

Lära av Estonia

Den andra delrapporten och slutredovisning

*Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder
Stockholm 1999*



SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

Fotografer:

Bildhuset AB – Jan Håkan Dahlström, Bengt af Geijerstam,
Kjell Johansson, Ulf Owenede, Georg Sessler, Thomas Wester.
Pressens Bild – Rolf Carlsson, Hans T. Dahlskog, Bertil Eriksson,
Fredrik Funck, Mikrut Jack, Jonas Lemberg, Björn Lundberg,
Tommy Pedersen, Tobias Röstlund, Heikki Saukkomaa, Lotta Ögren.
Svenska Röda Korset – Robert Blombäck.

Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Graphic Systems, Göteborg 1999

ISBN 91-7610-967-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mona Sahlin

Den 18 september 1997 beslutade regeringen att tillsätta en analysgrupp med uppgift att granska samhällets agerande i anledning av Estoniakatastrofen.

Den 23 september 1997 förordnades generalsekreteraren i Svenska Röda Korset Peter Örn som ordförande och f.d. förbundsordföranden i Kommunalarbetareförbundet Lillemor Arvidsson, förutvarande chefredaktören gästprofessorn i journalistik Christina Jutterström, professorn i allmänpsykiatri hovpredikanten Conny Nordin samt förutvarande rektorn vid Uppsala universitet professor emeritus Stig Strömholm som ledamöter i Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder. Lillemor Arvidsson entledigades med verkan fr.o.m. den 23 januari 1998 från sitt uppdrag och den 23 mars 1998 förordnades i stället verkställande direktören för Språknämnden Leni Björklund som ledamot i analysgruppen.

I Analysgruppens för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder sekretariat 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 förordnad som expert, samt Maria Walander Dalayman, produktionsansvarig och utredningssekreterare.

Analysgruppen överlämnar härmed en andra delrapport och slutredovisning av granskningen av Estoniakatastrofen och dess följder.

Stockholm i april 1999

Peter Örn Leni Björklund Christina Jutterström Conny Nordin Stig Strömholm

/Hanna Brogren Lars Tomth Marianne Wasteson Maria Walander Dalayman

Innehåll

AVSNITT 1 - INTRODUKTION

Sammanfattning av analysgruppens uppdrag samt hur det tolkats och utförts	9
---	---

AVSNITT 2 - REKOMMENDATIONER

Analysgruppens rekommendationer	15
---------------------------------------	----

AVSNITT 3 - PRESENTATION

1 Enhetlig terminologi behövs	19
2 Viktiga begrepp	21
3 Estoniakatastrofen	25
4 Förändringar i beredskapen	29
5 Estoniakatastrofen innebar en svår påfrestning på samhället i fred	32
6 Begrepp och termer i några andra länder	34
7 Statens organisationsform	36
8 Civila förberedelser för och åtgärder vid krig	40
9 Hälso- och sjukvårdens planering och organisation av katastrofberedskapen för psykiskt och socialt stöd	44
10 Stockholms läns landstings katastrofmedicinska beredskap	46

AVSNITT 4 - BESKRIVNING

Inledning	49
1 Den psykiska och sociala stödverksamheten i Estlineterminalen	51
2 Stockholms läns landstings insatser i det psykosociala stödarbetet	55
3 Stockholms läns landstings utvärdering av insatserna	58
4 Det psykosociala stödarbetet inom Polismyndigheten i Stockholms län	60
5 Ersta sjukhus i stödarbetet	63
6 Den psykiska och sociala verksamheten i drabbade kommuner	65
7 Svenska kyrkans insatser	70
8 Svenska Röda korsets insatser	72
9 Överlevande berättar	74
10 Mediernas roll	77

11 Medier och integritet	81
12 Myndigheternas informationsarbete	85
13 Utredningar om katastrofberedskap	88
14 Internationella jämförelser	94

AVSNITT 5 - PROCESSEN

Inledning	105
1 Analysgruppens förhållningssätt	106
2 Seminarium om framtida katastrofberedskap	108
3 Psykologiska aspekter, religiösa och kulturhistoriska perspektiv	110

AVSNITT 6 - ANALYS

Inledning	113
1 Värdigt omhändertagande	114
2 Anhörigas principiella rätt	118
3 Mediernas bevakning, berördas integritet och myndigheternas information	122
4 Samhällets psykiska och sociala stöd till anhöriga och överlevande efter Estonia	127
5 Psykisk och social stödverksamhet i Stockholm i det akuta skedet	129
6 Det psykosociala stödarbetet på andra håll i landet i det akuta skedet	133
7 Långsiktigt psykiskt och socialt stöd	136
8 Nationell sorg	141
9 Statsledningens roll och agerande	144
10 Regeringskansliets informationsarbete	148
11 Katastrofberedskap i framtiden	154
12 Kommunikation och samverkan mellan samhällets offentliga aktörer	157
13 Kommunernas organisation vid svåra påfrestningar	159

AVSNITT 7 - SLUTORD

Inledning	163
1 Lära av Estonia	165

AVSNITT 8 - BILAGOR

Bilaga 1 Överlevandes röster	171
Bilaga 2 Anhörigas röster	177
Bilaga 3 Kommunikation och psykiskt och socialt bemötande i katastrofer	183
Bilaga 4 Individuella och samhälleliga konsekvenser av Estoniahaveriet	197
Bilaga 5 Död och begravning ur kulturhistoriskt perspektiv av Nils-Arvid Bringéus	203

Bilaga 6 Ett språk för sorg	212
Bilaga 7 Förteckning över möten, seminarier och intervjuer	214
Källförteckning	219
Noter	224

AVSNITT 1 EN SAMMANFATTNING AV ANALYSGRUPPENS UPPDRAG
SAMT HUR DET TOLKATS OCH UTFÖRTS



"Vi har samlats här idag, för att hedra de människor; som miste sina liv, vid Estonias förlisning. Vi har samlats för att minnas det liv de levde, deras livsverk under den stund, som förunnades dem på jorden." Minnesvården på Galärkyrkogården invigdes den 28 september 1997 av riksdagens talman Birgitta Dahl.

Sammanfattning av analysgruppens uppdrag samt hur det tolkats och utförts

Uppdraget att analysera ärendets tidigare behandling

Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder tillsattes av regeringen den 18 september 1997 mot bakgrund av att M/S Estonias förlisning den 28 september 1994 bland annat väckt många frågor om samhällets beredskap för att hantera sådana katastrofer. Den 12 november 1998 överlämnade analysgruppen en första delrapport till regeringen, *En granskning av Estoniakatastrofen och dess följder*, SOU 1998:132. Delrapporten innehöll en rekommendation, bestående av flera delar, till regeringen beträffande det framtida agerandet i frågan om Estonia.

Efter ett remissförfarande och beredningsarbete under tre månader fattade regeringen den 11 februari 1999 beslut med anledning av analysgruppens rekommendation. I avsnittet Slutord i denna rapport återkommer analysgruppen till rekommendationens innehåll och regeringsbeslutet.

Analysgruppens uppdrag att bidra till förbättrad beredskap inför framtida katastrofer

Analysgruppens uppdrag att granska samhällets agerande med anledning av Estoniakatastrofen sägs i direktiven vara särskilt viktigt för att stärka allmänhetens förtroende för statsmakternas och det offentliga Sveriges agerande i samband med händelser av katastrofkaraktär. Det uttrycks vidare att denna granskning bör ge erfarenheter för det framtida agerandet vid eventuella katastrofer. Ytterst handlar det om hur samhällets katastrofberedskap skall kunna stärkas.

Analysgruppens tolkning och avgränsning av uppdraget

Analysgruppen är medveten om att beredskap för katastrofer är ett synnerligen omfattande samhälleligt ansvar som involverar en stor mängd aktörer och kräver en tydlig organisation. Till detta kommer att riskbilden förändrats radikalt under senare decennier. Den globala utvecklingen och det moderna samhället skapar ett nytt slags sårbarhet. Det svenska samhällets förmåga att skapa trygghet och välfärd för medborgarna blir i allt högre grad beroende av utvecklingen i omvärlden.

Analysgruppen har under arbetets gång kunnat konstatera att ett omfattande utredningsarbete pågår inom olika samhällsområden mot bakgrund av framförallt den förändrade omvärlden. Analysgruppen har tagit del av relevanta utredningar, och de redovisas i starkt förkortad form i denna rapport. Utredningarna kommer att bidra till en ökad medvetenhet och insikt om behovet av förnyelse och samverkan.

Mot bakgrund av ovan nämnda faktorer har analysgruppen funnit att det är nödvändigt att göra en strikt avgränsning av uppdraget. Gruppen kan inte på något sätt göra anspråk på att ge en heltäckande bild av hur den framtida katastrofberedskapen i samhället skall kunna stärkas. Därför skall här särskilt understrykas att analysgruppens tolkning av uppdraget är att det är erfarenheterna från det tidigare granskningsarbetet beträffande det konkreta fallet Estoniakatastrofen som bör utgöra utgångspunkten för denna rapportens innehåll. Det är ur samhällets agerande efter katastrofen vi skall söka formulera lärdomar för framtiden. Denna rapport kommer därför att

bygga vidare på den analys och slutsatser som formulerades i den tidigare delrapporten.

Analysgruppen vill i detta sammanhang framhålla det faktum att en stor olycka aldrig kan vändas till något gott för den enskilde som drabbats eller samhället i övrigt. Vi har dock som samhälle en skyldighet att lära för framtiden. Det är analysgruppens förhoppning att denna rapport och slutredovisning kan bidra till detta lärande.

Rapportens innehåll

I analysgruppens tidigare rapport presenterades gruppens granskning av myndigheters, inklusive regeringens och Regeringskansliets, agerande efter Estoniakatastrofen. I denna rapport kommer den tidigare granskningen att utgöra utgångspunkten för de resonemang som förs. Perspektivet är Estoniakatastrofens långsiktiga återverkningar för vårt samhälle i allmänhet och för de överlevande och de omkomnas anhöriga i synnerhet. En redovisning kommer även att ges av det psykosociala stödarbete som bedrevs i ett antal kommuner som drabbades särskilt av katastrofen. Här belyses bland annat landstingens, kommunernas, kyrkans och frivilligas insatser i detta arbete.

Rapporten har indelats i åtta avsnitt och i det följande ges en beskrivning av innehållet i de följande avsnitten.

Avsnitt 2 Rekommendationer

I det följande avsnittet presenteras rekommendationer som lämnas med anledning av analysgruppens uppdrag att bidra till att den svenska katastrofberedskapen i framtiden skall kunna stärkas. Rekommendationerna har vuxit fram ur de erfarenheter och lärdomar som arbetet med att granska Estoniakatastrofen och dess följder givit.

Avsnitt 3 Presentation

Centrala begrepp och termer

Analysgruppen har ansett det nödvändigt att resonera om innebörden av begreppet katastrof och andra begrepp och termer som används för att beskriva händelser av extraordinär karaktär som berör vårt samhälle. Detta sker i medvetande om att diskussioner om hur nomenklaturen för detta samhällsintresse skall definieras och utformas har

pågått sedan 1950-talet då forskning på allvar började ske inom området.

Den svenska offentliga verksamheten på alla nivåer, liksom verksamheten vid alla större enskilda organisationer, är styrd av författningsbestämmelser, instruktioner och liknande texter. Ett genomtänkt val av termer och noggranna definitioner är av avgörande betydelse för att man på ett tydligt sätt skall kunna bestämma vilken verksamhet en viss situation skall utlösa, liksom vilka förpliktelser och befogenheter som skall tillkomma olika aktörer, eller med andra ord, vilken katastrofberedskap som skall åvila dessa aktörer.

Samhällets organisation för katastrofberedskap

Vidare beskrivs kortfattat Sveriges organisation för katastrofberedskap på nationell, regional och kommunal nivå och de aktörer som har uppgifter i samhället i händelse av stora olyckor och katastrofer eller krigsfara och krig.

Avsnitt 4 Beskrivning

Samhällets förhållningssätt vid katastrofer

I detta avsnitt ägnas utrymme åt en fördjupning av de slutsatser som granskningen och analysen av Estoniakatastrofen givit. Fokus kommer att vara vilka konsekvenser olika åtgärder och insatser haft för framförallt anhöriga och överlevande men även andra berörda.

Utmärkande för en katastrof är att den utöver det mänskliga lidandet även innebär en prövning för samhället i stort. Detta gäller uppenbarligen i det akuta skedet men, som erfarenheterna efter Estonias förlisning visar, även lång tid efteråt. Estoniakatastrofen innebar att det svenska samhället ställdes inför frågor som vi aldrig tidigare ställts inför. Som analysgruppens tidigare granskning visat medförde detta att regeringen, Regeringskansliet och ett antal myndigheter utsattes för svåra prövningar.

I de slutsatser som presenterades i den tidigare rapporten konstaterar analysgruppen att det fanns brister i beredskapen för att hantera följderna av katastrofen. Bland dessa vill analysgruppen i detta avsnitt fästa uppmärksamheten på *bemötandet* av människor som på olika sätt berördes av Estoniakatastrofen. Det gäller anhöriga som i sin



Passagerarfartyget Mare Balticum ersatte M/S Estonia på rutten Tallinn–Stockholm. 262 dagar efter katastrofen deltog drygt 400 anhöriga och överlevande från Estonia i en nattlig minnesgudstjänst ombord.

förtvivalde situation vände sig till bland annat Kommunikationsdepartementet och Regeringskansliet för att få svar på sina frågor och för att framför sina synpunkter om Estonias framtida öde. Det gäller också överlevande som sökte hjälp för att kunna bearbeta sina upplevelser och möjligheter att bidra med sina erfarenheter inför utredning och beslutsfattande i viktiga frågor.

Analysgruppen söker spegla hur samhällets förhållningssätt när det gäller bemötande av människor som är berörda påverkar de långsiktiga effekterna av en katastrof. Här redovisas gruppens erfarenheter från möten med ett stort antal anhöriga och överlevande och med andra som i sina yrkesroller mött drabbades berättelser och reaktioner och dragit slutsatser av dessa möten.

I avsnittet belyses inledningsvis frågan om samhällets förhållningssätt och beredskap gällande det psykiska och sociala stödet i samband med Estoniakatastrofen samt förhållningssättet gällande kommunikation mellan myndigheter, medier och de berörda. Därefter följer en sammanfattning av analysgruppens studier av svenska utredningsarbeten gällande samhällets katastrofberedskap. Avslutningsvis ges en beskrivning av katastrofberedskapen i några europeiska länder.

Psykiskt och socialt stöd

Den svenska hälso- och sjukvården ställdes inför svåra prov som följd av Estoniakatastrofen. Behovet av somatisk vård var inte det primära, utan istället behoven hos det

stora antalet människor som drabbades psykiskt och socialt.

Analysgruppen granskar de insatser som gjordes i kommuner och landsting och söker belysa vilken beredskap som fanns att omhänderta dels anhöriga och överlevande, dels andra människor som t.ex. i sin yrkesroll kom i kontakt med Estoniakatastrofen.

Kommunikation mellan berörda parter

Vid en extraordinär händelse, som Estoniakatastrofen, uppstår ett omedelbart behov av information och kommunikation mellan många olika parter. Berörda myndigheter och beslutsfattare behöver tillförlitlig information för att kunna analysera behovet av insatser och åtgärder. Direkt drabbade söker svar på frågor om vad som hänt och vad händelsen innebär för dem och deras anhöriga och vänder sig ofta åt olika håll för att få svar. Massmedierna vill ge allmänheten en korrekt nyhetsförmedling så snabbt som möjligt och söker därför information genom olika kanaler. Detta står i konflikt med det faktum att det vid händelser av extraordinär karaktär råder brist på information, åtminstone i det initiala skedet. Det är därför mycket viktigt att den knapphändiga information som finns att tillgå kan förmedlas mellan berörda personer och instanser.

Här beskrivs de väsentliga delar av katastrofberedskapen och katastrofhanteringen som utgörs av information och kommunikation. Behovet av att planlägga informationsarbetet, bygga upp nätverk för samverkan och genomföra övningar med en övergripande målsättning att förbättra kommunikationen med dem som berörs särskilt och tillgodose deras behov av information belyses.

Utredningar om katastrofberedskap

Sverige har historiskt sett varit förskonat från omfattande katastrofer. Vi behöver inte gå längre än till våra grannländer för att finna en annorlunda situation. Under senare år har dock ett antal händelser bidragit till att öka medvetenheten om de risker och hot samhällen av idag utsätts för. Som ett resultat av detta har det under 1990-talet gjorts ett antal utredningar gällande samhällets katastrofberedskap.

Analysgruppen redovisar i kortfattad form några av de kunskaper som inhämtats genom studier av utredningsarbeten med relevans för uppdraget.

Internationella jämförelser

I enlighet med direktiven har analysgruppen sökt att beakta internationella erfarenheter av betydelse för granskningen av Estoniakatastrofen. I den tidigare delrapporten gjordes därför en redovisning av åtgärder som vidtogs i samband med flyg- och fartygsolyckor som inträffat under senare år. Avslutningsvis i detta avsnitt redovisas i jämförande syfte en översiktlig beskrivning av några europeiska länders planering och organisation av den nationella katastrofberedskapen. Analysgruppen har valt att studera förhållandena i Norge, Finland, Storbritannien, Tyskland och Nederländerna.

Avsnitt 5 Processen

Redogörelse för analysgruppens arbetsprocess

I ett femte avsnitt i rapporten redogörs för analysgruppens eget arbete. Här redovisas inledningsvis gruppens förhållningssätt gällande bemötandet av anhöriga och överlevande och även gruppens strategi för informations- och massmediearbetet.

Vidare görs en sammanfattning av kunskaper som gruppen inhämtat under granskningsarbetet för denna rapport, kunskaper som inhämtats genom bland annat seminarier samt genom intervjuer och samtal med personer som involverades i Estoniafrågan.

Avsnitt 6 Analys

Slutsatser av analysgruppens granskningsarbete

Avsnittet Analys innehåller analysgruppens principiella syn på omhändertagande av omkomna efter katastrofer, om samhällets syn på och bemötande av anhöriga och om frågor rörande överlevande och anhörigas integritet i relation till mediernas bevakning och myndigheternas informationsarbete.

Vidare presenteras analysgruppens slutsatser beträffande den psykiska och sociala stödverksamheten i sam-

band med Estoniakatastrofen. Därefter redovisas gruppens uppfattning om statsledningens symboliska roll i samband med katastrofer av nationell omfattning.

Avslutningsvis presenteras analysgruppens slutsatser rörande brister i samhällets katastrofberedskap med fokus på frågor om kommunikation och information i samband med Estoniakatastrofen. Här berörs ingående statsledningens roll, därpå presenteras slutsatser rörande informationsarbetet i Regeringskansliet, lednings- och samordningsfrågor, kommunikation och samverkan mellan olika aktörer samt avslutningsvis kommunernas roll i samhällets framtida organisation för katastrofberedskap.

Avsnitt 7 Slutord

I ett avslutande avsnitt förmedlas i enlighet med direktiven några sammanfattande reflektioner kring analysgruppens uppdrag och arbetsprocess.

Bilagor – Avsnitt 8 Att leva med och lära av Estonia

I avsnittet Bilagor återfinns en dokumentation av möten med anhöriga och överlevande och med människor som på olika sätt kom i kontakt med katastrofens följder. Bilagorna utgör ett underlag för det svenska samhällets fortsatta lärande.

AVSNITT 2 REKOMMENDATIONER



"Estoniakatastrofen saknar motsvarighet i vår moderna historia. Analysgruppen bör därför söka belysa de långsiktiga återverkningarna för vårt samhälle av ett händelseförlopp av detta slag."
"Granskningen bör även ge erfarenheter för det framtida agerandet vid eventuella katastrofer. Ytterst handlar det om hur samhällets katastrofberedskap skall kunna stärkas." Ur analysgruppens kommittédirektiv.

Analysgruppens rekommendationer

Att lära av Estonia

Estoniakatastrofen var en nationell och internationell olycka som ställde det svenska samhället liksom berörda grannländer inför frågor av en art som vårt land saknade erfarenhet av. Estonias förlisning påverkade livet för tusentals människor.

De överlevande var med om en händelse för vilken de alla flesta av oss saknar referensramar och som de för alltid kommer att bära med sig i livet. För de anhöriga – markar, barn, syskon, föräldrar, övrig släkt och vänner – tog livet en annan väg efter katastrofen. Många människor kom i sina yrkesroller i nära kontakt med katastrofen.

Analysgruppen har under sitt uppdrag fått förmånen att möta många av de människor som på olika sätt berördes av Estonia. Alla har generöst och öppet delat med sig av djupa individuella erfarenheter som varit av stort värde för utredningen. Med hjälp av dessa människor kan analysgruppen presentera förslag till åtgärder som gruppen hoppas kan bidra till att förbättra beredskapen för det oväntade och förståelsen för dess konsekvenser.

Värdigt omhändertagande

Analysgruppen föreslår att den svenska regeringen ser över lagstiftningen rörande räddningstjänstens uppgifter i syfte att utsträcka räddningstjänstens ansvar och befogenhet att agera då det gäller omhändertagande av omkomna vid större olyckor och katastrofer.

Analysgruppen föreslår vidare att den svenska regeringen verkar för att internationella överenskommelser kan träffas inom detta område.

Anhörigas och överlevandes principiella rätt

Regeringens och myndigheternas planering av katastrofberedskap bör fästa särskild uppmärksamhet på hur bemö-

tandet av människor som berörs av en katastrof skall organiseras. Analysgruppen rekommenderar att hänsyn tas till anhörigas och överlevandes principiella rätt att erbjudas delaktighet i för dem väsentliga beslut som föranleds av katastrofen.

Ett lämpligt tillvägagångssätt härvidlag kan vara att ha som regel att tillsätta en referensgrupp, bestående av representanter för anhöriga eller på annat sätt berörda, som kan följa regeringens eller aktuell myndighets arbete på nära håll, och bidra till att information når fram till övriga berörda.

Mediers bemötande av drabbade

För att förbättra mediernas förutsättningar att bemöta drabbade och personligen berörda vid och efter katastrofer samt stora olyckor rekommenderar analysgruppen att katastrofpsykologi skall ingå i de statliga journalistutbildningarna redan i grundutbildningen. Analysgruppen rekommenderar också att möjlighet till fördjupning och fortbildning skall erbjudas i dessa ämnen för journalister som arbetar med rapportering från kris- och katastrofsituationer.

Psykisk och social stödverksamhet i Sverige

Ett nationellt centrum för katastrofpsykiatri

Analysgruppens uppdrag har varit att genom en granskning av händelserna efter Estoniakatastrofen söka sammanfatta erfarenheter för det framtida agerandet vid katastrofer, för att därigenom bidra till att stärka samhällets katastrofberedskap. Med anledning av detta rekommenderar analysgruppen att ett nationellt centrum för katastrofpsykiatri inrättas vars främsta uppgift är att bidra till att utveckla den nationella kunskapen om katastrofer

och katastrofpsykiatri och att bland annat genom utbildningsinsatser utgöra ett stöd för krisgrupper i landet.

Forskning och erfarenhetsutbyte

Vid ett nationellt centrum för katastrofpsykiatri bör forskning bedrivs inom området. Erfarenhetsutbyte bör regelmässigt ske med andra länder. Forskningsresultat och lärdomar kommer att kunna utgöra en värdefull tillgång vid planläggning av katastrofberedskap i det svenska samhället.

Utbildning och övning

Utbildning och övning i psykiskt och socialt stöd samt omhändertagande vid en katastrof kan bedrivs och initieras genom ett nationellt katastrofpsykiatriskt centrum. Verksamheten bör framförallt riktas mot representanter för samhällsorgan som ingår i samhällets organisation för katastrofberedskap men även medier och intresserad allmänhet bör kunna utgöra målgrupp för exempelvis utbildning.

För uthållighet i det psykiska och sociala stödet

Analysgruppen rekommenderar att sjukvårdshuvudmännen tillser att det finns resurser som medger uthållighet i stöd och omhändertagande av dem som närmast berörs av en katastrof. Organisationen bör genomlysas så att resurser hos olika huvudmän bättre kan tas tillvara. Detta inbegriper även resurser hos frivilligorganisationer.

Det psykiska och sociala stödet i hälso- och sjukvårdens samt kommunernas katastrofplanering

Regeringen bör verka för att den centrala medicinska katastrofplaneringen inom landstingen, på akutsjukhus och andra vårdinstanser samt inom kommuner omfattar en detaljerad planering för hur behovet av psykiskt och socialt stöd vid stora olyckor och katastrofer skall tillgodoses. Planeringen av den psykiska och sociala stödverksamheten bör i möjligaste mån vara likartad men hänsyn skall tas till olikheter i de svenska kommunerna.

Samverkan och samordning

Regeringen bör även verka för att nämnda planer för katastrofberedskap innehåller en organisation med fastare former för samverkan mellan olika samhällsorgan och samordning av insatser i samband med och efter en katastrof. Analysgruppen vill här, bland annat med beaktande av kunskaper som inhämtats vid internationella jämförelser, fästa särskild uppmärksamhet på svenska frivilligorganisationers möjlighet att bidra med insatser vid katastrofer. Gruppen föreslår att det inom landsting och kommuner genomförs en inventering av lokala resurser för ändamålet.

Planering för långsiktig stödverksamhet

I planer för katastrofberedskap bör särskild vikt fästas vid detaljerad planering för hur det långsiktiga stödet skall utformas och aktiv uppföljning möjliggöras liksom för hur stödkontakter skall avvecklas.

Insatser för involverad personal

I planer för ledning och organisation av psykosocial verksamhet på alla nivåer i samhällets organisation för katastrofberedskap bör särskilt beaktas hur stöd och uppföljande samtal för involverad personal och frivilliga skall utformas och genomföras.

Nationell sorgedag

Analysgruppen noterar att Sverige saknar formella rutiner för landssorg. Man kan ha olika syn på det lämpliga i att formalisera uttrycken för nationell sorg men genomtänkta former och ceremonier kan vara ett stöd i en katastrofsituation. Analysgruppen vill därför föreslå att regeringen överväger formerna för ett ceremoniel vid landssorg eller nationell sorgedag.

Förbättrad informationsberedskap i Regeringskansliet

För att skapa en grund för den särskilda informationsberedskap som krävs vid en katastrofsituation rekommenderar analysgruppen att en permanent organisation skapas inom Regeringskansliet.

Analysgruppen förordar att Regeringskansliet organiserar informationsberedskapen huvudsakligen enligt de principer som framgår av utredningen om ledningsberedskap som genomförts inom Regeringskansliet.

Enligt analysgruppens mening bör informationsarbetet ta sin utgångspunkt i en strategi och organisation som:

- Är förankrad och står i direkt kontakt med den politiska ledningen
- Inkluderar en funktion för kontinuerlig analys av dagsläget och den väntade utvecklingen
- Betonar vikten av en genomtänkt kommunikationsstrategi som bygger på tydlighet, såväl i budskap som genom val av företrädare i relation till medier, berörda och allmänheten
- Strävar efter att lägga informations- och ledningsansvaret hierarkiskt och geografiskt så nära de av en katastrof berörda individerna som möjligt i syfte att motverka att frågor i onödan hamnar på högsta politiska nivå
- Tillhandahåller information om Regeringskansliets och regeringens roll i det uppkomna läget, vilka beslut

som väntas etc., samt vid behov upplyser om vilken roll övriga samhällsorgan har

- Har resurser och förmåga att bemöta dem som vänder sig till Regeringskansliet
- Särskilt uppmärksammar behoven bland drabbade och personligen berörda
- Har en uthållighet att klara även utdragna situationer

Ledning, planering och övning

Regeringen bör skyndsamt tillsätta en utredning med uppgift att utreda beredskapen för katastrofer. Utredningen bör omfatta lednings-, samordnings- och informationsfrågor. Det övergripande syftet bör vara att genom lag eller annan författning klargöra sektorsmyndigheternas och de områdesvis ansvariga organens ansvar och befogenheter. För att så skall kunna ske krävs att en enhetlig terminologi skapas inom området katastrofberedskap. Det kan även innebära att nuvarande beredskap kompletteras med ett tredje steg – katastrofberedskap – att tillämpas vid svåra påfrestningar i fred.

Även totalförsvarets roll vid katastrofer måste klarläggas.

AVSNITT 3 EN PRESENTATION AV TERMER OCH BEGREPP OCH SAMHÄLLETS
ORGANISATION FÖR KATASTROFBEREDSKAP



Den finska räddningstjänsten ansvarade med bistånd från den svenska sidan för räddningsinsatserna. 137 människor räddades till livet och 92 döda¹ omhändertogs.

1

Enhetlig terminologi behövs

*Det offentliga Sveriges agerande vid katastrofer behöver stärkas.
Behovet av en enhetlig terminologi för att avgöra vilka händelser som kan betecknas
som katastrofer är stort.*

1 analysgruppens direktiv beskrivs uppdraget med bland annat följande rader:

”Estoniakatastrofen saknar motstycke i vår moderna historia. Analysgruppen bör därför söka belysa de långsiktiga återverkningarna för vårt samhälle av ett händelseförlopp av detta slag.”

”En granskning är särskilt viktig för att stärka allmänhetens förtroende för statsmakternas och det offentliga Sveriges agerande i samband med händelser av katastrofkaraktär. Granskningen bör även ge erfarenheter för det framtida agerandet vid eventuella katastrofer. Ytterst handlar det om hur samhällets katastrofberedskap skall kunna stärkas.”

Det är analysgruppens uppfattning att en sådan förbättring av tilltron kräver att information ges om organisation, resurser och beredskap och att det visas att åtgärder vidtas för att undanröja brister.

För att kunna samla erfarenheter, som stärker katastrofberedskapen och förbättrar det framtida agerandet vid eventuella katastrofer, är det nödvändigt att definiera begreppet katastrof. Vad innebär en katastrof och hur känns den igen? När väl katastrofbegreppet är definierat kan andra frågor besvaras. Vilka krav kan ställas på myndigheter och andra aktörer i en katastrofsituation?

Vilka erfarenheter för den framtida katastrofberedskapen kan hämtas ur en granskning av Estoniakatastrofen?

Ytterligare frågor att besvara beträffande samhällets beredskap för katastrofer kan vara:

- hur skall samhällets beredskap organiseras för att uppfylla kraven
- hur är ansvaret formellt uppdelat mellan olika organ inom den samhälleliga beredskapen
- vilket ansvar har det offentliga Sverige för bemötandet av de drabbade och vilka blir de psykologiska, praktiska och ekonomiska konsekvenserna för dem som personligen är drabbade
- vilken informationsberedskap i relation till olika aktörer bör finnas i samhället, med särskild betoning på kommunikationen med de direkt drabbade och andra berörda
- vilka krav på ledarskap och beslutsfattande kan ställas på politiker på olika nivåer i samhället i samband med händelser av katastrofkaraktär.

Samhället behöver förbättrad katastrofberedskap

Det finns idag ett behov av en översyn och modernisering av katastrofberedskapen. Under senare år har samhället drabbats av flera svåra händelser som krävt många dödsoffer eller inneburit stora materiella skador. Miljöhot och teknologiska hot ökar sårbarheten. För att på ett ändamålsenligt sätt tillvarata de resurser som samhället förfo-

gar över pågår en översyn beträffande hur totalförsvarets resurser bättre skall kunna användas i fredstid.

Analysgruppens intervjuer med beslutsfattare och ansvariga inom Regeringskansliet bekräftar denna bild och visar att regeringen och Regeringskansliet stod utan vägledning inför en händelse som Estoniakatastrofen. Hade det däremot rört sig om ett hot mot landets säkerhet skulle en färdig plan varit utarbetad och väntat på att bli verkställd, uppger samma personer. I situationen efter Estonias förlisning saknades motsvarande planer inom Regeringskansliet.

En svårighet som påpekas från flera av dem som arbetar med katastrofberedskap är att det råder oklarheter om vilka typer av händelser som skall medföra ett utökat ansvar för staten och vem som skall avgöra när statens samlade resurser skall användas. Oklarheterna hänger delvis samman med den terminologi som används. Samma termer förekommer på olika håll men får i viss mån olika betydelse beroende på hur aktörerna definierar och använder begreppen. Vissa begrepp är definierade i förarbeten till lagar eller i förslag till lagtexter. I andra texter och sammanhang får samma termer mer informella betydelser, till

exempel i massmediernas skildringar och i vardagligt språkbruk.

Ett genomtänkt val av termer är av avgörande betydelse

De vanligaste termer som förekommer i ovan nämnda sammanhang är begreppen *katastrof*, *kris*, *stor olycka*, *extraordinär händelse*, *svår påfrestning* och *allvarlig störning*. En inledande genomgång av dessa termer med deras språkliga grunder är därför av praktisk nytta. Analysgruppen är medveten om att avsnittet kan anses lägga alltför stor vikt vid rent semantiska frågor utan saklig betydelse. Så är emellertid inte fallet.

Den offentliga verksamheten i en rättsstat regleras genom generella normer. Ett genomtänkt val av termer och deras definitioner är av avgörande betydelse för att de politiska beslutsfattarna, genom författningstexter, på ett klart och sammanhängande sätt skall kunna bestämma vilka verksamheter en viss situation skall utlösa samt vilka förpliktelser och befogenheter som i ett visst läge tillkommer olika aktörer i den struktur som samhällets agerande inför dessa påfrestningar kräver och omfattar.

2

Viktiga begrepp

Genomgång av begreppen stor olycka, allvarlig störning, kris, extraordinär händelse, svår påfrestning och katastrof.

Begreppet katastrof och andra termer används för att beskriva händelser av katastrofkaraktär. Begreppen är hämtade från utredningar, författningstexter, instruktioner, beredskapsplaner och andra texter som reglerar statens ansvar och myndigheternas verksamheter.

Beträffande vad som innebär krig eller krigshot råder ingen tveksamhet: begreppen är tydliga och ansvaret är definierat. När det gäller andra händelser som ställer krav på samhällets beredskap råder däremot otydlighet både rörande vilka begrepp som skall användas i en officiell nomenklatur och vilket ansvar och vilka befogenheter som bör åvila samhällets olika aktörer.

Syftet med genomgången av tillämplig terminologi är att finna en praktisk innebörd av några begrepp som används idag och därmed bidra till en förenkling av begreppsfloran som kan bidra till att katastrofberedskapen förbättras.

Stor olycka eller allvarlig störning

I Hot- och riskutredningen² delas katastrofsituationer upp i två grupper:

- stora olyckor, där räddningstjänsten har ansvaret
- allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner.

När *stora olyckor* inträffar aktiveras räddningstjänsten med det ansvar och de befogenheter som regleras i Räddnings-

tjänstlagen.³ Enligt denna lag har den som utses till räddningsledare långtgående befogenheter att rekvirera de resurser som han eller hon bedömer som nödvändiga. Räddningstjänstens uppgift är att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Räddningstjänstens insatser är alltså en metod att avhjälpa de direkta konsekvenserna av den inträffade stora olyckan.

En olycka, av större eller mindre omfattning, kan beskrivas som en *normal störning* som samhället skall klara av utan svårigheter beträffande ledning och ansvarsfördelning.

Vid *allvarliga störningar* däremot räcker inte de resurser som räddningstjänsten förfogar över varför koordination krävs mellan flera sektors insatser. Förloppet kan även få långsiktiga konsekvenser för samhället, i synnerhet för de berörda. Begreppet beskriver en situation eller ett tillstånd och är således inte en term som utgör grunden för ansvarsförhållanden mellan olika samhälleliga aktörer.

Begreppet störning används också i andra utredningstexter och då med olika valörer: normal och allvarlig störning. En normal störning är att betrakta som en olycka eller annan händelse som skall kunna hanteras inom ramen för samhällets normala beredskap inom kommuner och landsting medan en allvarlig störning närmast kan liknas vid det som av regeringen och andra definieras som en svår påfrestning på samhället i fred.

Kris

Begreppet *kris* och relaterade termer som krisberedskap, krishantering och krisgrupp förekommer i samband med att samhällets beredskap diskuteras. Ordet kris används i vissa sammanhang⁴ synonymt med begreppet svår påfrestning som presenteras längre fram i detta kapitel.

Ordet kris är liksom ordet katastrof något av ett modeord i det vardagliga språket. Det används dagligen i medierna för att beteckna händelser och situationer av större eller mindre betydelse för olika grupper människor eller för enskilda. Ekonomiska och psykologiska förhållanden rubriceras som kriser liksom plötsliga händelser eller utdragna förlopp. Säkerhetspolitiska situationer liksom sjukdomsförlopp, olyckor och katastrofer kan alla falla under samlings termen kris i olika sammanhang.

Begreppet kris är också benämningen på ett psykiskt

Force majeure är en term som används inom juridiken för att beskriva sådana omständigheter som kan befria en part från att behöva fullgöra ett ingånget avtal. Ett motsvarande uttryck i äldre svensk lagtext är "händelser de av högre hand komma". Motsvarigheten utomlands är enligt Nationalencyklopedin latinets *vis major*, engelskans *Act of God*, och tyskans *Höhere Gewalt*. Det är svårt att exakt ange vad som skall räknas som force majeure. I 1905 års köplag angavs som exempel "krig, införsel förbud eller därmed jämförlig händelse". I 1990 års köplag används uttrycket "händelser utom kontroll", vilket allmänt anses omfatta en större grupp händelser än force majeure, bl.a. stridsåtgärder på arbetsmarknaden. Med hänsyn till önskemålet att bättre precisera de ansvarsbefriande omständigheterna förses avtal ofta med force majeure- eller befrielseklausuler.

tillstånd som en människa kan befinna sig i då hon råkar i en sådan livssituation att hennes tidigare erfarenheter och inlärd reaktionssätt inte är tillräckliga för att hon skall förstå och psykiskt bemästra den aktuella situationen.⁵

Ordet kris kommer från grekiskans "krisis" som betyder ungefär "avgörande". Inneboende i ordet finns således betydelsen att en kris är ett skeende som innebär förändring i en eller annan riktning. En kris är alltså inte ett stadigvarande tillstånd.

Vad som i detta sammanhang kan betraktas som en kris kan definieras med utgångspunkt i hur de centrala aktörerna *uppfattar* situationen⁶:

- betydande värden står på spel (hotas)
- begränsad tid står till förfogande
- omständigheterna präglas av betydande osäkerhet.

Extraordinära händelser

Begreppet *extraordinära händelser* används i ett flertal och mer formella sammanhang för att beskriva problembilden vid händelser där samhället bör ha beredskap. Inte heller dessa situationer kan entydigt definieras, istället beskrivs de utifrån vissa utmärkande drag. En extraordinär situation innebär att den avviker från det normala, uppstår plötsligt och utan förvarning, hotar grundläggande värden och kräver snabba beslut. Därtill kännetecknas den enligt Utredningen om ledningsövning för Regeringskansliet⁷ av:

- att den är av omfattande betydelse för samhället och för många människor och berör oss nationellt eller internationellt
- att det inledningsvis finns begränsad information om vad som hänt
- att den utlöser stor aktivitet i massmedierna, vilket resulterar i att höga krav ställs på information från Regeringskansliet och myndigheter
- att den pågår dygnet runt och ger inblandade begränsade möjligheter till vila.

Begreppet *extraordinär händelse* kan också sammanfattas som händelser av så extrema orsaker att de rimligen inte

kan förutsägas och därmed inte planeras för.⁸ Det är trots detta nödvändigt att planera och försöka förutse vilka krav som kan komma att ställas på olika institutioner vid dessa händelser. Det finns ingen möjlighet för det allmänna att avsäga sig ansvar genom att här åberopa force majeure.

Svår påfrestning

Hot- och riskutredningen använde begreppet *allvarlig störning* i en genomgång av sju scenarier där den ansåg det nödvändigt att ställa krav på samhällets beredskap i fred. Dessa scenarier finns inkluderade i 12 definierade fredstida områden som regeringen⁹ valt ut för att exemplifiera som områden där beredskapen behöver vara särskilt god. Regeringens samlande term för att beskriva de tillstånd som dessa scenarier utlöser är *svår påfrestning*, vilket också är en term som förekommer i flera andra utredningstexter och lagstiftning. Såväl en svår påfrestning som en allvarlig störning kräver att samhällsinsatser koordineras för att kunna utnyttjas på bästa sätt, vilket i sin tur förutsätter ledningsförmåga.

Med anledning av likheterna mellan begreppen allvarlig störning och svår påfrestning har analysgruppen för att förenkla begrepps bilden valt att använda begreppet *svår påfrestning* i den fortsatta framställningen. Detta begrepp förekommer som nämnts i författningstexter och har en tydligare definition beträffande statens ansvar och vilka resurser som bör tas i anspråk än vad som ryms inom begreppet *allvarlig störning*.

De tidigare nämnda situationerna där särskilt god beredskap är nödvändig omfattar nedfall av radioaktiva ämnen, svåra störningar i viktiga infrastruktursystem, översvämningar och dammbrott, massflykt av asyl- och hjälp-sökande till Sverige, allvarlig smitta, terrorism, kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen samt störningar i samhällsviktiga datasystem.

Exemplifieringen visar var svåra påfrestningar kan uppstå. Listan kan dock knappast göra anspråk på att vara fullständig. Det är inte heller säkert att situationer liknande de uppräknade leder till svåra påfrestningar för samhället eftersom situationerna kan variera i svårighetsgrad.

Det finns inte några säkra hållpunkter för vad som bör betecknas som en svår påfrestning. De ovan uppräknade områdena är alla exempel på extrema situationer där det krävs olika typer av insatser, samordning av resurser och olika former av ansvarsfördelning. De är dock inte till stor hjälp för den som vill fastställa vad en svår påfrestning egentligen innebär.

En svår påfrestning kännetecknas av att: Den avviker från det som betraktas som normalt, uppstår hastigt och mer eller mindre oväntat samt utan förvarning, hotar grundläggande värden och kräver snabba beslut. Flera samhällssektorer berörs, vilket gör det nödvändigt med koordinerad och koncentrerad insats av flera instanser. Utgångspunkten är att den ansvarsfördelning som normalt finns mellan olika myndigheter skall vara grunden även vid svåra påfrestningar.

Ett utdraget tillstånd

Betydelsen av ordet påfrestning är i dagligt tal något som orsakar fysisk eller psykisk trötthet, den innebär således ett utdraget förlopp. Vid en svår påfrestning på samhället måste tillräckliga resurser finnas för att hantera den akuta situationen och samtidigt förutse de åtgärder som behövs för att klara av att möta konsekvenserna i ett mer utdraget tillstånd. Det kan innebära att resurser måste omfördelas och ansvar överförs mellan olika nivåer i samhället.

Skillnaden mellan en stor olycka och en svår påfrestning

Det som definieras som en svår påfrestning är inte en enskild händelse som exempelvis en svår olycka eller ett sabotage. Däremot kan en svår olycka eller ett sabotage utvecklas till att bli en svår påfrestning. Påfrestningen är ett faktum när en eller flera händelser eskalerar till att omfatta flera delar av samhället och det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller när grundläggande värden hotas. Viktigt att notera är att detta kan ske på mycket kort tid. För att hantera händelsen krävs att flera olika sektorer inom samhället samverkar.

Till skillnad från läget i samband med en stor olycka

ställs därmed andra krav på lednings- och beslutsförmåga på politisk nivå vid en svår påfrestning. Behoven av samhällsinsatser inom olika områden kan förväntas kvarstå under en lång tid. Efter Estoniakatastrofen har de långsiktiga samhällsinsatserna inneburit att politiska beslut fattats, att myndigheter fattat egna beslut och verkställt regeringsbeslut, att praktisk hjälp och psykologiskt stöd erbjudits dem som direkt berördes av olyckan eller att det funnits behov av stöd som inte tillgodosetts, att information lämnats ut från det offentliga samhällets aktörer till de personligen berörda, medierna och allmänheten och att ytterligare behov av kommunikation mellan dessa parter varit nödvändig.

Skillnaden mellan en stor olycka och en svår påfrestning kan alltså betraktas som en artskillnad snarare än en gradskillnad,¹⁰ vilket kan illustreras på följande sätt:

<i>Hot/risk</i>	<i>Vilka grundläggande värden hotas?</i>	<i>Vilka myndigheter berörs och vilka åtgärder krävs?</i>
Olyckor	liv, miljö och egendom	polis, räddningstjänst och sjukvård
<i>Förutom ovanstående tillkommer vid en svår påfrestning:</i>		
Svår påfrestning	ett fungerande samhälle med förtroende för våra folkvalda och myndigheter	beslutsfattande, ledning, samordning av information och kommunikation

I det följande kommer olika sidor av begreppet *katastrof* att belysas och resonemanget kommer att knytas mer direkt till den situation som Estonias förlisning innebar.

3

Estoniakatastrofen

I detta kapitel diskuteras begreppet katastrof och den innebörd olika personer och instanser lägger i ordet. Förutom den rent språkliga betydelsen av ordet kan det tolkas olika beroende på var, hur och av vem det används.

Estonias haveri har kommit att beskrivas som "Estoniakatastrofen" både i dagligt tal, i mediernas beskrivningar av olyckan och i mer formella sammanhang såsom namnet på denna kommitté, Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder. Vad är det som kännetecknar en katastrofsituation jämfört med de andra situationer som beskrivits i detta avsnitt?

Vi möter ordet katastrof allt oftare till exempel i mediernas beskrivningar av en rad olika situationer som knappast kan liknas vid händelser som Estonias förlisning.

Omstörtande och förstörelse

Ordet katastrof kommer från det grekiska ordet katastrophé som betyder omstörtande och förstörelse. Enligt Nationalencyklopedin omfattar det naturkatastrofer som drabbar människan och orsakar materiell förstörelse, exempelvis vulkanutbrott, jordbävning och dylikt. Andra exempel på katastrofer uppges vara digerdöden, svältkatastrofer och ekokatastrofer som uppkommer efter människans inverkan på naturen.

Katastrofberedskap innebär, enligt samma källa, den beredskap som måste finnas för att minska skadeverkningarna i händelse av en katastrof. Samordning av hjälpresurser är av avgörande betydelse för såväl katastrofplanering som för det praktiska omhändertagandet av ska-

dade och döda. Det behöver då inte vara fråga om masssmitta eller dödlighet som hotar hela befolkningar. Även andra situationer förutsätts således vara katastrofer i Nationalencyklopedin.

En nationell katastrof

Estonias haveri är utan tvekan den största enskilda olycka som Sverige upplevt i modern tid. Merparten av passagerarna var svenska medborgare och av de 552 svenskar som fanns ombord miste 501 livet. Endast 137 av totalt 989 personer kunde räddas. 92 döda omhändertogs av räddningsmanskapet.

Olyckan skedde i farvatten som dagligen trafikeras av liknande fartyg och olycksförloppet var mycket snabbt. Från nödanropet "mayday" tog det, enligt de beräkningar som gjorts av den internationella haverikommissionen, 25 minuter för den 155 meter långa och nio våningar höga passagerarfärjan att försvinna ner i havet. Kvar ovan vattenytan fanns endast höststormen och de överlevande som lyckats ta sig ur fartyget till livflottar och i räddningsvästar. Det ofattbara hade inträffat. De som inte lyftes upp till räddningshelikoptrarna som anlände inom några timmar frös ihjäl i det kalla vattnet.

Räddningsarbetet i direkt anslutning till Estonia-katastrofen leddes av den finska sjöräddningen med assis-

tans framför allt från den svenska sidan. Extraordinära krav ställdes på det svenska samhällets resurser beträffande sjöräddning och koordination med övriga inblandade länders räddningstjänst. Utvärderingar av räddningsinsatsen pekar på ett flertal svårigheter och brister som sammantaget bidrog till att arbetet försvårades¹¹ och försenades. Förutom brister i materiel bidrog kommunikations-svårigheter¹² till att påverka olyckans konsekvenser i det akuta skedet.

Olyckans våldighet och det stora antalet dödsoffer låter sig knappast beskrivas annat än med ordet katastrof. Händelsen kom att försätta det svenska folket och människor i andra berörda länder i en kollektiv chock och sorg. Den var oväntad; det fanns visserligen viss beredskap för en fartygsolycka på Östersjön, men de scenarier som var tänkta var exempelvis grundstötning, eldsvåda eller möjligen en kollision, inte en plötslig förlisning av denna omfattning. En stor del av befolkningen hade egna erfarenheter från resor med liknande färjor vilket förstärkte den personliga inlevelsen i de drabbades situation. Det kunde ha varit jag eller någon som står mig nära.

Estonias haveri drabbade hela landet eftersom döds-offren var många och kom från orter runt om i Sverige och det drabbade oss alla psykologiskt – händelsen var i den mening en nationell katastrof.

En katastrof för den drabbade

Ordet katastrof kan också beskriva den upplevelse och situation som drabbar den enskilde som plötsligt och oväntat förlorar en nära anhörig i en olycka. Det är också en katastrof i livet för den som är med om en dödsolycka och undkommer med livet i behåll. För de enskilda drabbade människorna är detta katastrofsituationer på ett psykologiskt plan snarare än i relation till de totala materiella skadorna eller dödsiffrorna.

För en anhörig som får ett oväntat dödsbud är katastrofen i detta ögonblick ett fullbordat faktum. Men sett ur samhällets perspektiv mot bakgrund av den storskaliga katastrofberedskap som skall finnas är det uppenbart inte för denna situation begreppet katastrofberedskap används av olika aktörer.

"Olyckan som blev en katastrof"

Flera anhöriga och överlevande som analysgruppen har mött har utifrån sina egna känslor och erfarenheter beskrivit Estonias haveri som "olyckan som blev en katastrof". Detta uttryck beskriver hur de har upplevt myndigheters och beslutsfattareshantering av olyckans konsekvenser. Uttrycket vittnar också om bristande förtroende för det offentliga Sveriges förmåga att bemöta de människor som drabbats och därmed också om bristande tillit till förmågan att hantera händelser av katastrofkaraktär.

Många anhöriga och överlevande har i samtal med analysgruppen uttryckt att de har känt en maktlöshet i samband med de politiska beslut som togs efter olyckan eftersom beslutsfattarna inte lyssnat tillräckligt till dem innan besluten fattades. Det har i flera sammanhang beskrivits som att de upplevde sig som omyndigförklarade.

Hjälpbehovet större än resurserna

Begreppet katastrof används vanligen inte i utredningstexter för att klargöra vilken typ av tillstånd som avses. I dessa sammanhang förekommer istället begreppen *svår påfrestning* och *extraordinär situation*. Socialstyrelsen utgår dock från begreppet *katastrof* för att beskriva en situation som innebär att prioriteringar inom sjukvården anses nödvändiga:

"Katastrof – situation då det akuta hjälpbehovet är så stort i förhållande till tillgängliga resurser, även efter förstärkning, att normala kvalitetskrav inte kan upprätthållas för alla patienter."

Beträffande sjukvårdens möjligheter att upprätthålla kvalitet inom den somatiska vården var Estonias förlisning inte att betrakta som en katastrof. För de förhållandevis få överlevande som kom i kontakt med sjukvården fanns tillräckliga resurser i detta avseende.

Det är analysgruppens uppfattning att hanteringen av Estoniakatastrofen ställde andra krav på sjukvårdens organisation än man i flera fall hade förmåga att klara av. Beredskapen var inte tillräcklig för att möta de överlevandes behov av lugn och läkning och samtidigt tillgodose mass-



Estoniakatastrofen ställde framförallt krav på samordning av det allmännas organisation och insatser för psykosocialt stöd.

mediernas krav på tillgänglig information och tillgång till ögonvittnen att intervjua. Sannolikt innebar trycket från massmedierna en svår arbetssituation för den sjukhuspersonal som saknade stöd från professionella informatörer. Inte heller behovet av psykosocialt stöd till de drabbade blev tillgodosett i tillräcklig utsträckning, framför allt inte på lång sikt.

En nationell katastrof är en stor nyhet

På nyhetsbyrån TT insåg man tidigt att det var fråga om en katastrof. Därifrån gick ett brådskande nyhetsmeddelande ut direkt när nödanropen från Estonia uppfattats och färjan befarades ha sjunkit. Halvtimmen senare, när man fått bekräftade uppgifter om att Estonia hade sjunkit sändes en TT-flash ut, vilket är den högst prioriterade nyheten som sätter igång särskilda larmkedjor. Larmet nådde då en rad personer exempelvis inom Regeringskansliet

och via personsökare dem som abonnerade på denna tjänst hos TT. Nyheten nådde därför nästan omedelbart landets statsminister Carl Bildt, vilket föranledde honom att omgående inleda en rad aktiviteter och samla berörda ministrar och andra medarbetare så som beskrivits i analysgruppens första delrapport.

En kris för statsledningen – en katastrof för de drabbade

Trots att olyckan skedde på internationellt vatten var den en direkt svensk angelägenhet av flera skäl. För det första trafikerade Estonia linjen mellan Tallinn och Stockholm, vilket innebar att största delen av passagerarna som befarades omkomna under olycksnatten var svenskar. Av detta skäl inledde Utrikesdepartementet och den svenska ambassaden i Tallinn genast arbetet med att samla in och vidarebefordra information om hur Sverige och svenska

medborgare drabbats. För det andra bistod den svenska sjöräddningen sina finska kollegor med räddningsarbetet. För det tredje står Estland och Sverige varandra nära både geografiskt och historiskt.

Det var också naturligt att olyckan, med dess omfattande konsekvenser för svenska medborgare, föranledde den svenska regeringen att agera. Enligt den uppfattning som analysgruppen uttryckt i en första delrapport får det anses naturligt för både den avgående och den tillträdande statsministern, som främsta företrädare för regeringsmakten, att uttrycka sorg och deltagande med de drabbade samt erbjuda statens resurser för att mildra konsekvenserna av olyckan.

I och med att olyckan skedde utanför landets gränser hade inga svenska myndigheter ansvar för räddningsarbetet. Den svenska sjöräddningen agerade därför på förfrågan från den finska räddningsorganisationen enligt befintliga avtal. Den svenska sjukvården tog emot de överlevande när de kom till Sverige och krisgrupper sattes igång på särskilt drabbade orter i enlighet med den planering som fanns. Polisen och identifieringskommissionen aktiverades enligt sina ansvarsområden. Det var oklart i det inledande skedet efter haveriet hur svenska myndigheter skulle agera beträffande katastrofens efterverkningar.

Att svenska myndigheter inte med automatik kunde kopplas in för att omhänderta omkomna stod tidigt klart. Men vilka rättigheter, möjligheter och skyldigheter hade

Sverige i frågan om omhändertagande av omkomna och bärgning av fartyget?

Den politiska ledningen i samband med katastrofen utövades av regeringen, det var den som agerade och aviserade åtgärder och kommande beslut. Estoniaolyckan var utifrån detta perspektiv att betrakta som en händelse som ställde särskilda krav på landets ledning.

I det akuta läge som rådde under olycksnatten och dagarna därefter behövde problemen definieras, situationen och olika tänkbara scenarier analyseras, beslut fattas och resurserna disponeras på bästa sätt. Situationen försvårades av en betydande brist på information i kombination med personliga stressupplevelser för inblandade aktörer.

En samordning mellan myndigheters och andra aktörers åtgärder krävdes för att möta de krav som ställdes på samhället efter Estoniahaveriet.

Analysgruppen kan i efterhand konstatera att det brast i såväl samordning som förmåga att hantera olyckans konsekvenser. Den avgående regeringen samordnade inte i tillräcklig utsträckning sina insatser och det brast i informationsutbytet med den tillträdande regeringen i det akuta läget och veckan som följde från olycksnatten och fram till regeringsskiftet. Samordningen beträffande informations- och kommunikationsarbetet visade brister både i det akuta skedet och på längre sikt, exempelvis då frågan om bärgning bereddes av den nya regeringen.

4

Förändringar i beredskapen

I detta kapitel presenteras några av de omständigheter som hänger samman med eventuella förändringar i totalförsvarets uppgifter som är under utredning.

På senare tid har flera utredningar och myndigheter¹³ arbetat med att utifrån användbara definitioner av vissa begrepp stärka samhällets katastrofberedskap. De militära hoten mot Sverige, så som de framstod i skuggan av det kalla kriget och som den nationella beredskapen till stor del är uppbyggd för att bemöta, framstår inte längre som lika sannolika. Samtidigt har hoten mot tryggheten och säkerheten i fredstid aktualiserats genom de olyckor och katastrofer som inträffat framförallt under senare tid. Inriktningen av samhällets beredskap har därmed förskjutits från krig till svåra påfrestningar i fredstid. Krav ställs på myndigheter och andra offentliga aktörer beträffande beredskapen, framför allt uttalas kraven på ledning och ledarskap.

Analysgruppen vill understryka behovet av en klagörande terminologi som grund för den praktiska anpassningen av tillgängliga resurser för katastrofsituationer. I planeringen för att hantera händelser av katastrofkaraktär utgör begreppens definitioner en viktig grund. Definitionen ligger också till grund för lagstiftning som styr ansvarsfördelningen i olika situationer. Erfarenheter kan med fördel inhämtas från andra länder och lärdomar kan göras från internationella erfarenheter i samband med händelser av katastrofkaraktär. Men utgångspunkten måste tas i den svenska förvaltningsstrukturen och organi-

sationskulturen som skiljer sig från andra länders organisatoriska miljö.¹⁴

Beredskap för fredstid

De svårigheter som politiska beslutsfattare och myndigheter måste hantera i händelse av svåra påfrestningar på samhället i fred kan vara många och av skiftande slag. Hoten är av annan art än de var i den traditionella krigshotbilden då huvudscenariot gick ut på att ”ryssen kommer”. Detta hot var möjligen lättare att illustrera både i medborgarnas och myndigheternas ögon vilket sannolikt gjorde det lättare att förstå. Med denna hotbild för ögonen kunde man planera och öva totalförsvaret för krig och krigshot. Det fanns en fiende, regeringens roll var tydligt beskriven och de metoder som behövdes för att avhjälpa hoten var militära.

Idag då samhällets aktörer utreder möjligheterna och i viss mån redan övar för att anpassa beredskapen för svåra påfrestningar i fred istället för inför det tidigare krigshotet sker det mot bakgrund av mångdimensionella och i flera fall diffusa hotbilder där det inte finns en fiende att mobilisera mot. Det i sin tur ställer krav på att samhället förfogar över metoder som inte nödvändigtvis behöver innebära att traditionella militära resurser krävs.

Vid svåra påfrestningar i fred ställs enligt analys-

gruppens uppfattning särskilda krav på samhällets samordnade resurser inom myndighetsorganisationen i kombination med ledarskap på politisk nivå. Analysgruppen vill understryka behovet av att de aktörer som är ansvariga för samordning och beslutsfattande upprättar kanaler för att förmedla information och kommunicera med berörda både i ett akut skede och på längre sikt. En förutsättning för detta är att planeringen inriktas på att skapa uthållighet på längre sikt, att den som har ledningsansvaret får tillgång till en analysfunktion och att ansvariga får löpande rapporter om läget och utvecklingen. Analysgruppens uppfattning om hur förutsättningar för detta skall skapas redovisas längre fram i denna rapport.

Det är analysgruppens mening att totalförsvarets resurser, det vill säga både det civila, och vid behov även det militära försvaret, skall kunna användas för att klara av svåra påfrestningar i fred. Detta kräver ett klarläggande av i vilka situationer det gäller och vem som beslutar att svår påfrestning råder. Syftet med att använda totalförsvarsresurser måste, enligt analysgruppens uppfattning, vara att genom samordning och ändamålsenlig ledning förstärka de resurser som samhället redan förfogar över inom olika verksamheter och system. De skall alltså *inte* ersätta andra befintliga resurser.

Statens åtagande utökas

I rapporten Gränsdragning mellan normala störningar och svåra påfrestningar¹⁵ resoneras om effekterna av utökad användning av totalförsvarets resurser i fred. Både positiva och negativa effekter berörs. En positiv effekt av att statens resurser får användas skulle kunna vara att i de situationer då den inträffade skadan *vida överstiger* normala störningar kan funktioner återställas snabbare med minskade negativa konsekvenser för de berörda. En negativ effekt å andra sidan skulle kunna bli att den samlade beredskapen av ekonomiska skäl minskades i de olika systemen eller verksamheterna. Bolagiseringar och avregleringar av offentlig verksamhet, med ett ökat effektivitets- och marknadstänkande, kan i sin tur innebära att den civila beredskapen som idag skall finnas i dessa verksamheter

nedmonteras om det skapas ökade förväntningar på att resurser tillförs från staten och totalförsvaret.

För att förbättra samhällets katastrofberedskap anser flera utredningar liksom regeringen i en skrivelse¹⁶ att tillgång till totalförsvarets resurser kan vara en viktig beståndsdel. Om dessa tas i anspråk för att hantera konsekvenserna av svåra påfrestningar i fred innebär det att statens ansvar och åtagande utökas jämfört med idag. Detta får dock inte inkräkta på kommunernas och landstingens ansvar. Staten behöver klargöra när och hur dessa resurser skall tas i anspråk samt vem som skall besluta att så får ske.

Skall totalförsvarets resurser användas även i fred krävs även en översyn av beredskapslagstiftningen.¹⁷

På flera¹⁸ håll anförs att samhället, med de resurser som finns, skall kunna hantera och vidta de åtgärder som behövs i *alla* typer av händelser som kan inträffa. Det gäller allt från ett normalt tillstånd, via olika typer av störningar till situationer som kan innebära att det uppstår en extraordinär situation eller svår påfrestning och krig. För att så skall kunna ske krävs givetvis förberedelser av olika slag. Dessa kan inriktas dels på att det skall finnas en beredskap för att hantera händelserna när de uppstår, dels på förebyggande verksamhet i syfte att minska riskerna för att något allvarligt inträffar.

Civilförsvarets beredskap

Riksdagen fastställde genom 1996 års totalförsvarsbeslut att totalförsvarets resurser skall utformas så att de kan stärka samhällets samlade förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred. Uppgifterna för det civila försvaret formulerades i samma beslut enligt följande:

- att värna civilbefolkningen
- att kunna genomföra internationella fredsbefrämjande och humanitära insatser
- att stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra nationella påfrestningar i fred.

Även i detta sammanhang krävs en definition av vad en svår påfrestning är som präglas av sådan tydlighet att det inte råder tvivel om när en dylik situation har uppstått.

Det är analysgruppens uppfattning att ansvarsförhållanden mellan myndigheter vid svåra påfrestningar i fred måste vara så tydliga att kommuner och länsstyrelser kan agera när en situation blir för svår för en mindre enhet att hantera utan att de för den skull bryter mot lagen. Det får inte råda osäkerhet om vare sig befogenheter eller finansiering av insatserna.

5

Estoniakatastrofen innebar en svår påfrestning på samhället i fred

Slutsatser beträffande begreppen katastrof och svår påfrestning och deras praktiska användning.

En slutsats av tidigare resonemang och en utgångspunkt för analysgruppens arbete är att det var en katastrof som drabbade Sverige när Estonia förliste. Händelsen var självfallet att betrakta som en extraordinär situation.

Estoniakatastrofen uppfyller samtliga de kriterier som i utredningar och på annat håll ställts upp för att fastställa vad en svår påfrestning på samhället och en extraordinär situation innebär. Definitionen behövs för att kunna fastställa när extraordinära resurser krävs från samhällets sida för att svara upp mot de krav som ställs på det offentliga.

Förslag har lämnats till regeringen¹⁹ innebärande att begreppen fredstillstånd och krigstillstånd skall ersättas. Krig, krigsfara och katastrofer i fredstid ryms enligt förslaget inom ett tillstånd definierat som svår påfrestning på samhället, vilket föreslås föranleda beredskapstillstånd. Inför denna ordning krävs en tydlig definition av begreppet katastrof, dvs. en svår påfrestning på samhället i fred. De nuvarande beredskapsstegen med skärpt respektive högsta beredskap föreslås kompletteras med ett tredje steg – *katastrofberedskap* – att tillämpa vid fredstida påfrestningar på samhället.

Olyckor och andra störningar, som inte har katastrof-

ens omfattning, skall dock hanteras av ordinarie avsedd organisation såsom lokal räddningstjänst, hälso- och sjukvård etc.

De kriterier som i flera sammanhang använts för att fastställa vad en svår påfrestning är kan ställas i relation till Estoniakatastrofens konsekvenser.

- *Estoniakatastrofen avvek från det väntade och normala*; viss beredskap fanns för fartygsolyckor på Östersjön men inte av denna storlek. Katastrofens omfattning och fartygshaveriets förödande konsekvenser visade att beredskapen var otillräcklig.
- *Den uppstod plötsligt och utan förvarning*; fartyget lämnade Tallinns hamn på kvällen den 27 september för att korsa Östersjön, själva olycksförloppet var så snabbt och skedde så oväntat att de flesta passagerare inte hann ta sig ur fartyget innan det sjönk. Räddningsarbetet kom inte igång snabbt nog och med tillräcklig omfattning för att rädda alla dem som lyckades ta sig ur fartyget.
- *Den botade grundläggande värden*. En effekt av det offentliga Sveriges agerande efter katastrofen har blivit att tilltron till samhällets förmåga att hantera konsekvenserna av denna katastrof rubbats.

- *Den krävde snabba beslut* för att räddningsarbetet skulle kunna övergå i ett omhändertagande av omkomna, vilket inte skedde.
 - *Den var av omfattande betydelse för samhället och många människor*, dels eftersom många människor var direkt drabbade, dels därför att många på ett psykologiskt plan identifierade sig med de drabbade.
 - *Den innebar att det inledningsvis fanns begränsad information* om situationen; det rådde oklarhet om var fartyget hade förlit, antalet personer ombord, vilka de var, hur många som hade räddats eller omkommit, hur svårt skadade de var, vilka åtgärder som förväntades av svenska myndigheter och regeringen och vad som var möjligt att genomföra etc.
 - *Den utlöste stor aktivitet i medierna*, vilket ställde höga krav på information från regeringen och på informationsarbetet inom Regeringskansliet. Informationsberedskapen inom Regeringskansliet räckte inte till.
 - *Den innebar betydande stress för inblandade aktörer eftersom hanteringen av katastrofen pågick dygnet runt* under den första tiden.
- Förutom att Estoniakatastrofen ställde krav på katastrofhantering visar analysen att den fick långsiktiga konsekvenser för såväl de personligen berörda som för hela det svenska samhället. Analysgruppen vill mot bakgrund av de erfarenheter som den genomförda analysen har inneburit tillägga följande till raden av kriterier på vad en katastrof innebär tillfoga:
- *En katastrof får långsiktiga konsekvenser för de berörda och för samhället*. En diskussion om vilka de långsiktiga effekterna av en katastrof kan bli, vad som kan påverka omfattningen av dessa och vad detta innebär för samhällets katastrofberedskap beskrivs och analyseras i de följande avsnitten med utgångspunkt från Estonia-katastrofen.

6

Begrepp och termer i några andra länder

En översiktlig genomgång av hur man i några andra länder ser på begrepp som relateras till samhällets katastrofberedskap.

Forskning kring katastrofer uppstod i USA under 1950-talet då hotet från kemiska stridsmedel riktade mot befolkningen framstod som realistiskt. Syftet med forskningen var att kunna förutsäga befolkningens reaktioner i händelse av ett sådant anfall.²⁰ Definitionen av vad katastrofbegreppet innebär och vilka dess underkategorier skall vara har debatterats sedan dess. Begreppet kan endera utgå från den fysiska händelsen, dvs. en naturkatastrof eller en teknologisk katastrof, eller från händelsernas sociologiska eller psykologiska konsekvenser.

För att samhället skall kunna hantera kriser och störningar innan de utvecklas till katastrofer krävs bland annat kunskap och kompetens om de drabbades behov av stöd och bemötande liksom genomtänkt kommunikation med både drabbade och andra berörda i kombination med tydliga ansvarsförhållanden som bör finnas reglerade i lag. En definition av begreppet katastrof som utgår från de berördas perspektiv och samhällets ansvar för att bemöta dem ger tyngd åt denna sida av samhällets insatser.

"Disaster", "hazard", och "emergency"

FN-organet DHA²¹ använder begrepp som disaster, hazard och emergency. Begreppet *disaster* ligger nära det svenska begreppet *svåra påfrestningar* som kännetecknas av händelser som sker plötsligt, är oförutsägbara, innebär en

komplexitet i hanteringen, har stor omfattning, ger omfattande skadeverkningar och leder till resursbrist och andra brister. Definitionen av begreppet disaster utgår således huvudsakligen från händelsens eller tillståndets konsekvenser, inte från specifika indikationer i det utlösande händelseförloppet.

Begreppet *hazard* definieras med DHA:s terminologi som något som utgör orsaker till en disaster och det finns listor över tänkbara scenarios. I Sverige finns på liknande sätt definierat 12 områden där samhället är särskilt sårbart och som kan tänkas innebära en svår påfrestning för samhället i fredstid.²²

FN-organets användning av termen *emergency*, vilket innebär ett nödläge med omedelbar risk för liv eller väsentliga skador är relativt näraliggande termen disaster. Emergency är ett särskilt tidsintervall av en disaster då det föreligger nödläge och en omedelbar risk för liv eller väsentliga skador. Disaster däremot beskrivs som en mer generell, utdragen period då resurskapaciteten försämras.²³

"Crisis management" i Holland

I Holland används de engelska begreppen crisis och crisis management som utgångspunkt för terminologin rörande beredskapen. *Crisis*, beskrivs till skillnad från begreppet disaster som något som inte uppträder till följd av en en-

skild olycka eller annan händelse utan ett tillstånd som uppträder som ett resultat av ett förlopp. Ursprunget kan vara diffust och förloppet kan stegras av skilda faktorer. Det kan råda ovisshet om vilka beslut som behöver fattas, konflikter mellan olika intressen och osäkerhet om vem som skall ha det beslutsfattande ansvaret. Därför talar man i Holland om *crisis management* till skillnad från *disaster relief*. Det finns också flera likheter i definitionerna av begreppen *disaster* och *crisis*. Det gäller t.ex. osäkerheten, samordningsbehovet, tidspressen, tendensen att beslutsfattande läggs på högsta nivå, behovet av masskommunikation och behovet av att händelsen i efterhand granskas och analyseras.

7

Statens organisationsform

En övergripande presentation av samhällets organisation för att hantera olyckor och svåra påfrestningar i fred.

En katastrof kan innebära att alla tillgängliga resurser måste användas för att stå emot och lindra dess verkningar. Staten, kommunerna, kyrkan, frivilligorganisationerna och andra involveras vid en katastrof. I det följande beskrivs övergripande hur samhället är organiserat för att i fred hantera olyckor och svåra påfrestningar.

Riksdag och regering

En grundläggande princip uttrycks som bekant i den svenska regeringsformen med att all offentlig makt utgår ifrån folket.²⁴ Genom allmänna val utses representanter till riksdagen som har till uppgift att stifta lagar och att utse regeringsbildare. Det är sedan regeringen som skall styra riket.

För beredning av regeringsärenden finns ett regeringskansli, i vilket det ingår departement för skilda verksamhetsgrenar.²⁵ Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Departementens uppgift är att bereda och expediera de ärenden som avgörs av regeringen.

Självständiga förvaltningsmyndigheter

Under regeringen lyder bl.a. ett stort antal fristående centrala förvaltningsmyndigheter. De har tilldelats vissa bestämda uppgifter och skall verka i hela Sverige. Dessa myndigheter har egen beslutanderätt, även om deras beslut kan överklagas till regeringen eller till förvaltnings-

domstol. Exempel på centrala myndigheter är Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Deras organisation och arbetssätt regleras genom de instruktioner som regeringen utfärdar.

Länsstyrelser

I varje län finns en länsstyrelse som i princip lyder direkt under regeringen. Länsstyrelsen har uppgifter inom räddningstjänsten, den sociala omvårdnaden, hälsoskyddet m.m.

Självstyrande kommuner och landsting

Kommunerna och landstingen är självstyrande inom sina geografiska områden.²⁶ Kommunernas och landstingens verksamhet regleras genom kommunallagarna och genom åtskilliga specialförfattningar, vilka begränsar de kommunala organens handlingsfrihet men också ger dem särskilda maktbefogenheter. Ett exempel på det senare är bestämmelserna om räddningstjänst. I landstingens uppgift ligger att kunna erbjuda en god hälso- och sjukvård.²⁷

Katastrofens karaktär avgör vilka aktörer som involveras

Katastrofer kan drabba Sverige på två olika sätt. När katastrofplatsen är belägen inom Sveriges gränser kommer de områden som är direkt drabbade att utsättas för



påfrestningar. Framförallt påverkas aktörerna inom de kommuner som finns i katastrofområdet. Även regeringen samt centrala och regionala myndigheter kan bli inblandade.

En annan typ av katastrofer är sådana som inträffar utanför Sverige men där svenska medborgare är inblandade. Till sådana händelser hör Estoniakatastrofen. I sådana fall blir räddningstjänsten inblandad i mindre utsträckning eller inte alls. Istället får andra aktörer stor betydelse. Till regeringen och Regeringskansliet strömmar information in från medier och utländska ambassader. Informationen behöver analyseras och vidareförmedlas till myndigheter och berörda. Bemötande och omhändertagande av anhöriga och överlevande blir i dessa situationer en viktig uppgift för myndigheterna.

Lämplig organisation måste finnas för båda dessa situationer. Många mer eller mindre självständiga aktörer med ansvar inom olika områden kommer att behöva sam-

verka med varandra. Detta gäller t.ex. inom områden som rör räddningsinsatser, hälso- och sjukvård, ordning och säkerhet samt information. Nedan följer en beskrivning av vilka regler som styr verksamheterna inom räddningstjänst och hälso- och sjukvård. Även information och ledningsansvar behandlas.

Räddningstjänst i fred

Med räddningstjänst avses de operativa räddningsinsatser som staten och kommunerna är skyldiga att svara för vid olyckshändelser eller fara därför, för att försöka hindra eller begränsa skador på människor, egendom eller miljö.²⁸

Skyldighet att göra en räddningsinsats föreligger endast, om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunen svarar för insatsen.

Kommunal räddningstjänst

Varje kommun skall upprätta en räddningstjänstplan som skall tillställas länsstyrelsen, Statens räddningsverk samt andra berörda kommuner. Regeringen får besluta om ändring i planen efter framställan från Statens räddningsverk.²⁹

När en olycka inträffar i en kommun svarar kommunens räddningskår för insatserna såvida det inte är fråga om statlig räddningstjänst.³⁰ Räddningskårens resurser är anpassade efter den riskbild som finns i varje kommun. Mellan vissa kommuner finns avtal om samverkan mellan räddningskåreerna.

Vid varje räddningsinsats skall det finnas en räddningsledare som ansvarar för insatserna. Räddningsledaren upprättar alltid en ledningsplats. Där samordnas insatserna med en ledningsläkare och en polisinsatschef. Räddningsledaren kan beordra även enskilda att delta i räddningstjänstens arbete och använda eller förstöra annans egendom. Statliga eller kommunala myndigheter skall med personal och egendom delta i räddningsinsatser på anmodan av räddningsledaren. Räddningsledaren är huvudansvarig och avgör när räddningstjänst föreligger och när den skall avslutas.

Det finns inga särskilda bestämmelser för katastrofer utan räddningsledaren har samma befogenheter vid sådana händelser.

Länsstyrelsens uppgifter inom räddningstjänsten

Länsstyrelsen skall efter hörande med kommunerna i länet och berörda myndigheter upprätta de planer som länsstyrelsen behöver för att kunna utöva sitt ansvar. Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om innehållet i planerna.

Länsstyrelsen har ett eget ansvar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och beslutar då vem som skall vara räddningsledare.

När mer än en kommun är drabbad inom samma län kan berörda räddningsledare komma överens om vem som skall leda insatsen, om så inte sker beslutas detta av länsstyrelsen.

Om det fordras omfattande räddningsinsatser i kom-

munal verksamhet skall länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs. Innefattar insatserna även statlig räddningstjänst skall länsstyrelsen svara för samordningen mellan den statliga och kommunala räddningstjänsten. När länsstyrelsen tagit över ansvaret för räddningstjänsten, skall den också utse räddningsledare.

Det finns även möjlighet för regeringen, när omfattande räddningsinsatser krävs, att bestämma vilken länsstyrelse eller annan statlig myndighet som skall ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. Den myndighet som tilldelas ansvaret utser då räddningsledare. Regeringen kan också själv ta över ansvaret för räddningstjänsten och utse räddningsledare.³¹

Räddningsledaren har det yttersta ansvaret för räddningsinsatsen. Denne skall bland annat fatta beslut om insatsens inriktning och prioriteringar, resursfördelning och underhåll, informationstjänst samt leda åtgärderna på skadeplatsen.

Polisens roll vid räddningsinsatser

Polisens uppgift vid räddningsinsatser är att ansvara för avspärning av skadeplatsen, trafikreglering, utrymning, efterforskning, genomsökning och bevakning.

Inom den polisiära organisationen är polischefen ansvarig för polisinsatsen. Underställd polischefen finns en polisinsatschef som leder polisens verksamhet på fältet och samverkar med räddningsledaren. Polisens och räddningstjänstens resurser samverkar vid insatsen. Både polisen och räddningstjänsten larmas via SOS-centralerna.

Hälso- och sjukvårdens roll vid räddningstjänst

Hälso- och sjukvården skall samverka med räddningstjänsten när någon skadats. I vissa fall innebär insatsen enbart samverkan beträffande transporter. Vid svårare fall kan sjukvårdsgrupper delta i själva räddningsarbetet. Är händelsen av mycket svår art inträder katastrofberedskap.

Sjukvården vid räddningsinsatser består av sjuk- och ambulanstransporter samt katastrofberedskap vid akut-sjukhus. I katastrofberedskapen ingår även beredskap att sända sjukvårdsgrupper till skadeplatsen. En lednings-

läkare leder sjukvårdsarbetet inom skadeområdet och styr transporterna med skadade till olika sjukhus där vård kan ges.

Försvarmaktens roll vid räddningstjänst

På begäran av räddningsledaren skall Försvarmakten delta i räddningsinsats om inte något allvarligt hinder för detta föreligger.

En insatsstyrka ur Försvarmakten lyder under eget militärt befäl som i sin tur lyder under räddningsledaren.

8

Civila förberedelser för och åtgärder vid krig

Totalförsvaret är sådan verksamhet som behövs för att förbereda och bedriva den militära och civila verksamheten som erfordras om krig utbryter. I det följande lämnas en övergripande beskrivning av den civila delens organisationsform³² särskilt vad gäller räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt information.

För att stärka Sveriges försvarsförmåga kan regeringen besluta om höjd beredskap. Vid höjd beredskap skall kommuner, landsting och kyrkliga kommuner vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten m.m. som är nödvändig för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Även enskilda organisationer och företag som är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig skall då vidta sådana åtgärder.

Beredskapsförberedelser i kommuner och landsting

Kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna skall vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. Detta skall ske i samverkan med andra berörda statliga, regionala och kommunala aktörer. Planer skall finnas med uppgifter om vilken verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap, om krigsorganisationen, om vilken personal som skall tjänstgöra m.m.

Kommunstyrelsen ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen skall bedriva. Kommunstyrelsen skall också verka för att den civila verksamheten får en enhetlig inriktning och att samverkan

kommer till stånd mellan dem som bedriver civil verksamhet.

Varje kommun, landsting och kyrklig kommun skall medverka i sådan beredskapsutbildning som berör dem. De skall se till att de personer som ingår i krigsorganisationen får nödvändig utbildning.

I varje kommun skall det finnas ett hemskydd med uppgift att dels förmedla information mellan kommunen och befolkningen, dels verka för att skydda, rädda och hjälpa befolkningen i samband med stridshandlingar samt verka för att trygga nödvändig försörjning.

Kommunen skall hålla länsstyrelsen underrättad om beredskapsläget. Länsstyrelsen kan besluta att kommuner eller landsting skall bistå varandra.

Landstingsstyrelsen ansvarar för den civila hälso- och sjukvården. En närmare beskrivning av hälso- och sjukvård vid krig följer nedan.

Myndigheternas beredskapsplanering och verksamhet vid höjd beredskap

Varje myndighet skall i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Deras planering skall ske i samverkan med de statliga och kommunala myndigheter, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

Inom totalförsvaret hänförs vissa myndigheter till funktioner som i krig är särskilt betydelsefulla. En central myndighet inom varje funktion har ansvaret för samordning m.m. och utgör därmed en s.k. funktionsansvarig myndighet.

Överstyrelsen för civil beredskap har ansvar för funktionen civil ledning, transporter m.m., Rikspolisstyrelsen för ordning och säkerhet, Statens räddningsverk för befolkningsskydd och räddningstjänst, Styrelsen för psykologiskt försvar för informationsberedskap och Socialstyrelsen för hälso- och sjukvård m.m.

De funktionsansvariga myndigheterna skall i fredstid i samråd med övriga myndigheter med uppgifter inom funktionen utarbeta underlag för beslut om målsättning, samordna beredskapsförberedelser och planering, svara för utbildning och övningar m.m.

Försvarmakten får ta del av planläggningen hos de myndigheter som är beredskapsmyndigheter.³³

Under skärpt beredskap skall den funktionsansvariga myndigheten samordna verksamheten inom funktionen och med andra myndigheter.

Vid högsta beredskap skall de funktionsansvariga myndigheterna m.fl. hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen inom respektive ansvarsområde och om vidtagna och planerade åtgärder.

Överstyrelsen för civil beredskap skall i fred leda och samordna beredskapsförberedelserna vid övriga funktionsansvariga myndigheter. Myndigheten skall särskilt, bl.a. genom att utarbeta råd och rekommendationer, verka för enhetlighet i frågor som är gemensamma för det civila försvaret, verka för övergripande samverkan mellan det civila och det militära försvaret samt utveckla kunskaper om de ömsesidiga kraven inför och under höjd beredskap. Myndigheten skall också samordna utbildning i frågor som är gemensamma för det civila försvaret. Överstyrelsen för civil beredskap skall även bedriva operativa studier som underlag för krigsplanläggningen inom det civila försvaret, samordna planeringen, inriktningen och uppföljningen av ledningsövningar, samt leda större övningar för civilbefälhavare och militärbefälhavare vad avser det civila försvaret.

Under höjd beredskap skall myndigheten på regeringens uppdrag göra övergripande utredningar på det civila försvarets område samt, efter särskilt beslut från regeringen, inrikta och samordna de funktionsansvariga myndigheternas och civilbefälhavarnas verksamhet.³⁴

Civilbefälhavaren är i krig den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom ett civilområde. Sverige är indelat i tre sådana områden.³⁵ Civilbefälhavaren har uppgifter inom funktionen civil ledning och samordning.³⁶

Civilbefälhavaren skall samordna planering, leda ledningsövningar, samt inriktning och uppföljning av dessa och verka för utbildning av personal m.m. Civilbefälhavaren får meddela länsstyrelserna de föreskrifter som behövs för planläggningen av totalförsvaret inom civilområdet. Civilbefälhavaren får även meddela andra statliga myndigheter under regeringen, förutom Försvarmakten, föreskrifter om inriktningen av beredskapsförberedelser.

I krig skall civilbefälhavaren verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås genom att verka för att civila myndigheter och andra civila organ bedriver sina verksamheter med en enhetlig riktning där de civila försvarsåtgärderna samordnas. Tillsammans med militärbefälhavaren vid Försvarmakten skall civilbefälhavaren verka för att det civila och militära försvaret samordnas. Civilbefälhavaren får meddela länsstyrelserna och annan regional civil myndighet med statliga förvaltningsuppgifter föreskrifter för verksamheten. Det ingår i civilbefälhavarens ansvar att hålla sig underrättad om läget inom civilområdet och på alla sätt försöka upprätthålla förbindelsen med regeringen, centrala myndigheter och övriga civilbefälhavare.³⁷

Styrelsen för psykologiskt försvar är central förvaltningsmyndighet för det psykologiska försvaret. Som funktionsansvarig myndighet skall den leda och samordna planläggningen av rikets psykologiska försvar, sprida kunskap om säkerhetspolitiken och totalförsvaret, inklusive civilbefolkningens möjligheter att inom folkrättens ramar bjuda en ockupant motstånd, samt främja och samordna andra myndigheters information inom dessa områden.³⁸

Under höjd beredskap eller annars efter särskilt beslut

av regeringen skall myndigheten dessutom bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndanda.

Socialstyrelsen är funktionsansvarig myndighet för hälso- och sjukvård, socialtjänst samt miljö- och hälso-skydd. Socialstyrelsen skall således samordna beredskapsförberedelser och planering därav, samordna och genomföra krigsplanläggning, svara för utbildning av personal och för att övningar genomförs samt redovisa beredskapsläget för regeringen. Under höjd beredskap skall Socialstyrelsen kunna informera regeringen om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom sitt område samt om vidtagna och planerade åtgärder. Vid skärpt beredskap skall Socialstyrelsen samordna verksamheten inom sitt ansvarsområde och med andra myndigheter inom totalförsvaret.³⁹

Länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länen och skall samverka med försvarsområdesbefälhavaren vid Försvarsmakten för att åstadkomma en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser. Detta skall ske genom riskanalyser, samverkan, planläggning och övning inom det civila försvaret. Länsstyrelsen skall även ge stöd och underlag till kommuner och berörda myndigheter, organisationer och företag för deras beredskapsförberedelser.

Vid höjd beredskap skall länsstyrelsen inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. I detta ligger samordning och enhetlig inriktning av det civila försvaret, samordning mellan det civila och militära försvaret samt att verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Länsstyrelsen får då meddela föreskrifter om verksamheten hos andra regionala och lokala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter inom länet, med undantag för civilbefälhavaren.

Räddningstjänst

Under höjd beredskap har räddningstjänsten utöver sina vanliga uppgifter ansvar för att upptäcka, utmärka och röja farliga områden m.m.

Civilbefälhavaren har rätt att under höjd beredskap

besluta om användning av räddningskårer för uppgifter som inte berör den egna kommunen för omfördelning mellan länen inom civilområdet. Motsvarande rätt att besluta om omfördelning har länsstyrelsen vad gäller kommunerna inom länet.

Hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvården är en totalförsvarsfunktion som består av en civil och en militär del. Den militära sjukvårdsorganisationen skall i krig vara ett komplement till den civila. Inom totalförsvaret finns lager av sjukvårdsutrustning och läkemedel som kan användas i krig.⁴⁰ Den civila hälso- och sjukvårdens katastrofberedskap utgör en nödvändig grund för och del av krigsberedskapen. Ambitionen för hälso- och sjukvården i krig skall vara att hålla de medicinska behandlingsresultaten på samma nivå som i fred för det stora flertalet patienter.

Vid fredstida katastrofer och i krig kan det krävas samordning av hela landets sjukvård. Detta ställer krav på samverkan mellan civil och militär sjukvård på olika nivåer. En samordnad och samgrupperad ledning krävs såväl på central nivå, som högre regional nivå och lägre regional nivå. Ansvar för detta på central nivå har Socialstyrelsen, överbefälhavaren och Försvarets sjukvårdsstyrelse. På högre regional nivå utövas ledningen av civilbefälhavare och militärbefälhavare och på lägre regional nivå av landsting, länsstyrelse och försvarsområde. Vidare samverkar på distriktsnivå hälso- och sjukvårdsledningen inom landstinget med primärkommunal ledning samt militära förbandschefer.

Informationsberedskap för svåra påfrestningar i fred och för krig

Varje myndighet har i fred och i krig ansvar för att informera om sin verksamhet till allmänhet och medierna. Ett sådant ansvar har även kommuner och landsting.

När räddningsinsatser i fredstid pågår, ansvarar räddningsledaren i samverkan med polis och sjukvård för att information förmedlas till medierna. Sjukvården ansvarar för information om och till patienterna på sjukhusen. Polisens informationscentral har tillgång till den registrering

som polisen sköter vid skadepplatsen och informerar utifrån denna.

I fredstid skall Styrelsen för psykologiskt försvar bistå andra myndigheter i deras arbete med att utforma och sprida information om svåra påfrestningar på samhället i fred, genom att utarbeta råd och rekommendationer för informationsverksamheten.⁴¹ Om en svår påfrestning råder skall styrelsen för psykologiskt försvar på begäran ge stöd och hjälp till andra myndigheter i deras informationsarbete. Myndigheten skall även, efter samråd med medie företag, följa och analysera utvecklingen av mediernas beredskap för svåra påfrestningar i fred. Myndigheten skall utarbeta underlag för regeringens beslut om beredskap för medieområdet.

Styrelsen för psykologiskt försvar har till uppgift att upprätta en beredskapsorganisation som skall fungera under och vid direkt fara för krig.

Myndigheten skall i krig analysera stämmings- och opinionsläget i landet samt följa rapporteringen i nationella och internationella nyhetsmedier. Vidare skall ett centralt presskvarter upprättas tillsammans med informatörer från bl.a. det militära högkvarteret, Regeringskansliet och Överstyrelsen för civil beredskap. Syftet med ett centralt presskvarter är att kunna ge medierna och därigenom allmänheten information.

Även civilbefälvärna, länsstyrelserna och kommunerna skall förstärka sina informationsresurser i händelse av krig.

9

Hälso- och sjukvårdens planering och organisation av katastrofberedskapen för psykiskt och socialt stöd

*Här redovisas som en bakgrund den svenska organisationen
för nationell, regional och lokal katastrofberedskap.*

Behovet av en beredskap för psykiskt och socialt omhändertagande vid katastrofer är någonting som olika aktörer i det svenska samhället under de senaste decenniet fått ökad medvetenhet om. När hälso- och sjukvården planlägger, utbildar och övar katastrofberedskap utgör psykiskt och socialt omhändertagande en betydelsefull del.

Som sektorsansvarig myndighet för hälso- och sjukvården i Sverige utarbetar Socialstyrelsen allmänna råd om hälso- och sjukvårdens katastrofberedskap.⁴² Syftet är att de allmänna råden skall utgöra ett gemensamt övergripande underlag för planering och utbildning. De allmänna råden riktar sig till hälso- och sjukvårdens medicinskt och administrativt ansvariga och även till räddningstjänsten, polisen och Försvarmakten som information. I en särskild skrift⁴³ behandlas frågor om psykiskt och socialt omhändertagande. Avsikten är att ”ge allmänna riktlinjer till landsting och kommuner för planering, organisation och utbildning vad gäller det psykologiska, psykiatriska och sociala omhändertagandet och stödet vid stora olyckor och katastrofer”.

Det är väsentligt att påminna om landstingens och kommunernas självstyre och självständiga ansvar för

hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen har således ingen direktivrätt över landstingen och kommunerna, de rekommendationer och råd som publiceras är endast vägledande och myndighetens ansvar och befogenhet inskränker sig till att följa verksamheten.

Samverkan och samordning av information

För att samhällets resurser skall kunna användas optimalt i samband med en katastrof krävs samordning på nationell, regional och lokal nivå. Den lokala hälso- och sjukvården som ansvarar för det akuta omhändertagandet kan behöva stöd i form av erfarenhetsutbyte, akuta råd och handledning. Det är Socialstyrelsens uppgift att följa och stödja sjukvårdshuvudmannens katastrofplanering samt att samordna informationen mot huvudmannen men även mellan myndigheter och allmänheten.

Katastroforganisation regionalt och lokalt

Landsting

Landstingen i Sverige har skyldighet att erbjuda god och lättillgänglig hälso- och sjukvård till dem som behöver det.⁴⁴ För att detta skall vara möjligt även vid stora olyckor och katastrofer krävs en särskild katastrofberedskap. I So-

cialstyrelsens allmänna råd framgår att det centralt hos varje landsting samt vid varje akutsjukhus och primärvårdsdistrikt bör finnas en katastrofplan, som kontinuerligt revideras. Utöver detta krävs att all berörd personal får information och utbildning. Socialstyrelsen betonar även behovet av att samordning sker mellan den fredstida katastrofberedskapen och krigsberedskapen,⁴⁵ liksom att samverkan med andra berörda myndigheter krävs vid planeringen. Exempel på berörda myndigheter är länsstyrelsen, försvaret, sjö- och flygräddningen, kommunens räddningstjänst, polisen och SOS-centraler. Dessutom uppmantras samverkan även med olika trosamfund och frivilligorganisationer.

I landstingets övergripande uppgift ingår att se till att katastrofplaner upprättas inom sjukhus och primärvårdsdistrikt och att planerna övas, liksom att katastrofberedskapen samordnas mellan primärvård, sjukhus och kommun.

Inom landstingsområdet engageras framförallt allmänpsykiatriska jourmottagningar, jourmottagning för barn- och ungdomspsykiatri, delar av öppenvårdspsykiatri, företagshälsovården, kuratorer och psykologer samt sjukhuskyrkan i det psykologiska och psykiatriska omhändertagandet av katastrofdrabbade. Då barn och ungdomar är inblandade samverkar ofta elevvården och skolhälsovården med primärvården och den psykiska barn- och ungdomsvården (PBU).

Kommuner

På lokal nivå har kommunstyrelsen (och den sociala distriktsnämnden i storstäderna) ansvaret för att de som vistas inom kommunen får det stöd och den hjälp som är erforderlig, i fred såväl som i krig. I omsorgsarbetet vid en katastrof kan individ- och familjeomsorgen, äldre- och handikappomsorgen och barn- och utbildningsförvaltningen involveras.

Grupper för psykosocialt omhändertagande inom landsting och kommun

För att hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall kunna erbjuda den hjälp som erfordras vid stora olyckor och katastrofer menar Socialstyrelsen att en särskild organisation måste finnas inom varje landsting och kommun.

Psykologisk-psykiatrisk katastrofledningsgrupp (PKL)

Socialstyrelsen anser att de flesta akutsjukhus bör inrätta en PKL-grupp bestående av personer med särskild katastrofpsykologisk och -psykiatrisk utbildning. Gruppens uppgift skall bland annat vara att planera, leda och samordna det psykiska och sociala omhändertagandet vid katastrofer i nära samarbete med sjukhusets katastrofkommitté och -kansli.

Psykiskt och socialt omhändertagande vid katastrofer (POSOM)

Inom varje kommun bör det enligt Socialstyrelsen finnas en beredskapsgrupp vars deltagare skall kunna agera med kort varsel. Sammansättningen av deltagare i en s.k. POSOM-grupp kan variera, vanligt är dock att gruppen består av personer från socialtjänsten, kyrkan och frivilligorganisationer. Gruppen bör vara underställd socialchefen i kommunen.

Uppbyggandet av en psykologisk och psykiatrisk katastrofberedskap i Sverige har utvecklats i överensstämmelse med Socialstyrelsens allmänna råd. Som exempel kan nämnas att samtliga somatiska akutsjukhus i Stockholms län har en PKL-grupp och dessutom finns i länet en samordningsgrupp. På andra orter som särskilt drabbades av Estoniakatastrofen; Borlänge, Jönköping, Lindesberg, Norrköping, Uppsala och Vilhelmina finns PKL- och POSOM-grupper eller andra krisgrupper.

10

Stockholms läns landstings katastrofmedicinska beredskap

*En beskrivning av planeringen för organisationen
av det katastrofmedicinska arbetet inom landstinget.*

I Stockholms läns landsting finns i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd en central medicinsk katastrofplan.⁴⁶ Den är en ramplan för att organisation och ledning av länets hälso- och sjukvård vid en stor olycka eller katastrof i fredstid och utgör också grunden för den beredskap Stockholms läns landsting skall ha för att kunna möta svåra påfrestningar på samhället vid kriser och i krig. Planen från 1994 har reviderats bland annat mot bakgrund av de erfarenheter som gjordes i samband med Estonia-katastrofen men även på grund av strukturförändringar inom hälso- och sjukvården i Stockholms läns landsting.

Efter Estoniakatastrofen skedde ett omfattande utrednings- och utvärderingsarbete inom landstinget.Utförliga rapporter utarbetades bland annat av akutsjukhusen som deltog i hälso- och sjukvårdens insatser, några exempel som kan nämnas är Huddinge sjukhus rapport⁴⁷ som redovisar åtgärder i räddningsarbetet på olycksplatsen, i färjeterminalen och på sjukhuset och Södersjukhusets rapport⁴⁸ som mycket ingående redovisar det psykosociala arbetet. Utöver detta har Nordvästra sjukvårdsområdet inom landstinget gjort en övergripande utvärdering⁴⁹ av landstingets insatser.

Analysgruppen har tagit del av dessa rapporter och utvärderingar och finner det inte motiverat att återge samtliga insatser och åtgärder som vidtogs i det akuta ske-

det. Därför kommer endast en kortfattad beskrivning göras av akutsjukhusens psykosociala insatser för anhöriga och överlevande. Gruppen har valt att istället se närmare på de erfarenheter som landstinget fick genom insatserna i samband med Estoniakatastrofen och vill försöka spegla några av de slutsatser som dragits. Detta presenteras i nästa avsnitt, Beskrivning.

I det följande beskrivs kortfattat fyra centrala delar i Stockholms läns landstings medicinska katastrofplan: katastrofmedicinsk ledning, PKL-funktionen, information och samverkan.

Katastrofmedicinsk ledning

Vid en stor olycka eller katastrof utövas ledning på olika nivåer inom sjukvården. Normativ⁵⁰ och strategisk⁵¹ ledning utövas av den Centrala medicinska katastrofledningen (CMKL), operativ ledning utövas av medicinskt ledningsansvarig i skadeområdet och av ledningsansvarig på akutsjukhus, vårdcentral eller inom sjukvårdsområde.

På akutsjukhusen finns en utsedd katastrofledare som har det initiala ledningsansvaret till dess en katastrofledning övertar ansvaret. Organisationen inom primärvården ser likadan ut.

Som tidigare nämnts leds räddningsinsatsen i skade-

området av en räddningsledare i samverkan med polisinsatschefen och medicinskt ledningsansvarig. Då det medicinska ledningsansvaret är kopplat till den i skadeområdet högsta medicinska kompetensen kan exempelvis ledningsambulansfunktionen (den ambulans som först kommer till skadeområdet) eller akutbilssjukköterskan ha ledningsansvaret till dess läkare kommer. Då räddningsinsatsen bedöms bli långvarig, exempelvis vid stora olyckor eller katastrofer larmas en särskild ledningsläkare.

PKL, Psykologisk-psykiatrisk katastrofleddningsgrupp

Samtliga somatiska akutsjukhus inom Stockholms läns landsting har en lokal PKL-grupp. Varje grupp har en samordnare och dessa ingår i en referensgrupp där även representanter för Centrala avdelningen för ambulanssjukvården och katastrofmedicinsk planering liksom experter på katastrofpsykologi ingår.

PKL-funktionen representeras även i den Centrala medicinska katastrofkommittén samt i de lokala medicinska katastrofkommittéerna på akutsjukhusen.

Varje PKL-grupp har ett antal resurspersoner som kan hjälpa till med psykologiska genomgångar, debriefing m.m. Enligt katastrofplanerna skall samverkan ske med kommunen, primärvården och kyrkan.

Information

I de centrala och lokala katastrofplanerna konstateras att ”information utgör en väsentlig del i all katastrofmedicinsk verksamhet”. Man menar att informationsansvariga skall ingå i ledningsarbetet. Som målgrupper definieras drabbade och deras anhöriga, massmedierna, andra akutsjukhus och sjukvårdsområden samt samverkande myndigheter. Vikten av att samordna information med andra involverade myndigheter understryks.

Samverkan

Enligt hälso- och sjukvårdslagen har landstinget skyldighet att samverka med andra samhällsorgan, i första hand statlig och kommunala myndigheter. Som exempel på samverkansorgan nämns i den Centrala medicinska

För katastrofmedicinsk planering inom Stockholms läns landsting svarar:

Den centrala medicinska katastrofkommittén som skall vara sammansatt av representanter från Hälso- och sjukvårdsnämndens stab, HSN, Centrala avdelningen för ambulanssjukvård och katastrofmedicinsk planering i nordvästra sjukvårdsområdet, sjukhusstyrelsens stab, akutsjukvården, primärvården, smittskyddsstenheten, PKL-grupperna och SOS Alarm i Stockholm. Sjukvårdsdirektören, HSN leder arbetet. Kommitténs uppgifter är att

- vara hälso- och sjukvårdens rådgivande organ inom det katastrofmedicinska området
- utifrån riskinventeringar och analyser initiera åtgärder som minskar faran för stora olyckor och katastrofer i länet
- följa upp och bedöma resultat och kvalitet av genomförda katastrofmedicinska insatser
- fortlöpande ta del av forsknings- och utvecklingsresultat inom det katastrofmedicinska området samt vid behov initiera åtgärder inom landstinget

För katastrofmedicinsk planering på akutsjukhus och inom sjukvårdsområden ansvarar lokala katastrofkommittéer som svarar för att lokala medicinska katastrofplaner utarbetas och revideras årligen.

katastrofplanen för Stockholms läns landsting: räddningstjänsten, polisen, länsstyrelsen, Forsvarsmakten, Kustbevakningen, Storstockholms lokaltrafik, Statens järnvägar och Banverket.