

AVSNITT 6 EN PRESENTATION AV ANALYSGRUPPENS SLUTSATSER



Den 17 november 1994 demonstrerade anhöriga mot att beslutet i bärgningsfrågan drog ut på tiden. Fackeltåget gick mot Rosenbad där de sörjande togs emot bland annat av företrädare för regeringen.

Inledning

1 analysgruppens första delrapport presenterades slutsatser efter gruppens granskning av myndigheters, inklusive regeringen och Regeringskansliets, agerande efter Estoniakatastrofen. I rapporten belystes även åtgärder som vidtogs av andra samhällsorgan, såsom Svenska kyrkan, massmedier och även organisationer för anhöriga till omkomna och överlevande.

Samhällets förhållningssätt i samband med katastrofer

I denna andra delrapport presenteras analysgruppens slutsatser och uppfattning gällande samhällets förhållningssätt i samband med katastrofer. Den inledande delen innehåller flera principiellt viktiga frågor.

Den första är samhällets förhållningssätt i frågan om omhändertagande av omkomna efter katastrofer. I det första kapitlet görs en återkoppling till resonemang som fördes i den tidigare delrapporten.

I det andra kapitlet behandlas anhörigas rätt att omhänderta och begrava sina omkomna och att få komma till tals inför beslut som fattas av den högsta statsledningen och myndigheter – beslut med konsekvenser för den egna livssituationen.

Mediernas nyhetsförmedling och agerande i relation till överlevande och anhöriga samt frågor om deras integritet presenteras i det tredje kapitlet.

Analysgruppens intryck av hur det psykiska och sociala stödet för anhöriga och överlevande har fungerat kort- och långsiktigt redovisas därefter i kapitel fyra till sju.

En redovisning av analysgruppens syn på statsledningens symboliska roll i händelser som Estoniakatastrofen i kapitel åtta avslutar den första delen av analysavsnittet.

Brister i den svenska organisationen av samhällets katastrofberedskap

I en andra del, i kapitel nio, redovisas analysgruppens uppfattning om statsledningens roll och agerande i samband med Estoniakatastrofen. I kapitel 10 följer en genomgång och analys av informationsarbetet inom Regeringskansliet.

I kapitlen 11–13 presenteras analysgruppens intryck av brister i beredskapen för katastrofer. Här belyses särskilt lednings- och samordningsfrågor samt kommunikation och samverkan mellan samhällets offentliga aktörer. Även kommunernas organisation vid svåra påfrestningar behandlas.

1

Värdigt omhändertagande

En sammanfattning av Analysgruppens redovisade förslag gällande samhällets förhållningssätt till frågan om omhändertagande av omkomna i samband med större olyckor och katastrofer.

Anlvsgruppens arbete med att granska Estonia-katastrofen och dess följder väckte frågan om vilket förhållningssätt vårt svenska samhälle har till följderna av en katastrof, i synnerhet rörande frågan om omhändertagande av omkomna. Med anledning av detta analyserades i den tidigare delrapporten den svenska statens möjligheter och eventuella skyldigheter att agera i frågan om omhändertagande av omkomna från Estonia.⁷²

I det följande ges en sammanfattning av analysgruppens resonemang.

Intresse av och ansvar för ett omhändertagande av omkomna

Ett omhändertagande av omkomna från Estonia skulle kräva stora resurser. Det är ett rimligt antagande att endast stater har både förmåga och intresse av att genomföra ett sådant arbete, i vart fall om det rör sig om ett stort antal omkomna. Aktuella stater är framförallt de som hade medborgare ombord. Det finns dock inte någon svensk lagstiftning som reglerar detta, och det är endast Sveriges agerande som omfattas av analysgruppens granskningsuppdrag.

I folkrätten regleras bland annat kuststaters bestämmanderätt till havsområden i olika zoner utanför det egna territoriet. Utanför dessa reglerade områden finns det s.k.

fria havet. Estonia sjönk på det fria havet. Det finns heller inga internationella överenskommelser om omhändertagande av omkomna på det fria havet.

Analysgruppens redovisade slutsats

Mot bakgrund av genomgången av svensk lagstiftning och internationella överenskommelser fann analysgruppen i sin tidigare delrapport att varken den svenska regeringen eller någon svensk myndighet hade skyldighet att omhänderta omkomna från Estonia. Det var dock enligt analysgruppen principiellt rätt att regeringen ändå agerade i frågan.

Gruppen konstaterade att det vid de förhållanden som rådde i den akuta situationen saknades resurser för efterforskning och omhändertagande genom ROV⁷³ och mättnadsdykning. Det fanns således ingen praktisk möjlighet att inleda ett omhändertagande under de första dygnen.

Frågan varför ett omhändertagande av omkomna inte inleddes

Analysgruppen inhämtade kunskaper om de tekniska landvinningar som under senare år gjorts inom området dykeriteknik och bärgning.⁷⁴ Expertis som analysgruppen intervjuat och samtalat med visar på en mycket snabb ut-

veckling som kan föra med sig tillverkning av nya typer av dykfarkoster för privat bruk.

Analysgruppen behandlade även de religiösa, psykologiska och kulturhistoriska perspektiv som aktualiserades av frågan hur en stat väljer att agera då det gäller omhändertagande av döda medborgare. Jämförelser gjordes med agerandet vid ett antal större internationella olyckor i syfte att utröna om det svenska samhällets förhållningssätt till följderna av en katastrof skiljer sig från andra samhällens.

Gruppen fann skäl att formulera de grundläggande principerna för ett önskvärt samhälleligt förhållningssätt när det gäller räddning av människor och även omhändertagande av omkomna vid olyckor – en uppfattning som enligt analysgruppen synes ha ett starkt stöd i samhället.



Analysgruppens redovisade förslag till förhållningssätt

De principer som analysgruppen uppställer innebär att vid en olycka allt måste göras för att så många människor som möjligt skall räddas. Det måste ske i vetskap om att de som utför räddningsarbetet kommer att utsättas för risker. Arbetet bör avslutas först när räddningsansvariga bedömer att det inte längre finns någon möjlighet att finna drabbade vid liv.

Efter olyckor bör stora insatser göras även för att lokalisera och omhänderta omkomna. Det bör gälla såväl till lands som till sjöss. Även detta bör ske i full vetskap om att det medför risker för dem som utför arbetet. Uppgiften att omhänderta omkomna avbryts när det inte längre är möjligt att utföra uppgifterna utan att det innebär alltför stora fysiska och psykiska risker för personalen eller uppställer olösliga tekniska problem.

Uppgiften får aldrig reduceras till en fråga om att ”städa upp” på en olycksplats. I ett samhälle byggt på värderingar som utgör Sveriges nedärva gemensamma inställning till frågor om liv och död måste viljan att omhänderta omkomna utgå från respekten för den döde och de efterlevande. Det är ett uttryck för erkännandet av de närmast efterlevandes rätt att – med beaktande av vad den avlidne må ha uttalat som sin önskan – få bestämma om begravningen av den anhörige. Utövande av deras rättighet är en fundamental del av en människas sorgearbete. Det är också ett uttryck för principen att respekten för människan sträcker sig bortom hennes levnad, en princip som avspeglas i vår och andra kulturers sätt att omhänderta sina döda.

Det finns fall, inte minst till havs, när omständigheterna gör det omöjligt att finna omkomna. Så har det varit i alla tider, så kommer det att vara också i framtiden även

Samtliga omkomna från Estonia identifierades. Svenska omkomna fördes i kortege till en andakt i Riddarholmkyrkan den 20 oktober. En andakt hölls även i Uppsala domkyrka.

om teknikens utveckling ökar möjligheterna att göra det som förr var omöjligt. Havet måste också i framtiden betraktas som en grav när det inte längre är möjligt att gå vidare i omhändertagandet av omkomna.

Ansträngningar att finna och omhändertata saknade personer

Som analysgruppen redovisat i sin första rapport har polisen enligt gällande regler inte generellt till uppgift att söka efter och omhändertata omkomna. Ofta görs dock trots detta ansträngningar för att finna döda. Att så sker är viktigt för medborgarnas förtroende för samhället.

Att finna en saknad person har även betydelse för rättsverkningarna för de anhöriga. En försvunnen person måste dödförklaras innan reglerna om arv kan tillämpas. Återfinns inte den saknade kan dödförklaring i vissa fall göras först 10 år efter det att personen anmäls saknad.

Om en person påträffas död på land är det naturligt för samhället att denne omhändertas så att de anhöriga kan förrätta begravningsceremoni. Ett sådant förhållningssätt är viktigt för de anhörigas sorgeprocess. Sedvänjan att omhänderta omkomna är inte en lagstadgad skyldighet för någon myndighet; normalt åvilar det de anhöriga att ombesörja detta.

Räddningstjänstens uppgifter

Polisens uppgift att efterforska saknade regleras i räddningstjänstlagen och enligt denna skall polisen efterforska personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras föreligga fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa.

Människor som är eller kan befaras vara i sjönöd efterforskas av Sjöfartsverket, genom sjöräddningen. I uppdraget ingår inte att efterforska och omhänderta omkomna.

Om räddningstjänsten påträffar den eftersökta, omhändertas denne även om personen är död. Sökandet efter personer fortsätter ofta en tid efter det att experter på området gjort bedömningen att de rimligen måste vara döda. Hur långt myndigheterna inom räddningstjänsterna går i sina ansträngningar att efterforska och omhänderta

omkomna får i sista hand avgöras med hänsyn till risker för personalen och resurstillgången.

För att utreda misstankar om brott kan åklagarmyndighet besluta om omhändertagande av omkommen när detta behövs för att genomföra utredningen.

Försvinnanden till sjöss ur historiskt perspektiv

Vid olyckor till sjöss har förhållningssättet historiskt sett varit annorlunda. Många människor har genom tiderna försvunnit till havs och i sjöar, och anhöriga har tvingats acceptera det faktum att det inte går att lokalisera och omhänderta den omkomne. I dessa fall har havet benämnts ”den våta graven” och ceremonier till lands har ofta genomförts för att hedra den omkomne och möjliggöra för de anhöriga att bearbeta sorgen.

Etnologiska undersökningar visar dock att man i gången tid var mycket angelägen om att försöka återfinna den drunknade. Lyckades man inte på annat sätt, tillgrepp man efter urgamla mönster magiska åtgärder. En tupp, ett ljus eller ett bröd kunde utgöra hjälpmedel som användes för att den drunknade skulle kunna hittas. Motivet för dessa långtgående försök att finna den försvunne kan bland annat ha varit att den som försvunnit till sjöss kom att tillhöra en grupp av varelser som förlorat sin status, genom att de blivit bortdefinierade som människor. Gas-tar eller strandvaskare, som dessa döda kunde kallas, betraktades ibland som en fara för omvärlden.

Dödsfall ombord på fartyg följdes tidigare inom såväl marinen som handelsflottan av sjöbegravning. En jordfästningsakt ägde då rum, ledd av båtens befälhavare, och kroppen lyftes därefter överbord med tyngder eller andra anordningar som säkrade att den sjönk.⁷⁵

Försvinnanden till sjöss idag

När någon befaras vara i fara ute på vatten görs stora ansträngningar för att rädda dessa. Eftersökningarna varar ofta till dess att det inte längre finns hopp om att kunna rädda liv. Det förekommer även idag att omkomna personer som försvunnit ute på isiga sjöar sökes när isarna gått upp. Om en person påträffas död i vatten tas denne undantagslöst omhand.

Sökandet efter olycksorsak en anledning till omhändertagande

När en olycka inträffat är det naturligt att söka efter orsaken. Vid större olyckor tillsätts en haveriutredning, i syfte bland annat att få lärdomar för att förbättra säkerheten och undvika liknande olyckor. En särskild utrustning finns på flygplanen som registrerar vad som sker under flygningen och som skall kunna ge svar på frågor kring den eventuella olycksorsaken. De omkomna som påträffas vid sökandet efter den s.k. svarta lådan brukar omhändertas. Under senare år har mycket långtgående insatser gjorts för att ta hand om flygolycksoffer. Ett exempel är då Swissair flight 111 som störtade utanför Kanadas kust. Det stora flertalet omkomna kunde då omhändertas.

Även vid stora fartygsolyckor tillsätts haveriutredningar. Vid arbetet med dessa utredningar är det dock inte lika självklart att omkomna omhändertas.

Det är analysgruppens intryck att under senare år görs allt större ansträngningar för att återfinna och identifiera omkomna. Det synes som om insatserna vid flygplansolyckor har påverkat handlandet vid andra olyckor.

Krav om ny haveriutredning gällande Estonias förlisning

När det gäller Estoniakatastrofen har den internationella transportarbetarefederationen och det nordiska transportarbetarförbundet gemensamt i ett öppet brev till regeringscheferna i Finland och Sverige framfört önskemål

om att haveriutredningen efter Estoniaolyckan skall återupptas. Anledningen uppges vara att experter på området redovisat preliminära bedömningar som kritiserar haveriutredningens rapport och ifrågasätter ett flertal grundläggande antaganden i denna.

Analysgruppen vill i detta sammanhang framhålla att gruppens uppdrag är att granska och analysera de händelser som inträffat efter det att haveriet var ett faktum. Den internationella haveriutredningens uppdrag och arbete omfattas inte. Inte heller omfattar uppdraget frågan vem eller vilka som bär skuld till haveriet.

Analysgruppens slutsatser

- Praxis inom svensk räddningstjänst när det gäller omhändertagande av omkomna är att göra ansträngningar i vidare utsträckning än vad som åvilar räddningstjänsten enligt lag.
- Under senare år har allt större ansträngningar gjorts för att återfinna, omhänderta och identifiera omkomna efter större olyckor och katastrofer, såväl till lands som till sjöss.
- Det förhållningssätt som analysgruppen formulerat beträffande agerandet i samband med större olyckor och katastrofer överensstämmer med samhällets uppfattning och agerande genom tiderna.

2

Anhörigas principiella rätt

Slutsatser rörande frågan om statsmakternas förhållningssätt till enskilda som berörs av en stor olycka eller katastrof.

I analysgruppens direktiv framhålles att en granskning av Estoniakatastrofen och dess följder är särskilt viktig för att stärka allmänhetens förtroende för statsmakternas och det offentliga Sveriges agerande i samband med händelser av katastrofkaraktär. Förtroende och tillit utgör en del av samhällets beredskap inför katastrofer och svåra händelser.

I analysgruppens tidigare delrapport redovisades en diskussion om den principiella innebörden av regeringens agerande i frågan om Estonia skulle bärgas eller inte.

Här finner man en viktig del av förklaringen till varför en förtroendeklyfta växte fram mellan de berörda och statsmakterna.

Den avlidnes vilja och anhörigas åsikter avgörande

Det är i första hand den avlidne själv som under livstiden bestämmer vad som skall hända med kroppen efter döden. Om den avlidnes vilja inte är känd får vanligen de anhörigas åsikter avgöra. Det finns dock undantag då den avlidnes och de anhörigas uttalade åsikter lämnas utan avseende. Detta gäller i det fall ett samhällsintresse väger tyngre än individens vilja.⁷⁶

Ordnanet med gravsättning

Av begravningslagens regler framgår att den avlidnes vilja i fråga om kremering och gravsättning så långt det är möjligt skall följas av den som i egenskap av anhörig eller närstående eller annars ordnar med gravsättningen.⁷⁷ Lagstiftningen bör syfta till att stödja enskilda människor i deras strävanden att själva finna en lösning. Den får inte utformas så att den uppfattas som en otillbörlig inblandning i enskildas angelägenheter.

Det finns dock ingen skyldighet för anhöriga eller närstående att ordna med begravning. Snarare kan man tala om en rättighet för de efterlevande att själva anordna en begravning, innan man från samhällets sida griper in med de åtgärder för gravsättning av stoft eller kremering som till sist ändå blir nödvändiga.⁷⁸

Det är mot bakgrund av detta som man har att granska vilka faktiska konsekvenser regeringens agerande i frågan om vad som skulle hända med de omkomna ombord på Estonia fick för anhöriga.

Staten har ingen skyldighet att agera

Anhöriga som upplevde att deras rätt att bestämma om sina avlidna åsidosatts av den svenska staten lämnade in en



På årsdagen av Estonias förlisning hölls en minnesandakt på Djurgården i Stockholm i närheten av den plats på Galärkyrkogården där en nationell minnesvård senare uppfördes och invigdes på treårsdagen.

stämningens ansökan till Stockholms tingsrätt i vilken de yrkade att få prövat om staten var skyldig att efterforska och bärga de omkomna efter Estoniakatastrofen, eller om staten har skyldighet att hjälpa de efterlevande att efterforska och bärga de omkomna. De anhöriga ville även att staten skulle förbjudas att övertäcka eller vidta andra åtgärder som gjorde det omöjligt att bärga de omkomna. Slutligen yrkades det att det skulle fastställas att de anhöriga har rätt att försöka finna och bärga de omkomna.

Det slogs fast av domstolarna att statsmakterna inte har någon skyldighet att söka efter och ta om hand de omkomna efter Estoniakatastrofen för att de efterlevande skall få möjlighet att låta de omkomna bli begravda på det sätt som de hade önskat.⁷⁹ Inte heller är statsmakterna enligt denna domstolsprövning skyldiga att bistå de efterlevande i sådana försök till omhändertagande.⁸⁰

Statens agerande hindrade anhöriga att ta hand om sina avlidna

Trots att statsmakterna inte hade skyldighet att handlägga dessa frågor agerade de ändå genom en rad beslut och åtgärder. I analysgruppens tidigare analys framhölls att det, mot bakgrund av Estoniakatastrofens karaktär av nationell katastrof med många omkomna svenska medborgare, måste anses ha varit riktigt att statsmakterna tog initiativ till och aktiv del i hanteringen av katastrofens följder i dessa avseenden.

Genom sitt agerande stannade statsmakterna dock inte vid att ta ställning för det allmännas eventuella medverkan till åtgärder i syfte att omhänderta omkomna. Staten tog ytterligare ett steg – beslut, ingångna avtal med andra stater och stiftad lag – innebar att några sådana åtgärder inte kan vidtas av någon och att försök till sådana åtgärder skall

hindras och bestraffas. Därmed har statsmakterna förutom att hindra plundring också de facto fråntagit de anhöriga och närstående möjligheten att själva ta hand om sina avlidna. De har inte haft möjlighet att fullgöra vad som normalt ankommer på dem i fråga om ordnandet med begravning.

Statens agerande var ingen kränkning av den enskildes rätt enligt prövning i den europeiska kommissionen

I målet mellan två anhöriga och svenska staten⁸¹ ville dessa anhöriga inför den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg, få fastslaget att regeringens beslut att täcka över Estonia kränkte deras rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, närmare bestämt rätten att själva avgöra hur kvarlevorna efter deras anhöriga skulle behandlas. De anhöriga åberopade artikel 8⁸² i konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Kommissionen fann att beslutet om övertäckning inte var ett uttryck för bristande respekt för de anhörigas rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv enligt konventionen. Bedömningen grundades på att det knappast var möjligt att tillfredsställa önskemålen från alla anhöriga. Man ansåg även att beslutet syftade till att skydda vraket från plundring men också att säkerställa friden för vraket som skulle betraktas som en begravningsplats. Kommissionen hänvisade i sitt beslut till att konventionen medger visst utrymme för bedömningar från statlig sida enligt artikel 8.

De anhöriga hävdade också att de hade rätt av bestämma över begravningen av sina släktingar och att regeringens beslut kränkte deras rätt till religionsfrihet enligt artikel 9.⁸³ Kommissionen fann vid i sin prövning av detta klagomål inte något som tydde på en kränkning av artikel 9.

Agerandet uppfattades som ett kränkande ingrepp i privatlivet

Statsmakternas agerande innebär sålunda rättsligt sett inte en kränkning av de mänskliga rättigheterna enligt

Europakonventionen. Analysgruppen har dock erfarit att regeringens agerande av många ändå uppfattas som ett kränkande ingrepp i deras privatliv. I sammanhanget kan nämnas att vid arbetet med den svenska begravningslagstiftningen framhölls att denna lag inte fick utformas så att den kunde tolkas som att det offentliga på ett otillbörligt sätt blandade sig i privata angelägenheter.

En bidragande orsak till att anhöriga upplever att staten har satt sig i deras ställe synes som redan framhållits ha varit den bristande kommunikationen mellan statsmakterna och den enskilde under beredningsprocessen.

Anhörigas mening efterfrågades inte

Analysgruppen konstaterade i analysen av händelseutvecklingen efter Estonias förlisning att statsmakterna borde ha sökt kontakt med anhöriga för att ta reda på deras uppfattning om hur man borde förfara med de kroppar som kunde påträffas i vraket. En sådan kontakt kunde ha tagits parallellt med de tekniska undersökningar som genomfördes under perioden oktober–december 1994.

Självfallet får man inte underskatta de praktiska svårigheterna med att finna och avgränsa gruppen av anhöriga och att inhämta deras mening. Möjligen skulle ett sådant arbete redan tidigt lett till slutsatsen att något samlat handlande med offentligt stöd inte var möjligt. Mot bakgrund av de yttranden som fällt på högsta politiska nivå om viljan att ställa resurser till förfogande framstår uppgiften att inleda och fullfölja sådana kontakter emellertid inte som olöslig.

Möjligheterna att ställa statliga resurser till förfogande utreddes ej

Det borde också rimligtvis ha varit möjligt för statsmakterna, om man velat göra allvar av de uttalanden som två regeringschefer offentligen framfört, att parallellt med övriga utredningar undersöka hur eventuella aktioner av de anhöriga själva för att bärga omkomna med statliga resurser skulle kunna underlättas, samordnas och organiseras för att uppnå resultat och undvika kaos och ovärdiga situationer. Även ett sådant utredningsarbete skulle mycket väl ha kunnat leda till slutsatsen att något samlat

handlande inte var möjligt, och i sista hand till åtgärder av det slag som regeringen nu kom att besluta i december 1994 och därefter. Som redan framhållits föreligger ingen rättslig skyldighet för staten att vidta åtgärder.

Grundläggande felbedömning

Här gjorde den svenska regeringen vad som i efterhand visat sig vara en grundläggande felbedömning. Visserligen kan inte något rättsligt övergrepp eller annat fel enligt vare sig internationell eller svensk lag läggas regeringen till last. Snarare handlar det om en psykologisk eller politisk felbedömning av det läge som inträdde genom de båda regeringschefernas uttalanden som av många kom att uppfattas som utfästelser. Statsmakternas handlande förefaller att utgöra den djupaste och starkaste grunden till det misstroende och missnöje som kommit att präglå många efterlevandes hållning till det offentliga agerandet i Estoniaärendet.

Det skall tilläggas att statsmakternas agerande med största sannolikhet skulle ha accepterats om de statliga resurserna satts in så snart som möjligt för att pröva möjligheterna att bärga kropparna efter de omkomna som var tillgängliga för dykare. Hade regeringen på detta sätt förlängt själva räddningsarbetet in i nästa fas, skulle många, kanske de allra flesta, av de negativa verkningar som det nu

faktiskt valda agerandet utlöst förmodligen ha uteblivit eller åtminstone mildrats.

Analysgruppens slutsatser

- I en händelse av katastrofkaraktär är det av stor vikt att statsmakterna kommunicerar med dem som berörs av händelsen, i synnerhet anhöriga till omkomna. Statsmakterna bör, särskilt i sammanhang då beslut skall fattas som en följd av en katastrof, göra sitt yttersta för att inhämta de berördas mening i olika frågor. Förhållningssättet bör präglas av respekt för den enskildes situation och lyhördhet för de berördas åsikter och uppfattningar.
- Det är analysgruppens uppfattning att de enskilda som står avlidna olycksoffer nära har ett principiellt företräde framför det allmänna när det gäller rätten att besluta om begravning och att fullgöra vad som enligt sed och bruk ankommer på dem i fråga om anordnandet av denna. Statsmakterna bör inte utan synnerliga skäl vidta åtgärder som innebär att det offentliga i själva verket hindrar de efterlevande från detta.

3

Mediernas bevakning, berördas integritet och myndigheternas information

I detta kapitel belyses mediernas agerande i relation till överlevande och anhöriga mot bakgrund av att analysgruppens granskning och analys enligt direktiven skall ta hänsyn till de långsiktiga effekterna för dessa grupper.

En stor del av massmediarapporteringen i direkt anslutning till Estoniakatastrofen var, som tidigare nämnts, inriktad på att skildra hur människor berördes av haveriet. När de första pressfotograferna anlände i helikoptrar fanns få synliga spår av haveriet. För medierna, vilkas uppdrag i ett första skede var att förmedla händelseförloppet och göra det begripligt för sin publik, rådde extraordinära arbetsförhållanden.

Chockade intervjuades

Överlevande som förts till sjukhus i Finland intervjuades. Andra möttes av medierna när de flögs till Sverige någon dag senare. Chockade och sörjande anhöriga ställdes inför journalisternas frågor vid Estlineterminalen och i samband med minnesstunder strax efter katastrofen. Såväl överlevande som anhöriga har berättat för analysgruppen att mediernas skildringar har påverkat deras liv – skildringar av överlevandes kamp för livet eller av saknaden efter de omkomna och bilder av dem tillsammans med uttalanden dagarna efter katastrofen.

I det följande skall analysgruppen föra ett resonemang om några av de slutsatser som kan dras beträffande långsiktiga effekter för de personligen berörda och drabbade.

Spelregler för press, radio och TV

Vid Estoniakatastrofen, som i de flesta situationer då en stor och oväntad händelse som påverkar många människor inträffar, hade medierna kanske avgörande betydelse för nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen. Rapporteringen var ofta känslomässigt laddad och många anhöriga och överlevande har berättat för analysgruppen att de upplevde mediernas bevakning som påträngande. Att även den övriga befolkningen uppfattade bevakningen på detta sätt visas i en tidigare refererad undersökning som genomförts på uppdrag av Styrelsen för psykologiskt försvar. Av den framgår att 56% av 1000 tillfrågade personer ansåg att bevakningen av anhöriga och överlevande var alltför närstående.

Tryckfriheten är grundlagsskyddad

Tryck- och yttrandefriheten regleras i svensk grundlag, genom regeringsformen och tryckfrihetsförordningen, som funnits i mer än 200 år, och genom yttrandefrihetsgrundlagen från 1990-talet. Press, radio och TV har stor frihet att förmedla nyheter och framföra åsikter.

Frihet att rapportera kan innebära att enskilda människor riskerar att åsamkas skada och lidande om deras känslor och privata angelägenheter exploateras i medierna.

Mot bakgrund av detta har medieföretagen tagit initiativ till striktare normer för det praktiska arbetet än vad som anges av grundlagens ramar. I de s.k. ”Spelreglerna för press, radio och TV” finns etiska regler för publicistisk verksamhet som går ända tillbaka till 1923. I dessa regler, som ständigt bearbetas och utvecklas finns ett s.k. portalstadgande:

”Press, radio och TV skall ha största frihet inom ramen för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen för att kunna tjäna som nyhetsförmedlare och som granskare av samhällslivet. Härvid gäller dock att skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. Etikerna tar sig inte i första hand uttryck i en formell regeltillämpning utan i en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften. De etiska reglerna för press, radio och TV skall vara ett stöd för den hållningen.”

Reglerna indelas i tre huvudavdelningar: publicitetsregler, yrkesregler och regler om redaktionell reklam. Publicitets- och yrkesreglerna kan fungera som utgångspunkt vid en belysning av mediernas agerande och de konsekvenser detta kan få för de överlevande och omkomnas anhöriga på lång sikt.

Publicitetsregler

Reglerna behandlar bland annat frågor om korrekt information och om skyddet för enskildas personliga integritet. Viktiga exempel på dessa är:

§ 1. Massmediernas roll i samhället och allmänhetens förtroende för dessa kräver korrekt och allsidig nyhetsförmedling.

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

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

§ 11. Vad som i dessa regler sägs gäller i tillämpliga delar även om bildmaterial.

§ 15. Överväg noga konsekvenserna av en namnpublice-

ring som kan skada människor. Avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver att namn anges.

Yrkesregler

§ 7. Visa särskild hänsyn mot ovana intervjuobjekt. Upplys den intervjuade om huruvida samtalet är avsett för publicering eller enbart för information.

§ 9. Visa hänsyn vid fotograferingsuppdrag samt vid anskaffning av bilder, särskilt i samband med olyckor och brott.

Anhöriga och överlevande har mött kraftiga reaktioner

Flera anhöriga och överlevande har i samtal med analysgruppen berättat att de förvånades över vilka kraftiga reaktioner de möttes av efter det att de hade uttalat sig i medierna. Flera personer har beskrivit att de fortfarande blir igenkända och upplever sig som ”allmän egendom” efter att ha framträtt i medierna i direkt anslutning till katastrofen.

Andra överlevande har uttryckt för analysgruppen att de hade och fortfarande har ett stort behov av att berätta om sina upplevelser. I den första fasen efter räddningsinsatsen var de dock inte i stånd att själva bedöma de personliga konsekvenserna av att de berättade om sina upplevelser för journalister.

I flera fall beskriver de mediernas vinkling och framställning som dramatiseringar av deras berättelser som för dem personligen har inneburit att de känner sig närgånget exploaterade. Flera personer har i efterhand ångrat sin medverkan och önskar att någon hade givit dem stöd och upplyst dem om vilka tänkbara konsekvenser deras medverkan i medierna kunde få.

Analysgruppen har tidigare konstaterat att anhöriga erbjuds skydd från mediernas bevakning genom de kris- och stödgrupper som fanns på särskilt hårt drabbade orter. Även vid sjukhusen fanns kunskap om skillnaden mellan de drabbades och mediernas intressen.

Analysgruppen vill understryka att chockade människor inte kan förväntas vara i stånd att överblicka de conse-

kvenser på kort och lång sikt som deras medverkan i medierna kan föra med sig för dem personligen utan behöver stöd från personer som klarare kan överblicka helheten från en professionell synvinkel. Sjukhusens informationspersonal kan exempelvis, vilket skedde i något fall efter Estoniakatastrofen, förmedla information till medierna utan att de överlevande själva behöver framträda medan de fortfarande befinner sig i chock.

Analysgruppen vill i detta sammanhang betona att sjukhusen liksom andra offentliga organ har ett informationsansvar i samband med att en katastrof inträffar. Det är också deras uppgift att tillse att enskilda berörda får bästa förutsättningar att rehabiliteras. Analysgruppen vill fästa uppmärksamhet på att dessa två ansvarsområden kan komma att innebära en konfliktsituation.

Pressombudsmannen och pressens opinionsnämnd

Den som känner sig illa behandlad i en publicerad artikel kan vända sig till allmänhetens pressombudsman (PO) för att få råd eller för att anmäla tidningen. Anmälan måste göras skriftligt och komma in till PO inom tre månader efter dagen för publiceringen. Det är pressens opinionsnämnd som beslutar om klander mot tidningar för brott mot de etiska reglerna och som behandlar ärenden, som gäller tillämpningen av god publicistisk sed. Klander skall publiceras i den klandrade tidningen.

Kvällstidningarna Idag och Expressen anmäldes för PO och fälldes för en respektive två publiceringar efter katastrofen. Det gällde två publiceringar av passbilder med namn och en skildring från en minnesstund. Många inslag och publiceringar anmäldes aldrig, trots att innehållet kan tyckas rimma illa med de ovan angivna pressetiska reglerna. Bilden på den omkomna kvinnan i en vansch anmäldes inte, den prisbelönades som årets nyhetsbild.

För kort klagotid

För att en publicering skall fällas av pressens opinionsnämnd måste klagan ha lämnats in av den som känner sig illa behandlad inom tre månader efter den aktuella publiceringen. Det förutsätter alltså att enskilda har kännedom om de pressetiska reglernas innehåll och sin rätt att föra

klagan. Att lämna upplysningar om denna rätt till enskilda berörda som intervjuas bör, enligt analysgruppens mening åvila såväl informationsansvariga vid sjukhusen och i kris- och stödgrupper som de journalister och bildjournalister som möter de berörda.

Överlevande såväl som anhöriga har berättat för analysgruppen att först senare, när chockfasen hade lagt sig, kände de sig i stånd att reagera på mediernas skildringar efter de intervjuer de medverkat i. De hävdar, vilket stöds av psykologisk expertis som analysgruppen varit i kontakt med, att tre månader är alltför kort tid för att få framföra klagan beträffande publicering i medierna.

Diskussion om etik

Nyhetsrapporteringens etiska aspekter efter Estonia-katastrofen har kommit att bli föremål för diskussion bland annat inom medierna och vid landets journalistutbildningar. Debatten aktualiserades åter med anledning av diskoteksbranden den 30 oktober 1998 i Göteborg där medierna i flera fall avstod från att publicera bildmaterial, genomföra intervjuer och bevaka begravningar med hänvisning till konsekvenserna för de personligen drabbade och berörda.

Förutsättningarna för nyhetsförmedlingen i samband med branden i Göteborg skilde sig väsentligt från omständigheterna efter Estoniakatastrofen. Det rådde exempelvis ingen brist på bildmaterial från olycksplatsen och information förmedlades löpande till medierna från myndigheternas representanter så länge räddningstjänstens arbete pågick. Därefter informerades medier och berörda via andra kanaler, vilket innebar att bristen på information aktivt motverkades av ansvariga myndigheter.

Information och medier

För att medierna skall fullgöra sitt uppdrag att informera, granska och kommentera nyheter behöver de få så bra underlag som möjligt från det offentliga samhällets aktörer.

Det är enligt analysgruppens uppfattning viktigt att myndigheterna visar öppenhet i samarbetet med massmedierna. Ett väl fungerande informationsarbete från myndigheter och andra berörda aktörers sida, där sakfakta och

information om planerade åtgärder och beslut tydligt framförs, minskar risken för att mediernas skildringar baseras på de personligen berördas känslor och upplevelser. Saklig, korrekt och lättillgänglig information genom lämpliga kanaler från myndigheter och massmedier är, enligt analysgruppens mening ett sätt att minska de psykiska påfrestningarna och långsiktiga effekterna hos de personligen berörda.

En levande debatt pågår bland journalister, blivande journalister och allmänheten om enskilda människors rätt till integritet mot bakgrund av Spelreglerna för press, radio och TV, vilket också ökar förutsättningarna för att enskildas integritet respekteras och reglerna följs.

Kunskap genom utbildning

Journalister och bildjournalister som rapporterade om Estoniakatastrofen var liksom krisgruppernas, räddningstjänstens och sjukvårdens personal att betrakta som berörda av katastrofen. Även redaktionsledningarna som skulle göra ett urval bland bilder och intervjuer och bedöma vad som skulle publiceras blev indirekt berörda, både genom urvalsprocessen och genom sitt ansvar som arbetsledare för reportageteam som besökt olycksplatsen eller mött drabbade.

Analysgruppen vill framhålla vikten av att debriefing erbjuds alla yrkesgrupper som kommer i kontakt med olycks- och katastrofoffer eller deras anhöriga. Det är analysgruppens uppfattning att kunskap om mänskliga reaktioner är av stor vikt även på chefsnivå inom redaktionerna för att enskilda reportrar och bildjournalister skall erbjudas adekvat stöd efter traumatiska upplevelser.

Vid det seminarium som analysgruppen arrangerade framfördes från flera håll behovet av att journalister som rapporterar från katastrof- och olycksplatser har viss utbildning i psykologi. Enligt analysgruppens mening krävs självkännet och psykologisk kunskap hos den arbetande journalisten och bildjournalisten, för att avgöra vem som kan intervjuas och vem som inte bör intervjuas. Ett nej till en intervju är ett nej, men ett ja behöver inte alltid innebära ett ja.

Analysgruppen anser att utbildning i katastrof-

psykologi bör ingå i de statliga journalistutbildningarna redan på grundnivå. Det bör också erbjudas möjlighet till fördjupning och fortbildning i dessa ämnen för journalister och bildjournalister som arbetar med rapportering från kris- och katastrofsituationer.

En viktig erfarenhet av analysgruppens arbete är att människors reaktioner varierar efter en chockartad upplevelse, reaktionerna är djupt personliga. För att de långsiktiga konsekvenserna för den enskilde som låter sig intervjuas inte skall bli negativa och för att möjligheterna till rehabilitering skall vara så goda som möjligt krävs varsamhet, medmänsklighet och kunskap bland alla de yrkesgrupper som kommer i kontakt med dem som drabbas och personligen berörs av en katastrof eller olycka.

Analysgruppens slutsatser

- Det är viktigt att myndigheterna visar öppenhet i samarbetet med massmedierna. För detta arbete krävs att myndigheter har en permanent organisation för informationsarbete som också kan agera i extraordinära situationer. Informationsarbetet måste i dessa situationer utgå från särskild hänsyn till de berördas behov och utsatthet, vilket även är ett sätt att minska risken för psykiska påfrestningar för de överlevande och anhöriga både på kort och lång sikt.
- Analysgruppen anser att det åligger myndigheterna att balansera intresset mellan informationsansvaret och enskilda människors integritet. Utgångspunkten måste vara att den enskildes integritet skyddas.
- Sjukhusens informationspersonal liksom personal vid kris- och stödgrupper skall ge överlevande och anhöriga till omkomna information om vilka konsekvenser medverkan i intervjuer i medierna kan komma att få för dem. Även journalister och bildjournalister som rapporterar från katastrofer bör upplysa om möjliga konsekvenser och i vilket sammanhang publiceringen kommer att ske. Överlevande och anhöriga till omkomna skall enligt

analysgruppens uppfattning även informeras om möjligheten att framföra klagan beträffande mediernas rapportering till allmänhetens pressombudsman. Det är analysgruppens uppfattning att klagotiden idag på tre månader är för kort och därför bör förlängas.

- Analysgruppen understryker vikten av att de journalister som arbetar med bevakning av kriser och katastrofer har kunskaper om hur människor i kris reagerar. Det behövs bland annat för att de skall

kunna avgöra vem som kan intervjuas och vem som inte bör utsättas för mediernas strålkastare. Analysgruppen föreslår därför att katastrofpsykologi skall ingå i de statliga journalistutbildningarna redan på grundnivå samt erbjudas som fortbildning för redan verksamma journalister och bildjournalister.

- Debriefing och andra möjligheter att bearbeta psykiska intryck bör erbjudas journalister, bildjournalister och andra yrkesgrupper som kommer i kontakt med olycks- och katastrofdrabbade.

4

Samhällets psykiska och sociala stöd till anhöriga och överlevande efter Estonia

Här beskrivs inledningsvis vilka utgångspunkter analysgruppen har för analys och slutsatser av den psykiska och sociala stödverksamheten vid stora olyckor och katastrofer.

Det har tidigare framhållits att Socialstyrelsen som sektoransvarig myndighet för hälso- och sjukvård utformar allmänna råd för sjukvårdens medicinska katastrofberedskap, däribland det psykiska och sociala omhändertagandet vid stora olyckor och katastrofer. De allmänna råden riktas till sjukvårdshuvudmän och kommuner, men utgör även information till andra samverkande samhällsorgan. Syftet är att tillhandahålla allmänna riktlinjer för planering, organisation och utbildning vad gäller det psykologiska, psykiatriska och sociala omhändertagandet och stödet.

Sjukvårdshuvudmännen och kommunerna avgör själva i vilken utsträckning Socialstyrelsens allmänna råd skall följas. Det är analysgruppens intryck att hänsyn i stor utsträckning tas till råden då den katastrofmedicinska beredskapen planeras. Därför har gruppen i sin granskning av det psykosociala stödet i samband med Estonia-katastrofen haft de allmänna råden som en av utgångspunkterna för värdering av åtgärder och insatser. En annan och central utgångspunkt har varit anhörigas och överlevandes egna erfarenheter och uppfattningar. Med dessa utgångspunkter har analysgruppen resonerat kring och dragit slutsatser om det psykosociala stödet och om anhörigas och överlevandes livssituation efter katastrofen.

Analys och slutsatser av stödarbetet på kort och lång sikt

De insatser som granskats är stödarbetet i Estline-terminalen, på akutsjukhusen i Stockholm och i några av de kommuner som särskilt drabbades av katastrofen. Granskningen har ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv och analysgruppens slutsatser redovisas i varje kapitel. Avslutningsvis sammanfattas gruppens intryck av huruvida de övergripande målen för samhällets psykiska och sociala stöd uppnåddes i samband med Estonia-katastrofen.

Samhällets övergripande målsättning med psykiskt och socialt stöd

Målet för samhällets psykiska och sociala arbete vid stora olyckor och katastrofer är att de som drabbas skall erbjudas stöd i den aktuella situationen och att psykisk ohälsa på sikt skall förebyggas. Detta samhälleliga stöd skall komplettera det som ges av individens egna sociala nätverk. Beredskapen skall omfatta både direkt och indirekt drabbade.⁸⁴ Särskilda hänsyn bör tas till människor från andra kulturer och människor med särskilda behov.

Ambitionen är att olika samhällsorgan skall samverka i stödarbetet. Som exempel på sådana organ nämns rädd-

ningstjänsten, polisen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, kyrkan (här betonas vikten av att hänsyn tas till olika konfessioner) och frivilligorganisationer. Samverkan skall även ske mellan olika kunskapsområden. Samordning av samhällets olika psykologiska och sociala stödinsatser skall initieras av sjukvårdshuvudmannen.⁸⁵

För att dessa målsättningar skall kunna uppnås formuleras i Socialstyrelsens allmänna råd hur det psykiska och sociala stödarbetet skall organiseras och vilka uppgifter som bör utföras i det akuta stödarbetet och på lång sikt.

Behovet av utbildning och information understryks

Vikten av att de som medverkar i den psykologiska, psykiatriska och sociala beredskapen har adekvat katastrofpsykologisk/psykiatrisk fortbildning understryks, liksom vikten av att samövning sker.

Uppmärksamhet riktas även mot hälso- och sjukvårdens ansvar för information före, under och efter en katastrof. Det rekommenderas att samverkan med massmedier sker genom att olika organen i det psykosociala stödarbetet samordnar exempelvis presskonferenser.

5

Psykisk och social stödverksamhet i Stockholm i det akuta skedet

I detta kapitel analyseras psykosociala stödinsatser för anhöriga i Estlineterminalen och för överlevande på akutsjukbussen i Stockholm under det akuta skedet efter Estonias förlisning.

Hur väl stämde samhällets ambitioner om att kunna erbjuda stöd när katastrofen drabbar den enskilde med händelserna efter Estoniakatastrofen? Analysgruppen vill här belysa några enskildheter i det psykosociala stödarbetet.

Estlineterminalen

Till Estlineterminalen kom under de första dygnet efter fartygskatastrofen omkring 450 människor, flertalet av dem anhöriga till saknade. I terminalen möttes de av ett stort antal stödarbetare från PKL-grupper, från socialtjänsten, från olika trossamfund och från frivilligorganisationer. Efter samtal med hjälparbetare och med anhöriga är det analysgruppens intryck att situationen i det närmaste var kaotisk. Många av hjälparbetarna har uppgivit att de saknade ledning för det psykosociala arbetet och att den ledningsstab som fanns på plats framförallt ägnade sig åt massmediearbete, dvs. presskonferenser.

Analysgruppen har ändå fått en bild av att många lovvärda insatser genomfördes i detta kaos. Den personliga initiativrikedomen var stor bland hjälparbetarna. Den medicinska ledningen i terminalen var organiserad för ett traditionellt skadeområde med somatiskt skadade trots att det var känt att inga patienter väntades till terminalen vilket har uppmärksammat i landstingets egen utvärdering

av insatser i samband med Estoniakatastrofen. Det är rimligt att anta att det psykosociala stödet kunde ha genomförts mer systematiskt och ändamålsenligt om ledningen haft en sammansättning bättre anpassad efter förutsättningarna.

Erbjudande om stödperson, notering av personuppgifter och uppföljning

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd skall varje drabbad person eller familj omedelbart erbjudas en stödperson. Det sägs vidare att kontakt med den eller de stödpersoner som skall ha den fortsatta kontakten bör ha etablerats under de två första dygnet. För att uppföljning skall kunna ske rekommenderar Socialstyrelsen att uppgifter om drabbade registreras.

Analysgruppen har inte fått någon klar uppfattning om i vilken utsträckning erbjudande om stödpersoner kunde ges under stödarbetet i terminalen. Det är gruppens intryck att stödarbetarna registrerade dem som sökte sig till terminalen, liksom dem som ringde dit. Registreringen skedde i huvudsak på blanketter som tillhandahölls av polisen.

Blanketterna var i första hand avsedda för polisens arbete med förberedelser för identifiering av omkomna och samlades in efterhand. De blev inte tillgängliga för stöd-



arbetarna förrän en tid senare. På grund av detta kunde ingen uppföljning ske i nära anslutning till krisarbetet vilket upplevdes som mycket otillfredsställande av flera av stödarbetarna.

Uppföljning beträffande personer som ringt till telefonjourmottagningen, sammanlagt noterades 5.621 samtal, skedde först i november–december. Då hade personer som fått psykosocialt stöd på hemorten eller på annat sätt sorterats bort. Sammanlagt 306 nära anhöriga till 231 saknade återuppringdes från Kriscentrum Nord, Karolinska sjukhuset. Vid återuppringningen tillfrågades de anhöriga om vilket psykosocialt stöd de hade fått och om de hade behov av ytterligare stöd.⁸⁶ Endast 9% hänvisades vidare för psykosociala åtgärder.

Enligt analysgruppens mening fungerade inte samordningen av å ena sidan polisens arbete med att samla in upp-

gifter om anhöriga och saknade och å andra sidan stödarbetarnas arbete med att följa upp stödsamtalen. Att uppföljning av stödarbetet i Estlineterminalen kom att ske först i november–december, får anses vara alltför sent.

I samband med detta vill analysgruppen föreslå att Socialstyrelsens användande av begreppet *registrering* omprövas eller förtydligas. Registrering är en viktig del i polisens arbete med att fastställa antalet saknade och omkomna. När sjukvård och socialtjänst agerar i samband med katastrofer sker registrering med syfte att erbjuda psykosocialt stöd – ett erbjudande som man kan avböja. Vårdpersonalen måste därför före registrering försäkra sig om att den som tillfrågas vet i vilket syfte insamlandet sker samt ger sitt samtycke. Det kan annars uppfattas som att myndigheterna ägnar sig åt att samla in uppgifter istället för att ge stöd.

Särskild hänsyn till barns och ungdomars behov

Socialstyrelsen rekommenderar att separation mellan barn och föräldrar i möjligaste mån undviks och att särskild hänsyn tas till barns och ungdomars behov.

I stödarbetet i Estlineterminalen fanns representanter för barn- och ungdomspsykiatri. Det är analysgruppens intryck att de insatser som gjordes i det akuta skedet i första hand riktades mot hela familjer men att viss kompetenskonnkurrens uppstod, särskilt i fråga om insatser för barn och ungdomar. Det är viktigt att fastslå att konkurrens om de hjälpbehövande aldrig får uppstå i en katastrofsituation.

Information

En bild som analysgruppen fått av situationen i terminalen är att många anhöriga och berörda kände frustration och ilska över bristen på relevant information. Många hade tagit sig dit, istället för att söka information hemifrån, i tron att de skulle få svar på sina frågor. Sjukvården hade inte primärt ansvar för denna information men åtog sig ändå att förmedla den och fick därför mottaga en stor del av frustrationen. Väntan på besked om döda och saknade kom att bli mycket påfrestande för de anhöriga och påverkade det psykosociala stödarbetet. Rederiet saknade korrekta passagerarlistor och den svenska polisen hade svårt att få fram information om räddningsarbetets utgång.⁸⁷

I en andra del av detta analysavsnitt, som behandlar organisationen för samhällets katastrofberedskap, belyses dels den generella bristen på information, dels några berörda myndigheters och massmediernas arbete för att söka information. Här kommenteras kortfattat hur hälso- och sjukvårdens ansvar för information efter en katastrof fungerade under stödarbetet i Estlineterminalen.

Information om var hjälp kan fås och om effekterna av en traumatisk upplevelse

Genom samtal med stödarbetare och anhöriga som befann sig i terminalen har analysgruppen fått en bild av att de anhörigas dominerande behov i det akuta läget var att få information om händelseutvecklingen. Situationen medgav inte att ingående information om det fortsatta

stödarbetet och om krisreaktioner lämnades och efterfrågades inte heller i någon större utsträckning.

Möjligheterna för stödarbetarna att återkomma till anhöriga påverkades också, som tidigare nämnts, av att polisen tog hand om de uppgifter som registrerades.

Erfarenheter från de samtal analysgruppen haft med anhöriga visar dock att det hade varit önskvärt att information om krisreaktioner och om möjligheten att få stöd och hjälp funnits tillgänglig i skriftlig form.

Skydd för drabbade från ytterligare traumatiserande stress

Krisgruppernas generella strävan att separera anhöriga och berörda från massmediernas representanter har analysgruppen uppfattat som ett försök att skydda drabbade från ytterligare traumatiserande stress. I Estlineterminalen fanns journalister och fotografer tidigt på plats. Det har uppgivits att det vid sex-tiden på morgonen fanns fler journalister och stödarbetare än anhöriga till de saknade. Vid åtta-tiden, när allt fler anhöriga började komma till terminalen, började ansvariga att skilja anhöriga och medier åt. Man gjorde dock beklagligtvis inga särskilda insatser för anhöriga som lämnade terminalbyggnaden.

Psykosociala stödinsatser för involverad personal

Det hade varit önskvärt att de som deltog i krisarbetet i Estlineterminalen hade fått bättre stöd under arbetet och uppföljande stödsamtal efteråt. En bidragande orsak till att så inte skedde torde vara oklarheter gällande ledningsansvaret och samordningen av de psykosociala insatserna.

Stockholms läns landsting

I samband med att krisarbetet i Estlineterminalen avvecklades övertogs samordningen av sjukvårdens psykosociala stödverksamhet inom Stockholms läns landsting av CAK och en PKL-referensgrupp. Karolinska sjukhuset och Huddinge sjukhus fick i uppdrag att organisera Kriscentrum Nord respektive Kriscentrum Syd för det fortsatta psykosociala stödarbetet och telefonjourverksamheten.

Som tidigare nämnts har länets katastrofmedicinska arbete, däribland den psykosociala verksamheten, utvärderats på uppdrag av den centrala medicinska katastrofkommittén i landstinget och resultatet av denna utvärdering sammanfattades i ett tidigare kapitel, i avsnittet Beskrivning.

Psykosocialt stöd för överlevande

På Södersjukhuset vårdades 31 överlevande, varav 16 personer kom från andra länder än Sverige. De svenska överlevande har aktivt följts upp. De flesta fick tidigt kontakt med en professionell stödperson utanför sjukhusets PKL-organisation och erbjöds även möjlighet att delta i gruppträffar.

På Huddinge sjukhus vårdades 15 överlevande som samtliga fick psykologisk hjälp och även erbjöds uppföljande samtal.

Det synes som om det psykosociala stöd som erbjöds överlevande och deras anhöriga i det akuta skedet i huvudsak fungerade bra. Det har dock till analysgruppen framförts synpunkter om att man som överlevande kände sig som ett "forskningsobjekt" under vistelsen på sjukhusen. Några nämner även att sjukvårdspersonalen vid vissa tillfällen var så tagen av de överlevandes situation att de överlevande närmast upplevde detta som besvärande.

Det kan här noteras att några av de överlevande upplevde att de möttes av bristande förståelse för behovet av att få träffa andra överlevande för att samtala och jämföra upplevelser. Bland dem finns en uppfattning om att de mötte motstånd bland sjukvårdspersonal till idén om att genomföra gruppträffar.

Analysgruppens slutsatser

- Brister i samordningen av polisens och stödarbetarnas arbete i Estlineterminalen bidrog till att uppföljningen av kontakter med anhöriga blev starkt fördröjd.
- Viss kompetenskonkurrens uppstod, särskilt i fråga om insatser för barn och ungdomar, i stödarbetet i Estlineterminalen trots att konkurrens om de hjälpbehövande aldrig bör få uppstå i en katastrofsituation.
- Det hade varit önskvärt att information om krisreaktioner och om möjligheten att få stöd och hjälp funnits tillgänglig i skriftlig form under stödarbetet i Estlineterminalen.
- Åtgärder som vidtogs för att skilja anhöriga från medierna i Estlineterminalen överensstämmer med hälso- och sjukvårdens målsättning att skydda dem som drabbas av en katastrof från ytterligare traumatiserande stress. Det borde ha möjliggjorts för anhöriga och övriga berörda att kunna lämna området ostörda.
- Oklarheter gällande lednings- och samordningsansvaret för de psykosociala insatserna i Estlineterminalen bidrog troligen till att generella stödinsatser inte erbjöds personal och frivilliga som hade deltagit i stödarbetet.
- Överlevande och deras anhöriga erbjöds psykosocialt stöd i det akuta skedet. Överlevande erbjöds efter en tid möjlighet att träffas i grupp för fortsatt stöd.

6

Det psykosociala stödarbetet på andra håll i landet i det akuta skedet

*En utvärdering av det psykosociala stödet på orter
som särskilt drabbades av Estoniakatastrofen.*

Analysgruppen vill än en gång påminna om att stödverksamheten på olika orter i landet i samband med Estoniakatastrofen har dokumenterats och utvärderats i flera olika rapporter. För detaljerad information hänvisas till dessa rapporter. Här kommer endast att göras en övergripande utvärdering av de psykosociala insatserna.

Organisation av kriscentrum

I analysgruppens tidigare rapport skildrades händelserna i samband med Estonias förlisning i kronologisk ordning. Där redovisades hur krisgrupper över hela landet startade sin verksamhet när uppgifter om förlisningen nådde fram. Generellt kan sägas att organisation och bemanning av grupperna fungerade väl och i de flesta fall fanns fungerande grupper på plats i kriscentrum redan under tidig förmiddag den 28 september 1994. Enskilda människors initiativ i krisarbetet synes ha varit den främsta orsaken till att många anhöriga och överlevande har positiva erfarenheter av bemötandet på hemorten.

De flesta kriscentrum som etablerades efter katastrofen bedrev sin verksamhet under flera dagar och nätter. En bild som förmedlats till analysgruppen är att dessa centrum för ett stort antal anhöriga blev tillvarons medelpunkt och en förutsättning för att de skulle orka med vän-

tan på besked om överlevande, skadade och döda. Där erbjöds gemenskap med andra som hade drabbats, där bjöds på mat och dryck. Där fanns professionella stödarbetare såväl som självvårdare och medmänniskor som var beredda att trösta.

Många anhöriga fick erbjudande om stödperson

Det är analysgruppens uppfattning att många anhöriga som hade nära släktrelation till omkomna ombord på Estonia nåddes av erbjudandet om stödperson och uppföljande kontakter.

Bortglömda anhöriga

Anhöriga som bodde på orter där många drabbades av förlust erbjöds ett mer omfattande stöd än anhöriga som var ensamma om att beröras av Estoniakatastrofen på sin hemort. Analysgruppen har hos de senare mött känslor av övergivenhet och även ilska över att det blev så.

Det finns även andra grupper av anhöriga som känner sig bortglömda, bland dem vuxna barn och syskon till omkomna. Deras uppfattning är att kretsen som erbjuds psykosocialt stöd i samband med en katastrof bör göras vidare.

Registrering för uppföljande kontakter

Det är analysgruppens uppfattning att det i krisgrupperna på särskilt drabbade orter skedde en samverkan mellan stödpersoner och polis, bland annat beträffande registrering av uppgifter för polisens arbete och för stödpersonernas uppföljande kontakter, vilket möjliggjorde att uppföljning kunde ske kort tid efteråt.

Telefonjourer

På de orter som inrättade kriscentrum fanns i de flesta fall även telefonjourmottagning. Den lokala radion, pressen och televisionen medverkade i arbetet med att sprida uppgifter om telefonnummer till dessa.

Särskild hänsyn till barn och ungdomar

Under de hearingmöten som analysgruppen anordnade under våren 1998 framskyntade emellanåt en bild av att barn och ungdomar glömdes bort i samband med Estoniakatastrofen. Deras upplevelse är att stödinsatserna framförallt riktades till de vuxna, ingen frågade hur barnen mårde och vad de behövde. Inte heller skedde någon direkt uppföljning av barns och ungdomars reaktioner.

Efter en summering av intrycken från de olika mötena och från brev och telefonsamtal, som inkommit till analysgruppen, framstår det som om inte tillräcklig hänsyn togs till barn och ungdomars behov av psykosocialt stöd efter Estoniakatastrofen.

Löpande information

Det synes som om de flesta krisgrupper varit medvetna om de drabbades stora behov av information om katastrofens verkningar. Samordning har skett på många orter när det gäller stödinsatser och förmedling av information. Som exempel kan nämnas att representanter för den lokala polisen antingen ingick i krisgrupperna eller stod i löpande kontakt med dem för att framförallt kunna informera om hur räddningsarbetet fortskred.

På flera orter kom polisen regelbundet och på bestämda tider till krisgruppen, oavsett om ny information fanns eller ej, med insikt om att även inga nyheter är nyheter.

Analysgruppen vill i detta sammanhang framhålla vik-

ten av att skriftlig såväl som muntlig information förmedlas till berörda av polis och andra ansvariga myndigheter.

Information om krisreaktioner

Då det gäller information om effekterna av en traumatiserande upplevelse och möjliga krisreaktioner är det analysgruppens uppfattning att sådan har lämnats på vissa orter. Enhetlig information i skriftlig form bör utformas av Socialstyrelsen, i egenskap av sektoransvarig myndighet för hälso- och sjukvården, eller annat lämpligt organ.

Information om sociala och juridiska frågor

Information om sociala och juridiska frågor förmedlades på ett bra sätt av krisgrupperna, det gällde exempelvis regler rörande dödsskrivning, försäkringsfrågor, ekonomiska och praktiska frågor. Till flera av krisgrupperna inbjöds specialister inom dessa olika sakområden och anhöriga erbjöds möjlighet att ställa frågor.

Skydd från ytterligare traumatiserande stress

I de flesta av krisgrupperna skapades en organisation för bemötande av massmedier som hölls åtskild från stödarbetet i kriscentrumet. Samtal med representanter för krisgrupperna bekräftar att samverkan mellan krisgrupperna och de lokala medierna i huvudsak fungerade väl. Massmediernas agerande i relation till överlevande och anhöriga analyseras ingående i kapitel tre.

Stödinsatser för personal

Det fanns medvetenhet om vikten av att personal som involverats i katastrof arbete erbjuds stöd under och efter arbetet. Detta synes ha planlagts och organiserats på de flesta orter. Analysgruppen har inte någon entydig bild av genomförandet och resultatet av detta arbete. Gruppen nöjer sig därför med att konstatera att det är tillfredsställande att debriefing och andra insatser för involverad personal under senare år vunnit acceptans och förståelse bland de samhällsorgan som samverkar i organisationen för den svenska katastrofberedskapen.

Analysgruppens slutsatser

- Organisation och bemanning av krisgrupper och telefonmottagningar på orter som särskilt drabbades av Estoniakatastrofen fungerade väl. Enskilda människors initiativ i krisarbetet synes ha varit den främsta orsaken till att många anhöriga och överlevande har positiva erfarenheter av bemötandet på hemorten.
 - Anhöriga som bodde på orter där många drabbades erbjöds ett mer omfattande stöd, än anhöriga som var ensamma om att beröras av Estoniakatastrofen på sina hemorter. Bland de senare finns känslor av övergivenhet och även ilska. Liknande känslor återfinns även bland annat hos vuxna som förlorade föräldrar eller syskon.
 - Det är analysgruppens uppfattning att lokala kriscentrum har haft stor betydelse för effekterna av det psykosociala stödarbetet i det akuta skedet.
 - Många av dem som hade en nära släktrelation till omkomna nåddes av erbjudandet om stödperson och uppföljande kontakter.
 - Många barn och ungdomar upplever att de glömdes bort i det psykosociala stödarbetet i samband med Estoniakatastrofen.
- Det synes som om samordning mellan krisgruppernas stödsatser och förmedling av information på de flesta katastrofdrabbade orter fungerade i huvudsak väl.
 - Arbetet med att sprida information om effekterna av en traumatiserande upplevelse har sett olika ut i de olika krisgrupperna.
 - Förmedling av information om sociala och juridiska frågor till de av katastrofen närmast berörda fungerade väl.
 - Krisgruppernas samverkan med lokal press, radio och television fungerade i huvudsak väl. Som exempel kan nämnas att lokala medier medverkade i arbetet med att sprida uppgifter om kriscentrum och telefonmottagningar med mera.
 - De flesta krisgrupper synes ha skapat en fungerande organisation för bemötandet av massmedier som hållits åtskild från stödarbetet i kriscentrumet.
 - Det är tillfredsställande att behovet av debriefing och andra insatser för personal som involverats i katastrofarbete under senare år vunnit acceptans och förståelse bland de samhällsorgan som samverkar i organisationen för den svenska katastrofberedskapen.

7

Långsiktigt psykiskt och socialt stöd

I detta kapitel redovisas slutsatser om det långsiktiga stödet till anhöriga och överlevande.

Socialstyrelsen rekommenderar i sina allmänna råd att katastrofdrabbade skall erbjudas uppföljande stöd-kontakter på hemorten efter det akuta skedet. Exakt hur många som utnyttjade erbjudandet, liksom hur många som fortfarande får psykologisk/psykiatrisk vård eller har kontakt med en stödperson har inte varit möjligt att ut-röna. Analysgruppen skall här framförallt uppehålla sig vid sina intryck rörande samhällets förmåga att erbjuda lång-siktigt psykosocialt stöd. Intrycken har förmedlats i kon-takten dels med anhöriga och överlevande, dels med per-soner som varit involverade i stödverksamheten.

Ledning och samordning av den psykosociala verksamheten var inte tillfredsställande

Då Estoniakatastrofen inträffade fanns stor beredskap inom olika samhällsorgan för att erbjuda dem som berör-des psykosocialt stöd. Flera exempel visar att beredskapen på sina håll var större än situationen krävde. Analys-gruppen har under granskningsarbetet fått intrycket av att viss kompetenskonkurrens uppstod i det akuta skedet, kanske just på grund av detta.

Å andra sidan har analysgruppen även mött exempel på att flera anhöriga och berörda som ville ha stöd inte erbu-dits sådant. Faktorer som på vilken ort den anhörige bodde, eller släktrelationen till den omkomne tycks ha spelat roll härvidlag.

Ett antal händelser under senare år, bland dessa kanske framförallt bussolyckan i Norge 1988, har medfört att det i kommuner i hela Sverige finns krisgrupper av olika slag. I dessa krisgrupper samverkar ofta flera olika samhälls-or-gan, exempelvis hälso- och sjukvård, socialtjänst, polis och kyrka. Estoniakatastrofen berörde ett stort antal männis-kor över hela landet, vilket ställde särskilda krav på sam-ordning av de psykosociala insatserna, samverkan inom och även utanför kommungränserna och uthålliga insat-ser. Det är analysgruppens intryck att organisationen för ledning och samordning av det psykosociala arbetet, vid en riksomfattande katastrof, bör ses över på samtliga ni-våer.

Uthållighet saknades

Många anhöriga och överlevande upplever att stödet upp-hörde för tidigt. Många talar om att professionella stöd-arbetare och även frivilliga fanns i det akuta skedet och under de första månaderna då man som anhörig fortfa-rande levde i en slags chocktillvaro. Ett halvår efteråt fanns ingen där. Flera anhöriga menar att det medmänskliga stödet i det personliga nätverket avtog samtidigt. Det fanns även en känsla av att samhället började "glömma" Estoniakatastrofen. Många beskriver det som att det var då det stora behovet av psykiskt stöd uppstod.

I det skedet upplevde sig många anhöriga och överle-vande övergivna av det offentliga samhället. Denna känsla

har återkommit under årens lopp. Behovet av psykologiskt stöd har växlat, ibland men långtifrån alltid, i samband med yttre påverkan, såsom då Estoniakatastrofen aktualiserats i massmedierna. Det framstår som tydligt att organisationen för och planeringen av den svenska katastrofberedskapen, och däri ingående psykiskt och socialt stöd, bör innehålla särskilda planer och avsättande av resurser för ett mer långsiktigt stöd än vad som erbjöds i samband med Estoniakatastrofen.

Uppföljning av fortsatt vårdbehov

En stor mängd utvärderingar och rapporter beskriver olika samhällsorgans insatser i det akuta läget. Det finns dock ingen klar bild av i vilken utsträckning anhöriga och överlevande fortfarande har kontakt med hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvårdens regler om tystnadsplikt är en bidragande orsak till detta men för samhällets möjlig-

het att lära av Estoniakatastrofen är det viktigt att relevanta uppgifter kan inhämtas som underlag för forskning.

Det enkätarbete som utförs av Ersta sjukhus är unikt vad gäller uppföljning av de anhörigas och överlevandes livssituation på längre sikt. Genom enkäterna, som regelbundet distribuerats till anhöriga som valt att delta, har sjukhuset framförallt följt anhörigas psykiska och fysiska hälsa sedan de första månaderna efter Estonias förlisning.

Barn och ungdomars behov bör uppmärksammas mer

Det finns anledning att lyssna till dem som uttrycker att barn, barnbarn och syskons särskilda behov inte tillgodosätts i den samhälleliga psykosociala stödverksamheten efter Estoniakatastrofen. Det är analysgruppens bestämda uppfattning att särskild uppföljning av dessa barns och ungdomars fysiska och psykiska hälsa bör ske.

Den 26 november 1994 genomfördes en gudstjänst vid Estonias förlisningsplats vid vilken omkring 700 anhöriga från Estland, Finland, Lettland, Ryssland samt Sverige deltog.



Att avsluta kontakter – en del av det långsiktiga stödarbetet

Reaktionerna efter en traumatisk upplevelse är individuella och följer samtidigt ett gemensamt mönster. De reaktioner som beskrivs följer sorgens förlopp och kan karaktäriseras i termer som: chock, reaktion, reparation och nyorientering.

Analysgruppen har i sitt granskningsarbete sett exempel på anhöriga och överlevande som fortfarande drygt fyra år efter fartygskatastrofen uttrycker ett starkt behov av psykiskt stöd. Gruppen har även sett exempel på vad som man kallar stigmatisering. En slutsats som gruppen kommit fram till är att planer för psykosocialt omhändertagande och stöd bör inbegripa riktlinjer för hur och när kristerapeutiska kontakter avslutas.

Besök på olycksplatsen

I Socialstyrelsens allmänna råd för det psykosociala stödarbetet nämns att anhöriga till omkomna i vissa fall bör ges möjlighet att besöka olycksplatsen, tala med räddningspersonal och beredas tillfälle att under värdiga former se och ta farväl av den döde. Analysgruppen har valt att belysa denna rekommendation under avsnittet för långsiktiga stödinsatser och att behandla den på ett övergripande plan.

I fallet med Estonia komplicerades ett besök vid olycksplatsen av det faktum att havet är olycksplatsen. Att ta sig till olycksplatsen kräver relativt sett stora arrangemang till höga kostnader. Det har dock på olika individers och organisationers initiativ företagits resor ut till förlisningsplatsen med bland annat blomster- och kransnedläggning i havet.

Ett sådant initiativ var den gudstjänst till havs som genomfördes den 26 november 1994, under regeringens pågående beredningsarbete inför beslut om Estonia skulle bärgas eller inte.

Analysgruppen har i den tidigare delrapporten utförligt beskrivit omständigheterna kring gudstjänsten och de reaktioner som denna utlöste bland många anhöriga. Resan och gudstjänsten blev starkt kritiserad av ett antal svenska anhöriga. En av orsakerna till detta var att det

framfördes motstridiga uppfattningar huruvida besöket vid olycksplatsen och ceremonierna som utfördes där var att anse som en begravning eller inte. Bland anhöriga som motsatte sig genomförandet fanns uppfattningen att kyrkan på detta sätt föregrep den svenska regeringens kommande beslut i bärgningsfrågan. Svenska kyrkan framförde i efterhand som sin uppfattning att gudstjänsten enbart var en minnesgudstjänst, medan företrädare för den estniska och finländska kyrkan menade att en begravning hade förrättats och frid lysts över olycksplatsen. Enligt analysgruppens mening är det ytterst otillfredsställande att företrädarna för tre deltagande kyrkor inte hade en gemensam uppfattning om gudstjänstens karaktär och att syftet inte var tillräckligt definierat och uttalat.

Estoniakatastrofens långsiktiga verkningar

Analysgruppens direktiv uttrycker att gruppen skall söka belysa de långsiktiga återverkningarna för vårt samhälle av ett händelseförlopp som Estoniakatastrofen och att särskild hänsyn skall tas till de långsiktiga effekterna för de överlevande och för de omkomnas anhöriga. Analysgruppen vill här presentera några slutsatser som formulerats mot bakgrund av uppdragets genomförande och som pekar på några exceptionella förutsättningar som bidragit till att göra Estoniakatastrofen till en händelse som fortfarande påverkar samhället.

Ovissheten kring Estonia har lett till särskilda långsiktiga effekter

Ordet *ovisshet* sammanfattar många människors beskrivning av olycksnatten och de efterföljande årens händelser. Olycksplatsen låg långt ”hemifrån” och till havs, på internationellt vatten, inom finsk räddningszon. Att få rapporter från räddningsarbetet var svårt. Passagerarlistor saknades.

Den svenska statsledningen agerade officiellt, en avgående och en tillträdande statsminister utlovade att den svenska statens resurser skulle ställas till förfogande för att fartyget och de omkomna skulle bärgas. Ändå hände ingenting omedelbart, inte heller under dagarna och veck-

orna efteråt. Ovisshet spreds om vad som skulle hända med de omkomna och med fartyget.

Den ny tillträdde regeringen inledde ett beredningsarbete i frågan om bärgning som förstärkte känslan av att utgången var ovisst. Nu kom även tiden att utgöra en faktor som bidrog till ovisshet. Hur lång tid skulle det ta för regeringen att utreda? Hur lång tid kunde de omkomna lämnas kvar på olycksplatsen?

Regeringens beslut om att Estonia skulle förbli på havets botten meddelades den 15 december 1994, men många anhöriga upplevde det inte som definitivt, dels på grund av att de så starkt motsatte sig beslutet, dels därför att två successiva statsministrar ställt en annan utgång i sikte. Beslut fattades om att fartyget skulle övertäckas med betong. Senare beslutades om att övertäckningen skulle avbrytas. Ny ovisshet kom att råda om vad som skulle hända.

Till ovissheten har även bidragit tillsättandet av analysgruppen, liksom regeringens nya beredningsprocess efter överlämnandet av gruppens rekommendation om åtgärder. Även återkommande debatter rörande haveriorsak och ansvarsfrågor genererar en ovisshet som påverkar inte bara det svenska samhället.

Samhällets mål för det psykiska och sociala stödet vid katastrofer

Ett övergripande mål för det psykiska och sociala arbetet i samband med stora olyckor och katastrofer, som det uttrycks av Socialstyrelsen, är att de som drabbas skall erbjudas stöd i den aktuella situationen och att psykisk ohälsa på sikt skall förebyggas. Analysgruppen sammanfattar här med denna utgångspunkt sin uppfattning om de långsiktiga effekterna av Estoniakatastrofen för anhöriga och överlevande.

Analysgruppens slutsatser

- Beredskapen för att möta anhörigas och överlevandes behov av psykiskt och socialt stöd i det akuta skedet var god. Det offentliga Sverige kunde er-

bjuda stöd för att möta effekterna av anhörigas och överlevandes primära traumatisering, dvs. den omedelbara effekten av Estoniakatastrofen i sig och den kvarstående skadan efter förlusten av anhöriga och vänner.

- Ovissheten kring Estonia har givit upphov till ett fortsatt och ibland förvärrat tillstånd, vad som kan kallas sekundär traumatisering, bland många anhöriga och överlevande. Till denna sekundära traumatisering har även ovissheten rörande orsaks- och ansvarsfrågor bidragit.
- Uthålligheten i det psykosociala stödet för anhöriga och överlevande har inte varit tillfredsställande. Det saknas tillräckliga resurser för det långsiktiga psykosociala stödet. Organisationen bör genomlysas så att resurser hos olika huvudmän bättre kan tas till vara. Detta inbegriper även resurser hos frivilligorganisationerna.
- En händelse med följder som Estoniakatastrofen fordrar en organisation av samhällets psykosociala stöd som medger aktiv och uthållig uppföljning av dem som berörs. Planer för psykosocialt omhändertagande och stöd bör även inbegripa riktlinjer för hur och när kristerapeutiska kontakter skall avslutas.
- Estoniakatastrofen har fått långsiktiga verkningar för anhöriga, överlevande och för människor som i sina yrkesroller kommit i kontakt med dess följder.
- Fortsatt uppföljning av anhöriga och överlevandes fysiska och psykiska hälsa efter Estoniakatastrofen bör ske dels för de berördas rehabilitering, dels för samhällets möjlighet att lära av händelsen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas barn och ungdomar.
- Samhällets psykosociala stöd skall riktas till såväl direkt som indirekt berörda. Det är analysgruppens intryck att flera yrkesgrupper som involverades i Estoniakatastrofen inte fick psykiskt stöd under arbetet och efter avslutat arbete i den utsträckning de borde ha haft.

- Estoniakatastrofen har uppenbart brister i ledning och samordning av den psykosociala verksamheten i landet, liksom samverkan mellan olika aktörer. Situationen i Estlineterminalen är ett exempel på detta, liksom förbiseendet av dels barn och ungdomars särskilda behov, dels behovet av psykosocialt stöd hos anhöriga och överlevande boende i orter som inte drabbades av Estoniakatastrofen i större omfattning, dels behovet hos andra grupper av anhöriga. Sjukvårdshuvudmannen bör svara för samordning av insatser och samverkan mellan olika samhällsorgan.

8 Nationell sorg

I detta kapitel analyseras statsledningens symboliska roll vid stora olyckor och katastrofer.

Estoniakatastrofen berörde hela den svenska nationen. Sverige upplevde en kollektiv och nationell sorg.

Den individuella katastrofen

För den enskilde som drabbades av Estoniakatastrofen inträffade förlusten av den anhöriga hastigt och alldeles oväntat. Anhöriga som givit sig av på en vardaglig kryssning till ett av våra grannländer kom aldrig tillbaka. Ur religiöst perspektiv talar man om den goda och den onda döden. Den goda döden ger både den döende och de anhöriga tid för förberedelse och genomförande av symboliska ritualer. Den onda döden däremot ger oss ingen tid för förberedelse, den inträffar snabbt och utan förvarning.

Den individuella sorgen

För varje person som omkom ombord på Estonia finns en krets av människor som drabbades av en individuell sorg. Den sorgen rör sig på ett personligt plan. Det sägs visserligen att ”delad sorg är halv sorg”, och den individuella sorgen låter sig diskuteras med andra människor, men ingen kan förminska den genom att ta över den. Den som sörjer vet att ingen riktigt kan förstå hur det känns.

Samtidigt hör döden livet till och människan bär med sig en tanke om att sorg får oss att mogna och växa. Detta är giltigt då sorgen kommer i intervaller. Mellan dessa

hinner vi då göra oss förtrogna med sorgen, genomföra för oss viktiga ritualer och ceremonier som syftar till att hedra den döde, forma en ny identitet och förbereda oss inför nya händelser. Värre är det om det kommer serier med dödsfall mycket tätt; då kan sorgbördan sägas bli ackumulerad och det tar längre tid för den att reduceras och försvinna. När många människor omkommer samtidigt och under kort tidsrymd, exempelvis under krig eller genom en katastrof, blir situationen ytterligare förvärrad och effekten kan då bli att den individuella sorgen planar ut mycket långsamt.

Den nationella katastrofen

Katastrofpsykiatrisk forskning har visat att ett antal faktorer i hög grad bidrar till hur samhället påverkas av en katastrof. En sådan faktor är om händelsen berör områden eller institutioner i samhället som alla är beroende av. En annan är om händelsen berör symboler eller symbolpersoner i samhället. Ytterligare en faktor är om händelsen medför att ett stort antal personer omkommer. Särskilt svårt upplever samhället det om barn drabbas. Faktorer som också bidrar till påverkan är om medborgarna kan identifiera sig med händelsen och massmedierna ger starka skildringar av det som hänt.

Konsekvenserna för samhället kan beskrivas med ord



som kollektiv sorg, nationell sorg och traumatisering. Uppfattningar om världen förändras. Nationen får en kollektiv känsla av att sårbarheten i samhället ökat. Oron över att liknande katastrofer skall inträffa växer och det medför att samhällets beredskap påverkas. Nationens självtillit kan komma att svikta och centrala uppfattningar om våra liv, såsom trygghet och tillit, kan rubbas. Många gånger uppstår fantasier och mytbildningar om händelsen.

För att nationen skall kunna integrera händelsen i det kollektiva minnet och på gott och ont finna vägen till en ny identitet behövs symboliska markeringar, ritualer och ceremonier.

Den nationella sorgen

Många svenskar minns var de var och vad de gjorde när de fick besked om Estonias förlisning. Under dagen och kvällen den 28 september 1994 strömmade människor till kyrkor i hela landet. De känslor som upplevdes kan beskrivas just som kollektiv och nationell sorg. Nationen sökte sym-

boliska uttryck för att manifestera sorgen och söndagen den 2 oktober hölls sorgedustjänster över hela landet för att hedra Estoniaoffren. Landets alla kyrkklockor ljöd i en gemensam själaringning. Sverige hade nationell sorgedag.

Vikten av manifestationer och handlingar för att markera sorgen

Estonias förlisning liksom branden i Göteborg från senare tid visar att vårt behov av att dela sorg med varandra ibland kan omfatta hela nationen och även omvärlden.

Människor från 17 nationer omkom ombord på fartyget. Statschefer från många länder i världen uttryckte på olika sätt deltagande i sorgen.

Enligt analysgruppens mening är det viktigt att nationen finner former för att uttrycka den nationella sorgen. I detta har statsledningen en central roll.

Vi har även ett behov av att hålla minnet av bortgångna anhöriga levande. Det som under medeltiden yttrade sig i årliga själamässor för bortgångna släktingar och efter re-

formationen ersattes av andra former för högtidlighållande av den bortgångnes minne har i våra dagar ersatts av dagstidningarnas familjesidor där annonser på årsdagen av ett dödsfall numera är ganska vanliga. Att vi smyckar gravar och tänder ljus under Allhelgonahelgen är ett exempel på en gemensam och nationell manifestation för alla avlidna.

Årsdagen för Estonias förlisning har högtidlighållits på många håll i landet under åren som gått. Att sådana minnesstunder även fortsättningsvis kan äga rum har säkerligen stor betydelse för många anhöriga och överlevande.

Statsledningens symboliska roll

Mot bakgrund av analysgruppens granskning av händelserna efter Estoniakatastrofen vill gruppen betona

statsledningens symboliska roll då en katastrof inträffar. När grundläggande värden står på spel har ledningens agerande stor betydelse. En viktig slutsats är att berördas reaktioner i hög grad kan påverkas av ledningens sätt att hantera följderna av den inträffade händelsen.

Uttalanden och handlingar av kungen och drottningen, men också exempelvis av riksdagens talman, statsministern och andra företrädare för regeringen bör handla om uttryck för sorg och deltagande. Även andra företrädare för det offentliga Sverige, exempelvis kyrkans överhuvud, har en viktig symbolisk funktion att fylla i samband med en katastrof. Att uttalanden och handlingar som görs av dessa personer står i rimlig överensstämmelse med dem som görs av statsledningen är önskvärt. Verkligt fundamentalt är att utfästelser av något slag inte bör göras om dessa inte med säkerhet kommer att kunna infrias.

9

Statsledningens roll och agerande

I detta kapitel görs en analys av organisationen inom regeringen och Regeringskansliet. Särskild uppmärksamhet riktas på informations- och kommunikationsfrågorna.

Vid ett extra regeringssammanträde på morgonen efter fartygshaveriet beslutades att en krisgrupp, den så kallade statsrådsgruppen, skulle tillsättas för att hantera den uppkomna situationen.

Syftet med krisgruppen var att samla berörda statsråd med flera för att utbyta information om det som inträffat. Man skulle också studera de frågor som blev aktuella och slussa dessa vidare till behörigt organ. Organisationsformen med en krisgrupp var lämplig i det uppkomna läget.

Personer som deltog i gruppens arbete har i samtal med analysgruppen uppgivit att den vecka som följde efter Estoniaolyckan var den mest arbetsintensiva under hela mandatperioden. Arbetet i gruppen uppges ha fungerat väl, vilket de anser kan ha berott på att statsråden och statssekreterarna i gruppen kände varandra efter de gångna tre åren tillsammans. Ett annat skäl var sannolikt att de som arbetade med frågan helt kunde koncentrera sig på detta arbete eftersom övriga arbetsuppgifter för de politiskt tillsatta i stort sett var avklarade. De politiska ärenden som återstod för den avgående regeringen när Estoniakatastrofen inträffade var av marginell karaktär, nu skulle den avsluta arbetet och bereda plats åt den tillträdande regeringen.

Att frigöra personer från ordinarie arbetsuppgifter så

att de koncentrerat och tillsammans kan ta sig an de särskilda uppgifter som krävs med anledning av en extraordinär händelse är en vedertagen metod för krisorganisation. Krisgruppens organisation var i det här fallet inte uppbyggd efter denna princip, eftersom personerna endast träffades vid sammanträdena i gruppen. För de tjänstemän som inte var politiskt tillsatta, innebar katastrofen att nya arbetsuppgifter som skulle rapporteras av skyndsamt lades till de redan befintliga.

Tjänstemännen deltog vid mötena såsom föredragande i olika frågor. Presschefen vid Statsrådsberedningen, som var politiskt tillsatt, var knuten till krisgruppen men för övrigt saknades informationskompetens inom gruppen.

Analysgruppen finner att det hade varit mer ändamålsenligt såväl för kontinuitetens skull som för långsiktigheten i arbetet om icke politiskt tillsatta tjänstemän varit med i krisgruppen. De borde, enligt analysgruppens mening, främst ha ansvarat för bakgrundsanalys och informationsfrågor.

Många ärenden hanterades

Under den tid krisgruppen arbetade hanterade den avgående regeringen en stor mängd ärenden med anledning av katastrofen. Det gällde frågor som samhällets symbol-

handlingar i samband med sorg, diskussioner i bärgningsfrågan, frågan om passagerarlistor, Sjöfartsinspektionens rutiner och tidigare inspektioner av det förlista fartyget, tillsättandet av en kommission för sjösäkerhetsfrågor, den internationella haverikommissionens tillsättande, rutiner för dödförklaring och möjligheten att ordna begravning när den avlidnes kropp saknas, ersättning till de drabbade, uppföljning av räddningsinsatsen, den medicinska insatsen med psykosocial uppföljning på drabbade orter och tankar på att ordna en minnesplats på Galärkyrkogården på Djurgården i Stockholm.

De flesta av dessa frågor var sådana att de krävde omedelbar uppmärksamhet.

Långsiktighet saknades

Den avgående regeringen strävade efter att förutse vilka konsekvenser katastrofen skulle komma att få för de drabbade och för samhället och vilka nödvändiga beslut som måste fattas. Regeringen gjorde dock ingen analys och problemformulering för att ange och precisera de frågor som skulle kunna bli aktuella på lite längre sikt.

Enligt analysgruppens uppfattning är en viktig uppgift för statsledningen i samband med och efter en katastrofsituation att analysera vilket eller vilka problem samhällets aktörer skall ansvara för att lösa på kort och lång sikt. För att skapa förutsättningar för detta behövs kontinuerlig information om läget och utvecklingen för att möjliggöra en bedömning över hur situationen kan komma att utvecklas över tid.

Kommunikation och information

Enligt analysgruppens uppfattning synes den avgående regeringen och den särskilda krisgruppen inte till fullo ha insett informationens och kommunikationens betydelse i arbetet efter katastrofen. Regeringen skrev pressmeddelanden och höll ett fåtal presskonferenser. Den samlade också in information för eget bruk, framför allt som underlag för de ärenden som bereddes, men analyserade inte vilken roll Regeringskansliet och regeringen skulle ha i kommunikationen med de saknades anhöriga, överlevande och allmänheten. Till bilden hör emellertid

att bristen på korrekta passagerarlistor gjorde det svårt att förverkliga en sådan kontakt under den första tiden. Analysgruppen har dock inte funnit något som tyder på att kommunikation med de berörda var något som övervägdes vare sig inom krisgruppen eller inom regeringen vid denna tidpunkt.

Den avgående regeringen identifierade inte kommunikations- och informationsfrågorna som ett område där det skulle krävas en viktig arbetsinsats för att minska de långsiktiga verkningarna av katastrofen. Den analyserade inte heller de kortsiktiga effekterna av informationsarbetets roll eller konsekvenserna av utebliven information från statsledningen. Många var på ett eller annat sätt berörda av katastrofen: de saknades anhöriga, de överlevande, personalen inom Regeringskansliet och berörda myndigheter, medierna, frivilligorganisationerna och andra som ville och kunde erbjuda hjälp och stöd åt drabbade samt den intresserade allmänheten. När statsministern och därefter den tillträdande statsministern uttalade sig i samband med olyckan riktades samhällets och de berördas förväntningar på handling och ledarskap mot Regeringskansliet.

Anhöriga ringde Regeringskansliet

Det dröjde inte mer än någon dag efter statsministerns och den tillträdande statsministerns uttalanden i samband med olyckan där omhändertagande av omkomna respektive bärgning av fartyget berörts, förrän telefonsamtal började komma in till Regeringskansliet från anhöriga. Människor sökte besked från regeringen om vad som skulle hända med fartyget och de omkomna efter katastrofen. Dessa samtal föranledde ingen aktivitet eller diskussion inom krisgruppen, vilket sannolikt berodde på att information om samtalen inte nådde fram till den politiska ledningen. I nästa kapitel behandlas Regeringskansliets interna organisation för information.

Ett annat problem, som analysgruppen berört redan i den föregående delrapporten avser överlämnandet till den tillträdande regeringen. Denna var inte representerad i krisgruppen förrän vid gruppens två sista möten, och då med två blivande statsråd som inte skulle komma att ar-

beta särskilt mycket med Estoniafrågan efter det att regeringen hade tillträtt. Det var alltså inte frågan om att gemensamt och över partigränserna samlas kring en problemformulering beträffande regeringens vidare roll och agerande i Estoniaärendet. Hade det i krisgruppens organisation ingått fast anställda tjänstemän i Regeringskansliet som arbetade med analys, lägesbeskrivning och informationsfrågor och som var väl förankrade i ledningen hade mycket av kontinuiteten kunnat bibehållas vid regeringsskiftet.

Kommunicera beslutsunderlaget

Från den avgående regeringen gjordes inga försök att till medierna eller berörda kommunicera hur man såg på frågan om omhändertagande av omkomna och bärgning och på vilka grunder man ansåg att ett framtida beslut i ena eller andra riktningen skulle fattas. Ansåg man att ett beslut var beroende av tekniska och legala aspekter som utreddes av Sjöfartsverket eller ansåg man att andra faktorer skulle styra?

Hänsyn måste även tas till andra aspekter än sakunderlaget. I den politiska hanteringen av Estoniakatastrofens följder gällde det till exempel att väga in vad som var politiskt möjligt i den rådande situationen. Det gällde både det faktum att frågan inte enbart var en svensk angelägenhet och att katastrofen inträffade inför ett regeringsskifte, då en regering skulle efterträda en annan och därmed överlämna såväl redan fattade beslut som fortsatt beslutsfattande rörande katastrofens följder.

Den viktiga frågan om bärgning var under beredning när den avgående regeringen lämnade över styret. Andra frågor om vilka konsekvenser olika alternativ skulle kunna föra med sig längre fram och vad som skulle upplevas som rätt och riktigt för de drabbade lika väl som för samhället i stort lämnades däremot odefinierade och obesvarade för den tillträdande regeringen att ta ställning till. Det kommande utredningsunderlaget var en komponent bland flera viktiga i beslutsunderlaget, politiska hänsyn var en annan. Inom den avgående regeringen gjordes inga försök att kommunicera till medier och enskilda berörda hur

man lämnade över frågan om omhändertagandet av omkomna till den tillträdande regeringen.

Den nya regeringens tillträde

I samband med regeringsskiftet lades den särskilda krisgruppen ned, och kommunikationsminister Ines Uusmann övertog huvudansvaret för hanteringen av Estoniaärendet. I detta ansvar ingick beredningen av bärgningsfrågan.

Kommunikationsministern och hennes närmaste medarbetare hade några dagar på sig att sätta sig in i vilka åtgärder som vidtagits med anledning av katastrofen och vad som skulle bli aktuellt längre fram om man fortsatte enligt de riktlinjer som den tidigare regeringen fastlagt. Som nyttillträd minister och chef för Kommunikationsdepartementet hade hon även andra frågor att sätta sig in i. Hon fick en muntlig föredragning om de promemorior som upprättats inom Kommunikationsdepartementet med anledning av katastrofen.

Tillsammans med sina närmaste medarbetare på politisk nivå inom departementet gick ministern igenom de frågor man skulle arbeta med framöver och ägnade inte särskild uppmärksamhet åt vilka konsekvenser Estoniakatastrofen skulle få för arbetet. Exempelvis berördes inte hur informationsfrågor med anledning av katastrofen skulle skötas och vilka svårigheter som kunde förväntas framöver.

Problemdefinitionen

Den nya regeringen valde att löpande hantera de frågor som blev aktuella med anledning av katastrofen i den ordning de aktualiserades. Från början koncentrerades arbetet till att bereda bärgningsfrågan.

Såvitt analysgruppen har kunnat utröna efter att ha genomfört ett stort antal intervjuer med de ytterst ansvariga politikerna i regeringen och med berörda tjänstemän inom Regeringskansliet gjordes ingen övergripande problemdefiniering av den nya regeringen.

Detta innebar även att informations- och kommunikationsfrågor hamnade vid sidan om i ärendehanteringen.

Estoniakatastrofens verkningar för samhället och enskilda på längre sikt blev därmed inte föremål för någon samlad bedömning.

Beredningen i bärgningsfrågan

Ett ökande antal telefonsamtal och brev inkom till Regeringskansliet. Det var framför allt anhöriga som ställde frågor och lämnade sina synpunkter till regeringen beträffande bärgningsfrågan. Anhöriga försökte även på andra sätt kommunicera med regeringen under hösten, fram tills dess att beslutet fattades. De uppvaktade regeringen, de politiska partierna och enskilda statsråd och riks-

dagsmän, de demonstrerade sin sorg via ett fackeltåg i Stockholm och de bjöd in regeringens ansvariga till flera möten. Från regeringens sida lyssnade man på de anhöriga men lämnade inga besked om vad regeringen avsåg att göra i framtiden, vilka svårigheter och alternativa lösningar man såg utan hänvisade till att bärgningsfrågan var under utredning.

De initiativ till kommunikation som togs från regeringens sida var brev från kommunikationsministern med information om myndigheternas arbete med anledning av katastrofen. Det första brevet är daterat den 25 november 1994.

10

Regeringskansliets informationsarbete

I detta kapitel följer en genomgång och analys av informationsarbetet inom Regeringskansliet i samband med Estoniakatastrofen.

1 analysgruppens uppdrag ingår att i enlighet med direktiven analysera informationsfrågorna och myndigheternas insatser, framför allt för de överlevande och de omkomnas anhöriga. Direktiven utgår från att kontakterna mellan beslutsfattare och anhöriga till de omkomna har haft brister, vilket resulterat i ett minskat förtroende för myndigheterna. I det följande kapitlet analyseras informationsfrågorna och kommunikationen mellan framför allt regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och de överlevande och de omkomnas anhöriga å andra sidan.

Regeringen i fokus från början

När Estoniakatastrofen inträffade riktades många blickar mot regeringen och Regeringskansliet. I den uppkomna situationen var det bara regeringen som kunde ingripa och ta kontakt med de andra berörda ländernas regeringar.

Dagarna efter haveriet var regeringen engagerad i att ange vägarna för att söka svar på ett antal frågor, däribland haveriets orsaker. Man medverkade till haverikommissionens tillsättande och kontroll av om rapporteringsrutinerna i samband med sjösäkerhetsinspektioner brustit från svenska myndigheters sida. Regeringen deltog också i minnesceremonier och påbjöd sorgflaggning.

Statsledningens agerande tilldrog sig mediernas och allmänhetens intresse. När såväl den avgående som tillträdande statsministern uttalade sig beträffande omhänder-

tagande av omkomna respektive bärgning besvarade det en viktig fråga som många ställde sig. Det bidrog samtidigt till att skapa förväntningar om beslut och handling från regeringens sida.

Informationsbehovet eskalerade

Det blev allt mer tidskrävande och känslomässigt betungande för enskilda handläggare och andra befattningshavare att besvara antalet samtal och brev som snarare ökade än minskade under hösten då bärgningsfrågan bereddes.

När människor väljer att vända sig till Regeringskansliet med sin oro, sorg, vrede och villrådighet måste det enligt analysgruppens uppfattning finnas system inom varje departement och inom det samlade Regeringskansliet som snabbt reagerar så att adekvata resurser kan sättas in för att finna en lösning som tillgodoser behoven hos alla parter.

Information prioriterades ej

Katastrofen föranledde såvitt analysgruppen har kunnat utröna inga utökade informations- och kommunikationsinsatser under den första tiden från regeringens och Regeringskansliets sida. Informationsarbetet fortsatte i princip på vanligt sätt tills dess att behovet av kommunikation eskalerat till en nivå då brister blev uppenbara och särskilda åtgärder krävdes. Framför allt rörde detta de



långsiktiga kontakterna mellan beslutsfattarna och de många som var personligen berörda.

Det är analysgruppens uppfattning att de kommunikationsproblem som utvecklades på lång sikt mellan å ena sidan regeringen, Regeringskansliet och andra berörda myndigheter och å andra sidan de omkomnas anhöriga hade sin grund i en bristande insikt om betydelsen av kommunikationens och informationsarbetets roll som ett nödvändigt ledningsverktyg redan i den uppkomna katastrofsituationens inledande skede. Kommunikationsproblemen har haft avgörande betydelse för det minskade förtroende för regeringen och berörda myndigheter som många anhöriga och överlevande givit uttryck för och som även finns nämnt i analysgruppens direktiv.

Regeringskansliets informationsarbete idag

Sedan Estoniakatastrofen har Regeringskansliet genomgått en omfattande omorganisation. Kommunikationsdepartementet är numera en del av Näringsdepartementet.

Inom detta departement är informationsarbetet för närvarande i ett uppbyggnadsskede. Analysgruppen kan därför inte ta ställning till huruvida den nya organisationen kommer att vara uppbyggd så att den klarar en beredskap för framtida katastrofer.

Analysgruppen vill dock fästa uppmärksamheten på att det är angeläget att ledningen särskilt planerar för katastrofberedskap inom det departement som ansvarar för transportfrågor.

Information Rosenbad

Inom Regeringskansliet har en gemensam informationsavdelning, Information Rosenbad, inrättats som en resurs för hela Regeringskansliet. En av dess viktigaste uppgifter är att ge intern service, framför allt genom hemsidan och intranätet samt extern service genom att ge information till enskilda människor och institutioner som vänder sig till Regeringskansliet.

Arbetet inom Information Rosenbad påverkas inte i

någon större utsträckning av dagsaktuella frågor, snabba politiska förlopp eller andra plötsliga händelser i omvärlden.

I och med att Information Rosenbad sorterar under Förvaltningsavdelningen, som traditionellt är inriktad på service, och inte under Statsrådsberedningen, där den politiska ledningen finns, saknar informationsfunktionen egentlig förankring i ledningen.

Enligt analysgruppens mening är dock en förutsättning för att informationsarbetet skall få tyngd inom organisationen att den är väl förankrad inom ledningen. Därmed ges den förutsättningar att uppfylla de omfattande krav som ställs vid en katastrof. Någon sådan lednings- eller styrfunktion kopplad till den politiska ledningen finns idag inte för Information Rosenbad.

Utrikesdepartementets roll och organisation

Inom Utrikesdepartementet är det dagliga informationsarbetet organiserat på ett annorlunda sätt än inom de övriga departementen. Verksamheten inom Utrikesdepartementet är till sin natur mer krisorienterad och baserad på omvärldsanalys och informationsbehandling än övriga delar av Regeringskansliet där processer, propositioner och lagstiftning utgör grunden för verksamheten. På den internationella arenan kan oväntade förlopp ta fart, vilket kräver analys och i förekommande fall aktivitet inom Utrikesdepartementet och den svenska regeringen.

Inom Utrikesdepartementet finns sedan länge en kris- och katastroforganisation med särskilda lokaler och personal som är utsedd för olika funktioner. Det är analysgruppens uppfattning att kunskap och erfarenheter inom Utrikesdepartementet bör spridas även till övriga departement.

Förbättrad informationsberedskap

I regeringens proposition Förändrad omvärld – omdanat försvar⁸⁸ som lämnades den 4 mars 1999 betonas betydelsen av att samhällets beredskap för svåra påfrestningar också omfattar en effektiv informationsverksamhet.

Den informationsverksamhet som samhället behöver vid en katastrof eller svår påfrestning benämns i propo-

sitionen kriskommunikation. Den beskrivs som en dubbelriktad process som förutsätter att människorna har sådant förtroende för samhället och myndigheterna att de naturligt vänder sig till dessa för att öppet diskutera uppgifter, åtgärder och information.

Detta förutsätter i sin tur god förmåga att skapa kanaler för denna dialog hos samtliga aktörer från lokala till centrala myndigheter och Regeringskansliet. Regeringen har enligt propositionen beslutat att en genomgång av författningarna som styr beredskapen för fredstida katastrofer eller svåra påfrestningar skall göras. Den skall även avse informationsberedskapen inom olika samhällssektorer.

Regeringskansliets övningar i katastrofberedskap

Inom Regeringskansliet har sedan december 1994 genomförts ett antal övningar i katastrofberedskap. Utvärderingar efter övningarna visar entydigt på brister i informationsarbetet. Trots svårigheter att inom ramen för övningar simulera omfattningen av såväl informationsökandet riktat till Regeringskansliet från medier, allmänheten och berörda som förväntningarna på regeringens och Regeringskansliets agerande bekräftar utvärderingarna att en lämplig organisation för katastrofberedskap saknades inom Regeringskansliet vid tiden för Estonia-katastrofen.

De övningar som gjorts har av praktiska skäl endast omfattat ett akut förlopp under en mycket begränsad tid. Trots det påvisas klara brister beträffande informationsarbete och samordning.

Information i samband med kris eller katastrof

Den organisation som idag finns inom departementen inklusive Statsrådsberedningen innebär inte med automatik att samordning sker med Information Rosenbad om en katastrof inträffar.

Promemoria från Information Rosenbad

En promemoria med ett förslag till framtida informationsberedskap inom Regeringskansliet har tagits fram från Information Rosenbad som ett resultat av övning och

utbildning i regi av Styrelsen för psykologiskt försvar. Pro-memorian innehåller övergripande tankar och i viss mån planläggning, inklusive bemanningsfrågor, beträffande krisorganisationen i enlighet med de råd och rekommendationer som är utarbetade inom Styrelsen för psykologiskt försvar.

Informationsorganisationens huvuduppgifter

Analysgruppen vill för sin del återigen fästa uppmärksamheten på betydelsen av att tre huvuduppgifter sköts av informationsorganisationen:

- Analys av informationsbehovet
- Produktion av budskap
- Distribution och uppföljning av in- och utgående information.

Detta gäller såväl i ett normalt tillstånd som i samband med en katastrof. Enligt analysgruppens uppfattning krävs att informationsansvariga har både analytisk kompetens och fast förankring i ledningen.

Utredning om särskild planläggning

Regeringen tillkallade i juli 1998 en utredare för att göra en översyn av principerna för Regeringskansliets katastrof- och krigsberedskap. Denna överlämnades till regeringen den 1 februari 1999.

Utgångspunkten för översynen är att samhället skall ha en god beredskap för alla typer av påfrestningar, i krig och fred i enlighet med den förändrade hot- och riskbild som råder. En sammanfattning av utredningens övergripande syfte och slutsatser har redovisats i avsnittet Beskrivning, kapitel 13.

Konkreta förslag för Regeringskansliet

Utredaren föreslår därför att särskild uppmärksamhet ägnas åt informationsberedskapen inom Regeringskansliet och föreslår konkreta åtgärder för verksamheten. Utredaren fäster uppmärksamhet vid att utvecklingen pekar mot en ökande regional samverkan med utökad betydelse för kommunerna i beredskapsarbetet. Samtidigt poängteras

att huvuduppgiften för den centrala ledningen skall vara att styra inriktningen och skapa resurser för andra samhällsorgan samt att ha huvudansvaret för internationella kontakter.

Förutom en redovisning av mer principiell art lämnas i utredningen en plan för hur informationsberedskapen inom Regeringskansliet kan organiseras i händelse av en katastrof eller annan form av beredskap så som krig eller krigsfara. Merparten av utredningen innehåller sekretessbelagda uppgifter.

Analysgruppen diskuterar den del av förslaget för Regeringskansliets organisation som inte omfattas av sekretess och då utifrån de behov som kan förutses mot bakgrund av erfarenheter efter Estoniakatastrofen.

Utredningens förslag till organisation inom Regeringskansliet bygger på att nuvarande beredskap för krigsfara och krig kompletteras med ett tredje steg. Detta tredje steg skulle enligt förslaget motsvara katastrofberedskap.

Informationens, och i synnerhet den dubbelriktade informationens roll som ledningens redskap betonas i utredningen som en förutsättning för beslutsfattande och för ansvaret att på ett förtroendeskapande sätt lämna information till berörda via lämpliga kanaler. Grunden för informationsarbetet inom Regeringskansliet är enligt förslaget att läges-, analys-, och informationsfunktionerna samlas i en beredningsgrupp som utgör ett stöd för ledningen. De som ingår i beredningsgruppen skall enligt förslaget frikopplas från ordinarie arbetsuppgifter.

Analys-, läges-, och informationsfunktion

I analysfunktionen samlas tidigare erfarenheter som grund för bedömningar av möjliga handlingsalternativ. I lägesfunktionen sammanställs information om läget, dvs. var händelsen skett, vad som skett, vilka problemen är, vilka aktörer som är inblandade och vilka resurser ledningen förfogar över. I informationsfunktionen sammanställs agerande och reaktioner från omvärlden som underlag för budskap. Sammantaget utgör de tre funktionerna ett stöd för den politiska ledningen.

Denna funktion är avsedd att drivas kontinuerligt på

en grundnivå och vid behov förstärkas genom att utsedd personal sätts in på olika befattningar.

Det är analysgruppens uppfattning att om en organisation av detta slag hade funnits inom Regeringskansliet då Estoniakatastrofen inträffade hade informationsproblemen inte fått den omfattning de nu kom att få. Förutsättningarna för att vidta lämpliga åtgärder i samband med haveriet hade varit avsevärt bättre liksom möjligheterna att på ett korrekt sätt bemöta de berörda, framför allt de anhöriga.

Utän att ta ställning till övriga delar av utredningen, t.ex. om en ombildning av nuvarande Försvarsrådet, vill analysgruppen förorda att man inom Regeringskansliet på central nivå, skapar en organisation för katastrofberedskap utifrån utredningens förslag.

Sammanfattning om informationsarbete och kommunikation

Att en katastrof eller liknande händelse för med sig ett stort behov av information och kommunikation i samhället är ett väl belagt faktum. Alla vill ha och många behöver få information om det som hänt i ett akut skede. Genom de studier som gjorts, bland annat av Styrelsen för psykologiskt försvar har det framkommit att allmänheten och de anhöriga hämtade information under den första tiden efter Estoniakatastrofen huvudsakligen från mediernas rapportering. Analysgruppen har också genom samtal bland samhällets beslutsfattare och inom berörda myndigheter konstaterat att medierna förmedlade merparten av den initiala informationen om det inträffade.

När en katastrof inträffar behöver de som är personligen berörda få information om vilka åtgärder som är vidtagna från samhällets sida. För dem innebär det en trygghet att få besked om att samhällets organisation fungerar tillfredsställande. De drabbade behöver stöd, ett gott bemötande och trygghet i vetskapen om att olika aktörer arbetar för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för dem. De behöver veta vad som sker, vad som görs och vem

som är ansvarig. De behöver också få möjlighet att ställa frågor och framföra sina synpunkter i den kommunikation med företrädare för beslutsfattarna som enligt analysgruppens mening måste finnas.

En särskilt viktig förutsättning för att dessa behov skall kunna tillgodoses är enligt analysgruppens uppfattning att informationsarbetet läggs upp på ett systematiskt genomtänkt sätt och att särskild hänsyn tas till vilka de drabbades och närmast berördas behov är. Det krävs att information lämnas från dem som utövar ledning på olika plan i samhället, och det behövs kommunikation mellan de drabbade och samhällets olika aktörer.

För att organisera arbetet med att inhämta och sammanställa information om det inträffade och inleda kommunikation med berörda grupper via lämpliga kanaler krävs således planering, kunskap, erfarenhet, en lämplig organisation och resurser.

Information baseras på analys

Enligt analysgruppens uppfattning är det av särskild vikt att ledningen i situationer som den uppkomna förfogar över en utvecklad analys- och informationsfunktion, som inkluderar kompetens för analys och som är i bruk redan under normala omständigheter. Detta gäller på alla de nivåer i den offentliga organisationen där det yttersta ansvaret för katastrofhantering kan placeras inom samhällsapparaten, alltså såväl på central regeringsnivå som i de fall då det är tillämpligt på regional och lokal nivå. Analysgruppen anser att det är en brist att det ännu idag saknas en sådan organisation inom Regeringskansliet.

Bristande kommunikations- och informationsarbete kan få långtgående negativa konsekvenser i form av bristande tillit och ett ifrågasättande av samhällets förmåga till ledarskap och därmed dess kompetens att hantera situationer av katastrofkaraktär. Otydlighet i kommunikationen är liktydigt med otydliga eller otydligt framförda budskap, vilket i sin tur skapar ovisshet om vilka ledningens insatser är och vad de syftar till.

Analysgruppens slutsatser

- Inom Regeringskansliet lades från början alltför ringa vikt vid informations- och kommunikationsarbetet. De kunskaper som finns i samhället beträffande informationens betydelse vid händelser av katastrofkaraktär visar att det är av stor betydelse att den som leder arbetet ger korrekt och entydig information med utgångspunkt i de behov som finns hos berörda grupper i samhället.
- Som analysgruppen kunde konstatera redan i den föregående delrapporten förlorades kontinuitet i regeringens katastrofhantering genom regerings-skiftet, detta påverkade även informationsfrågorna. Om icke-politiskt anställda tjänstemän i Regeringskansliet från början deltagit i krisgruppens arbete skulle förutsättningarna för att nå kontinuitet, långsiktighet samt erfaren och sakligt kompetent handläggning sannolikt ha varit bättre.
- De kommunikationsproblem som efter hand utvecklades framför allt mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och de omkomnas anhöriga å andra sidan hade sin grund i en bristande insikt om betydelsen av kommunikationens och informationsarbetets roll som ett verktyg för ledningen redan i den uppkomna katastrofsituationens inledande skede. Dessa kommunikationsproblem har enligt analysgruppens uppfattning haft avgörande betydelse för det minskade förtroende för re-
geringen och berörda myndigheter som blivit följden bland många anhöriga och överlevande och som även finns omnämnt i analysgruppens direktiv.
- Det saknades kunskap inom Regeringskansliet beträffande den betydelse som kompetent hantering av informations- och kommunikationsarbetet har för allmänhetens och de berördas förtroende för statsmakternas förmåga att leda och hantera konsekvenser av en katastrof.
- Det är en brist att det ännu idag saknas tillräcklig informationsberedskap inom Regeringskansliet.
- Analysgruppen anser att en förutsättning för att informations- och kommunikationsarbetet skall fungera vid en katastrof är att planering, övning och samordning med andra berörda organ sker kontinuerligt. I ett normalt tillstånd såväl som i samband med en katastrof bör informationsarbetet inkludera löpande analys av informationsbehovet, produktion av budskap samt distribution och uppföljning av in- och utgående information.
- Sedan 1994, då Estoniakatastrofen inträffade har informationsarbetets roll i katastrofhanteringen inom Regeringskansliet uppmärksamats. Problemet med den bristande informationsorganisationen har beaktats, men enligt analysgruppens uppfattning finns ännu idag inte tillräcklig informationsberedskap.

11

Katastrofberedskap i framtiden

En granskning av Estoniakatastrofen och dess följder har påvisat vissa brister i beredskapen för katastrofer som även påtalats av myndighetspersoner och i gjorda utredningar.

I avsnittet Beskrivning har samhällets katastrofberedskap beskrivits. Utredningar som har behandlat samma ämne har sammanfattats i kapitel 13. I kapitel 14 har några europeiska länders katastrofberedskap belysts. I detta kapitel framhålls vissa slutsatser beträffande Sveriges beredskap för fredstida katastrofer, det som i flera utredningar benämns svåra påfrestningar i fred.

Svenskar drabbade utomlands

När en katastrof drabbar svenskar som befinner sig utanför Sveriges gränser, får ansvariga svenska myndigheter som har att hantera katastrofer, inte samma uppgifter som om katastrofen inträffat i Sverige. Den kommunala räddningstjänsten, som har till uppgift att hindra och begränsa skador på människor, miljö eller egendom i huvudsak inom den egna kommunen, kommer inte att ha någon uppgift. Hälso- och sjukvårdens resurser för somatisk vård kommer sannolikt inte heller att bli svårt belastade, såvida inte skadade förs till svenska sjukhus för vård. Leder katastrofen till svåra skador och dödsfall, kvarstår dock sjukvårdens och kommunernas uppgifter beträffande rehabilitering samt det psykosociala stödet till berörda under en längre tid. Polisens arbete kommer inte att bestå av att upprätthålla ordning och säkerhet eller avspärningar. Dess uppgift kommer istället att bestå i att lämna besked

om dödsfall till anhöriga efter det att den svenska identifieringskommissionen hjälpt utländska myndigheter med identifiering.

Att färre myndigheter får uppgifter vid en katastrof utomlands medför att kravet på samordning av myndigheternas verksamheter blir mindre. Andra uppgifter kan dock förväntas bli större till följd av kravet på information. Den svenska ambassaden och konsulatet i det aktuella landet blir viktiga informationskanaler för i första hand regeringens men också för medier och enskilda berörda. Detta sammantaget ställer krav på deras förmåga att kommunicera under starkt tryck. När en omfattande olycka eller katastrof sker i utlandet och svenskar är inblandade riktas även förväntningar på den svenska statsledningens agerande. Detta i sin tur medför att det blir naturligt för svenska medier, allmänheten och de direkt berörda att söka information från Regeringskansliet.

En katastrof inom landet

När katastrofen inträffar i Sverige blir olika myndigheter på lokal, regional och central nivå direkt berörda.

Samhällets insatser kommer främst att utföras på lokal nivå. När svåra katastrofer inträffar måste insatser samordnas och ansvar och befogenheter mellan och hos myndigheterna vara klarlagda.

Oavsett var skadeplatsen är belägen, medför en katastrof stor efterfrågan på information. För att myndigheter skall samverka och fatta så riktiga beslut som möjligt måste de ha tillgång till information vilket förutsätter fungerande kommunikation mellan myndigheter och andra aktörer. Information som lämnas från och mellan myndigheter måste vara så korrekt och fullständig som möjligt. För allmänheten och i synnerhet de direkt berörda som har att fatta egna beslut utifrån tillgänglig information, är det också viktigt att informationen inte är motstridig. Viss samverkan minskar risken för felaktigheter.

Nedan kommer några av de problemområden som analysgruppen uppehållit sig vid i sitt arbete att belysa, nämligen ansvaret för den operativa ledningen vid katastrofinsatser, kommunikation och samverkan mellan aktörer och berörda i vid mening och behovet av en klar ansvars- och befogenhetsfördelning.

Ledningsansvaret

Större eller mindre olyckor inträffar så gott som dagligen. För dessa olyckor finns det idag god beredskap inom kommunerna. Räddningstjänsten har stora befogenheter att ta samhällets resurser i anspråk när någonting händer. Även sjukvården har resurser för att klara sin uppgift.

En katastrof ställer dock högre krav på samhällets samlade resurser. Om flera kommuner drabbas och kanske flera län, blir samordningen av insatserna mycket betydelsefull vilket ställer andra krav på aktörerna. Någon måste i detta läge kunna fatta övergripande beslut, t.ex. om prioritering och fördelning av samhällets resurser.

I skrivelsen 1998/99:33 framför regeringen till riksdagen uppfattningen att åtgärder för att uppnå ett säkrare samhälle bör vidtas. Frågan om ledningsansvar ges i skrivelsen avgörande betydelse för möjligheterna att hantera svåra påfrestningar i fred.

I regeringens proposition 1998/99:74 föreslår regeringen att en utredning tillsätts för genomgång av lednings- och samordningsfrågor inom det militära och civila försvaret samt vad gäller svåra påfrestningar på samhället i fred. När dessa utredningar är färdiga, föreslår regeringen att en samlad översyn görs av lednings- och

samordningsfrågorna, varefter beslut i dessa frågor förväntas kunna fattas senast år 2001.

Ledningsansvar vid höjd beredskap

Analysgruppens genomgång av den lagstiftning som gäller vid krig och krigsfara visar att det finns en organisation med tydligt ledningsansvar. Den centrala myndigheten Överstyrelsen för civil beredskap har funktionsansvaret för den civila ledningen i krig, vilket innebär ett ansvar att leda och samordna beredskapsförberedelser för krigsfara och krig.

Vid krigsfara och krig finns andra myndigheter utsedda att sköta det övergripande operativa ledningsansvaret. De tre civilbefälhavarna har inom sina respektive områden det övergripande ansvaret för ledning av den civila verksamheten. Inom länen har länsstyrelsen motsvarande ansvar.

Ledningsansvar vid katastrofer

Motsvarande författningensliga fördelning av ansvaret saknas för den fredstida katastroforganisationen. De myndigheter som är tilldelade ett ledningsansvar i krig skall förbereda sig för denna situation genom planering och övningar. Eftersom ingen myndighet har motsvarande skyldighet vid svåra påfrestningar i fredstid saknas lagligt stöd för t.ex. ledningsövningar vad gäller katastrofer. Trots detta övar idag krigsorganisationen för svåra påfrestningar i fred. Den förändrade hotbilden beträffande krig har medfört att regeringen uttalat en önskan om att totalförsvaret i högre utsträckning än tidigare skall kunna användas för fredstida påfrestningar på samhället. Delvis på grund av detta genomförs idag övningar av det civila försvaret utifrån katastrofscenarion istället för krigssituationer.

Analysgruppen anser att planering och övning för katastrofberedskap är av grundläggande betydelse för samhällets förmåga att hantera katastrofer. Ansvaret för ledning, planering och övning av insatser vid en katastrof måste därvid klarläggas. Detta är inte minst av vikt mot bakgrund av frågan om totalförsvarets resurser skall användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Analysgruppens slutsatser

- Analysgruppen finner att övertygande skäl talar för regeringens förslag att en samlad översyn skall göras för att utreda lednings- och samordningsfrågor i samband med katastrofberedskap. Utredningen bör få till uppgift att klarlägga ansvaret för ledning, planering och övning av insatser vid svåra påfrestningar på samhället i fred.
- Analysgruppen anser det nödvändigt att det av lag

eller annan författning framgår vilken eller vilka organ som har det övergripande operativa ledningsansvaret vid katastrofer. En huvudprincip bör vara att ansvaret skall ligga på lägsta möjliga nivå. En regional myndighet bör ha befogenhet att överta ansvaret först när kommunernas resurser och förmåga att klara av händelsen inte räcker till eller när händelsen utvecklas så att det krävs beslut från en myndighet med bättre överblick över situationen.

12

Kommunikation och samverkan mellan samhällets offentliga aktörer

Vid katastrofer är behovet av väl fungerande kommunikation mellan myndigheter, berörda människor och medierna stort.

När det gäller kommunal räddningstjänst finns ett samarbete om informationsförmedling utvecklat mellan kommun, hälso- och sjukvård och polisen. Så länge räddningstjänstens arbete på skadeplatsen pågår har räddningsledaren det övergripande informationsansvaret.

Styrelsen för psykologiskt försvar är ansvarigt för att genom råd och rekommendationer för informationsverksamhet, hjälpa andra myndigheter i deras arbete med att utforma och sprida information om svåra påfrestningar i fred. När en katastrof inträffat skall myndigheten på begäran från en annan myndighet lämna expertstöd.

Regeringens syn på informationsberedskap för katastrofer

I flera utredningar på 1990-talet har påpekats vikten av ett väl fungerande informationsarbete vid katastrofer som bygger på särskilda beredskapsplaner.

I regeringens proposition Förändrad omvärld – omdanat försvar, behandlas frågan om informationsberedskap inför svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringen anser att de samhällsorgan som skall agera vid en katastrof, dvs. vid svåra påfrestningar på samhället i fred, måste ha planer för en god informationsberedskap. Detta ställer krav på personalresurser, lämpliga tekniska

hjälpmedel och en förmåga att snabbt kunna påbörja informationsverksamhet som kan fortgå under lång tid och under hög belastning.

Stora krav kommer att ställas på kommunernas förmåga att förmedla fullständig och konkret information vid framtida katastrofer. Regeringen anser att de övningar som genomförts visar att de offentliga organen kraftigt underskattat det stora informationsbehov som uppstår vid en händelse av denna karaktär.

Regeringen har den 4 mars 1999 beslutat att departementen inom Regeringskansliet sektorsvis skall genomföra en genomgång av vilka behov av åtgärder som föreligger för den framtida katastrofberedskapen. Denna genomgång skall innefatta en översyn av författningsregleringar m.m. samt inkludera informationsberedskap.

Analysgruppens slutsatser

- Regeringens uppfattning att kommunikations- och informationsarbetet vid katastrofer är av stor betydelse, vinner enligt analysgruppens mening stöd i granskningen av Estoniakatastrofen. Det är viktigt att kommunikation mellan alla aktörer – regeringen, myndigheterna, landstingen och kommu-



nerna – blir väl organiserad så att lägesbilden ger aktörerna så korrekt och fullständig bild över situationen som möjligt. Det är en grundförutsättning när svåra och snabba beslut måste fattas. Det möjliggör också för aktörerna att i sin tur ge en så korrekt och fullständig information som möjligt.

- Analysgruppen vill understryka vikten av att samordning sker mellan offentliga aktörer beträffande informationsansvaret i samband med katastrofer. För att detta skall kunna uppnås behövs samordnad planering, övning och utbildning.
- Samordningen av planering, övning och utbildning får inte påverka myndigheternas självständighet och skyldighet att var för sig lämna information, såsom informationsansvaret är utformat idag.

- Analysgruppen vill framhålla vikten av att den utredning som enligt regeringens förslag skall se över beredskapen vid svåra påfrestningar i fred och särskilt lednings- och samordningsfrågor även får i uppdrag att utreda informationsberedskapen. Frågorna om ledning, samordning, information och kommunikation är nära förknippade med varandra och utgör en viktig del av den totala katastrofberedskapen. Enligt analysgruppens mening bör utredningen särskilt granska hur planering, övning och utbildning i framtiden bör ordnas för att samråd och samverkan kring informationsfrågor vid en katastrof skall fungera tillfredsställande. En lämplig utgångspunkt är den inledda genomgången av informationsberedskapen inom Regeringskansliet.

13

Kommunernas organisation vid svåra påfrestningar

I detta kapitel analyseras kommunernas organisation för beredskap i händelse av krig, krigsfara och katastrofer

När katastrofen inträffar i Sverige är det kommunerna som i första hand får uppgiften att klara av de påfrestningar som händelsen för med sig. Det är därför viktigt att kommunens ledande organ kan fatta snabba beslut på laglig grund. För att detta skall vara möjligt måste en fungerande organisation finnas redan innan katastrofen drabbat kommunen.

Kommunernas organisation i fredstid

För svåra påfrestningar på samhället i fred finns ingen särskild lagstiftning vad gäller kommunerna utan det är kommunallagen som ger förutsättningarna för hur kommunen kan organiseras.

De nämnder som kommunen inrättar är ansvariga för de beslut som fattas inom deras verksamhetsområden. Kommunstyrelsen kan varken besluta i någon annan nämnds ställe, ändra eller överpröva nämnds redan fattade beslut eller gripa in i nämndens myndighetsutövning. Detta gäller även i en katastrofsituation. Kommunstyrelsen kan således inte ensam utgöra ett beslutandeorgan för kommunen vid en katastrof samtidigt som det är orimligt att räkna med att kommunalfullmäktige hinner inkallas vid en katastrofsituation för att fatta de snabba beslut som då är nödvändiga.

Kommunerna behöver därför skapa en krisledningsgrupp med representanter för de olika nämnder som kan bli berörda. Denna grupp kan dock inte fatta gemensamma beslut utan varje nämnd måste fatta beslut för sitt verksamhetsområde.

Kommunernas organisation vid höjd beredskap

Vid höjd beredskap svarar kommunen genom kommunstyrelsen för den ledning av det civila försvaret som ligger inom kommunens ansvarsområde. I krig har kommunfullmäktige och kommunstyrelsen enligt lag⁸⁹ möjlighet att fatta beslut utan att följa alla formföreskrifterna i kommunallagen. Kommunstyrelsen kan t.ex. fatta vissa beslut istället för fullmäktige och beslut kan fattas med ett mindre antal ledamöter närvarande.

Kommunernas syn på den framtida katastroforganisationen

Svenska Kommunförbundet har i oktober 1998 lämnat ett yttrande till regeringen med anledning av departementsskrivelsen 1998:32. Förbundet skriver i yttrandet att kommunerna redan idag har ansvar för att medverka vid och hålla beredskap och förmåga för svåra påfrestningar i fred,



Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder inledde sitt arbete den 1 oktober 1997. Den 12 november 1998 överlämnades en första delrapport till regeringen. Med denna andra delrapport och slutredovisning avslutas analysgruppens uppdrag.

men att det kan vara klarläggande om kommunernas skyldigheter vid sådana situationer regleras i en särskild lag.

Svenska Kommunförbundet anser att samhällets normala besluts- och ledningsfunktioner skall användas även vid svåra påfrestningar i fred och att den normala besluts-gången bör följas så långt det är möjligt. Enligt Kommunförbundet har nästan alla kommuner idag en ledningsorganisation för att hantera sådana händelser.

Många kommuner⁹⁰ anser att det är kommunstyrelsen som bör ha ett ledande ansvar vid svåra påfrestningar i fred

och att styrelsen bör ha samma befogenheter då som vid beredskaps- och krigsförhållanden. Kommunerna efterfrågar lagstiftning som ger stöd för en krisledningsgrupp att agera och fatta beslut.

Om en svår påfrestning berör olika nämnders verksamhetsområden kan viss kommunalrättsliga oklarheter uppstå om vilka beslutsbefogenheter ledningsorganisationen har. Därför anser kommunförbundet att ledningsorganisationens beslutsbefogenheter bör klargöras ur kommunalrättslig synpunkt.

Analysgruppens slutsatser

- Analysgruppen anser att det är viktigt att klara ansvarsregler finns för de aktörer som har att agera vid katastrofer.
- Starka skäl talar för den av regeringen beslutade genomgången av behov av åtgärder och översyn av författningsreglering m.m. inom de sektorsområden som kan bli berörda vid svåra påfrestningar i fred. Analysgruppen vill understryka att genomgången också bör omfatta de områdesvis ansvariga organen, t.ex. kommunerna.
- Enligt analysgruppens mening är det lämpligt att parallellt med utredningen av kommuners och andra organs befogenheter också granska dessa organs utbildnings- och kompetensmässiga förutsättningar att fullgöra de avsedda uppgifterna och att nödvändiga åtgärder i detta hänseende föreslås.

AVSNITT 7 SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER KRING ANALYSGRUPPENS
UPPDRAG OCH ARBETSPROCESS



På initiativ av anhöriga uppfördes ett minnesmärke på Ersta sjukhus område och ettårsdagen av Estonias förlisning högtidlighölls. Odd och Margareta Lundkvist lägger ner blommor vid träkorset.

Inledning

Analysgruppen för granskning av Estonia-katastrofen och dess följder fick regeringens uppdrag att granska hur det svenska samhället har påverkats av katastrofen och händelser som följde på den. Beslutet att tillätta analysgruppen fattades i september 1997 efter gemensamma partiöverläggningar och möten med företrädare för anhöriga och överlevande.

Analysgruppens tolkning och genomförande av uppdraget

Med ledning av regeringens direktiv har analysgruppen tolkat sitt uppdrag så att det övergripande målet är att bidra till att det allmännas behandling av Estoniahaveriet och dess konsekvenser kan slutföras på ett sätt som innebär att allmänhetens förtroende för det offentliga Sveriges förmåga att hantera katastrofsituationer återställs och att de anhörigas sorgearbete samt de överlevandes livssituation kan underlättas. En viktig målsättning har även varit att bidra till att samhällets framtida katastrofberedskap kan stärkas.

Rekommendationen i den första delrapporten

I en första delrapport, som överlämnades till regeringen den 12 november 1998, lämnade analysgruppen en rekommendation bestående av ett antal delar. För det första rekommenderades, att misstag som begåtts under regeringens handhavande av frågan om följderna efter katastrofen, skulle uttryckligen erkännas. Analysgruppens arbete, med fyra års perspektiv, visar att flera förhållanden och händelser som tillsammans måste betecknas som misstag präglade det allmännas handläggning av katastrofen allti-

från hösten 1994. Bland dessa skall särskilt nämnas att regeringen avstod från att aktivt vidta åtgärder för att utan dröjsmål pröva frågan om ett omhändertagande av omkomna inuti och utanför Estonia. Analysgruppen konstaterar att ett sådant omhändertagande genom dykningar sannolikt hade kunnat genomföras under hösten 1994 utan att störa beredningsprocessen rörande det vida större och mer komplicerade företaget som en bärgning av hela fartyget innebar. Istället kom beredningsarbetet att helt inriktas på en total bärgning av fartyget. De dykningar som genomfördes i december 1994 resulterade inte i något omhändertagande.

Analysgruppen har också konstaterat att beredskapen och organisationen inom Regeringskansliet i den uppkomna situationen led av betydande brister. Ett förhållande med mycket allvarliga följder som att anhöriga och överlevande ställdes åt sidan i beslutsprocessen.

För det andra rekommenderade analysgruppen att det beslut som fattades den 2 mars 1995 om övertäckning av Estonia genom en skalkonstruktion av betong skulle ändras. Övertäckningen saknade acceptans bland anhöriga oavsett vilken åsikt de hade i frågan om bärgning eller omhändertagande av omkomna. Många anhöriga och överlevande har framfört sina åsikter om att beslutet uppfattades som en djup kränkning.

För det tredje rekommenderade analysgruppen att hänsyn måste tas till anhörigas och överlevandes livssituation och att samhället aktivt måste erbjuda ett uthålligt stöd. Bakgrunden till denna rekommendation är att Estoniakatastrofen fortfarande är närvarande i anhörigas och överlevandes liv. Den skapade med sin väldighet, sin särskilda karaktär och det förlopp som följde på katastrofen en situation, som innebar svåra psykologiska hinder när

det gällde många anhörigas och överlevandes möjligheter att gå vidare.

För det fjärde rekommenderade analysgruppen slutligen att ansträngningar borde göras för att på ett värdigt och varsamt sätt omhänderta de omkomna som fortfarande finns kvar i fartyget, fastställa deras identitet och överlämna dem till deras anhöriga för att begravas på det sätt som de anhöriga skulle finna lämpligt. Denna rekommendation byggde på flera argument. Ett var att det är ett principiellt rättmätigt krav att få begrava sina anhöriga, ett annat att den utlysta och lagstiftade gravfriden är bräcklig, eftersom endast ett fåtal länder anslutit sig till det internationella avtalet om gravfrid vid Estonia. Utöver detta kan den tekniska utvecklingen inom en snar framtid förväntas vidga möjligheterna för obehöriga att ta sig in i fartyget.

Regeringens beslut med anledning av rekommendationen

Det är inte analysgruppens uppgift att i efterhand närmare kommentera regeringens beslut i anledning av rekommendationerna. Det kan konstateras att dessa följdes i viktiga avseenden men att regeringen bland annat efter att ha inhämtat de finska och estniska regeringarnas uppfattning valde att inte vidare verka för åtgärder för att möjliggöra ett omhändertagande av omkomna.

Analysgruppen vill dock hävda att regeringens beredning av rekommendationen har lett till ett nytt tonläge i debatt och samtal om Estonia, ett tonläge av större respekt och förståelse än tidigare. Det är i sammanhanget viktigt att notera att de anhörigas och överlevandes organisationer nu vägrar att acceptera den tidigare i medier vanliga bilden av polarisering mellan anhöriga.

1

Lära av Estonia

*Några sammanfattande reflektioner kring analysgruppens
uppdrag och arbetsprocess*

Att stärka allmänhetens förtroende för agerandet vid händelser av katastrofkaraktär

Ett väsentligt motiv för tillsättandet av analysgruppen var att en granskning av händelser och beslut efter Estonia skulle bidra till att stärka allmänhetens förtroende för statsmakternas och det offentliga Sveriges agerande i samband med händelser av katastrofkaraktär. Så formuleras motivet i regeringens direktiv.

Analysgruppen vill understryka vikten av att det råder förtroende mellan allmänheten och myndigheterna då det gäller det offentliga agerande vid olyckor och katastrofer. Det förtroendet är en viktig del av ett samhälles beredskap inför händelser som påverkar stora delar av nationen. Om den grundläggande tilliten saknas, riskerar det att få konsekvenser som är omöjliga att övervinna. Ett samhälle är i en sådan situation särskilt sårbart också för ryktesspridning och konspirationsteorier.

Analysgruppens granskning visar att myndigheternas och andra aktörers agerande i samband med olyckor och katastrofer är betydelsefulla långt utöver den akuta situationen. Förtroendet påverkas också i hög grad av hur myndigheterna agerar i förhållande till direkt och indirekt berörda under lång tid efteråt. Det handlar om i vilken mån det allmännas företrädare visar beslutskraft och empati, hur de lyckas med bemötande och kommunikation

med berörda, hur möjligheter skapas för konstruktiv påverkan.

Analysgruppens första delrapport speglar flera brister i det offentliga Sveriges bemötande av överlevande och anhöriga under hösten 1994. Ett sammanfattande intryck av analysgruppens möten med anhöriga och överlevande är att de ställdes åt sidan, att de saknade inflytande i frågor som var av djupt personlig karaktär och som skulle påverka deras möjligheter att gå vidare i sitt sorgearbete. Detta bidrog till en förtroendeklyfta mellan myndigheterna och de berörda.

Analysgruppen har mot denna bakgrund sett det som sin uppgift att söka bidra till att återupprätta förtroendet. Det måste understrykas att det inte kan ske genom att skylta över eller bortförklara misstagen. Analysarbetet har hela tiden väglett av uppgiften att självständigt och kritiskt granska myndigheternas och andra aktörers agerande för att skapa förutsättningar för fortsättning.

Ordet granskning uttrycker uppdragets karaktär. Gruppens strävan har varit att utföra det med fullständig självständighet i förhållande till uppdragsgivaren och aktörer. Det har byggt på en detaljerad faktainsamling där målsättningen varit att ingenting som bidrar till helhetsbilden lämnas åt sidan. Slutligen måste uppdraget redovisas på ett öppet och ingående sätt, som inte styrs av hänsyn

till aktörerna och som gör det möjligt för andra att i efterhand följa analysgruppens granskning. Det skall understrykas att syftet har varit att granska myndigheters och andra samhälleliga aktörers agerande, inte att ställa enskilda personer till svars för de misstag som gjordes.

Att belysa de långsiktiga verkningarna av händelserna kring Estonia

En viktig del av analysgruppens uppdrag är att belysa de långsiktiga verkningarna av händelserna kring Estonia. I direktiven konstateras att katastrofen saknar motsvarighet i vår moderna historia. Förståelsen för dess verkningar på lång sikt är en del av arbetet för att stärka samhällets beredskap för framtida olyckor och katastrofer.

Det är för tidigt att idag presentera en sammanhållen analys av de långsiktiga verkningarna – det kommer att vara möjligt först när man kan betrakta händelserna efter Estonias haveri i ett längre perspektiv. Analysgruppen begränsar sig i detta sammanhang till att göra några reflektioner framförallt mot bakgrund av kontakterna med anhängiga och överlevande samt efter att ha följt den omfattande debatten om Estonia.

En första reflektion är att katastrofen avslöjar det moderna samhällets sårbarhet. Estonia har lärt oss att inget samhälle helt kan skydda sig mot det oförutsedda. Katastrofen inträffar i det som normalt är människors vardag och i vardagens miljöer.

Analysgruppens möten med anhängiga och överlevande visar att detta faktum bidrar till att göra olyckan svår att förstå. En ofta återkommande fråga är hur det var möjligt att olyckan kunde ske, hur det var möjligt att ett flytande hotell kunde gå under inom loppet av mindre än en timme. Den typen av frågor föder lätt vrede, bitterhet och sökande efter andra förklaringar än de som framföres av officiella myndigheter. Det är känslor som sannolikt kommer att leva under lång tid hos många enskilda människor.

Insikten om det moderna samhällets sårbarhet leder också fram till slutsatsen att arbetet med att stärka samhällets beredskap inför framtida katastrofer måste fortsätta. En olycka kan aldrig vändas i något gott, men samhället har en skyldighet att lära av det som har skett. Detta lär-

ande kan trots smärtsamheten vara en viktig långsiktig verkan av Estoniakatastrofen.

En andra reflektion är att en katastrof med sådan våldighet som Estonias haveri påverkar många människors liv, såväl överlevandes som anhörigas. Hur man påverkas skiftar från person till person, något som bekräftas av analysgruppens möten med överlevande och anhöriga. Det handlar i grunden om hur den enskilda människan hantlar mötet med sorg och traumatiska upplevelser, vilka erfarenheter och redskap hon förfogar över.

Analysgruppen vill dock formulera två mönster. Det första är att den som på något sätt är direkt eller indirekt berörd av Estonia blir alltjämt ofta påmind om det som skett. Många anhöriga upplever det så att frågan ständigt är aktuell i rubriker och debatt. De känner att de inte lämnas ifred, att de förhindras att gå vidare i sitt sorgearbete. Flera överlevande säger att de för alltid kommer att förknippas med Estonia i andra människors ögon. Anhöriga till Estoniaoffer beskriver ofta att de på liknande sätt förknippas med katastrofen.

Mot detta mönster kan ställas ett annat. Analysgruppen har mött andra berörda som talar om känslor av övergivenhet, då samtalet om Estonia i medier och debatt upphör. Dessa anhöriga och överlevande talar om att den kollektiva sorgen efter katastrofen som berörde hela det svenska samhället har glömts och att acceptansen och förståelsen för att den individuella sorgen lever kvar är liten.

Analysgruppens arbete och regeringens beredning av rekommendationen har bidragit till att återigen aktualisera frågan om Estonia. Anhöriga som känner att de har kommit igenom det första skedet av sitt sorgearbete har på olika sätt beskrivit att de har upplevt det som uppslitande. För andra har det varit viktigt att frågan prövades på nytt.

En tredje reflektion är att det också på lång sikt riskerar att finnas en kvardröjande ovisshet kring Estonia, en känsla av att många frågor kring haveriet och det som skett efteråt ännu är olösta. Hos många anhöriga förstärks saken av att de inte har en grav att gå till, hos andra finns en oro att frågan kan komma upp på nytt. En för dem alla gemensam oro avser frågan huruvida skyddet av fartyget kommer att räcka till för att förhindra främmande intrång.

Det är analysgruppens förhoppning att regeringens prövning av gruppens rekommendation har bidragit till att undanröja en del av ovissheten dels genom att beredningen gav anhöriga och överlevande en möjlighet att på allvar komma till tals, dels genom att beslutet anger vilka förutsättningar som skall gälla för framtiden. Frågorna om bärgning av fartyget, omhändertagande av omkomna, övertäckning eller annat skydd av fartyget har hittills dominerat debatten.

Analysgruppen vill dock samtidigt peka på att också andra frågor har gjort sig gällande i mötet med anhöriga och överlevande i både Sverige och Estland. Det handlar om att skuld och ansvarsfrågor inte är utredda, att haverikommissionens rapport inte anses ge tillräckliga svar på frågorna om katastrofens orsaker. Det föder skiftande teorier om varför Estonia gick till botten, teorier som skapar ny ovisshet och dessutom bidrar till bristande förtroende för myndigheternas förmåga att hantera katastrofer som denna.

I mediedebatten efter analysgruppens rekommendation har ibland hävdats att det är dags att sätta punkt i frågan om Estonia. Det bygger på antagandet att regeringsbeslut en gång för alla kan avsluta frågan som om den vore ett ärende som skulle kunna läggas till handlingarna.

Analysgruppens slutsats är att frågan om Estonia också i framtiden kommer att påverka det svenska samhället. Analysarbetet och regeringens beredning av rekommendationen bekräftar att varken enskilda människor eller samhället i stort kan lämna händelserna kring Estonia bakom sig endast därför att några få beslut fattats, oavsett hur kraftfulla de i förstone verkar vara.

Det är mot den bakgrunden som analysgruppen vid flera tillfällen har återkommit till ordet försoning. Försoning är ett uttryck för viljan och förmågan att lämna det som aldrig kan bli ogjort bakom sig och gå vidare – utan att otillfredsställda krav på gottgörelse eller straff på ett avgörande sätt präglar den fortsatta livsvandringen. Försoning är också ett uttryck som antyder att det handlar om en långsiktig process, som ger men också kräver tid både för läkande och lärande.

Den processen är ännu inte avslutad. Det är dock

analysgruppens mening att några viktiga steg har tagits. Regeringens tillsättande av analysgruppen hösten 1997 innebar ett viktigt medgivande inför den samlade kritiken mot tidigare beredningar och beslut i Estoniafrågan.

Analysgruppens arbete och den första delrapporten har inneburit en nödvändig analys och prövning av myndigheternas och andras agerande i samband med händelserna efter Estonias haveri. Inskärpandet av hur viktigt det är att det offentliga Sverige – främst regeringen – medger misstag liksom rekommendationen om att upphäva beslutet om övertäckning och om att sträva efter ett omhändertagande av omkomna gjorde det möjligt för regeringen att på nytt pröva tidigare beslut och skapa visshet om vad som skall ske med Estonia i framtiden. Den vissheten saknades trots tidigare beslut.

Hänsynstagande till de långsiktiga effekterna för anhöriga och överlevande

Direktiven understryker vikten av att analysgruppen i sitt arbete tar hänsyn till de långsiktiga effekterna för de överlevande och för de omkomnas anhöriga. Det anges också att en referensgrupp bestående av företrädare för de överlevande och anhöriga skulle knytas till analysgruppen för att diskutera olika frågor om uppläggningsen av arbetet och analysen.

Analysgruppen beslöt att låta referensgruppen bestå av företrädare för de anhörigas och överlevandes organisationer. Anhöriggruppen i Norrköping valde att inte delta i referensgruppens arbete. Efter det att den första delrapporten överlämnades har den nybildade gruppen Anhöriga för bevarad gravfrid vid Estonia deltagit i arbetet.

Direktiven betonar starkt de överlevandes och anhörigas roll och utgår därmed från den kritik som mött tidigare beslut och arbete av olika myndigheter, inklusive regeringen. Direktiven formulerar det som en fråga om förtroende: ”Många anhöriga anser att kontakterna med beslutsfattare haft brister, vilket resulterat i ett minskat förtroende för myndigheterna.”

En viktig del av analysgruppens arbete har som tidigare nämnts handlat om att försöka överbrygga denna förtroendeklyfta. Denna avsikt har kommit till uttryck i strä-

van att låta överlevande och anhöriga komma till tals – en process som ingående beskrivs i den första delrapporten.

Referensgruppens medverkan i arbetet har spelat en viktig roll i detta sammanhang. Den har bidragit med kunskaper och erfarenheter som väsentligt har bidragit till att föra analysgruppens arbete framåt.

I ett första skede påverkade referensgruppen uppläggningsen av analysgruppens möten med anhöriga på de orter som särskilt drabbades av katastrofen. Vikten av att möta berörda på deras hemorter och att lyssna till dem underströks. Det betonades tidigt att respekten för anhöriga och överlevande skulle kräva att de skulle få besked om analysgruppens ställningstaganden direkt och inte genom medierna; det ledde till att videokonferenser med berörda arrangerades.

I ett senare skede påverkade referensgruppen analysen av händelserna efter Estonia, framförallt genom direkta erfarenheter av det som skedde då. Arbetet med rekommendationen diskuterades vid några tillfällen under hösten 1998 då olika synpunkter i sak framfördes. Det är viktigt att understryka att rekommendationen inte var ett ställningstagande för eller emot grupper av anhöriga. Den var i samtliga avseenden resultatet av analysgruppens egen bedömning av vad som på lång sikt skulle kunna bidra till försoning.

Referensgruppen har också kunnat fungera som en brygga mellan analysgruppen och stora grupper av anhöriga och överlevande under perioder av löpande arbete. De gavs inblick och samtidigt möjligheter att påverka. Denna inblick bidrog till att minska eller undanröja en tänkbar misstänksamhet inför analysgruppens uppdrag och arbete även vid de tillfällen när anhöriga önskade att analysgruppen skulle påskynda sitt arbete.

Samarbetet mellan analysgruppen och referensgruppen har genomgått olika skeden men hela tiden präglats av öppenhet. Det framgår av de minnesanteckningar som blir allmänna handlingar när arbetet är avslutat. Inledningsvis präglades relationerna av försiktighet men undan för undan av ett växande förtroende, som inte nämnvärt rubbades ens när åsikterna i sak var oförenliga. Dock skall nämnas att företrädaren för Den interna-

tionella stödgruppen (DIS) valde att lämna arbetet när det stod klart att analysgruppen inte skulle föreslå förnyade dykningar inför sommaren 1998.

Det är viktigt att understryka att förtroendet vilar på en gemensam uppfattning om ansvar och rollfördelning. Respekten för analysgruppens integritet har varit stor – det ifrågasattes aldrig att regeringens uppdrag var givet till analysgruppen och att referensgruppens främsta uppgift var att bidra med kunskaper och erfarenheter.

Det är analysgruppens uppfattning att samarbetet med referensgruppen verksamt har bidragit till det nya tonläget i frågan om Estonia. Engagemanget och den tid som lagts ner av referensgruppens medlemmar är omöjliga att mäta – analysgruppens tack för arbetet kan endast uttryckas med ett varmt erkännande.

Erfarenheter för det framtida agerandet vid eventuella katastrofer

En viktig del av analysgruppens uppdrag har varit att formulera erfarenheter för det framtida agerandet vid eventuella katastrofer. Erfarenheterna kan bidra till att stärka samhällets katastrofberedskap, att förhindra olyckor och därmed mänskligt lidande.

Det är analysgruppens mening att även åren efter Estonias haveri i hög grad har präglats av lärande. Åtgärder har vidtagits för att höja säkerheten till sjöss. Myndigheter och aktörer strävar efter att tydliggöra roller och ansvarsområden. Inom medierna pågår en självkritisk debatt om respekten för de drabbades integritet i samband med katastrofer. Lärandet sker steg för steg – en strävan som framgår av de relativt utförliga bilagor, som analysgruppen lämnar som underlag för vidare lärande i vårt samhälle.

Regeringens medgivande av de misstag som gjordes efter Estonias förlisning bekräftar att utvecklingen förs framåt. Insikten om att anhöriga och andra berörda måste få vara delaktiga i beslut som nära berör dem framstår som fundamental. Statsledningens roll vid nationella olyckor har tydliggjorts. Vikten av kommunikation har bekräftats.

Analysgruppens andra delrapport speglar dock att mycket återstår. Analysen har särskilt uppmärksammat be-

hovet av kunskap på katastrofområdet, vikten av ett väl fungerande informationsarbete och tydliga roller och ansvarsområden för både myndigheter och frivilliga organisationer. Vidare har understrukits vikten av delaktighet för dem som är mest berörda och behovet av uthålligt stöd som särskilt uppmärksammar barnens behov.

Den avslutande analysen pekar på ett antal viktiga frågor som politiker, beslutsfattare och andra viktiga aktörer nu bör gå vidare för att ytterligare stärka samhällets katastrofberedskap. Den bifogade dokumentationen ger ett bidrag till det framtida lärandet.

Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder inledde sitt arbete den 1 oktober 1997. Arbetet avslutas härmed.

Presentation av analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess sekretariat

I analysgruppen har följande ledamöter ingått: Peter Örn, ordförande, generalsekreterare i Svenska Röda korset, Leni Björklund, verkställande direktör för Spri, Christina Jutterström, förutvarande chefredaktör, gästprofessor i journalistik, Conny Nordin, professor i allmänpsykiatri vid Linköpings universitet, hovpredikant, Stig Strömholm, förutvarande rektor för Uppsala universitet, professor emeritus.

I sekretariatet har ingått: Hanna Brogren, press- och informationsansvarig och utredningssekreterare, Lars Tomth, hovrättsassessor och utredningssekreterare, Marianne Wasteson, hovrättsassessor, huvudsekreterare under

arbetet med den första delrapporten och därefter som expert samt Maria Walander Dalayman, produktionsansvarig och utredningssekreterare. Birgitta Sandin har deltagit som utredningens konsult med underlag för den internationella jämförelsen.

Analysarbetet har ställt särskilda krav på att hela sekretariatet varit engagerat i utredningsarbetet. Det har varit nödvändigt mot bakgrund dels av den omfattande informationsinsamlingen och de krav som ställts på att analysera materialet, dels av kravet på öppenhet och det stora intresset från anhöriga och överlevande, massmedier samt en bred allmänhet.

Tack

Avslutningsvis vill analysgruppen rikta ett stort tack till alla dem som på olika sätt bidragit till analysgruppens arbete: anhöriga och överlevande som delat med sig av sina kunskaper och erfarenheter av Estoniakatastrofen, företrädare för regeringen, politiska partier och myndigheter som medverkat till att tydliggöra bilden av händelseförloppet efter förlisningen och experter inom olika ämnesområden som bidragit med sakkunskap.

Ett särskilt tack riktas till företrädare för de anhörigas och överlevandes organisationer som deltagit i referensgruppens arbete: Lennart Berglund, Bertil Calamnius, Lennart Flodin, Olle Hammarström, Lennart Johansson, Arne Jonson, Monica Köpsén, Odd Lundkvist, Eva Malmström, Olof Nilsson, Åsa Nilsson-Bjerner, Bengt-Olof Nälsén, Mikael Öun.