fram. Detta arbete bör inledas med en kartläggning och utvärdering av pågående samarbeten, tvärsektorieell försöksverksamhet på lokal nivå samt utbildning för den förebyggande verksamheten.

Enligt regeringens uppfattning har frågorna om ledning avgörande betydelse för möjligheterna att hantera en svår påfrestning. Regeringen kommer under våren 1999 att redovisa sina överväganden i frågorna rörande ledning och informationsberedskap. Länsstyrelserna bör bli skyldiga att ha en beredskap och förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, samt ha befogenhet att prioritera och fördela de statliga resurser som kan bli aktuella att utnyttja. Regeringen pekar även på vikten av riktade insatser med syfte på den enskilda människans förmåga att förebygga och begränsa konsekvenserna av olyckor. Vidare framhålls att frivilligorganisationerna bör kunna få en viktig roll när det gäller att förbättra människors förmåga att hantera olyckor och störningar i viktiga samhällsfunktioner.

Regeringen framhåller att det civila försvarets resurser skall kunna användas för att stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra påfrestningar i fred. Detta gäller personal, materiel och ledning. Administrativa och legala strukturer som finns inom det civila försvaret för ledning och organisation av beredskapsåtgärder skall kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar.

## Översyn av principerna för den särskilda planläggningen<sup>68</sup>

Regeringen tillkallade under juli 1998 en utredare för att göra en översyn av principerna för den särskilda planläggningen.

Utredaren konstaterade att insikten om att samhällets beredskapsförberedelser behöver anpassas till en ny säkerhetspolitisk situation börjar bli allmänt spridd. Den kon-

kreta innebörden för olika verksamhetsområden och organisationsdelar är emellertid fortfarande oklar. Utredaren anser att ansvar och befogenheter på skilda ledningsnivåer i hela skalan från fred till krig behöver tydliggöras. Detta får sedan betydelse för planläggning och hur resurser kan utnyttjas.

Den särskilda planläggningen, dvs. säkerställande av ledningsförmåga, bör enligt utredningen i framtiden omfatta både den högsta ledningen och de särskilt utpekade civila och militära ledningsorganen på central nivå, som har en sådan betydelse för riksledningen, att specifika och sammanhållna förberedelser bör vidtas för deras funktion och säkerhet under onormala förhållanden i hela skalan från svåra påfrestningar på samhället i fred till krigs fara och krig. Planläggningen bör också innehålla styrande riktlinjer för att säkerställa att ledningskedjans olika nivåer kan bindas samman med de högsta och centrala ledningsorganen.

En särskild beredskapsenhet bör organiseras i Regeringskansliet med uppgift att administrera den framtida särskilda planläggningen.

Utredaren ansåg att flera styrande begrepp behöver förtydligas och anpassas till det nuvarande regelverket för extraordinära situationer till den breddade hot- och riskskalan och till det ökade internationella samarbetet. De nuvarande begreppen fredstillstånd och krigstillstånd bör ersättas med begreppen normaltillstånd och beredskapstillstånd. De senare bör utnyttjas för att en bättre beskrivning skall kunna ges av var gränsen går för när totalförsvarsresurserna helt eller delvis kan tas i anspråk för att hantera situationer med stöd av en till föreslagen gränsdragning anpassad lagstiftning.

### **Förändrad omvärld – omdanat försvar<sup>69</sup>**

Regeringen överlämnade den 4 mars 1999 propositionen Förändrad värld – omdanat försvar. I propositionen tar regeringen fasta på de säkerhetspolitiska förändringar som

sker i vår omvärld och drar konsekvenser av dessa för totalförsvaret.

Regeringen föreslår bl.a. att totalförsvarsresurserna skall kunna användas för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Regeringen anser att det civila försvaret snabbt och smidigt skall kunna utnyttjas för att stödja samhället vid en svår påfrestning i fred. Detta skall särskilt gälla ledningssystem, ledningsresurser, personal, material och varor i lager, sjukvårdsutrustning, vattenreningsutrustning och andra lämpliga resurser.

### **Ledningsfrågor**

Regeringen anser att det militära och civila försvarets ledningsorganisation bör utredas. Även en genomgång av bestämmelserna inom de olika sektorer som kan bli berörda av en svår påfrestning i fred anses nödvändig. Därefter bör enligt regeringen en samlad översyn av lednings- och samordningsfrågorna inom det militära och civila försvaret samt för svåra påfrestningar i fred genomföras så att ett övergripande beslut kan fattas senast år 2001.

Regeringen anser att varje samhällssektor, t.ex. hälso- och sjukvård, skall ansvara för att kunna hantera de störningar och påfrestningar som kan drabba sektorn. Att totalförsvaret skall kunna användas i fredstid innebär ingen förändring av ansvars- och rollfördelningen utan det syftar till att stärka det normala fredssamhällets förmåga att hantera risker och störningar.

För att totalförsvarsresurserna skall kunna användas anser regeringen att en kontinuerlig övnings- och utbildningsverksamhet bör finnas, särskilt vad gäller hur resurserna skall underställas de ansvariga civila myndigheterna. Ledningsseminarier och ledningsövningar bör genomföras.

## 14

## Internationella jämförelser

I analysgruppens första delrapport beskrevs i avsnittet Processen några stora olyckor som inträffat under senare år utanför vårt eget land.

I det följande ges i korthet några exempel på hur katastrofberedskapen organiserats i Norge, Finland, Storbritannien och Nederländerna. Här redovisas också en fallstudie av tågolyckan i Eschede i Tyskland som inträffade i juni 1998. I slutet av kapitlet sammanfattas några huvuddrag i beredskapsplanerna.

## Norge

### Räddningstjänsten

I Norge ansvarar Justitiedepartementet för den administrativa samordningen av räddningstjänsten. Med räddningstjänst avser man i Norge den organiserade verksamhet som skall rädda människor från död eller skada till följd av en akut olyckshändelse och som inte utförs av någon särskild myndighet.

Den operativa samordningen åvilar de två huvudräddningscentralerna (HRS), för Nord-Norge placerad i Bodö och för Syd-Norge placerad i Stavanger, under ledning av de respektive polismästarna. Dessa båda räddningscentraler ansvarar för det övergripande räddningsarbetet vid olyckor. Ansvaret omfattar både sjö-, luft- och landräddning. Landräddningen blir dock oftast överlåtten på lokala räddningscentraler (LRS) som finns inom varje polisdistrikt och leds av polismästaren.

Norsk räddningstjänst samverkar med myndigheter, frivilliga organisationer samt med merkantila verksamheter, exempelvis sjöfart. Dessa är skyldiga att ställa resurser till räddningstjänstens förfogande. Denna samverkans-

princip har lett till att det finns en överordnad ledning av de största räddningsaktionerna där olika myndigheter finns representerade.

Vid sjöolyckor utnämner huvudräddningscentralen en "on scene coordinator" och vid olyckor på land utnämner den lokala räddningscentralen räddningsledare.

### Hälsomässig och social beredskap

Kris- och katastrofpsykiatrisk beredskap i Norge regleras i olika föreskrifter och lagar såsom kommunhälsotjänstlagen, läkarlagen, sjukhuslagen och socialtjänstlagen.

Lagen om hälsoberedskap från 1955 är begränsad till att gälla förhållanden i krig. Det finns även ett förslag till ny lag "Helsemessig og sosial beredskap – forslag till ny lov" daterad juli 1997, som avses ersätta den gamla lagen.

I förslaget anförs bland annat följande:

"Beredskapen bör baseras huvudsakligen på samma organisation och resurser som finns i samhället under fredstid med klara ansvarsförhållanden och mindre regelstyrning än idag. Beredskapen skall vara flexibel och ställer krav på fungerande risk- och krishantering. Det åligger departementet att ha en informationsplan med generella regler för information, fördelning av arbetsuppgifter och ansvarsfördelning etc. i händelse av en stor olycka. Informationschefen skall samordna arbetet och kan vid behov tillkalla bistånd från regeringens särskilda krisinformationsenhet."

Vidare anger förslaget att en katastrof som berör hälso- och socialsektorn bör hanteras på olika nivåer beroende på omfattningen och omständigheterna i övrigt. En princip är att varje situation skall hanteras på lägsta möjliga effektiva nivå. Katastrofplanerna för de allra flesta

akutsjukhusen innefattar etablering av psykosociala stödinsatser, både genom fackpsykiatriskt bistånd och bistånd från kommunerna och den norska kyrkan.

Det föreslås även att varje kommun bör ha en organiserad grupp för psykiskt och socialt stöd och att varje län bör ha en katastrofpsykiatrisk beredskap som kan utlösas vid extraordinära händelser.

För att skapa klarhet i den nationella beredskapsstatusen utarbetade Kontoret för katastrofpsykiatri 1996 ett schema för att kartlägga beredskapen som sänks till akutmedicinska kommunikationscentraler. I schemat ställs frågor som:

- finns en katastrofpsykiatrisk beredskapsplan
- vilka kriterier skall till för att denna skall mobiliseras
- vem larmas eller tillkallas vid behov av psykosocial stödtjänst
- vem leder denna
- är ledaren utpekad i förväg
- varslas psykiatrisk hälsopersonal vid allvarliga olyckor eller traumatiska händelser
- finns informationsmaterial såsom råd till allmänheten, information om psykiska reaktioner m.m.?

De inkomna svaren har utgjort underlag för att vidareutveckla och förbättra den framtida beredskapen.

### Heltäckande omsorg

Katastrof- och krispsykiatri har först de senaste tio åren kommit med i hälsoberedskapsplanerna. En vägledning för heltäckande omsorg har utarbetats för att underlätta arbetet för de aktörer som har till uppgift att ge bistånd åt drabbade människor. ”Helhetlig omsorg: Veiledning om oppgaver og rollefordeling etter ulykker og katastrofer” – överlämnades till Justitiedepartementet i december 1998 och föreligger i utkast. Målsättningen med den är att översiktligt beskriva det praktiska samarbete som krävs mellan olika instanser inom hälso- och socialsektorn, landets sjukhus, kyrkan m.fl. för att på bästa sätt bistå drabbade. Dokumentet är utarbetat av en arbetsgrupp tillsatt av Kyrkorådets resursgrupp för katastrofberedskap.

En heltäckande omsorg om de drabbade innebär en-

ligt dokumentet fysisk, psykisk, religiös och materiell omvårdnad. Det är de drabbade enskilt eller i grupp som bäst kan ge uttryck för vilka behoven är. Reaktionen som initialt och senare är vanliga hos dem som drabbats av en svår olycka beskrivs, liksom de olika aktörernas uppgifter.

### Mediernas roll vid stora olyckor

Vikten av ett väl fungerande informationsarbete från myndigheternas sida understryks. Allmänheten skall kunna kräva snabb och korrekt information, vilket förutsätter ett gott samarbete mellan media och räddningsledning.

I ett informationshäfte från Justitiedepartementet, som distribuerats till landets polisdistrikt och länsstyrelser, ges handfasta råd för dessa myndigheters informationsarbete i samband med en stor olycka eller katastrof. Informationshäftet syftar till att fungera som vägledning för hur kontakterna med medierna skall skötas för att samarbetet skall fungera väl.

I häftet sägs bl.a. att anhöriga eller överlevande som tillfrågas om att bli intervjuade av medierna bör rådgöra med familjemedlem eller informationsansvarig på olycksplatsen före eventuell medverkan.

### Norska kyrkan

Norska kyrkans uppgifter vid olyckor och katastrofer är reglerade i en skrivelse från Justitiedepartementet.

Vid varje lokal räddningscentral liksom vid huvudräddningscentralerna tjänstgör en präst och en ställföreträdare utsedda av biskopen inom varje biskopsdöme. De ansvarar för kyrkans insatser och funktioner och kallas till uppdrag av polis eller räddningscentral. Prästernas uppgifter innebär att de skall se till att planer är uppdaterade, vara rådgivare till polisen, organisera kyrkans tjänster till drabbade, ansvara för och organisera sorggedustjänster samt ge särskild uppmärksamhet åt drabbade som inte får hem sina döda.

### De frivilliga organisationernas roll i beredskapen

Både nationellt och lokalt har organisationer som bland andra Norska Röda korset, Norsk Folkehjelp och norska



Frälsningsarmén en uppslutning och aktivitet som är av stor betydelse för hälso- och socialberedskapen.

Flera av omsorgsfunktionerna, såväl i akutfasen som senare använder sig av frivilligorganisationernas tjänster. Många av dessa har utarbetat planer och förberett sig på olika uppgifter. Räddningscentralerna, polisen och kyrkan har ofta en god bild av hur organisationerna kan bistå. I akutfasen är det räddningscentralen eller polisen som delar ut uppgifter till de frivilliga. Den frivilliga insatsen är av stor betydelse för norsk räddningstjänst.

Nedan följer en kort presentation av några organisationer som är involverade i omsorgen:

Norska Frälsningsarmén kan mobiliseras i kris-situationer genom enkla och klara kommandolinjer. Frälsningsarméns resurser omfattar mat, kläder, filter och omsorg till de behövande.

Norska Röda korset, NRK, är från början en beredskapsorganisation och satsningen på beredskapsarbetet speglas i organisationsstrukturen. Hjälpkåren är utbildad i första hjälpen och specialtränad för att arbeta vid olycksplats. Besökstjänsten har upprättat fasta krisgrupper på flera ställen runt om i landet.

Ungdomens Röda kors har sin viktigaste funktion i att hjälpa till med omsorg åt barn och unga.

NRK äger 30 procent av landets ambulanser och driver professionell ambulanstjänst i 64 kommuner. Sedan slutet av 1960-talet har NRK egna kurser för ambulanspersonal och driver ambulansskola. I NRKs stadgar står att organisationen i krissituationer och vid olyckor och katastrofer i fredstid skall ställa resurser till samhällets förfogande. NRK har tecknat ramavtal med Direktoratet för civil beredskap och hjälpkåren i distriktet ingår i den lokala räddningstjänsten.

Norsk Folkehjelp är fackföreningsrörelsens humanitära hjälporganisation, som är organiserad i 16 distrikt. Organisationen disponerar ambulanser, transportbilar, snöskotrar, pulkor etc.

I samband med beredskapsplanering bör kommunerna skaffa sig en översikt över vilka frivilliga organisationer som finns i kommunen, vilka resurser de har, vad de kan bidra med, hur de kallas och information om hur resur-

serna ingår i andra planer t.ex. avtal med räddningstjänsten, Civilförsvaret eller andra med uppgifter i beredskapssammanhang. Detta görs för att undvika att man räknar med någon som redan är engagerad i ett annat nätverk.

Svåra olyckor som drabbat Norge har haft betydelse för utvecklingen av katastrofpsykiatrisk beredskap, t.ex. brandolyckan vid Jotun i Sandefjord, 1976, "Alexander Kielland", oljeplattformskatastrofen i Nordsjön, 1980, branden på Hotell Caledonien i Kristiansand, 1986, flygolyckan vid Brønnøysund, 1988, bussolyckan i Måbodalen, 1988, flygolyckan vid Hirtshals, 1989, och branden i "Scandinavian Star", 1990.

## Finland

### Räddningsväsendet

Räddningsväsendets högsta ledning, styrning och tillsyn ankommer på Inrikesministeriets räddningsavdelning.

Länsstyrelsernas räddningsavdelningar ansvarar för verksamheten i länen. Kommunerna sköter brand- och räddningsväsendet antingen under eget ansvar eller i samarbete med grannkommunerna. Brand- och räddningsväsendet, räddningstjänsten och befolkningsskyddet är ett myndighetsstyrt system med beredskap för räddningsarbete vid alla slags olyckor. 220 hälsocentraler ansvarar för primärvården och på senare tid har professionella krisgrupper bildats i anslutning till hälsocentralerna.

I ett lagförslag, som avses träda i kraft 1999, föreslås att det nuvarande brand- och räddningsväsendet, räddningstjänsten och befolkningsskyddet bildar ett nytt räddningsväsende.

### Räddningstjänsten

I räddningstjänst ingår alla de åtgärder som myndigheter, frivilliga organisationer och andra sammanslutningar vidtar i olycks- och katastrofsituationer.

Räddningsmyndigheten i kommunen ansvarar för ledningen vid en olycka. Man utnyttjar lokala nätverk och mycket av verksamheten bygger på frivillig verksamhet som bedrivs av kommuninvånarna själva. Det kan dock innebära vissa svagheter om en alltför liten enhet skall

producera de behövliga tjänsterna. Länsstyrelsen eller Inrikesministeriet kan i enskilda fall meddela bestämmelser om räddningsverksamheten. Den högre myndigheten har, om den bedömer det nödvändigt, bestämmanderätt när det gäller exceptionellt stora olyckor, men uppgiften att leda den praktiska verksamheten på fältet kvarstår hos den lokale ledaren.

De centrala myndigheter som ansvarar för räddningstjänsten grundade tillsammans med 30 medborgarorganisationer Frivillig räddningstjänst år 1964, som är en del av landets offentliga räddningstjänst. En del av dessa är beredskapsorganisationer med en riksomfattande verksamhet medan andra organisationer och samfund stöder verksamheten. 1998 ingick 42 organisationer i centralkommittén för frivilligtjänst. Frivilligorganisationernas verksamhet bestäms av respektive organisations verksamhet och karaktär. I den frivilliga räddningstjänsten ingår ca 30.000 utbildade frivilliga. Finska Röda korset är kontaktorganisation för Frivillig räddningstjänst och koordinerar frivilligorganisationernas verksamhet på alla förvaltningsnivåer.

### Beredskap

Efter Tjernobyl restes krav på en förbättrad beredskap.

Informationsberedskapen vid en stor olycka fungerar på följande sätt. Inrikesministeriets jourhavande tjänsteman som larmas från någon nödcentral, larmar i sin tur informationsenheten vid statsrådets kansli<sup>70</sup> jour. Jourcen larmar informationsenheten som därefter larmar ministern eller ministrarna. Denna process skall gå snabbt. Alla departement har en egen informationsenhet som tar hand om informationen gällande de egna frågorna. Statsrådets informationsenhet hjälper och koordinerar vid behov i samband med stora olyckor eller om det av annat skäl behövs mera resurser. Detta system fungerade redan under Estoniakatastrofen. Efter Estoniakatastrofen har informatörer arbetat för att nästa gång bättre vara förberedda på att ta hand om stora mängder utländska journalister m.m.

Finland har drabbats av flera stora olyckor och olycksutbud av allvarlig art under de senaste fem åren, t.ex. Sally

Albatross, 1993, Estonia, 1994, Tallink, 1995, och tågolyckorna i Jokela, 1996, och Jyväskylä, 1998.

I Finland talar man om storolyckor vilket också inkluderar katastrofer. I princip skall samma organisation och resurser användas vid storolyckor som vid andra olyckor. Räddningsmyndigheten i den kommun, där en olycka inträffat ansvarar för räddningsledningen. Vid storolyckor, vilkas verkningar sträcker sig över stora områden leds verksamheten av länsstyrelsen eller ministeriet.

I ett förslag till ny lag för räddningsväsendet som lagts fram står följande: "I situationer då brådskande åtgärder krävs kan man inte vänta med att vidta de nödvändiga räddnings- och skyddsåtgärderna tills förfarandet med beviljade exceptionella befogenheter enligt beredskapslagen har fullföljts".

I kommunerna och inom räddningstjänstens område har myndigheterna gjort upp planer för beredskap i hälsocentraler och sjukhus samt underhållsresurser vid storolyckor. Finska Röda korset har tecknat ett avtal med Social- och Hälsoministeriet om vissa samarbetsfrågor vad gäller första hjälpenutbildning, första hjälpenverksamhet, beredskap vid storolyckor och första omsorgen.

### Psykosocialt stöd inom Finska Röda korset

I Finland har man alltmer börjat uppmärksamma de psykologiska effekterna som följer av olyckor. Under 1990-talet har det psykosociala stödet i kommunerna och i frivilligorganisationerna effektiviserats. Frivilligorganisationer, däribland Finska Röda korset, startade ett riksomfattande projekt i psykosocialt stöd som har lett till en omfattande produktion av informationsmaterial i ämnet.

Sedan 1993 står en riksomfattande psykologgrupp med ett 40-tal psykologer i beredskap dygnet runt för att bistå vid storolyckor genom Finska Röda korset försorg. Psykologgruppen ger också telefonkonsultationer dygnet runt åt de professionella kommunala krisgrupper som finns vid flertalet hälsocentraler.

Det psykosociala stödet innebär förutom det psykologiska omhändertagandet även praktisk hjälp med exempelvis administrativa göromål, att söka reda på stöd-

grupper, att bistå vid begravningsarrangemang, barntillsyn, städhjälp m.m.

Efter tågkatastrofen i Jyväskylä kunde Finska Röda korset konstatera att det psykosociala omhändertagandet fungerat väl.

### **Estoniakatastrofen ur ett finskt perspektiv**

Estoniahaveriet utgjorde ur medicinsk synpunkt inte någon tung arbetsbörda för Finland. De 70 patienter som togs omhand på finska sjukhus föranledde inga kapacitets- eller behandlingsproblem.

Vid identifieringsarbetet kunde identiteten fastställas på samtliga omkomna. Erfarenheterna från identifieringsarbetet kommer att tillvaratas i de nya riktlinjerna för rättsobducenter.

Kommunikationen under räddningsinsatsen mellan olika team, myndigheter, fartyg och helikoptrar fungerade mindre bra, vilket även har belysts i rapporter som genomförts på initiativ av svenska Styrelsen för psykologiskt försvar.

Åtgärder har vidtagits för att förbättra beredskapen vid storolyckor<sup>71</sup>:

- sambandscentraler för brandförsvaret, polis, hälsovård m.fl. är under uppbyggnad. Fyra av totalt 13 centraler är redan i bruk och uppges fungera med gott resultat sedan två år
- en manual för riskbedömning och åtgärder finns numera vid varje central
- vikten och nödvändigheten av samordning av olika aktörers räddningsinsatser har uppmärksammats.

*I samband med gudstjänsten den 26 november 1994 vid Estonias förlisningsplats erbjöds de sörjande möjligheten att lägga ner blommor och kransar i vattnet för att hedra de omkomna.*

## **Storbritannien**

### **Räddningsväsendet**

Räddningsväsendet i Storbritannien organiseras av Inrikesministeriet, Home Office. Storbritannien är indelat i 50 grevskap och varje grevskap har en brandkår med ett antal regionala divisioner. I glesbebyggda områden kompletteras den ordinarie brandkåren med frivilliga brandkårer. Brandkårens uppgifter, släckningsarbete och före-



byggande brandsäkerhet, har utökats till att bli allmänna räddningsverksamheter. De ledningscentraler och larm-system som byggts för ett krigstida skydd håller nu på att anpassas till beredskap för att möta behoven vid katastrofer, det som benämns disasters. Samordning mellan myndigheter och organisationer utgör en viktig del av katastrofberedskapen.

Inrikesministeriet har givit ut en publikation med titeln "Dealing with disasters". Här följer en sammanfattning av publikationen som föreslås vara en vägledning för och ge en ram för räddningstjänstens, lokala myndigheters och organisationers mer detaljerade katastrofplaner. I texten understryks att dessa riktlinjer inte ersätter räddningstjänstens riktlinjer utan utgör ett komplement till dessa.

Nyckeln till en fungerande katastrofberedskap är att räddningstjänsten, lokala myndigheter och regeringen samordnar sina förberedelser och övar katastrofscenarier. Det finns ingen katastrofplan som är applicerbar på alla typer av katastrofer, men det finns utgångspunkter som är gemensamma. Katastrofarbetet skall vara integrerat i det vardagliga arbetet och fundamentalt är att de första åtgärderna utgår från den lokala nivån. Om den lokala kapaciteten är otillräcklig står resurser vanligtvis att finna i en närbelägen kommun. För att uppnå en samordnad beredskap måste räddningstjänsten vara nära kopplad till de lokala myndigheterna. Vid en katastrof ansvarar räddningstjänsten för ledningen vid katastrofplatsen och samordnar insatserna. Varje myndighet såsom polis, brandkår och hälsomyndighet har sin givna roll vid en katastrof. De lokala myndigheterna skall stödja räddningstjänsten och i det längre perspektivet leda rehabiliteringsarbetet.

Om den lokala kapaciteten är otillräcklig står som tidigare nämnts resurser vanligtvis att finna i närbelägen kommun. Den centrala myndighetens roll kan vara att ge specialhjälp när sådan efterfrågas, exempelvis vid en kärnkraftsolycka.

### **Strategisk samordningsgrupp**

Vid vissa svåra olyckor bildas en samordningsgrupp för att strategiska beslut skall kunna fattas för de långsiktiga åtgärder

som olyckan kräver. Beslut om att bilda en samordningsgrupp tas av polisen, som också oftast leder arbetet. I gruppen ingår höga tjänstemän inom polis, brandkår, kommun, militär samt rådgivare från berört departement.

### **Omhändertagande och omvårdnad av katastrofdrabbade**

Omsorgen och omvårdnaden om dem som drabbats av en katastrof är hjärtat i det brittiska katastrofarbetet. Det gäller såväl skadade och traumatiserade som deras anhöriga och dem som deltagit räddningsarbetet.

Överlevande, som är oskadda omhändertas på en särskild plats, ett "Survivor Reception Centre", som upprättas av de lokala myndigheterna. De överlevande behöver initialt mat, dryck, någon att tala med, kläder, toalettartiklar och hjälp med att få kontakt med anhöriga. Ofta har de värdefull information att lämna om olyckan och polisen ansvarar för att denna information tas till vara och dokumenteras. Behovet av psykosocialt stöd till de överlevande samordnas av de sociala myndigheterna och ges genom de lokala myndigheternas krisgrupper.

Polisen har till uppgift att underrätta anhöriga om dödsfall. Detta görs personligen och polisen åtföljs av någon från de sociala myndigheternas kristeam. Polisen är en central kontaktpunkt för dem som söker eller vill lämna information. Personal från polisen finns på plats på sjukhus, bårhus och på anhörig- och överlevandecentrum för att dokumentera vittnesuppgifter, namnregistrering och annan dokumentering.

Polisen har dessutom i uppgift att ta hand om förfrågningar från drabbade, samla in information från överlevande – hur de mår och var de finns, samla in ante-mortem material och att göra upp förteckning över saknade.

Telefonnumret till polisen skall så snart som möjligt lämnas till medierna och andra berörda.

Man vet att många berörda kommer att resa till katastrof- eller olycksplatsen. Ett mottagningscentrum upprättas om så är nödvändigt av polisen och bemannas med polis, lokala myndigheter och frivilligorganisationer. Centrumet spärras av och journalister släpps inte in.

### Frivilligorganisationerna

En katastrofplan bör enligt skrivelsen innehålla en planering för frivilligorganisationernas verksamhet vid en katastrof och skall omfatta:

- vilka organisationer som finns att tillgå lokalt och vad kan de bidra med
- listor över tillgängliga resurser hos den lokala myndigheten
- frivilligorganisationer som ingår i planeringen måste kunna garantera att deras stöd är tillförlitligt, håller god standard och är uthålligt
- det formella ansvaret för hjälparbetarna, vilket måste vara utrett
- rollerna mellan olika organisationer måste vara klarlagda m.m.

### Mediekontakter

Polisen samordnar katastrofarbetet och ansvarar för mediekontakterna. Men även de lokala myndigheterna har uppgifter som måste involveras i mediekontakterna. Omedelbara åtgärder på katastrofplatsen omfattar kontroll av tillträde, upprättande av kontaktpunkt för mediekontakter i närheten av katastrofområdet för att ge uppgift om hur de kan och får arbeta, utnämning av en kontaktperson för medierna, normalt en polisman, samt hjälp som kan erhållas från centralbyrån för information, Central Office of Information.

Medierna kommer att försöka intervjua överlevande och anhöriga. Om en person skall ställa upp för en intervju skall vederbörandes hälsotillstånd först övervägas. För den som ställer upp för intervju kan en presstjänsteman ge stöd och hjälp med förberedelser.

Det är viktigt att berörda myndigheter utvecklar en bra relation till pressen så att alla parter känner sig väl behandlade. Medierna kan vara en viktig kanal för information och uppmaningar från myndigheterna, exempelvis för förmedling av viktiga telefonnummer eller för uppmaningar om att bloddonationer behövs.

En utbildad informatör, rekryterad från polisen eller de lokala myndigheterna organiserar kontakterna med medierna och leder arbetet vid ett upprättat media-

centrum. Mediacentrumet bör ligga så nära katastrofområdet som möjligt och bemannas med representanter för de organisationer som ansvarar för katastrofarbetet. Informatören skall vara involverad i ledningen av katastrofarbetet och närvara vid den strategiska samordningsgruppens möten. Mediearbetet skall inledningsvis ligga hos polisen för att senare övergå till den lokala myndigheten. Vid behov kan experter från central informationsmyndighet rekryteras.

En katastrof kan leda till att frågor förs upp på regeringsnivå. Det ansvariga departementet skall då samordna ett tillförlitligt och genomtänkt svar från regeringen. De ansvariga informatörerna i mediacentrumet skall i huvudsak hålla kontakt med ansvarigt departement.

Varje katastrof väcker ett stort intresse från allmänheten. Stor efterfrågan på information kan välta en organisation och dess vanliga informationsarbete. Det är därför viktigt att en katastrofplan innehåller planer på hur allmänheten regelbundet informeras, inklusive detaljer om det pågående arbetet och relevanta telefonnummer att kontakta.

### Nederländerna

#### Räddningsväsendet

I Nederländerna hör räddningsväsendet till Inrikesministeriets verksamhetsområde. Varje kommun är skyldig att göra upp en beredskapsplan. Basen för katastrofberedskapen, både avseende administration och verkställighet, skall ligga på lokal nivå. Brandförsvaret i kommunen har det operationella ansvaret när en stor olycka inträffar och borgmästaren är ansvarig räddningsledare, men denne kan delegera ansvaret till brandchefen. När en katastrof inträffar aktiveras "Central Command Team" som utgörs av borgmästaren, polischefen, brandchefen och chefen för hälso- och sjukvården.

Alla större sjukhus har trauma-team, motsvarande svenska sjukvårdsgrupper, dvs. en senior kirurgspecialist med traumainriktning, en anestesilog och två eller tre sjuksköterskor. Om möjligt samverkar två sjukhus vid en katastrof. Från det ena sänds trauma-team ut medan det andra tar emot skadade.

Om två eller flera kommuner är drabbade av en svår olycka kan, om det är nödvändigt, provinschefen (motsvarande landshövding) ingripa och ge direktiv till borgmästarna, men dessa behåller ansvaret för insatserna i respektive kommun.

Blir olyckan så omfattande att den inte går att hantera på lokal eller regional nivå tas ansvaret för insatserna över av regeringen.

Regeringens krissamordningscenter, ”National Crisis Co-ordination centre” (NCC), har utarbetat en manual som reglerar åtgärder för krishantering, nämligen ”National manual on decision-making in crisis” och en manual för katastrofhjälp ”Disaster relief manual”. Dessa båda handböcker redogör översiktligt för hur beslutsfattande och samordning skall gå till vid olika typer av kriser och katastrofer, t.ex. när det krävs beslut på regeringsnivå, men de skall också användas som underlag för de manualer som utarbetas på departementsnivå.

Varje enskild minister är ansvarig för beredskapen inom sitt departement. Varje departement har ett samordningscentrum. Om två eller flera departement är inblandade i en stor olycka samordnas insatserna av National Co-ordination Centre. NCC är en stödorganisation som aktiveras vid behov.

Vid behov aktiveras ”The National Information Centre” vars uppgifter är att ta hand om strategiska frågor som rör information, samordning av information från regeringen etc. Denna organisation kan aktiveras av en enskild minister. Inom centrumet finns olika enheter; enhet för pressinformation, enhet för information till allmänheten, enhet för information till anhängare och ett samordningsteam.

## Tyskland

### Räddningsväsendet

Förbundsrepubliken Tysklands 16 delstater har en hög grad av självstyre. De har egna författningar, parlament och regeringar och lagstiftar själva om exempelvis polisväsende och kommunal förvaltning. I Tyskland finns knappt 400 räddningsledningscentraler i 326 räddningsområden. Inom ett räddningsområde bor ungefär 250 000 invånare.

### Olyckan i Eschede – en fallstudie

Den 3 juni 1998 inträffade den svåraste tågolyckan i Förbundsrepubliken Tysklands historia. Ett intercitytåg med tolv vagnar spårade ur i hög fart i Eschede, en liten stad mellan Hannover och Hamburg. Vid urspårningen pressades vagnarna samman som ett dragspel; 101 passagerare omkom och 88 skadades.

Olyckan utlöste katastroflarm i storkommunen Celle, som är det räddningsområde till vilket Eschede hör. Räddningstjänsten och samtliga frivilligorganisationer, som ingår i katastrofberedskapsorganisationen larmades och ingick i räddningsinsatserna tillsammans med det tyska järnvägsaktiebolaget (Deutsche Bahn AG).

Bland dem som först kom till olycksplatsen för att undsätta skadade var Eschedeborna själva. Snabbt på plats var också 50-talet präster som deltog i en konferens i närbelägna Celle. Olycksplatsen låg bra till från logistisk synpunkt; den kunde nås från två olika håll och det fanns gott om plats för räddningsfordonen. En helikopterbas strax utanför Hamburg sände snabbt helikoptrar till olycksplatsen. En och en halv timme efter det att räddningsmanskapet kommit till olycksplatsen var samtliga skadade omhändertagna på olika sjukhus.

Så snart olyckan blivit känd begav sig anhängare till olycksplatsen för att ta reda på vad som hänt. I en gymnastiksal i närheten av olycksplatsen togs de omhand av präster, rödakorsare och psykologer.

Den lilla staden Eschede är belägen i ett Lüneburgskt hedlandskap, där jorden är sandrik. När de skadade förts bort från olycksplatsen återstod ett tungt arbete för räddningsarbetarna, som till största delen utgjordes av frivilliga från Tyska Röda korset. Det blev deras uppgift att samla ante mortem-material för att de omkomna skulle kunna identifieras och för att de anhängare skulle kunna få tillbaka personliga tillhörigheter, som man eventuellt hittade.

Många av de omkomna var så svårt sargade att man inte enkelt kunde avgöra hur många man egentligen funnit. Genom att samla upp sand och sila den genom ett såll kunde kroppsdelar, personliga tillhörigheter m.m. avskiljas och överlämnas till det patologiska institut, som hade

hand om identifieringsarbetet. En kvinnlig räddningsarbetare sade att ”först hoppades jag att inget finna, men så småningom hoppades jag att finna något, så att det inte blev kvar i sanden”. Efter fem dagar var arbetet på olycksplatsen avslutat.

För att bistå räddningsmanskapet med psykosocialt stöd fick Röda korset i uppdrag att upprätta och samordna ett center i Celle – knappt två mil från olycksplatsen. Till detta center knöts psykologer, präster, psykiatrisk expertis, personal från brandkåren och järnvägen liksom medarbetare från olika organisationer. Förutom den akuta omsorgen om räddningspersonalen lades stor vikt vid att erbjuda dem långsiktigt stöd för att förhindra post traumatisk stress. Den verksamhet som bedrevs vid det psykosociala centret har dokumenterats noga för att den stora räddningsinsatsen skall kunna utvärderas. Statliga medel har ställts till förfogande för att möjliggöra detta, men även ekonomiskt stöd från annat håll har kommit (exempelvis från Finska Röda korset). En slutrapport skall presenteras den 30 juni 1999.

Tyska Röda korset redogör i en rapport ”Das Zugunglück in Eschede” för hur räddningsarbetet fungerade. I stort sett anser man att det har fungerat väl, men på vissa områden behöver förbättringar ske för att man skall vara bättre rustad i framtiden. Nedan följer några exempel på brister som man anser behöver åtgärdas:

- Det rådde i alarmeringsfasen osäkerhet om olyckans omfattning. Man visste att det rörde sig om en tågolycka, men det var först när räddningsmanskapet kom till olycksplatsen, som man insåg hur omfattande olyckan var.
- Det borde ha funnits en registreringsfunktion, som noterade namn och adress på skadade som fördes till

sjukhus. Även oskadade som lämnade olycksplatsen borde ha registrerats innan de gav sig iväg. Detta hade underlättat för anhöriga som sökte information om vad som hänt deras släktingar eller vänner.

- Ett stort antal hjälparbetare och annan insatspersonal använde sig av mobiltelefoner. Detta gjorde att telefonnätet stundtals var överbelastat, vilket försvårade viktig kommunikation mellan räddningsfordon och sjukhus.
- De befintliga radiofrekvenserna visade sig vara otillräckliga.
- Avsaknad av samordning av förplånaden till räddningsmanskapet.

Omkring 1 800 personer ingick i räddningsmanskapet: 500 från brandkåren (de flesta frivilligarbetare), 270 från räddningstjänsten, 270 frivilliga sjukvårdare, 80 läkare varav många frivilliga, 100-talet poliser, 200 tyska och brittiska soldater och 80-talet frivilliga från kyrkan, med flera.

Tågolyckan rönt stor uppmärksamhet i medierna. Det fanns flera skäl till detta. Det första var givetvis olyckans omfattning med många döda och skadade. Det andra var att det drabbade ett högteknologiskt transportmedel, som förutsågs vara ett trafiksäkert alternativ till flyg- och biltransport. Det tredje var att i tider av arbetslöshet och ökande isolation, visade en liten stads invånare –Eschedes– exempel på hjälpsamhet, solidaritet, mod och och självuppoffring i omsorgen om dem som drabbades.

Kontakterna mellan räddningsmanskaper och journalister fungerade i de flesta fall mycket bra. Det fanns dock några undantag. Exempelvis ombads räddningsarbetare att låna ut sina kläder mot ekonomisk ersättning till journalister för att de obehindrat skulle kunna få tillträde till olycksplatsen.

### Analysgruppens intryck

Huvuddragen i de ovan refererade ländernas katastrofberedskap ger följande intryck. Ländernas beredskap utgår från att räddningsarbetet skall utföras på det lokala planet. Det är också i kommunen, som omsorgsarbetet, det psykosociala stödet till de drabbade skall bedrivas. Om resurserna lokalt vid en räddningsinsats är otillräckliga skall hjälp sökas i grannkommunen. När många aktörer omfattas av räddningsarbetet understryks vikten av samordning.

Frivilligorganisationerna är ett viktigt komplement till – och i en del länder – en del av räddningstjänsten. Det understryks att det är viktigt att kommunerna informerar sig om vilka frivilligorganisationer som finns att tillgå och vad de kan bidra med.

I flera av planerna betonas vikten av informationsarbetet mot såväl berörda som medier och allmänheten.



AVSNITT 5 EN REDOVISNING AV ANALYSGRUPPENS ARBETE



Söndagen den 2 oktober hölls sorg gudstjänster i kyrkor över hela Sverige. De omkomna hedrades med en tyst minut samt själarängning i landets alla kyrkklockor. I Hedvigs kyrka, i Norrköping, direktsändes gudstjänsten i TV. I kyrkan brann ett ljus för varje saknad människa.

## Inledning

I det föregående avsnittet presenterades analysgruppens granskning av de åtgärder som vidtogs på olika orter i Sverige för att erbjuda dem som drabbades av Estoniakatastrofen psykosocialt stöd. Även massmediernas roll i Estoniakatastrofen och åtgärder för information och kommunikation från några centrala myndigheter belystes.

I detta avsnitt följer en redovisning av analysgruppens arbetsmetoder där det är viktigt att framhålla analysgruppens förhållningssätt gentemot anhöriga och överlevande samt något om gruppens informations- och massmediarbete.

### Seminarium om samhällets katastrofberedskap

Här redovisas innehållet i det seminarium som gruppen arrangerade som ett led i kunskapsinhämtandet. Inbjudna till detta seminarium var experter inom centrala områden av betydelse för den svenska organisationen för katastrofberedskap. Flera föredragshållare var i sina yrkesroller involverade i följderna av Estoniakatastrofen och delade med sig av sina yrkesmässiga och personliga erfarenheter av detta. Några föredragshållare delade på motsvarande sätt med sig av erfarenheter efter arbetet med följderna av branden i Göteborg.

### Psykologiska, religiösa och kulturhistoriska aspekter

Utöver detta presenteras de övriga kunskaper som inhämtats inom områdena psykologi och psykiatri, däribland särskilt katastrofpsykiatri. Här redovisas religiösa och kulturhistoriska perspektiv på följderna av en katastrof. Analysgruppen har begränsat sig till frågor som har direkt anknytning till händelserna efter Estoniakatastrofen. Redovisningarna skall därför ses som anspråkslösa försök

att sammanfatta några viktiga slutsatser från samtal med expertis inom dessa omfattande områden.

### Intervjuer och skriftliga källor

En viktig del av underlaget för denna rapport har varit de drygt hundratalet intervjuer som genomfördes under arbetet med den första delrapporten från analysgruppen. Dessa omfattande intervjuer har kompletterats i syfte att ytterligare fördjupa kunskaperna inom området katastrofberedskap. En fullständig förteckning över de intervjuer som genomförts under analysgruppens uppdrag redovisas i avsnittet Bilagor.

Analysgruppen har vidare under arbetet tagit del av ett stort antal rapporter, utredningar, utvärderingar, minnesanteckningar, promemorior m.m. I avsnittet Bilagor lämnas en fullständig källförteckning.

## 1

## Analysgruppens förhållningssätt

*I detta kapitel finns beskrivet hur analysgruppen arbetat med kommunikation med berörda och medier.*

**E**stoniakatastrofen och dess följder väcker stort intresse från dem som personligen är berörda av katastrofen och från medierna. Därför utarbetades redan från början en plan för kommunikation med olika grupper och intressenter.

### Kontakter med anhöriga och överlevande

I enlighet med direktiven har analysgruppen knutit till sig en referensgrupp bestående av företrädare för de överlevande och de omkomnas anhöriga. Referensgruppen har regelbundet haft sammanträden och deltagit vid analysgruppens seminarier och expertmöten. I några sammanhang har fler anhöriga och överlevande än referensgruppens medlemmar deltagit.

En viktig del av analysgruppens arbete har varit samtal med ett stort antal av de som personligen berörts av katastrofen. Detta har skett genom att s.k. hearings, dvs. öppna möten, anordnats på orter som särskilt drabbades av katastrofen. Uppföljningar av dessa möten har gjorts vid videokonferenser, den första i juni 1998 för att beskriva arbetsläget och den andra då den första delrapporten överlämnades till regeringen i november samma år. En särskild resa till Estland arrangerades i augusti 1998 för att fördjupa bilden av anhörigas livssituation.

I syfte att komma i kontakt med så många som möjligt av de direkt berörda och informera om analysgruppens arbete har gruppen också sänt brev till ett stort antal av de anhöriga och överlevande. Genom samarbete med Ersta sjukhus och Styrelsen för psykologiskt försvar, som båda har upparbetade kontaktkanaler till många anhöriga och överlevande, har analysgruppen givits möjlighet att sända ut brev till sammanlagt ca 1 800 adressater. Information har regelbundet förmedlats via det informationsblad – ”Estoniainformation” – som Styrelsen för psykologiskt försvar enligt ett uppdrag från regeringen ansvarar för.

Inbjudan till hearings har även framförts via annonser i pressen på de aktuella orterna. Mötena har följts upp med pressträffar på de aktuella orterna i syfte att lämna ytterligare information om analysgruppens arbete.

### Öppenhet och insyn

I direktiven uttalas att analysgruppens arbete skall präglas av öppenhet och insyn. Enligt analysgruppens mening är därför kommunikation med dem som personligen berörts av katastrofen av särskild vikt. Analysgruppens sekretariat har organiserats så att bemötandet av berörda som kontaktat analysgruppen genom brev och telefonsamtal har prioriterats i arbetet.

### Massmediakontakter

Nyhetsmediernas intresse har varit stort under hela utredningsarbetet. En princip i analysgruppens arbete har varit att med respekt för arbetets krav på integritet bereda öppenhet och insyn även i kontakterna med massmedierna.

### Överlämnandet av den första delrapporten

När den första delrapporten överlämnades till regeringen bjöds medierna in till ett presseminarium direkt efter det att anhöriga informerats vid en videokonferens. Seminariet bevakades även av utländska medier och gav upphov till stor publicitet också i utlandet. Syftet med att anordna ett seminarium istället för en presskonferens var att erbjuda en fördjupad inblick i hur analysgruppen arbetat med granskning och analys och därefter kommit fram till slutsatser och rekommendationer.

Samtidigt som presseminariet inleddes publicerades hela rapporten på internet på två separata websidor. På re-

geringens respektive Styrelsen för psykologiskt försvars websidor blev rapporten omedelbart tillgänglig i sin helhet för dem som sökte den. Sammanfattningar på estniska och engelska publicerades även på regeringens websidor.

### Regeringens beredningsprocess

När delrapporten överlämnats vidtog en beredningsprocess inom regeringen som ledde fram till regeringsbeslutet den 11 februari 1999. För analysgruppen innebar detta att kommunikationsansvaret beträffande åtgärder till följd av rapportens rekommendationer överlämnades till regeringen. Strävan efter tydlighet i kommunikationen från analysgruppens sida innebar att frågor från medierna med anknytning till regeringsbeslutet i de allra flesta fall hänvisades till regeringen och ansvarigt statsråd. I den mån frågorna rörde sådant som redan behandlats i delrapporten hänvisades till utredningstexten.

## 2

# Seminarium om framtida katastrofberedskap

**A**nalysgruppen arrangerade den 21 och 22 januari 1999 ett seminarium med temat *Kommunikation och psykiskt och socialt bemötande i katastrofer*. Seminariet utgjorde en väsentlig del i analysgruppens arbete med att inhämta kunskaper om samhällets katastrofberedskap inför den kommande delrapporten i ämnet. Syftet var att seminariet skulle belysa framförallt de katastrofdrabbades perspektiv och tydliggöra individens behov av information och psykosocialt stöd samt samhällets beredskap att möta dessa behov.

Till seminariet inbjöds ett stort antal personer med relation till samhällets organisation för katastrofberedskap. En del av dessa inbjöds som talare och andra som diskussionsdeltagare. Under seminariet deltog även representanter för anhöriga och överlevande samt analysgruppens ledamöter.

Seminariet arrangerades med kort varsel och analysgruppen kunde konstatera att intresset för att delta var stort.

### Centrala ämnesområden

Seminariet indelades i sex huvudblock: Kommunikation och psykiskt och socialt kris- och katastrofarbete, Erfarenheter av Estoniaolyckan, Erfarenheter av Göteborgsbranden, Vad kan vi lära av överlevande och anhöriga, Kommunikation myndigheter, massmedier och berörda samt Samverkan kring katastrofarbete på kort och lång sikt.

### Kommunikation och psykiskt och socialt kris- och katastrofarbete

I det inledande blocket under seminariet gavs deltagarna en grundläggande orientering om väsentliga frågor som vad en katastrof innebär för individen, vilka reaktioner den utlöser och vilka behov den katastrofdrabbade har på kort och lång sikt. Även samhällets beredskap för att möta behoven speglades. Behovet av information behandlades särskilt och här belystes bland annat vad som krävs av myndigheter för att informationsförmedling skall fungera ändamålsenligt.

I blocket deltog följande talare: *Samhällets katastrofberedskap*, Bo Riddarström, överdirektör, Överstyrelsen för Civil Beredskap, *Individens reaktioner och behov i katastrofen*, Abbe Schulman, överläkare, Centrum för Kriskunskap, Stockholms läns landsting, *Kommunikationens betydelse i katastrofberedskapen*, Bertil Flodin, docent, kommunikationsforskare.

### Erfarenheter av Estoniaolyckan

Det andra blocket belyste samhällets beredskap för Estoniakatastrofen. Ett antal talare som på olika sätt var involverade i katastrofarbetet delade med sig av erfarenheter och lärdomar. Särskild tonvikt lades vid frågor om kommunikation med och stöd till dem som drabbades.

Under det gemensamma ämnet deltog följande talare: Eva Fellenius, sektionschef inom Centrala avdelningen för Ambulanssjukvård och Katastrofmedicinsk planering,



*Estland drabbades hårt av Estoniakatastrofen. Av 367 estniska medborgare ombord överlevde 62 personer. Estlands minnesmärke över Estonias förlisning finns i Tallinn.*

Stockholms läns landsting, Göran Pettersson, beredskapsplanläggare i Stockholms Stift samt Henrik Svenungsson, biskop emeritus, Svenska kyrkan, Birgitta Berggren, utredare, Polismyndigheten i Borlänge, Eva Marling, f.d. planeringschef Rapport, Sveriges Television, Kerstin Bergh Johannesson, leg psykolog, Akademiska sjukhuset Uppsala.

### **Erfarenheter av Göteborgsbranden**

Den nyligen inträffade branden i Göteborg medförde nya lärdomar beträffande bland annat samverkan mellan myndigheter, massmedier och berörda. En viktig slutsats var att erfarenheterna från Estoniakatastrofen påverkade åtgärder och insatser i samband med Göteborgsbranden.

I detta block talade: Aage Johansson, poliskommissarie, Polismyndigheten i Göteborg, Lars Lilled, samord-

nare av Göteborgs långsiktiga insatser med anledning av brandkatastrofen, Inger Magnusson, informationskonsulent, Svenska Röda korset, Göran Skoglund, direktor, Svenska kyrkan samt Kicki Hultin, nyhets- och samhällschef, Sveriges Television, Göteborg.

### **Vad kan vi lära av överlevande och anhöriga?**

Den första seminariedagen avslutades med en programpunkt som innehöll berättelser och minnesbilder förmedlade av några av de människor som överlevde Estonia-katastrofen. Den tänkta diskussionen efter de personliga anförandena fick mer karaktären av ett lågmält och öppet samtal mellan talarna, Estonianhöriga och övriga seminariedeltagare.

Talare var: Morten Boje Hviid, Kent Härstedt, Sara Hedrenius, Urban Lambertson och Mikael Öun.

## Kommunikation myndigheter, massmedier och berörda

Den andra seminariedagen inleddes med frågor om myndigheternas organisation för att tillgodose olika grupper av individers behov av information vid en framtida katastrof. Med anledning av Estoniakatastrofen ställdes bland annat frågan om kraven på svenska myndigheter ser olika ut beroende på om olyckan inträffar inom eller utom landet. Även mediernas roll och faktorer som påverkar deras arbete diskuterades. Blocket avslutades med en belysning av mediernas skildringar av de människor som berörs av en katastrof.

Talarna under detta block var: *Informationsberedskap i samballet*, Björn Körlof, generaldirektör, Styrelsen för Psykologiskt Försvar, *Regeringskansliets roll i framtida katastrofer*, Inge Gustafsson, kansliråd, Information Rosenbad, Jens Odlander, pressombudsman, Utrikesdepartementet, *Massmediernas roll i katastrofen*, Eva Marling och Kikki Hultin, Sveriges Television, *Massmediernas skildringar av drabbade*, Liselotte Englund, doktorand JMG och medicinjournalist, Sveriges Radio.

## Samverkan kring katastrofärbete på kort och lång sikt

Det avslutande blocket handlade om hur det svenska samhällets katastrofberedskap skulle kunna se ut i framtiden. Frågan hur olika aktörer kan samverka för att förbättra insatserna för de drabbade var en del av diskussionen. Efter talarnas anföranden hölls en avslutande diskussion som bland annat handlade om varför det svenska samhället i hög grad fortfarande berörs av Estoniahaveriet, som inträffade den 28 september 1994.

Medverkande talare: *Myndigheters ledningsberedskap i framtiden*, Lars Fredholm, laborator, Försvarshögskolan Karlstad, *Polisens roll som informatör och stöd*, Lars Nylén, rikskriminalchef, Rikspolisstyrelsen, *Trossamfundens roll*, Göran Tesfai Skoglund, direktor, Svenska kyrkan, *Frivilligorganisationernas roll*, Margreth Köppen, enhetschef, Svenska Röda korset.

## Referat av anföranden

I avsnittet Bilagor återges referat av talarnas anföranden.

### 3

## Psykologiska aspekter, religiösa och kulturhistoriska perspektiv

Under analysgruppens arbete har kunskaper inhämtats inom en rad områden som gruppen bedömt som relevanta för en noggrann granskning av följderna efter Estoniakatastrofen. Med anledning av att samhällets psykiska och sociala stöd till anhöriga och överlevande samt kommunikationen mellan medier, myndigheter och berörda i samband med katastrofen står i centrum för denna rapport vill gruppen här lyfta fram några av de områden som varit av särskilt intresse under denna del av granskningsarbetet.

### Seminarium om individuella och samhälleliga konsekvenser av Estoniahaveriet

Analysgruppen arrangerade den 16–17 mars 1998 ett seminarium vars syfte var att behandla frågor om hur individer och samhälle påverkats av Estoniakatastrofen. Till seminariet inbjöds ett antal personer som i sina yrkesliv kommer i kontakt med de existentiella och etiska frågeställningar som uppkommer då en livsavgörande händelse inträffar i livet.

Under seminariet belystes dels vilka etiska frågeställningar som uppkom med anledning av Estoniahaveriet, dels hur de anhöriga och överlevandes livssituation påverkats, hur samhället i stort påverkas av en händelse med Estoniahaveriets dimension. Ämnen och föredragshållare var: *Ett språk för sorg*, Ylva Eggehorn, författare, *Sorg i ett livstidsperspektiv*, Conny Nordin, professor i psykiatri vid Linköpings universitet och hovpredikant, *Ceremoniers be-*

*tydelse*, Bo Brander, präst och föreståndare vid Laurentiistiftelsen i Lund, *Havet som gravplats*, Lars Weisæth, professor vid universitetet i Oslo, *Kris- och katastrofpsykologisk organisation*, Atle Dyregrov, ledare för Center for krisepsykologi i Bergen, *Att lyssna till anhöriga*, Kristina Brandänge, psykiater och klinikchef vid Ersta sjukhus, *Erfarenheter från Alexander Kielland-olyckan*, Odd Kristian Reme, präst och företrädare för Alexander Kielland-fonden.

I avsnittet Bilagor refereras föredragshållarnas anföranden.

### Död och begravning ur kulturhistoriskt perspektiv

Analysgruppen vände sig till Nils-Arvid Bringéus, professor emeritus, teologie och filosofie doktor för att få en etnologisk belysning till förståelse för Estoniakatastrofen och dess följder för framförallt anhöriga men även för samhället i stort. Uppdraget resulterade i en promemoria med titeln *Död och begravning ur kulturhistoriskt perspektiv*. I avsnittet Bilagor återges denna promemoria i sin helhet.